

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 151

**SEGURIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE  
GÉNERO EN COSTA RICA  
CONTINUIDADES, CAMBIOS Y RETOS**

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI



CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 151

**SEGURIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE  
GÉNERO EN COSTA RICA  
CONTINUIDADES, CAMBIOS Y RETOS**

---

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI



Sede Académica, Costa Rica.  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



## INDICE

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Legados históricos: régimen laboral y financiamiento de la seguridad social</b> .....	14
<b>Régimen laboral, protección social y género</b> .....	21
<b>Seguridad social: cobertura y acceso a transferencias y servicios</b> .....	31
<b>Pensiones: cambios recientes e implicaciones para la equidad de género</b> .....	40
<b>Salud: cambios recientes e implicaciones para la equidad de género</b> .....	48
<b>Seguridad social e instrumentos internacionales</b> .....	57
<b>Síntesis y desafíos</b> .....	72
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	77
<b>Anexo</b> .....	82



ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA  
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) DE LA  
AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL (ASDI)

La serie Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su propósito es contribuir al debate informado sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a la FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN: 1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica

Apartado: 11747-1000, San José, Costa Rica.

Web: <http://www.flacso.or.cr>

Primera edición: Agosto 2008

Director de la Colección: Jorge Mora

Portada y Producción Editorial: Jorge Vargas G.

## PRESENTACIÓN

---

**L**uego de dos décadas de reformas económicas y sociales, Costa Rica es de los países de América Latina cuyo régimen de política social en general, y de seguridad social en particular, muestra mayores grados de permanencia de objetivos, diseño institucional y prestaciones. El nuevo estilo de crecimiento económico, basado en la liberalización comercial, la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, requiere reducir costos de producción para competir con otros países en el mercado internacional. El régimen laboral de ha flexibilizado de facto (antes que en sus normas); el diseño institucional de la política social básicamente se ha mantenido; y los impuestos al trabajo continúan siendo centrales para financiar la política social. Más de veinticinco años después, régimen de empleo y régimen de bienestar combinan continuidades (generalmente institucionales) con rupturas (generalmente de hecho). Este es el escenario donde se inserta el análisis de las condiciones de acceso de las mujeres y la equidad de género en la seguridad social durante el periodo 2000 – 2006, como objeto del análisis que nos ofrece en esta nueva entrega de los Cuadernos de Ciencias Sociales la prestigiosa investigadora Juliana Martínez Franzoni.



## INTRODUCCIÓN (\*)

---

Luego de dos décadas de reformas económicas y sociales, Costa Rica es de los países de América Latina cuyo régimen de política social en general, y de seguridad social en particular, muestra mayores grados de permanencia de objetivos, diseño institucional y prestaciones. Rodeado de reformas de mercado, el país continúa teniendo un sistema de salud colectivo; en pensiones, a pesar de una reforma estructural que introdujo un fondo de ahorro individual, el fondo colectivo persiste y es el más importante<sup>1</sup>.

Históricamente, el acceso a esta protección ha reflejado la división sexual del trabajo entre hombres proveedores de ingreso y mujeres proveedoras de cuidados. Así, en Costa Rica y en el mundo, durante el siglo veinte, la protección de las mujeres fue aumentando a medida que, primero, mayor cantidad de mujeres tuvo trabajo remunerado; segundo, se expandió a la población económicamente dependiente, en especial cónyuges e hijos/as; y, tercero, se establecieron mecanismos no contributivos, llamados “asistenciales”. El resultado fue contar con tres criterios de elegibilidad y conjunto de beneficios, según la protección social tenga lugar entre trabajadoras (cotizantes), cónyuges (económicamente dependientes de sus parejas), o mujeres pobres (económicamente dependientes del Estado). Este trabajo caracteriza el acceso a la seguridad social, sus transformaciones más recientes y los retos más importantes, desde el punto de vista de equidad de género.

---

(\*) El borrador original de este documento fue elaborado para la Fundación Frederick Ebert a quien se agradece el apoyo en la investigación del tema.

1 En América Latina, Brasil es el único país que no ha llevado a cabo una reforma estructural de su sistema de pensiones. A pesar de haber llevado a cabo una reforma estructural, Costa Rica le sigue luego en materia de continuidades, especialmente si consideramos además el seguro de salud, parte de la seguridad social.

Los principales componentes de la seguridad social costarricense son tres: pensiones –frente a la invalidez, la vejez y la muerte–; salud –tanto transferencias en dinero como servicios–; y riesgos del trabajo –también transferencias y servicios<sup>2</sup>–. Este último entrará en régimen de competencia a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En este trabajo, me enfoco principalmente en los seguros con definición de cobertura universal de pensiones y de salud: Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Seguro de Salud, ambos administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y que, en su conjunto, equivalen a más del 10% del producto interno bruto (PIB).

El seguro colectivo de salud se organiza en torno a un régimen llamado de “reparto”<sup>3</sup> y reúne acceso contributivo y no contributivo –denominado “seguro por el Estado – a todos los servicios, sean estos de primer, segundo o tercer nivel –desde la vacunación hasta la cirugía de alta complejidad– y prestados mediante los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), las clínicas y hospitales, financiados y generalmente administrados por la CCSS. Las transferencias en dinero, sin embargo, tanto por enfermedad como por maternidad, están exclusivamente dirigidas a las mujeres ocupadas y presentan brechas en relación con el ingreso entre asalariadas e independientes. Las pensiones se otorgan frente a tres situaciones: la vejez, la invalidez y la muerte. Desde el 2000, IVM se organiza en torno a un sistema multipilar, compuesto por un primer pilar de capitalización colectiva<sup>4</sup>, dos pilares complementarios de capitalización individual –uno obligatorio para personas asalariadas, y otro voluntario para la población en general–, y un pilar focalizado para la población de escasos recursos –denominado “régimen no contributivo”–. El *anexo 1* presenta el esquema de financiamiento de ambos seguros.

---

2 Los riesgos del trabajo son de cobertura obligatoria para la población asalariada, e incluye transferencias en dinero y servicios ante accidentes laborales (véase, Martínez Franzoni, 2003).

3 Es una suerte de “olla común”, en la que, año a año, los ingresos de todas las personas aseguradas se vuelcan a financiar los servicios salud y transferencias en dinero.

4 Se diferencia de los sistemas previos a las reformas existentes en el resto de América Latina en que nunca tuvo un sistema de reparto “puro”, sino un sistema de capitalización colectiva. A diferencia de aquellos, este opera con una reserva considerable, la cual si se invierte bien comparte el costo del sistema (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

La seguridad social se ubica en la intersección entre el régimen laboral, la política social, y, en tanto depende de fondos invertidos en mercados financieros, también de la política macro-económica. Dado que constituye una protección directamente relacionada con el trabajo remunerado, es de esperar que las desigualdades generadas por el mercado laboral, en general, y de género, en particular, se trasladen a la seguridad social. Sin embargo, no toda la desigualdad observada en materia de seguridad social –por ejemplo en materia de cobertura y del mayor monto de prestaciones que reciben los hombres con respecto a las mujeres–, se originan en el mercado laboral. Parte de las desigualdades tienen origen en la propia seguridad social, y cuando provienen del mercado laboral, esta puede amortiguarlas o, por el contrario, ampliarlas.

En Costa Rica, el escenario de largo plazo en el que se inserta la caracterización actual del acceso a la seguridad social, es de creciente tensión entre el régimen laboral y el régimen de política social. Durante la segunda mitad del siglo veinte, Costa Rica impulsó un modelo social apoyado en políticas laborales y sociales exitosas en distribuir recursos y promover el bienestar de su población, a pesar de tener una economía pequeña y subdesarrollada como tantas otras en la región<sup>5</sup>. Durante ese período, las políticas sociales, laborales y económicas estuvieron “funcionalmente” articuladas: salarios crecientes e inversión social eran necesarios para un estilo de crecimiento económico, basado en una combinación de exportaciones tradicionales y sustitución de importaciones.

De la mano de una transformación estructural gradual, selectiva y sostenida, a partir de los 80 esa articulación cedió lugar a crecientes tensiones. El nuevo estilo de crecimiento económico, basado en la liberalización comercial, la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, requiere reducir costos de producción para competir con otros países en el mercado internacional. Lejos de ser necesarios para dinamizar la economía, los salarios, tanto monetarios como sociales, sufren una presión a la baja. Paralelamente, los legados históricos del período 1948-1980, entre los cuales se encuentran el alto apoyo ciudadano a la seguridad social, han frenado grandes transformaciones estructurales. El régimen laboral se ha flexibilizado de facto (antes que en sus normas); el diseño institucional de la política

5 Durante el período 1950-1980, la economía costarricense tuvo un alto crecimiento promedio, mucho mayor que el que ha tenido lugar desde mediados de los 80 (Villasuso, 2008).

social básicamente se ha mantenido; y los impuestos al trabajo continúan siendo centrales para financiar la política social. Más de veinticinco años después, régimen de empleo y régimen de bienestar combinan continuidades (generalmente institucionales) con rupturas (generalmente de hecho) (Martínez Franzoni y Castro, 2007). Este es el escenario donde se inserta el análisis de las condiciones de acceso de las mujeres y la equidad de género en la seguridad social en los últimos seis años.

¿Qué criterios emplear para valorar las condiciones actuales de acceso a la seguridad social en Costa Rica? En este estudio propongo tres. Primero, cuanto más autónomas son mujeres en su acceso a la seguridad social, mayor es la equidad de género. En sistemas contributivos, esta autonomía se logra cotizando y obteniendo una pensión propia, aun cuando no se trabaje remuneradamente. La autonomía también se lograría reconociendo el trabajo doméstico y de cuidado como un criterio de acceso a la seguridad social. Segundo, dadas las persistentes brechas de ingreso entre hombres y mujeres, cuanto menos directa sea la correspondencia entre los ingresos y las transferencias y servicios recibidos, mayor también la equidad. Quiere decir que es mejor contar con sistemas organizados en fondos colectivos y no en fondos individuales, dado que los primeros establecen pensiones mínimas y máximas, y redistribuyen recursos, mientras los segundos son un directo reflejo de los ingresos monetarios. Tercero, dado que las funciones de reproducción biológica y social recaen todavía casi exclusivamente sobre las mujeres, cuanto mayor la presencia y financiamiento colectivo de medidas “conciliatorias” entre trabajo remunerado y no remunerado –como lo son las licencias por maternidad y el reconocimiento de las cotizaciones durante esas licencias– mayor la equidad de género<sup>6</sup>. Además de contar con estas licencias, es importante que permita disfrutar del ingreso monetario total, que no interrumpa las cotizaciones para la pensión, y que su financiamiento no conlleve discriminación laboral hacia las propias mujeres.

Como antecedentes, en el 2003, a mediados del período considerado en este estudio, la Fundación Ebert publicó un análisis muy detallado de la operación y reformas ocurridas durante los quince años previos, así como las

6 Así lo documentan todas las encuestas de uso del tiempo realizadas en más de 10 países de América Latina. En Costa Rica la encuesta de hogares del 2004 incluyó un módulo especial de uso del tiempo mostró que las mujeres continúan siendo responsables de casi la totalidad de las horas destinadas al trabajo doméstico no remunerado en los hogares. Aun las ocupadas dedican en promedio cuatro horas diarias más que los hombres el trabajo no remunerado (Estado de la Nación, 2007).

tareas pendientes, tanto en salud como en pensiones (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Ese mismo año, el INAMU comisionó el primer estudio detallado que se ha realizado sobre las condiciones de acceso de las mujeres a los seguros de salud, pensiones y riesgos del trabajo (Martínez Franzoni, 2003). Como veremos, los hallazgos señalados entonces por ambos estudios continúan vigentes: las brechas de ingresos entre hombres y mujeres; la menor importancia relativa del aseguramiento propio; los efectos negativos del ahorro individual en las pensiones; y la ausencia de reconocimiento del trabajo no remunerado como tal, continúan siendo problemas centrales y cuya situación se ha mantenido básicamente igual desde el 2000. A la vez, se identifican cambios positivos, especialmente en pensiones, asociados a una diversificación de los tipos de pensión contributiva, que en el mediano plazo podrían reflejarse en mayor cantidad y mejor calidad de las pensiones.

El presente análisis se enfoca en las principales transformaciones ocurridas entre el 2000 y el 2006, con énfasis en la situación de las mujeres y la equidad de género, tanto en cuanto al grado como al tipo de acceso que tienen a la seguridad social. Las transformaciones ocurridas han sido legales, pero también en las dinámicas laborales y de aseguramiento. En este trabajo delinearé las primeras, pero pongo el énfasis en las segundas. A continuación, primero presento los legados históricos en los cuales se inscriben las transformaciones recientes en materia de seguridad social en Costa Rica. Segundo, describo las principales continuidades y cambios en el régimen laboral, poniendo particular atención a la relación entre trabajo remunerado y aseguramiento propio. Tercero, caracterizo los principales rasgos en materia de acceso a la seguridad social, tanto en pensiones como en salud. Cuarto, describo las principales reformas realizadas durante el período, tanto en pensiones como en salud. Finalmente, presento las principales recomendaciones y retos para promover mayores grados de calidad en el acceso a la seguridad social desde el punto de vista de las mujeres y la equidad de género.

## **1. Legados históricos: régimen laboral y financiamiento de la seguridad social**

En materia de política pública, los legados históricos, lejos de ser un asunto del pasado, tienen fuerza en el presente. En Costa Rica y en materia del régimen de política social<sup>7</sup>, estos son particularmente centrales para dar cuenta de su alto grado de continuidad, en un escenario regional de tantas rupturas con políticas previas.

Entre 1950 y 1980 los seguros de salud y de pensiones, creados en 1941, se expandieron de manera sostenida. Administrados bajo una única institución, la CCSS, la cobertura se fue expandiendo de forma gradual, comenzando por trabajadores y trabajadoras con ingresos por debajo de un tope salarial, el cual fue subiendo a medida que las capacidades, en particular de su seguro de salud, se fueron desarrollando. Así, desde el inicio, la protección social en Costa Rica logró grados de unificación nunca alcanzados en los países pioneros del Cono Sur, y la ampliación de cobertura siguió una lógica de expansión distinta, a partir del trabajo asalariado no calificado y semicalificado, antes que a partir de profesionales más acomodados, como sí ocurrió en Chile, Argentina y Uruguay (Rosenberg, 1983).

Además, y de especial importancia para las mujeres, en la medida en que las finanzas de la institución lo fueron permitiendo, el seguro se extendió no solo a trabajadores remunerados, sino, también, a sus familiares económicamente dependientes. Así, en 1954 se extendió a la esposa del asegurado directo, mientras en 1965 a todo el grupo familiar. Este aseguramiento indirecto permitió el acceso a todos los servicios de salud y a pensiones por muerte, aunque no a transferencias en dinero frente a enfermedad o maternidad, ni a pensiones por invalidez o vejez (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

El seguro social se expandió primero lenta y luego rápidamente. En 1961 se promulgó su universalización en un plazo de 10 años; en 1970 se eliminaron los topes salariales por encima de los cuales no era obligatorio cotizar; en 1971 el seguro de pensiones (IVM) se hizo obligatorio y se redujo la cuota del Estado a cambio de un aumento de la cuota patronal, que atenuaría la endémica deuda estatal; en 1973 y 1974 se crearon seguros no contributivos en salud y pensiones para personas pobres; en 1975 con el seguro voluntario accedieron también cuentapropistas (Estado de la Nación,

---

7 El régimen de política social alude a la constelación de principios, políticas y programas como un todo, antes que a sectores específicos como seguridad social o educación.

2006). Así, entre 1970 y 1980 la cobertura contributiva pasó del 39 al 68% (Rosenberg, 1983). La tecnoburocracia y las autoridades de la seguridad social lideraron esta expansión, mientras que la población, y en particular los sectores medios, se opusieron a esta porque no consideraban atractivos los servicios. Algo de fundamento tenían: al crearse en los 40 la CCSS contaba con *un* dispensario. Sin embargo hacia fines de los 60, inauguró el hospital más moderno de América Central; además, en 1975 consolidaba todos los hospitales públicos bajo un único sistema nacional de salud (Miranda en Martínez Franzoni, 2007).

Durante los 70, la expansión de servicios universales se complementó con la creación de dos instituciones dedicadas a la focalización, concretamente, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, y el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974, las cuales persisten hoy. El IMAS se dirigió a la pobreza extrema, básicamente, a partir de transferencias monetarias. FODESAF fue inicialmente propuesto como un programa tradicional de subsidios por hijo/hija para trabajadores de escasos ingresos. Finalmente, y tras un largo debate con los sectores empresariales, se estableció que, a partir del 5% del impuesto a la planilla y del 20% del impuesto de ventas, se financiarían servicios y transferencias a la población pobre, pero prestados por ministerios e instituciones responsables de políticas universales. Así, el Ministerio de Salud creó programas de nutrición y de atención primaria rural y urbana; el de Educación comedores escolares, y la CCSS pensiones no contributivas. En su primer año, recibió el 1,4% del PIB (Trejos en Rovira, 1987); y entre 1975 y el año 2000 había financiado 52 instituciones sociales (Montiel, 2001). En tanto precedió en una década al primer fondo de emergencia social creado en Bolivia después de la crisis económica, FODESAF fue un programa pionero, en tanto no compitió con, sino que complementó los programas universales, fue altamente innovador.

Según Filgueira (1998), previo a la crisis económica de los 80, el régimen de bienestar costarricense era el menos estratificado del régimen universalista conformado además por Argentina, Chile y Uruguay. La combinación de seguros contributivos de salud y pensiones altamente unificados, con programas focalizados en el marco de las propias instituciones responsables de servicios universales, explica por qué Costa Rica pudo desarrollar un régimen mucho menos estratificado que el de los países del Cono Sur. A la vez, el régimen de bienestar que se consolidó estuvo estrechamente entrelazado con el régimen de empleo: no solo los seguros contributivos, sino los seguros no

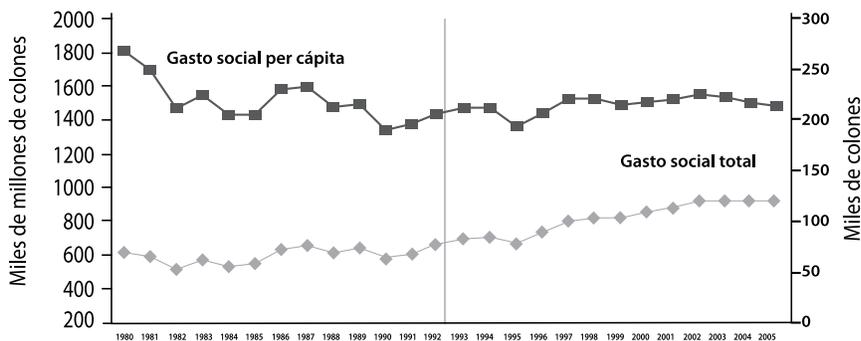
contributivos y otros programas focalizados de salud, educación y pensiones, se financiaron con un porcentaje de la planilla laboral.

El Estado que respondió a la crisis de los 80 fue el propio del período anterior: temporalmente se detuvo la inversión y se redujeron los recursos disponibles, pero no hubo privatizaciones ni reducción oficial de servicios. Se desplegaron dos estrategias: mantener la política social existente y crear programas compensatorios transitorios. Así, la emergencia no transformó la estructura de la política social en el país, basada en cuatro grandes sectores responsables de políticas universales (educación, salud, pensiones y vivienda), y en programas focalizados financiados por FODESAF y ejecutados desde cada uno de estos sectores. Durante los años de crisis, aunque menor que el gasto público en general, el gasto social sufrió un ajuste importante. Posteriormente, aun en años de crecimiento económico el gasto social fue objeto de ajuste en varios momentos y en 1990 de manera desproporcionada (Trejos, 1993).

A los programas existentes se agregó la creación de programas dirigidos a incluir a poblaciones históricamente excluidas (como las mujeres, niños/as, personas adultas mayores, indígenas, o personas con discapacidad), y riesgos sociales nuevos o recientemente reconocidos como tales (como los relativos al cuidado infantil producto de transformaciones en las familias y la creciente participación femenina en el mercado laboral). Los nuevos retos han traído nueva legislación, instituciones y programas, aunque, rara vez, nuevo financiamiento. Por el contrario, las nuevas responsabilidades se han “cargado” generalmente al Presupuesto Nacional, el cual ha enfrentado un creciente déficit fiscal. FODESAF ha sido una respuesta al déficit fiscal, compensando de manera parcial decrecientes recursos públicos, producto del déficit fiscal, en particular en el Gobierno Central.

El financiamiento del régimen de política social costarricense enfrenta hoy serios problemas. Dado que los cambios institucionales generalmente se produjeron por agregación y no por eliminación oficial de programas, hubo un aumento de funciones con menos recursos por habitante y el deterioro o paralización de la inversión se compensó solo parcialmente con financiamiento externo. Así, valorado en su conjunto, el gasto público social es ahora un 48% mayor que antes de la crisis económica, pero considerado por habitante, aún no se ha recuperado ni alcanzado los niveles previos a la crisis (gráfico 1).

**Gráfico 1.** Costa Rica: Evolución del Gasto Público Social  
(En colones del 2000)



Fuente: Juan Diego Trejos, con base en STAP, COREC II, instituciones involucradas, BCCR, CGR y CCP.

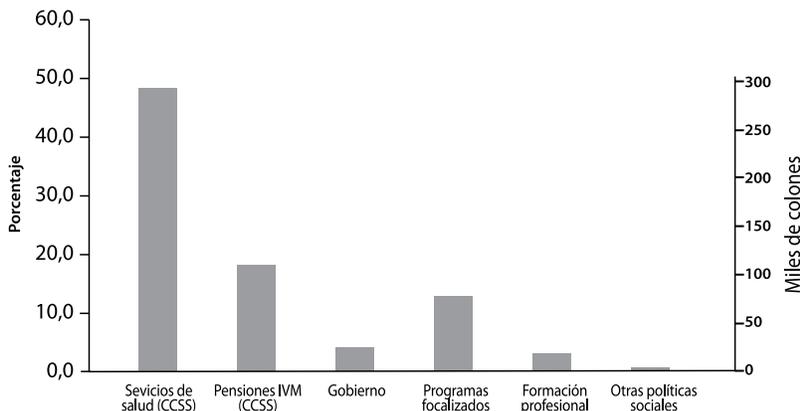
Con menos recursos por persona se financia la política social pre y poscrisis, y se busca combinar la atención de viejos y nuevos riesgos sociales. En la seguridad social, los efectos de la reducción de la inversión se han visto en el mediano plazo y reflejado principalmente en el deterioro de infraestructura, equipamiento y, en general, en la calidad de los servicios de salud. Por ello, la necesidad de una reforma fiscal ha sido un tema recurrente. Costa Rica tiene uno de los Estados con mayores funciones de América Latina, y una carga tributaria, sin considerar la seguridad social, que se ha mantenido en el 13% del PIB (Seligson y Martínez, 2005). El último intento de reforma integral tuvo lugar durante la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006); se originó en sectores sociales y productivos y dio lugar a un interesante proceso de diálogo social. Como producto de su institucionalización legislativa, dicho diálogo permitió un exitoso y progresivo plan de contingencia fiscal, aunque fracasó en la reforma estructural (Osterloff, 2005). Actualmente, tanto desde el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, la administración actual (Arias 2006-2010) y la oposición del Partido Acción Ciudadana, han colocado el tema nuevamente en la agenda pública<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En la corriente legislativa se encuentran varios proyectos de ley cuyo debate en el plenario podría tener lugar durante la segunda mitad del 2008, una vez finalizado el debate parlamentario en torno a la agenda de implementación del TLC con Estados Unidos.

Mientras tanto, una creciente informalización del mercado laboral tiene lugar paralelamente a una alta centralidad de los impuestos a la planilla laboral en el financiamiento de la política social en general, y de los sistemas de salud y pensiones (gráfico 2).

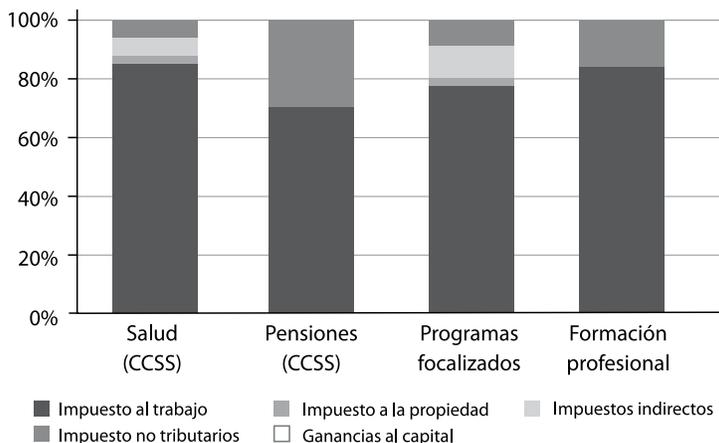
Fuente: Martínez Franzoni, 2007, con base en INEC.

**Gráfico 2.** Impuestos al trabajo, según destino, en porcentajes



La centralidad de las cotizaciones no llamaría la atención si las cotizaciones sólo financiaran a quienes contribuyen; después de todo, esta es, esencialmente, la característica de los sistemas contributivos. La originalidad de Costa Rica radica en que estas cotizaciones financian las transferencias y los servicios de quienes contribuyen y de quienes, por condiciones de pobreza, informalidad u otras situaciones, no contribuyen y acceden mediante mecanismos de asistencia social como el seguro por el Estado en salud, y el régimen no contributivo en pensiones. El gráfico 3 presenta la estructura del financiamiento para la seguridad social y otras políticas sociales de asistencia social y formación de capital humano.

**Gráfico 3.** Fuente de financiamiento según programas sociales, 2006 en porcentajes



Fuente: Martínez Franzoni, 2007 con base en INEC.

Esta forma de financiamiento protege la política social de las preferencias políticas de corto plazo. A la vez, genera crecientes presiones, dado que la demanda de recursos, especialmente hacia los programas asistenciales, aumenta de manera inversamente proporcional a las contribuciones.

Prácticamente, la totalidad de las contribuciones provenientes de la planilla laboral se establecieron durante el período 1950-1980 (cuadro 1), lo cual es sorprendente dadas las transformaciones estructurales que el país ha experimentado en materia económica y, como discuto más adelante, también laboral.

**Cuadro 1.** Costos de la planilla dirigidos a programas sociales contributivos y no contributivos, 2006

<b>Detalle</b>	<b>% del salario</b>
Total de las contribuciones destinadas a política social*	26
Desglose	
Seguro de Salud (Enfermedad y Maternidad) CCSS	9,25
Seguro de Pensiones (Invalidez, Vejez y Muerte) CCSS	4,75
Fondo de Capitalización Laboral	3,00
Fondo de Pensión Complementaria Obligatoria	1,50
Aporte patronal al Banco Popular (financia crédito)	0,50
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	1,50
FODESAF (entre otros, financia régimen no contributivo de pensiones)	5,00
IMAS	0,50

\* No incluye el seguro de riesgos del trabajo, una póliza colectiva por empresa y que depende de la profesión u oficio.

Fuente: Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001.

Asociada a la pérdida de calidad, pero también a intereses y visiones acerca del papel del mercado en el manejo de riesgos, a lo largo de las últimas dos décadas se ha producido una creciente participación del sector privado en la política social en general, y la seguridad social en particular. Este creciente papel ha sido motivo de vetos y controversias en los momentos de formulación y adopción de políticas (Martínez Franzoni, 1999), y desde mediados de los 90 ha tenido lugar también de facto, como se reflejó durante la implementación de la reforma del sector salud (Martínez Franzoni, 2005). Paralelamente, el gasto privado “de bolsillo” se ha venido ampliando, como efecto directo e indirecto de los cambios en la política social. Entre los efectos directos, en pensiones se encuentra la creación del pilar de capitalización individual complementario que se discute luego. Entre los efectos indirectos, se encuentra la creciente percepción de mayor calidad de los servicios privados, y consecuente esfuerzo de las familias para utilizarlos: entre 1991 y el 2005 los servicios privados de salud y de educación se duplicaron y,

aunque el gasto público continúa siendo varias veces mayor, en términos per cápita, actualmente la tendencia es al crecimiento del segundo.

Es en este escenario que a continuación ubico las continuidades y transformaciones ocurridas entre 2000 y 2006, así como los retos futuros en materia de seguridad social y equidad de género.

## **2. Régimen laboral, protección social y género**

Luego de la crisis económica de los 80, se inició la transición hacia un crecimiento basado en atracción de inversiones, la liberalización comercial y la promoción de exportaciones, de la mano de políticas tendientes a desregular y reducir la presencia del Estado en actividades productivas. La diversificación y el aumento de las exportaciones fueron extraordinarios: su peso en el PIB pasó de 25% en 1990, a 35% en 2005 (Estado de la Nación, 2006). En lugar de depender de dos principales productos (café y banano), el 81% de las exportaciones se concentra en 25 productos tanto agrícolas como industriales, de un total de más de cuatro mil, y turismo, otro rubro en crecimiento, representó el 7,8% del PIB (PROCOMER, 2006).

A diferencia de la agricultura tradicional, la nueva ocupa grandes extensiones de tierra, cuenta con importante presencia de capital extranjero, recibe incentivos especiales y muestra alta presencia de fuerza de trabajo inmigrante y, como se discute luego, femenina. En áreas urbanas, las zonas francas son las más dinámicas en el crecimiento de las exportaciones. Son capital-intensivas y generan unos 40 000 empleos directos, equivalente al 2,5% de la población ocupada. El 98% de las exportaciones se concentra en 632 grandes y medianas empresas, que representan menos del 3% de las unidades productivas formales del país (PROCOMER, en Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2007). Estas empresas están en gran parte desarticuladas del resto de la economía: la inversión extranjera directa no paga impuestos y compra en Costa Rica menos del 4% de lo que necesita para producir (Estado de la Nación, 2003).

La combinación de inversión extranjera capital-intensiva con desplazamiento de trabajo previamente existente, en particular en la agricultura tradicional de granos básicos, explica que la estrategia exportadora tenga limitados efectos sobre el empleo. Mientras que entre 1990 y 2005 el PIB creció a una media anual de 4,9%, el empleo lo hizo en un 3,1%.

Además, los nuevos empleos han sido en gran medida informales: en 2006 representaban un 35% de la población ocupada. Estos cambios en el mercado de trabajo se combinan con transformaciones demográficas y en la estructura de las familias que plantean nuevos desafíos para el sistema de protección social, entre los cuales destaca el aumento de la esperanza de vida y el rápido envejecimiento de la población. Mientras que actualmente menos del 5% de la población costarricense supera los 65 años, en menos de dos décadas esta proporción habrá superado los dos dígitos. En el mediano plazo, además de retos financieros, esta situación planteará una “infraestructura social” de cuidado que va más allá de las pensiones (Camacho y Martínez Franzoni, 2006).

## **2.1 Cambios en el mercado laboral <sup>9</sup>**

Con posterioridad a la crisis económica de los 80, el régimen laboral costarricense se flexibilizó a partir de erradicar la organización sindical y la negociación colectiva en el sector privado, haciendo posible una política de contención salarial y aumentando el control del empleador sobre las condiciones de trabajo. Hay que tener presente que, según las estimaciones más recientes, en el año 2006 solo un 14% de la población ocupada estaba sindicalizada: menos del 1% en el sector privado y 65% en público (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2007). En el ámbito normativo, sin embargo, la flexibilización ha sido marginal: básicamente, se limitó a abaratar el despido, disminuyendo el monto de la indemnización por despido injustificado. En cuanto a la modificación de las condiciones de trabajo, dentro de mínimos y máximos legalmente establecidos, el empleador goza de un amplio margen, siempre y cuando estas no le causen al trabajador un perjuicio importante (salarial, profesional o geográficamente). En materia de jornadas, el Código de Trabajo establece topes máximos (diurno, nocturno y mixto), con un pequeño margen para distribuir la jornada semanal en cinco días laborales, aumentando la jornada diaria.

Existe una aspiración del sector empleador para profundizar esta flexibilización, posibilitando el concentrar la jornada semanal en 4 días semanales y la jornada anual en determinados meses del año. Además, el actual borrador de política nacional de empleo señala que flexibilizando la legislación laboral “las empresas producirían más y mejor, generando, por tanto,

---

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2007.

más y mejores posibilidades de empleo” (MTSS, 2007:19). Esta aspiración empresarial y del Gobierno ha encontrado fuerte oposición de organizaciones sindicales y de mujeres, fundamentalmente por las consecuencias que tiene en la equidad de género, el acceso a la educación, y la salud ocupacional. Los proyectos de ley continúan en la corriente legislativa y su pronóstico de aprobación es aún incierto (Martínez Franzoni y Castro, 2007).

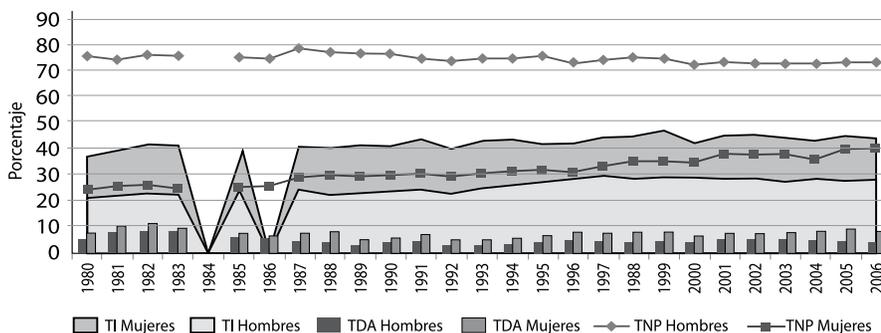
Por su parte, los sindicatos han promovido reformas legales que tutelen los derechos de *sindicalización*, negociación colectiva y huelga. La exigencia de reformas laborales se enmarca en las constantes denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo ante el cual existe el compromiso tripartito de aprobar una reforma procesal laboral, ratificar los convenios 151 y 154 de la OIT, relacionados con la tutela de la libertad sindical, e incluso la reforma constitucional para garantizar el derecho de negociación colectiva en el sector público. No obstante, estas reformas tendientes a tutelar derechos laborales no han sido impulsadas ni aprobadas en el escenario legislativo; además, estas condiciones laborales siguen siendo objeto de conflicto ante la OIT (Goldin, 2006).

Paralelamente, la transformación económica promovida en el país durante las últimas dos décadas ha generado una estructura ocupacional más diferenciada, urbana, terciarizada, informalizada y con menor importancia del sector público. Junto con el estancamiento de las remuneraciones promedio, desde 1999 ha tenido lugar un rápido crecimiento en la proporción y remuneraciones de personas en puestos altos (Pérez Sáinz y otros, 2002). A lo largo del período, aumentó la oferta de trabajo. Un factor que lo explica es la inmigración internacional, especialmente nicaragüense, estimado en 20 000 personas/año entre 1990 y el 2000 (Rosero, 2004) y haciendo que en el 2000 la población nacida en el exterior representaba un 7,8%, comparado con 3,8% en 1990 (Estado de la Nación, 2004). Pero el factor más importante es la mayor participación laboral de las mujeres, que pasó del 24% en 1980, al 35% en el 2000, y al 41% en el 2006 (véase gráfico 4). Estamos hablando así de un aumento en números absolutos, de 539 885 mujeres ocupadas en el 2000, a 657 306 en el año 2006 (Estado de la Nación, 2007).

El aumento de la participación femenina en el mercado laboral ha estado acompañado de serios problemas en la calidad. El desempleo femenino ha sido sistemáticamente mayor que el masculino, aunque con un aumento de la brecha: en el 2000 el desempleo femenino era de 2,4% mayor que el masculino, pero en el 2006 era 4,3% mayor. Aunque el desempleo en general,

y femenino en particular, ha aumentado ligeramente (del 5,2% al 6% entre el 2000 y el 2006), el aumento de la informalidad es mucho más importante. Si en 1980 un 25% de los ocupados trabajaba en el sector informal,<sup>10</sup> la cifra ascendió a 35% a fines de los 90. Con un crecimiento del 61% entre 1990 y el 2000, ha sido el sector más dinámico de la economía en la generación de empleo (Trejos, 2003). Pero si lo es para la población ocupada en general, mucho más lo es para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en estos empleos; en el año 2006 el 43% de las ocupadas lo estaba en actividades informales no agrícolas, en comparación a 30% en el caso de los hombres. La situación se mantuvo relativamente constante a lo largo de los seis años considerados, siendo la brecha de la informalidad no agrícola entre hombres y mujeres, en promedio, del 16%.

**Gráfico 4.** Evolución de la tasa neta de participación (TNP), tasa de desempleo abierto (TDA) e informalidad (TI), 1980-2006



Fuente: Elaboración propia, con base en EHPM (INEC).

10 Incluye trabajadores/as de microempresas (menos de cinco trabajadores), patronos y trabajadores/as por cuenta propia no profesionales ni técnicos, trabajadores/as familiares no remunerados/as, y servicio doméstico.

Mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral por parte de las mujeres, es de tal importancia para mejorar la equidad de género, que es uno de los seis grandes objetivos identificados, para “correr las fronteras” de la desigualdad entre hombres y mujeres, identificados por la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) y elaborada por el INAMU para los próximos diez años (PIEG, 2007; Estado de la Nación, 2007)<sup>11</sup>. Concretamente, este “nudo” promueve eliminar las barreras de acceso y crear mejores condiciones para la permanencia de las mujeres en el mercado laboral con pleno reconocimiento de sus derechos laborales (como jornadas, salarios y acceso a la seguridad social).

## **2.2 Cambios en el aseguramiento de la población ocupada**

Volviendo a la seguridad social, si la informalidad, al menos no agrícola, se mantuvo constante, ¿por qué entre 2000 y 2006 la proporción de ocupadas con aseguramiento propio se redujo, levemente, del 63 al 61%? A continuación, exploro respuestas a esta pregunta en términos de las ramas de actividad, primero, y del sector, público o privado, segundo. El gráfico 5 muestra la evolución según ramas de actividad consolidadas en torno a los principales sectores de la economía, en el conjunto de la población ocupada asalariada. Entre 2000 y 2006 las ramas de actividad más importantes para la población ocupada en general, fueron los servicios (sector terciario), seguidas por la agricultura (sector primario) y la industria (sector secundario). De 1 860 212 ocupados/as, 1 206 636 están en el sector terciario, 629 554 hombres y 577 082 mujeres. Lo que ocurra en este sector en materia de calidad del empleo en general, y de la seguridad social en particular, es, por lo tanto clave.

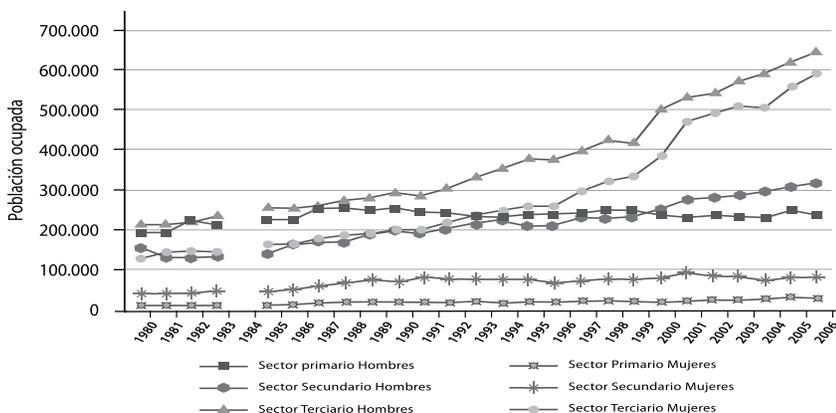
Históricamente, la importancia relativa de estas ramas fue distinta para hombres y mujeres. Entre 2000 y 2006, el sector terciario creció, tanto para hombres como para mujeres. El sector secundario creció a un ritmo mucho menor y solo entre los hombres. El sector primario tuvo un muy pequeño

---

11 En el “juicio grupal ponderado” realizado entre expertas, el acceso y la permanencia en el mercado laboral se ubicó en el segundo lugar, y la superación de las brechas de ingreso en el cuarto lugar, de un total de diez objetivos seleccionados de una lista de casi 40 asuntos, todos de vital importancia. En las consultas posteriores realizadas con autoridades, organizaciones de sociedad civil, funcionarios/as y mujeres en general, ambos fueron recurrentemente mencionados como prioridades (véase, PIEG, 2007).

incremento entre las mujeres y una cierta evidencia una tendencia a la recuperación entre los hombres.

**Gráfico 5.** Evolución de la población ocupada por Sector de Actividad. 1980-2006, en números absolutos

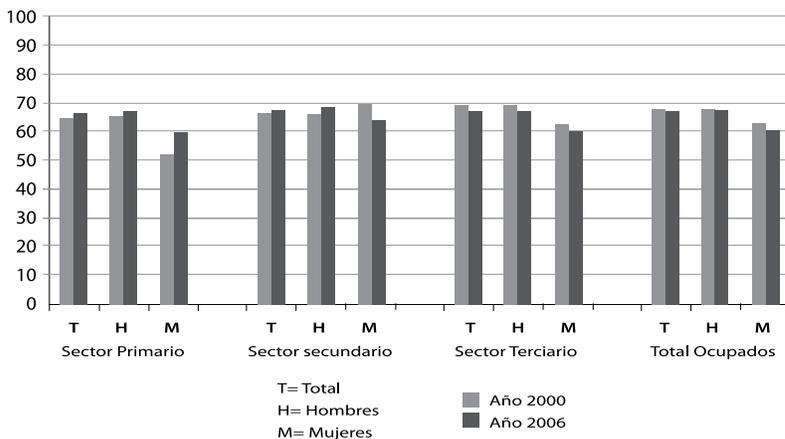


Fuente: Elaboración propia, con base en INEC.

El gráfico 6 presenta la situación de aseguramiento según sectores de actividad y sexo en 2000 y 2006. Me enfoco en el aseguramiento propio, dado que de acuerdo con la normativa vigente es el que deberían tener estas personas. Entre 2000 y 2006, se produjo un leve descenso del aseguramiento propio. A pesar de que hubo avances normativos que establecieron la obligatoriedad del aseguramiento de trabajadores y trabajadoras independientes y le dieron a la CCSS instrumentos para ampliar la cobertura, y aunque la cobertura promedio del 67% es alta en el escenario regional, esta ampliación no se ha dado: si bien se ha ampliado la cobertura a quienes trabajan independiente, se ha reducido la de las personas asalariadas, arrojando un balance global negativo. Mientras la reducción entre los hombres fue de menos del 1%, entre las mujeres fue de más del 2%.

En general, el aseguramiento es mayor en los sectores secundario y terciario, que en el primario. Sin embargo, entre 2006 y 2007 el porcentaje del aseguramiento propio varió considerablemente entre ramas y sectores.

**Gráfico 6.** Población ocupada con aseguramiento propio según sector económico y sexo, 2000 y 2006 en porcentajes

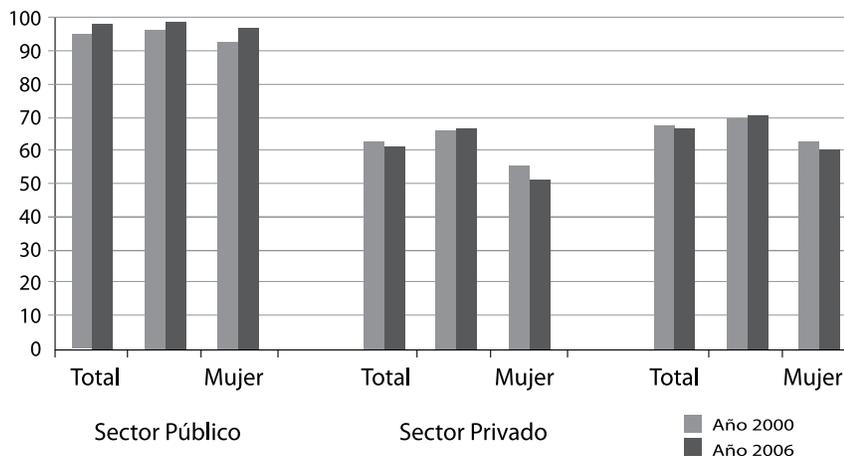


Fuente: Elaboración propia, con base en INEC.

En el primario el aseguramiento aumentó y mucho más entre las mujeres que entre los hombres. Por el contrario, en el sector terciario el aseguramiento disminuyó, tanto entre los hombres como entre las mujeres, situación muy preocupante dado el dinamismo del sector en materia de creación de empleo, lo que estaría reflejando la importancia del trabajo asalariado informal y del autoempleo. Finalmente, en el sector secundario el aseguramiento propio aumentó levemente entre los hombres, pero se redujo más entre las mujeres. A partir de estos cambios, en el 2006, la proporción de mujeres con aseguramiento propio en el sector primario era casi tan alta como en el sector terciario, y solo levemente inferior al sector secundario.

Si desglosamos el aseguramiento según sector institucional, el aseguramiento directo supera al 90% en el sector público, y se ubica por encima del 60% en el privado (gráfico 7). Entre 2000 y 2006, el aseguramiento propio en el sector público aumentó, tanto entre los hombres como entre las mujeres, siendo cercano al 100%. En cambio, en el sector privado el aseguramiento propio aumentó levemente entre los hombres (0,7%) pero se redujo en un 4% entre mujeres.

**Gráfico 7.** Población ocupada con aseguramiento propio según sector institucional y sexo, 2000 y 2006 en porcentajes



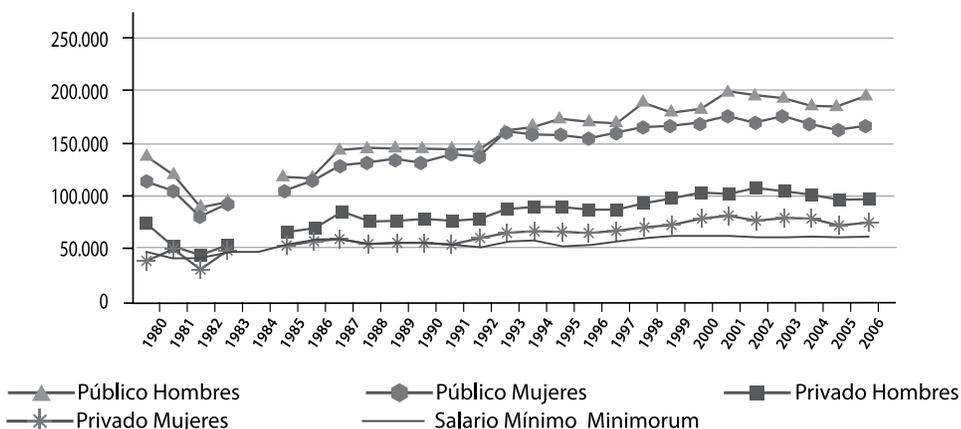
Fuente: Elaboración propia, con base en INEC.

En suma, se identifica una reducción del aseguramiento propio en el sector privado, tanto debido a las ramas del sector terciario para hombres y mujeres, y del sector secundario para las mujeres, que debe ser atendida.

### 2.3 Cambios en los ingresos del trabajo

Hasta la presente administración de gobierno, la reducción de los costos del trabajo no había sido manifiestamente planteada durante el período como medida explícita de política pública por impulsar desde el Gobierno (MTSS, 2007). Más bien, el ajuste de los costos había tenido, y continúa teniendo lugar, mediante el estancamiento de los salarios y la informalización (es decir, reducción de costos de facto antes que de derecho) de la producción. Así, desde 1998 los salarios promedio permanecen básicamente estancados en el sector público y muestran una ligera caída en el privado. El salario mínimo, por su parte, permanece básicamente estancado desde 1985 (gráfico 8).

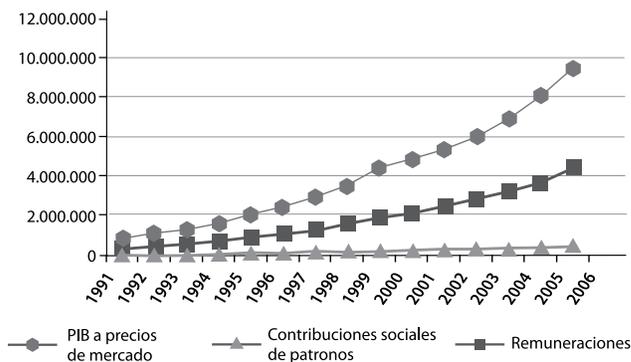
**Gráfico 8.** Salario promedio mensual por sexo según sector y m<sup>ínimo</sup> de ley, 1980-2006, en colones del 2000



Fuente: Elaboración propia, con base en INEC y MTSS.

Esta evolución de los salarios no se corresponde con la evolución de la economía. Desde inicios de los años 90, el PIB ha crecido sustancialmente mientras la masa salarial ha tendido a distanciarse sistemáticamente de dicho crecimiento (gráfico 9). Las contribuciones a la seguridad social se han mantenido constantes, y el leve incremento se debe a aumento de la masa salarial y no a nuevos impuestos o cotizaciones.

Si analizamos los ingresos de manera desagregada según sexo, encontramos una situación similar a la que existe en el conjunto de América Latina, donde la brecha entre hombres y mujeres es significativa, y donde “los estudios permiten constatar que en todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben ingresos más bajos que los hombres. Estas diferencias aumentan con la edad y la calificación, siendo mayores en los niveles superiores de instrucción” (Marco, 2004:20). Sin embargo, si el promedio de la brecha regional es del 40% de los ingresos a favor de los hombres, en Costa Rica la brecha es en promedio inferior y se ubica en el 30% (Estado de la Nación, 2007).

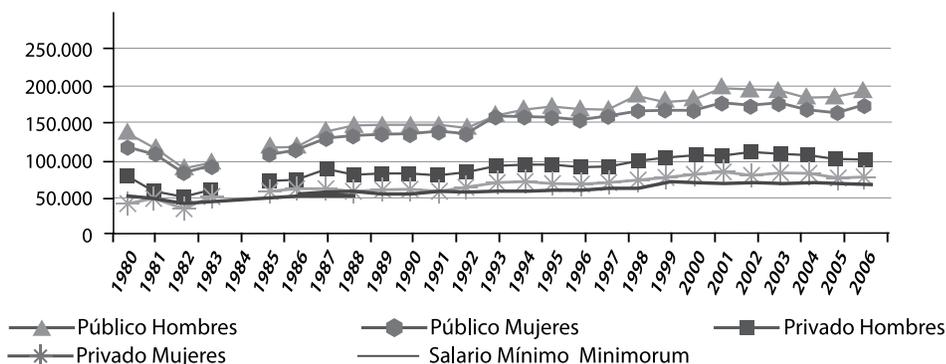
**Gráfico 9.** Evolución del PIB y de las remuneraciones al trabajo, 1991-2005

Fuente: BCCR.

En forma agregada, las mujeres tienen niveles de ingreso menores, tanto en el sector público como en el privado, aunque las brechas son mayores en el sector privado que en el público (véase, gráfico 10). En colones constantes del 2000, esta brecha en el 2006 era de 23 000 colones en el sector privado, y de 26 000 en el público. Estas brechas reflejan factores externos al mercado laboral (como diferencias en el tipo de educación obtenido por parte de hombres y mujeres), y endógenos al mercado laboral (concentración en ocupaciones peor pagadas, menor acceso a puestos superiores, interrupciones en la carrera laboral, y discriminación directa en el mercado laboral, mediante la cual a igual trabajo, diferente remuneración entre hombres y mujeres. Entre los numerosos instrumentos internacionales existentes en esta materia, las brechas de ingreso violan directamente el Convenio 100 (1951) de la OIT, que establece igual remuneración por trabajo de igual valor (Marco, 2004).

Además de las brechas de ingreso, los estudios disponibles sobre desigualdad llaman la atención acerca de la creciente dispersión de horas laborales entre hombres y mujeres, debido a que ellas se incorporan, en promedio, menor número de horas. Esta situación no favorece sus ingresos y en gran medida explica el aumento de la desigualdad de ingresos en el país durante el período 1988 y el 2004 (Trejos y Gindling, en Estado de la Nación, 2007).

**Gráfico 10.** Salario promedio mensual por sexo según sector y mínimo de ley, 1980-2006, en colones del 2000



Fuente: propia con base en INEC y MTSS.

Junto con el autoempleo, el trabajo independiente, el trabajo tiempo parcial (generalmente informal) constituyen estrategias para lidiar con la tensión entre trabajo remunerado y no remunerado. Estas estrategias “conciliatorias” compensan la debilidad o ausencia de políticas públicas orientadas a tales fines, con consecuencias negativas no estimadas para la calidad del empleo en general, y las remuneraciones y protección social en particular.

En su conjunto, y dada la estrecha relación existente entre los ingresos al trabajo y los montos de pensiones obtenidos, de no incidir en las brechas de ingreso, las mujeres tendrán pensiones por debajo de las recibidas por los hombres.

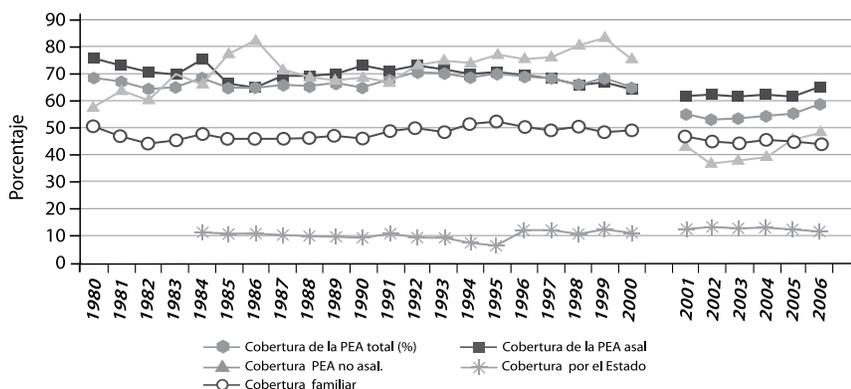
### 3. Seguridad social: cobertura y acceso a transferencias y servicios

Antes de presentar un análisis desagregado según sexo, a continuación presento la evolución de cobertura en salud y en pensiones, distinguiendo entre tipos de aseguramiento. Al inicio del período considerado en este estudio, la CCSS introdujo, en el 2000, un sistema centralizado de información que

eliminó duplicaciones en el registro de la población asegurada. Esto explica la aparente caída del aseguramiento en el 2001, tanto en salud como en pensiones.

En salud, como porcentaje de la PEA, la cobertura actual es del 60% (casi el 70% entre personas asalariadas y cerca de la mitad entre independientes); la familiar es de más del 40% y la no contributiva para población de escasos recursos del 10% (gráfico 11). En su conjunto, este seguro alcanza una cobertura básicamente universal, aunque los tipos de aseguramiento definen el tipo de prestaciones a los que tiene acceso la población.

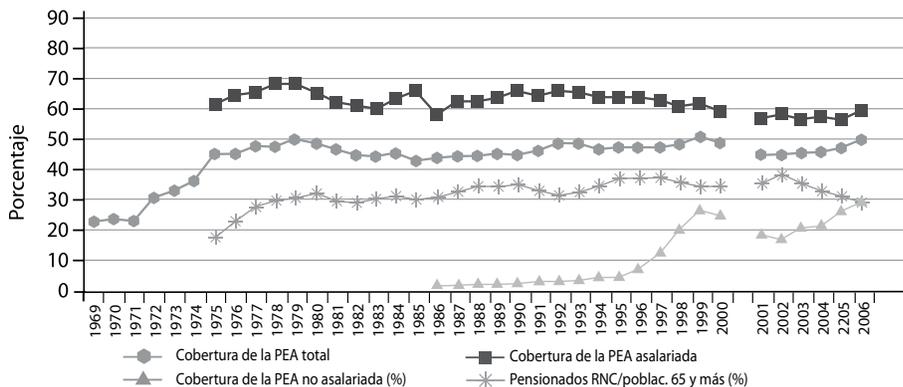
**Gráfico 11.** Cobertura del seguro de salud, 1980-2006, según tipo de aseguramiento



Fuente: Estimación propia, con base en INEC.

En pensiones, la cobertura contributiva no alcanzó el nivel de 1980 hasta 1999 (50% de la PEA) (gráfico 12). En el 2006, la cobertura se ubica en el mismo nivel respecto del 2000, previa “depuración” de la información relativa a la población asegurada realizada en ese momento. Sin embargo, al desglosar los tipos de aseguramiento, vemos que el aseguramiento asalariado aumentó levemente, el aseguramiento no asalariado ha tenido un aumento mayor y el régimen no contributivo ha disminuido.

**Gráfico 12.** Costa Rica: Cobertura del seguro de pensiones, 1969-2006

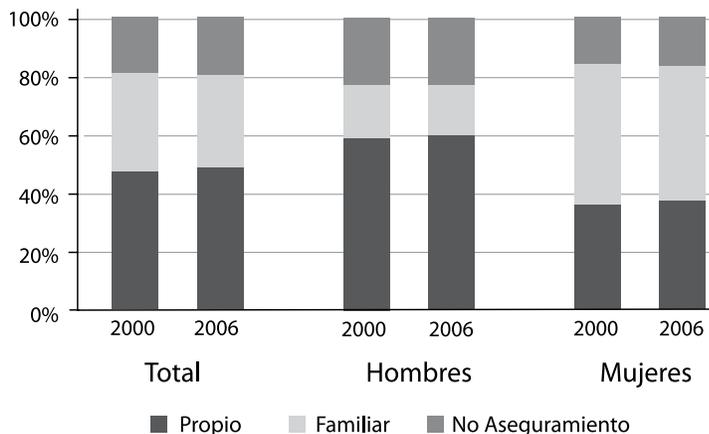


Fuente: CCSS.

### 3.1 Tipo de aseguramiento y equidad de género entre la población en general

Entre 2000 y 2006, la composición del aseguramiento entre la población de 12 años o más, se ha mantenido básicamente igual (gráfico 13). Cerca del 60% de los hombres tienen aseguramiento propio, menos del 10% aseguramiento familiar, y más del 10% no tienen aseguramiento. Entre las mujeres, en cambio, menos del 40% tiene aseguramiento propio, menos del 10% carece de aseguramiento, y más del 20% tiene aseguramiento familiar.

**Gráfico 13.** Población de 12 años y más según condición de aseguramiento y sexo, 2000 y 2006 en porcentajes



Fuente: Elaboración propia, con base en INEC.

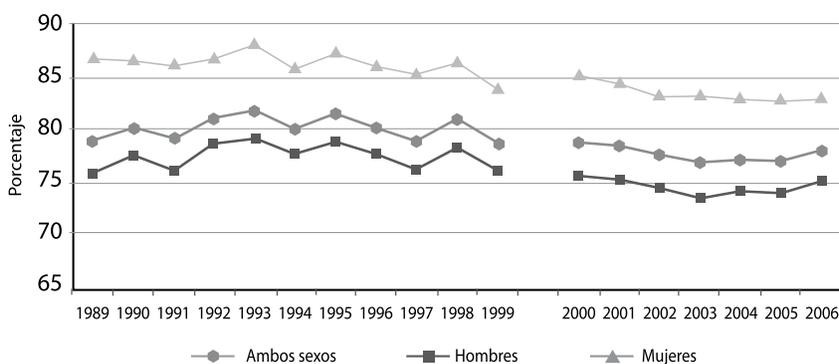
Los datos presentados en el gráfico 13 agrupan dos tipos de situaciones muy distintas desde el punto de vista del aseguramiento: personas ocupadas o que buscan trabajo, y personas dedicadas al trabajo no remunerado. Seguidamente, comenzamos por la población ocupada, entre quienes, a partir de la normativa vigente en Costa Rica, y poniendo entre paréntesis la informalidad del empleo, se esperaría encontrar aseguramiento propio.

### 3.2 Tipo de aseguramiento y equidad de género entre la población ocupada

A lo largo del período considerado, en materia de cobertura las mujeres ocupadas mantuvieron una ventaja con respecto a los hombres ocupados (gráfico 14). Durante el período examinado, el aseguramiento total se ha mantenido en torno al 78% de la población ocupada. Si lo desagregamos entre hombres y mujeres, vemos que el aseguramiento masculino se ha mantenido

constante en torno al 76%, mientras que el femenino ha descendido levemente, del 85% en el 2000, al 83% en el 2006. Aun así, en el 2006, solo el 17% de las mujeres ocupadas carecía de cualquier tipo de seguro social, en comparación al 25% de los hombres. Para las ocupadas, la cobertura no es, en sí misma, un factor de inequidad entre hombres y mujeres, sino que, por el contrario, son las mujeres las que logran mayores grados de acceso.

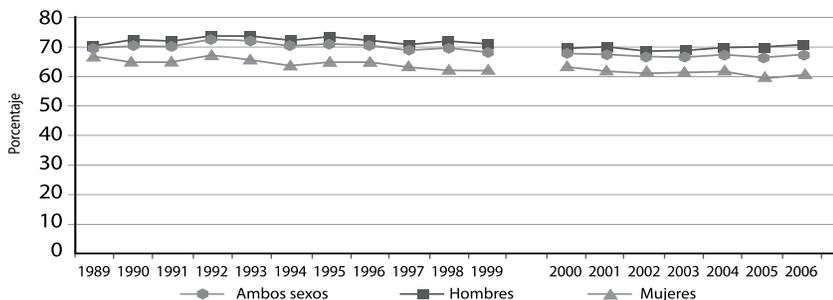
**Gráfico 14.** Evolución de la condición de aseguramiento de la población ocupada, 1989-2006



Fuente: CCSS.

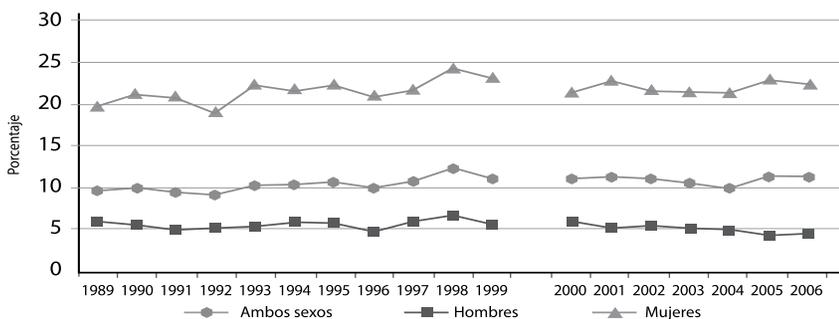
Lo que sí constituye un factor de inequidad es el tipo de aseguramiento, concretamente, la mayor importancia relativa del aseguramiento familiar en comparación al aseguramiento propio entre las mujeres. Aun tratándose de ocupadas, este es considerablemente menor entre las mujeres, mientras el familiar es considerablemente mayor. En el 2006, el 70% de los ocupados tenía un seguro social propio en comparación al 60% (gráfico 15). Por el contrario, ese mismo año, solo un 5% de los hombres tenía aseguramiento familiar, en comparación a un 23% de las mujeres (gráfico 16).

**Gráfico 15.** Evolución de la condición de aseguramiento *propio* de la población ocupada 1989-2006



Fuente: CCSS.

**Gráfico 16.** Evolución de la condición de aseguramiento *familiar* de la población ocupada, 1989-2006



Fuente: CCSS.

Esta importancia relativa tan alta del aseguramiento familiar entre las mujeres tiene varias consecuencias, tanto en materia de salud como de pensiones. El aseguramiento familiar no representa ninguna limitación para acceder a los servicios de salud: las aseguradas familiares tienen acceso a servicios médicos; no obstante, no lo tienen a las transferencias en dinero. Quiere decir que estas ocupadas carecen de subsidios frente a enfermedades y licencias por maternidad. En pensiones, estas ocupadas no se encuentran cotizando para una pensión por vejez, y carecerán de pensión si sufrieran una incapacidad. En tanto aseguradas familiares, pueden aspirar solamente a una pensión por viudez, la cual, además de estar sujetas a que el asegurado directo cotice y cumpla con los requisitos, está sujeta a que se mantenga la relación de pareja y a que exista dependencia económica definida como ausencia de ingresos –es decir, un criterio irracionalmente estricto, dado que la dependencia económica puede existir en presencia de un segundo ingreso complementario–. Como si esto fuera poco, las pensiones por viudez se definen en función de la edad de la beneficiaria, y es considerablemente menor que una pensión por vejez.

La proporción de aseguradas familiares entre las ocupadas se ha mantenido constante. A pesar de que fue una de las principales, sino la principal medida en la agenda del INAMU durante la última reforma negociada en el 2005, no se observan avances. Al contrario, se observa un retroceso reflejado en el aumento del no aseguramiento en la población ocupada en general, y entre las mujeres en particular (del 15% en 2000, al 17% en 2006). Quiere decir que actualmente, como en el 2000, además de aumentar la proporción de ocupadas aseguradas, es necesario reducir la proporción de ocupadas con aseguramiento familiar y aumentar el aseguramiento propio. La meta debería ser que el total de las ocupadas tenga aseguramiento propio.

### **3.3 Tipo de aseguramiento entre las personas con trabajo no remunerado**

En el año 2006 había cerca de un millón de mujeres de 12 años o más sin trabajo remunerado. Entre estas, una alta proporción eran mujeres amas de casa. Entre 2000 y 2006, la situación de aseguramiento se mantuvo igual, con un 60% de mujeres aseguradas familiares, un 24% con aseguramiento propio (255 810 mujeres), y un 15% sin aseguramiento (155 531 mujeres).

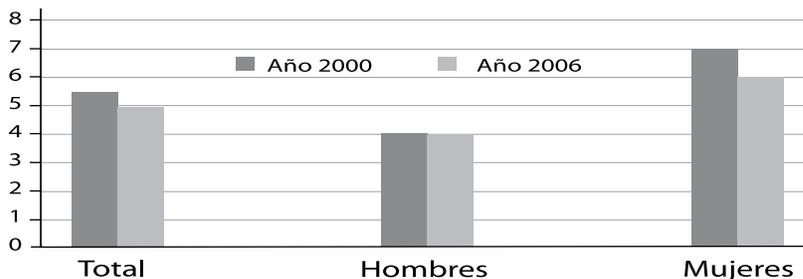
Esta es la población más vulnerable a los cambios en los vínculos de pareja y la que, como se discute seguidamente al abordar el tema de pensiones, tiene mayor precariedad para tener un ingreso ante la vejez o la invalidez.

Aunque no tienen trabajo remunerado, las amas de casa tienen la posibilidad de asegurarse contributivamente, mediante un seguro llamado “voluntario” (véase anexo por detalles de contribuciones y financiamiento). El que actualmente, en ausencia de medidas explícitamente dirigidas a promover el aseguramiento propio entre esta población, un cuarto de ellas lo tienen, sugiere que es posible profundizarlo. Implicaría, por ejemplo, promover un debate público acerca de la importancia de que las familias destinen recursos a este tipo de aseguramiento, previamente situaciones imprevistas, afectivas y económicas, en el mediano y largo plazo.

### **3.4 El aseguramiento entre la población pobre**

¿Qué ocurre con la cobertura de los programas de aseguramiento no contributivo, uno en salud (seguro por el Estado) y otro en pensiones (Régimen No Contributivo o RNC), para personas en condiciones de pobreza o condiciones especiales como discapacidades severas? En 2006, un 5% de la población de 12 años y más tenía seguro por el Estado, 171 390 personas, siendo más importante para las mujeres (6%) que para los hombres (4%) o 66 205 hombres en comparación a 105 185 mujeres. Sin embargo, llama la atención que entre 2000 y 2007 este seguro tuvo una reducción del 1% entre las mujeres, lo cual hace que el número de aseguradas se mantuviera prácticamente estancado entre ambos años (102 264 y 105 185 en 2000 y en 2006, respectivamente, a pesar de que en el 2006 la cantidad de mujeres de 12 años o más en condiciones de pobreza, había aumentado en 306 493 con respecto al 2006) (gráfico 17).

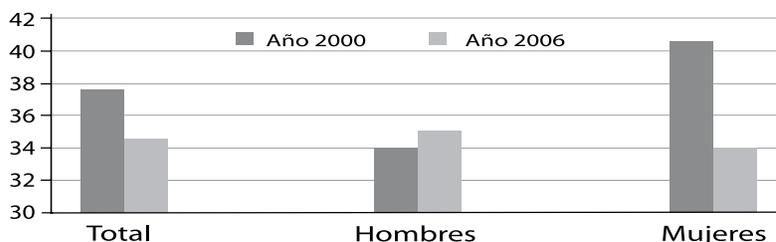
**Gráfico 17.** Población de 12 años y más con seguro por el Estado, 2000 y 2006, en porcentajes



Fuente: Estimación propia, con base en INEC.

En pensiones, considerando la proporción de personas adultas mayores en condiciones de pobreza que reciben RNC, se produjo una reducción drástica entre las mujeres en particular: del 40% en 2000, al 34% en 2006; mientras, entre los hombres aumentaba levemente (gráfico 18).

**Gráfico 18.** Población de 65 años y más en condición de pobreza que se encuentra pensionada por el Régimen No Contributivo 2000 y 2006



Fuente: Estimación propia, con base en INEC.

Los resultados arrojados por la encuesta de hogares llaman la atención, especialmente si tenemos en cuenta que en la reforma del año 2000 quedó plasmado el acuerdo de asignar las pensiones del RNC mediante un criterio de afirmación positiva a favor de las mujeres adultas mayores (Castro Méndez, 2000), las cuales en el año 2006 representaban un 53% de las personas pobres adultas mayores. Si lo observamos en números absolutos, además, la cantidad de personas adultas mayores en condiciones de pobreza, pasó de 54 010 en el año 2000, a 75 407 en el año 2006, aumentando así en 11 403 hombres y 10 093 mujeres más que en el año 2000.

¿Cuáles han sido las transformaciones más relevantes que han tenido lugar en la seguridad social, y que contribuirían a explicar continuidades y cambios en materia de aseguramiento? En la siguiente sección abordo este tema, primero en cuanto a las pensiones de IVM, para luego hacerlo en materia del seguro de salud.

#### **4. Pensiones: cambios recientes e implicaciones para la equidad de género**

En América Latina se han llevado a cabo tres tipos de reformas estructurales —es decir, en el diseño institucional— de los sistemas de pensiones: los que sustituyeron el sistema público de reparto y beneficio definido, por uno de capitalización individual y contribución definido, pero beneficio sujeto a los aportes y sus rendimientos financieros (como es el caso de Chile y, en América Central, de todos los países, con excepción de Costa Rica); los que con algunas reformas mantuvieron el sistema público de contribución y beneficio definido, pero crearon un sistema privado paralelo con el que el sistema público tiene que competir (como ocurre en Colombia); y los que crearon sistemas mixtos, en los que existe una combinación del sistema público previo, con un componente de capitalización individual complementario (como en Uruguay o Costa Rica). Además, algunos países han llevado a cabo reformas no estructurales dentro de los sistemas públicos, orientadas a mejorar aspectos como el equilibrio financiero y la cobertura (es el caso de Brasil que solo ha realizado reformas no estructurales, y de Costa Rica, que ha combinado reformas estructurales y no estructurales) (Mesa-Lago, 2004).

En Costa Rica las transformaciones o reformas sucesivas, en 2000 y en 2005, fueron producto de procesos de diálogo social que siguieron a fracasos iniciales por introducir reformas “desde arriba”<sup>12</sup>. Como resultado, primero, se creó un fondo individual de pensiones relativamente pequeñas en proporción a las colectivas, financiadas con una reorientación de contribuciones ya existentes, y con participación empresarial. Segundo, se realizó un ajuste progresivo en los montos de las pensiones permitió restablecer la sostenibilidad financiera de las siguientes cuatro décadas, mejorando las pensiones de 8 de cada 10 personas aseguradas. Tercero, se fortalecieron los mecanismos de gestión (Castro Méndez, 2000; Martínez Franzoni, 2008<sup>13</sup>).

La negociación que dio lugar a primera reforma se inició en el marco de la Concertación Nacional de 1998<sup>14</sup>. Esta arrojó muy pocos acuerdos, uno de ellos en pensiones, los cuales se expresaron en una ley que fue intensamente cabildeada por los sindicatos: la *Ley de Protección al Trabajador* (2000). Esta ley creó un sistema multipilar de pensiones, manteniendo el seguro de pensiones colectivo de la Caja (IVM); creando un pilar de pensiones individuales de carácter obligatorio para trabajadores/as asalariados/as; y definiendo un conjunto innovador de medidas de fortalecimiento del pilar colectivo. El acuerdo se basó en un original diseño: el segundo pilar de capitalización individual se creó con financiamiento empresarial, reorientando contribuciones o intereses a contribuciones ya existentes. El primer pilar de reparto no se redujo sino que se fortaleció, en particular con instrumentos no judiciales para reducir evasión y subdeclaración. El tercer pilar se mantuvo como individual, privado y voluntario, y como cuarto pilar se introdujeron

- 12 El antecedente inmediatamente previo a la reforma del 2000 fue un intento fracasado de reducción del monto de las pensiones llevado a cabo durante la administración del PLN a cargo de Figueres hijo (1994-98). De igual manera, previo a la negociación del 2004 que llevó a la reforma del 2005, la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial de la CCSS habían impulsado un paquete de cambios en las contribuciones y pensiones.
- 13 Ambos estudios son bastantes detallados desde el punto de vista técnico, y del detalle normativo de estas reformas.
- 14 La administración Rodríguez (1998-2002) promovió la apertura de monopolios públicos en electricidad y telecomunicaciones. Pero había sido elegida por escaso margen y para generar el apoyo social requerido, convocó a sectores sociales y productivos a discutir esas y otras propuestas de política pública bajo la llamada Concertación Nacional Programática, de la cual el PLN se abstuvo de participar. En materia de política social se discutieron cambios en la conducción político-institucional del FODESAF y transformaciones en pensiones.

medidas para fortalecer el acceso al régimen no contributivo de pensiones ya existente (Castro Méndez, 2000; Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Promovidas por sindicatos y apoyados por empresarios, la reforma incluyó medidas que tendieron puentes entre incluidos y excluidos de la protección social, extendiendo, concretamente, la obligatoriedad de los seguros sociales al trabajo independiente en un plazo de cinco años a partir del 2000, y con contenido financiero mediante un porcentaje del superávit de varias empresas del Estado –lo cual no se ha hecho hasta el momento.

Del conjunto de las medidas, las que se implementaron de inmediato fueron las relacionadas con la creación del segundo pilar de pensiones, no así, las relacionadas con el fortalecimiento de IVM y la expansión de cobertura. Así quedó documentado cuando, cuatro años después, en el 2004, un nuevo proceso de negociación creó condiciones para la rendición de cuentas acerca de lo realizado por la CCSS durante los años previos. Particularmente tímida fueron la utilización de mecanismos no judiciales para reducir evasión y subdeclaración, y el aumento de la cobertura entre las personas trabajadoras independientes.

Durante la administración Pacheco (2002-2006), fue nuevamente en materia de pensiones que se produjeron acuerdos tripartitos, los cuales introdujeron cambios en cotizaciones y montos de pensión, sin precedentes desde la creación del seguro social. El detonante de la reforma fue el desequilibrio financiero previsto en el corto plazo por la Gerencia de Pensiones y la Dirección Actuarial de la CCSS<sup>15</sup>. Esta reforma previno el desequilibrio financiero del régimen de IVM a partir de medidas relacionadas con los aportes y los beneficios, pero realizados con un alto grado de progresividad. Es importante subrayar que en la negociación que permitió la elaboración de una propuesta posteriormente aprobada por la junta directiva de la CCSS, además de los actores laborales y empresariales, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) tuvo un papel muy importante para evitar retrocesos y promover avances en materia de afirmación positiva y equidad de género. Ejemplos de uno y otro caso se mencionan luego.

---

15 Es un desequilibrio actuarial y no financiero, dado que es un desequilibrio previsto para el futuro en función de los ingresos y egresos esperados, de acuerdo con un conjunto de supuestos relativos a las tendencias demográficas y laborales. Sin embargo, en seguros basados en los ahorros de largo plazo, un desequilibrio previsto para los diez años siguientes constituía una situación alarmante.

La negociación que condujo a la reforma estuvo marcada por altos grados de tensión entre dos posiciones: una orientada a reducir costos mediante una drástica disminución de las pensiones<sup>16</sup> y un leve aumento de cotizaciones; otra orientada dispuesta a aumentar cotizaciones, opuesta a reducir pensiones, y muy enfocada en la necesidad de aumentar la eficiencia administrativa de la CCSS. La primera posición fue promovida por la Gerencia de Pensiones de la CCSS (aunque no de la Presidencia Ejecutiva de dicha institución que guardó distancia de la postura de la Gerencia), el Ministerio de Trabajo, el sector empresarial, los solidaristas y una parte del cooperativismo. La segunda posición fue promovida por los sindicatos, una parte del cooperativismo y el INAMU.

Ante la polarización de posiciones, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo un papel importante en contribuir a elaborar un diagnóstico sobre la real situación financiera de la CCSS, así como ayudar a consolidar propuestas satisfactorias para ambas posiciones. El diagnóstico contribuyó a mostrar que, efectivamente, una mayor eficiencia administrativa podía reducir parte del desequilibrio actuarial en las finanzas de la CCSS, pero también que, siendo condición necesaria, era insuficiente: se requería modificar contribuciones y pensiones. Junto con asesores y asesoras de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, de la Defensoría de los Habitantes y de los sindicatos, el apoyo técnico de la OIT contribuyó a consolidar una propuesta que recogiera las visiones y los puntos no negociables de cada sector, y que posteriormente fue aprobada básicamente sin cambios por las autoridades de la CCSS, en mayo de 2005.

Así, en materia de aportes, se acordó aumentar el porcentaje de cotizaciones, desde 1947, equivalente al 7,5% sobre la planilla laboral. El acuerdo fue realizar un aumento gradual de cotizaciones hasta llegar a un 10,5%, condicionado a que las autoridades de la CCSS logran mejorar en materia de cobertura en general, y entre trabajadores independientes, y en particular las mujeres. El aumento se realizará en forma gradual entre el 2009 y 2035, a razón de medio punto cada 5 años, distribuido entre Estado, trabajadores y empleadores<sup>17</sup>.

---

16 Del 52% al 46,5% del salario empleado para estimar la pensión o salario “de referencia”.

17 Cuando las autoridades de la CCSS modificaron el reglamento de IVM (artículo transitorio del reglamento de IVM), recogieron el aumento gradual aunque no el condicionamiento a los aumentos en cobertura y recaudación.

Un segundo cambio adoptado en el 2005 fue pasar de estimar los montos de las pensiones en función de los mejores 48 salarios entre los últimos 60 (a su valor nominal), a considerar las últimas 240 cotizaciones (a su valor real, actualizadas de acuerdo con la inflación). Este cambio es muy positivo para las finanzas de la CCSS, dado que introduce un desestímulo a la subdeclaración de ingresos<sup>18</sup>. Pero también para las personas con trayectorias laborales discontinuas y/o con ocupaciones menos calificadas, para quienes los ingresos suelen ser mejores al inicio que al final de su vida laboral (por ejemplo, entre trabajadores de la construcción y entre servidoras domésticas).

En tercer lugar, y el cambio más importante desde el punto de vista de la equidad y la progresividad, coherente con el principio constitucional de solidaridad de la seguridad social, fue el pasar de montos de pensiones (o “tasas de reemplazo”) únicas (60% nominal o 52% real) a escalonadas de manera progresiva (a mayores ingresos, menores tasas)<sup>19</sup>. Estas tasas se definieron entre el 48% para quienes tienen ingresos igual o mayores a los ocho salarios mínimos, y el 57% para quienes tienen ingresos igual o menores a los dos salarios mínimos<sup>20</sup>. Este cambio permitió reducir el costo global de las pensiones, paralelamente a un aumento real de la tasa de reemplazo de un 80% de quienes contribuyen a seguridad social y cuyos ingresos están por debajo de los dos salarios mínimos (Martínez Franzoni, 2008).

En cuarto lugar, la reforma introdujo mayores opciones para acceder a la pensión, incluyendo la pensión reducida (para personas que han cotizado al menos 15 años), y una nueva forma de pensión anticipada a edad normal de retiro (a partir de menor pensión).

En su conjunto, las medidas tienen efectos negativos y positivos para las mujeres y la equidad de género. El principal aspecto negativo está asociado a la creación del segundo pilar o fondo de capitalización individual. Efecto negativo de estos fondos para la equidad de género ha sido ampliamente documentado en América Latina en su conjunto, en gran medida a partir de los países que, como Chile, llevan más tiempo operando bajo la lógica del ahorro individual para hacer frente a la vejez. A diferencia de los fondos colectivos

18 O a la “inflación” del salario, por ejemplo mediante horas extras, desde el sector público.

19 Además, existe un “tope” de pensiones que actualmente la CCSS considera eliminar. Si fuera así habría un efecto importante, regresivo, en la capacidad redistributiva de las pensiones escalonadas.

20 En total, se establecieron 7 estratos: para quienes tienen ingresos por debajo de 2 salarios mínimos; entre 2 y 3; entre 4 y 5; entre 5 y 6; entre 6 y 7; entre 7 y 8; y 8 o más.

en los cuales contribuciones y beneficios están previamente definidos como porcentaje del salario, en este tipo de fondos, la contribución es definida, pero las prestaciones no.

Dado que las pensiones se estiman en función de la combinación de aportes y esperanza de vida esperada, a igual volumen de recursos contribuidos, en los fondos de ahorro individual, menores son las pensiones que reciben las mujeres, en razón de que “se establece la utilización de tablas actuariales que hacen distinciones entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones”, a lo cual todavía se suma la diferencia de años en la edad de jubilación entre hombres y mujeres (Marco, 2004:7)<sup>21</sup>. Como la esperanza de vida no es función exclusiva del sexo, sino, también, de las condiciones de vida asociadas al nivel socioeconómico de las personas, las tablas actuariales según sexo generan un subsidio desde las mujeres de menores ingresos (que viven menos que el promedio de las mujeres, hacia los hombres de mayores ingresos, que viven más que el promedio de los hombres).

La necesidad de reformas ha sido planteada por la CEPAL y por otros actores, como condición para eliminar una medida discriminatoria y reducir la inequidad y la pobreza entre las adultas mayores (Marco, 2004). Comparado con países en los cuales los fondos privados reemplazaron a los públicos, en Costa Rica este efecto negativo sería menor, debido a la permanencia de un primer pilar colectivo, responsable de la mayor parte del valor de las pensiones. Aun así, y anticipando la existencia de personas pensionadas por este régimen, es preciso corregir este mecanismo discriminatorio. Una alternativa es estimar estas pensiones a partir de tablas de mortalidad únicas para ambos sexos, idea que se ha sugerido en la Unión Europea y se recomienda desde estudios realizados por la CEPAL (Montaño, 2004).

Entre los efectos positivos de las transformaciones recientes, la definición de pensiones escalonadas incide, positivamente, en las mujeres, dado que sus niveles de ingreso son en promedio menores a los de los hombres. La progresividad socioeconómica es, por lo tanto, también progresividad de género. Además, la diversificación de “salidas” mediante la pensión reducida (150 cuotas) y mediante la pensión anticipada, pero con reducción de pensión

---

21 Concretamente, “el fondo acumulado se divide por el número de años entre la jubilación y la expectativa de vida promedio, una para los hombres y otra para las mujeres. De esta manera, la mayor esperanza de vida de las últimas se convierte en una desventaja, ya que determina que su fondo acumulado tenga que dividirse en por un número mayor de años, con el resultado de que obtienen una pensión más reducida” (Marco, 2004:35).

en lugar de exigencia de un mayor número de cotizaciones, es particularmente importante para las mujeres. La pensión reducida es particularmente útil para mujeres que han tenido un ingreso tardío y/o las repetidas interrupciones en la participación laboral, en virtud de la maternidad y cuidado de niños y niñas u otras personas. La nueva pensión anticipada es útil para quienes ingresaron temprano en el mercado laboral, pero tuvieron una menor formalidad del empleo a lo largo de su vida laboral; es decir, trabajadores y trabajadoras del sector privado.

En segundo lugar, aunque sea una afirmación positiva relativamente pequeña, el que se hayan mantenido las diferencias en el número de cotizaciones requeridas para acceder a la pensión por parte de hombres y mujeres de la misma edad, es un efecto favorable a la equidad de género. Esta afirmación positiva se fundamenta en la llamada “doble jornada” de trabajo femenino, remunerada y no remunerada, y, aunque en este caso es relativamente simbólica, abre la puerta para continuar dando el debate en torno a cómo se puede y debe, desde la seguridad social, reconocer el trabajo no remunerado en tanto tal. A estos efectos, la presencia del INAMU en la negociación de la última reforma de pensiones, fue particularmente importante para que las autoridades y técnicos de la CCSS dejen de ver la desigualdad de género como un asunto del mercado laboral, y comiencen a verlo, también, como producto de la seguridad social.

En tercer lugar, en el marco de las medidas de ampliación de cobertura, se acordó promover campañas de divulgación de derechos especialmente dirigidas a aumentar el aseguramiento propio, especialmente entre las mujeres ocupadas. La evidencia empírica presentada previamente relativa a la evolución de la cobertura, indica que de haberse llevado a cabo las medidas acordadas –lo cual debería determinarse claramente–, estas no han dado los resultados buscados. Existiendo un proceso de negociación y acuerdos explícitos entre las partes, existe también la posibilidad de dar seguimiento, pedir cuentas, y aportar ideas para mejorar la efectividad de las medidas de ampliación de cobertura, especialmente ante las autoridades de pensiones y por parte del INAMU y de las organizaciones de mujeres.

### **Caso especial: las pensiones por viudez**

En salud, como en pensiones, el acceso familiar basado en el criterio de dependencia económica entendida como la ausencia de ingresos, es un

mecanismo de acceso muy importante para la población en general y para las mujeres en particular. En el caso de las pensiones, el acceso familiar se refleja en pensiones por muerte –tanto por viudez como por orfandad–. En el caso de las mujeres es particularmente importante ante el fallecimiento del cónyuge –o ex cónyuge, siempre que pruebe la dependencia económica mediante la existencia de pensión alimentaria –o la pareja en unión libre –siempre y cuando haya habido al menos tres años de convivencia–. En esas condiciones, la pensión es proporcional a la pensión por invalidez o vejez que recibía o hubiera recibido la persona fallecida. Las pensiones por viudez se incrementan a medida que aumenta la edad de la viuda (70% para la pensión cuando sea mayor de 60 años o inválida; 60% si es mayor de 50 años pero menor de 60 años, y 50% si es menor de 50 años).

Siendo un importante mecanismo de protección, las pensiones por viudez tienen dos problemas. Primero, se trata de pensiones estimadas en función de una proporción de una proporción del salario del asegurado. Esta proporción es definida de manera relativamente arbitraria, y frecuentemente conlleva un empobrecimiento de las mujeres sobrevivientes. Esto, porque lo que una persona necesita para vivir no necesariamente es la mitad de lo que necesitan dos (pensemos, por ejemplo, en el pago de un alquiler). Junto con las brechas salariales que afectan a las mujeres ocupadas, las pensiones por viudez así definidas, contribuyen a una mayor incidencia de la pobreza entre las adultas mayores.

Segundo, y desde el punto de vista del criterio de elegibilidad, más importante, estas pensiones no se otorgan en función del trabajo femenino no remunerado, que, a su vez, permitió que el asegurado directo generara ingresos y cotizara a la seguridad social. Por ello, estas pensiones son contingentes a la relación de hecho o de derecho que se tengan con el asegurado directo al momento del fallecimiento. Una mujer puede haber realizado trabajo no remunerado durante varias décadas, producirse una separación, fallecer el asegurado directo cinco años después, y ella quedar desprotegida.

Llama la atención que pese a ser tan determinante para las condiciones de vida durante la vejez, ante la disolución del vínculo matrimonial o la unión de hecho, la pensión es lo único que no se divide. Si el criterio de elegibilidad fuera el trabajo no remunerado realizado –antes que la dependencia económica presente–, la situación sería muy distinta, dado que las mujeres serían “titulares” de un derecho propio, y ese derecho permanecería aún con la disolución de vínculo de pareja.

## **5. Salud: cambios recientes e implicaciones para la equidad de género**

En el escenario latinoamericano, previo a las reformas, Costa Rica se destacó por tener un sistema de salud organizado en torno a principios de universalidad, pero construido en torno a la seguridad social. En marcado contraste con los países en los que la atención de la salud estuvo o está vinculada a mecanismos contributivos, encontramos un alto grado de segmentación de los servicios según ocupaciones (por ejemplo, en el Cono Sur). Durante las últimas dos décadas, lejos de disminuir, tanto en el financiamiento como en la administración y prestación de los servicios, la centralidad de la seguridad social ha aumentado.

Las transformaciones más relevantes concernieron a los modelos de atención y de gestión, y tuvieron lugar durante los años 90, especialmente a partir de 1994, con el inicio de la reforma sectorial. Esta complementó el modelo curativo históricamente dominante en la seguridad social, con servicios de atención primaria. Además, transformó el modelo de gestión, mediante cambios en la asignación de presupuestos en función de compromisos de gestión; mayor descentralización administrativa y presupuestaria, por ejemplo en las compras y la contratación de recursos humanos; y una reorganización de servicios según niveles y lugar de residencia de la población (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Entre los efectos positivos de la reforma, desde el punto de vista del acceso, el principal fue la ampliación de la cobertura mediante la creación de EBAIS en todo el país. La cobertura es la máxima en la historia del país, especialmente entre las personas de menores ingresos. El debate en torno al establecimiento de “canastas” de servicios según niveles de cotización, o de restricciones en función de estilos de vida, como la vida sedentaria o el consumo de tabaco, fue mencionado en el plan estratégico de la CCSS durante la administración Pacheco de Espriella (2002-2006). Sin embargo, generó reacciones negativas desde fuera de la institución y, hasta el momento, no se han introducido restricciones explícitas en cuanto al tipo de servicios al que acceden las personas, independientemente del tipo de aseguramiento, desde vacunas hasta cirugías.

Paralelamente al aumento de cobertura pública, entre 1991 y el 2005, el gasto privado “de bolsillo” aumentó 1,7 veces (de 9 218 a 14 663 colones constantes del 2000, cuando 1 colón equivalía a 308,18 colones) (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2007), incluyendo la compra de servicios complejos

del tercer nivel (Herrero y Durán, 2001). Los sectores medios y altos recurren crecientemente a los servicios privados, aunque contribuyan a la seguridad social. Además, cada año las personas aseguradas desembolsan cantidades no estimadas de recursos en pagar a profesionales médicos de la seguridad social para evitar las largas filas, de meses o incluso años, para obtener servicios de los cuales puede depender la vida, como cirugías o tratamientos contra el cáncer (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Entre los efectos negativos, se encuentran crecientes restricciones financieras en el seguro de salud. Estos reflejan tanto la demanda efectiva de servicios, como la mala utilización de los recursos, debido a los conflictos de interés y distintos tipos de corrupción (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

En este proceso de transformación de la política, a diferencia de un escenario negociado como el que encontramos en pensiones, en salud han sido más bien de “puertas cerradas” a la institución. Los propios funcionarios de alto nivel de la CCSS han sido los actores centrales, y han tenido escasos o ningún contrapeso externo. Esto no sería tan problemático si no fuera por dos factores: primero, porque estos funcionarios carecen actualmente de una cohesión ideológica en torno al papel que debe tener el Estado en la prestación de los servicios de salud, aun cuando sean públicamente financiados. Las autoridades políticas y el personal gerencial de la CCSS han mostrado tener diferencias de criterio con respecto a la más adecuada combinación entre mercado y Estado en la prestación de servicios: ¿debía ser esta solo pública, mixta, predominantemente privada? Explícitamente, la respuesta fue a favor de servicios principalmente propios de la CCSS. En la práctica, los distintos puntos de vista han tenido grados de incidencia y la falta de reglas de juego suficientemente claras y adecuadas para lidiar con las crecientes presiones privadas, han inclinado la balanza a una mayor presencia, no siempre transparente ni en función del interés público, de los intereses privados, muchas veces promovidos desde la propia institución (Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

Segundo, y relacionado con lo anterior, el proceso de reforma a “puerta cerrada” debilita a la institución dado que entre el interés público y las agendas de los proveedores privados, se han perdido grados importantes de autonomía. El conflicto de intereses ha conllevado problemas como las compras innecesarias o los precios excesivos, en dimensiones previamente desconocidas (Defensoría de los Habitantes y Comisión Especial Investigadora de la Asamblea Legislativa, en Martínez Franzoni y Mesa-Lago, 2003). Su

punto máximo de debate público tuvo lugar en el 2004, con los escándalos de corrupción que involucraron a dos ex presidentes y al entonces presidente ejecutivo de la CCSS (*La Nación*, 2004; Comisión de Notables, 2004).

A pesar de que falta aún mucho estudio, sí es posible afirmar que este sector de política social muestra, mucho más que cualquier otra, el debilitamiento de las coaliciones de clase detrás de los servicios públicos de salud, a favor de nuevos grupos de interés privados poderosos y cuyos recursos les han permitido, de manera creciente, “capturar” el uso de recursos públicos (Artavia, en prensa). Esta “captura” no solo tiene lugar en función de la enorme complejidad y relaciones de poder entre distintos actores involucrados en los servicios de salud, también es producto de la gran cantidad de recursos externos movilizados por el sector durante los últimos quince años<sup>22</sup>. En general, en el diseño y en la implementación de la reforma del sector salud, las organizaciones laborales han estado ausentes. Las organizaciones empresariales vinculadas al negocio privado de la salud han cabildeado en función de su propia agenda; y las propias organizaciones sindicales y profesionales de la CCSS han influido más sus propias condiciones laborales que en la política sectorial (Martínez Franzoni, 2007).

En general, ayudaría mucho contar con una evaluación compartida acerca de las fortalezas y debilidades de la reforma en función de criterios compartidos. Entre los criterios por considerar, uno central debería ser la persistente brecha entre la garantía y la tutela efectiva del acceso a los servicios de salud. Quienes tienen suficientes ingresos le hacen faltan a esta brecha saliéndose del sistema, o resolviéndolo con copagos. Así, quienes tienen menos ingresos pero también menos “voz”, se van quedando solos y cada vez más desprotegidos. La reducción del aseguramiento por el Estado podría ser uno de los resultados “duros” de las crecientes restricciones financieras que tiene el seguro por el Estado. Ese se corresponde con repetidas denuncias presentadas por organizaciones de mujeres en las consultas llevadas a cabo por el INAMU durante el año 2004, de cara a la reforma de pensiones, indicando que actualmente los servicios de salud cuentan con cuotas preasignadas de aseguramiento por el Estado, por encima de las cuales las personas no estarían siendo aseguradas, aun cuando su condición socioeconómica lo ameritara. En relación con crear condiciones para una evaluación compartida, sería útil contar con un estudio independiente que, a partir de un trabajo de campo sólido y deseablemente en distintas partes del país, documente cuál es en

22 Estos se estiman en más de US\$200 millones en préstamos de instituciones financieras multilaterales (como el Banco Mundial) y gobiernos (como Finlandia y España), además de los voluminosos recursos procedentes de las cotizaciones.

realidad la “ruta crítica” del acceso a los servicios de salud y en qué medida se acerca o distancia de la ruta formalmente establecida para dicho acceso.

### **Caso especial: las licencias por maternidad**

Las licencias por maternidad son parte de un conjunto mucho más amplio de medidas que permiten “conciliar” la maternidad y el trabajo remunerado, la vida familiar y la vida laboral. Dada la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, estas medidas están hoy en el centro de la agenda pública, tanto de países desarrollados como, de manera creciente y aunque sea retóricamente, en América Latina. Estas políticas pueden promover una conciliación secuencial (interrumpiéndose momentáneamente la vida laboral, como en el caso de las licencias por maternidad); una conciliación derivativa (delegando las responsabilidades de cuidado a servicios públicos o privados, como los centros de cuidado infantil); o una conciliación mediante la reorganización de roles (en particular entre hombres y mujeres dentro de la familia) (Durán en Martínez Franzoni y Camacho, 2007).

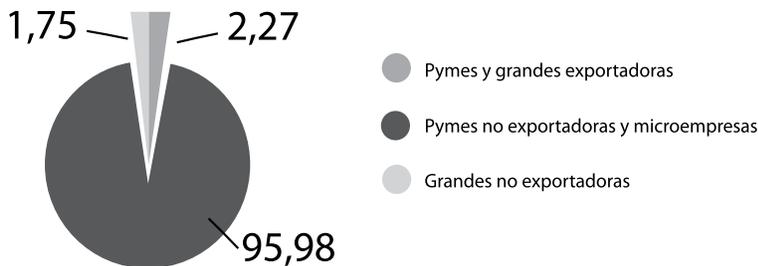
En Costa Rica, la única medida conciliatoria que forma parte de la seguridad social es la licencia por maternidad para asalariadas y trabajadoras independientes, y durante cuatro meses (uno antes y tres meses después del parto). Dejaron de ser consideradas un subsidio en 1995, lo cual permitió que durante esos cuatro meses, además de continuar recibiendo ingresos (y ya no subsidio por incapacidad), las trabajadoras continúen cotizando a la seguridad social. Una discriminación que persiste es que mientras las asalariadas reciben el total de su salario, las independientes reciben un monto definido de subsidio que en ningún caso supera a la mitad de sus ingresos.

¿En qué medida el financiamiento actual de las licencias por maternidad en el empleo representa un problema para las mujeres y para la equidad de género? A continuación abordo respuestas a esta pregunta, a partir de una visión compartida que desde el 2001 se ha venido desarrollando entre algunas autoridades, sindicatos, organizaciones de mujeres, organismos técnicos y especialistas<sup>23</sup>.

23 Retomando la inquietud planteada por la magistrada Zarella Villanueva, en el 2001 la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) organizó un foro multisectorial con el apoyo de la Internacional de Servicios Públicos, para debatir este tema. Un documento elaborado por Martínez Franzoni y Castro Méndez (2000) y estimaciones de costos realizadas por el Estado de la Nación y actualizadas durante el 2007, fueron insumos para ese foro. Como producto, se generó un primer acercamiento en torno al diagnóstico del problema y posibles soluciones.

Las licencias por maternidad se financian, la mitad por parte del empleador que contrata a la mujer embarazada, y la otra mitad por el seguro de salud; es decir, entre el Estado, los empleadores y las personas trabajadoras. Dado que el empleador debe también pagar aguinaldo (8,33%) y vacaciones (3,9%), en total cubre un costo del 88,23% sobre el salario de las trabajadoras. Si además sustituye a la trabajadora, debe cancelar el salario completo y las contribuciones de esta segunda persona, lo cual, en total, equivale al 138,23% del salario (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001). En principio, estos costos afectan más a las empresas ubicadas en las ramas más feminizadas; y es regresivo; es decir, mayor cuanto menor es el tamaño de las empresas, lo cual es relevante dada la estructura productiva del país, con más del 95% de las empresas micro, pequeñas o medianas no exportadoras (gráfico 19).

**Gráfico 19.** Estructura empresarial no agropecuaria según tamaño y destino de la producción



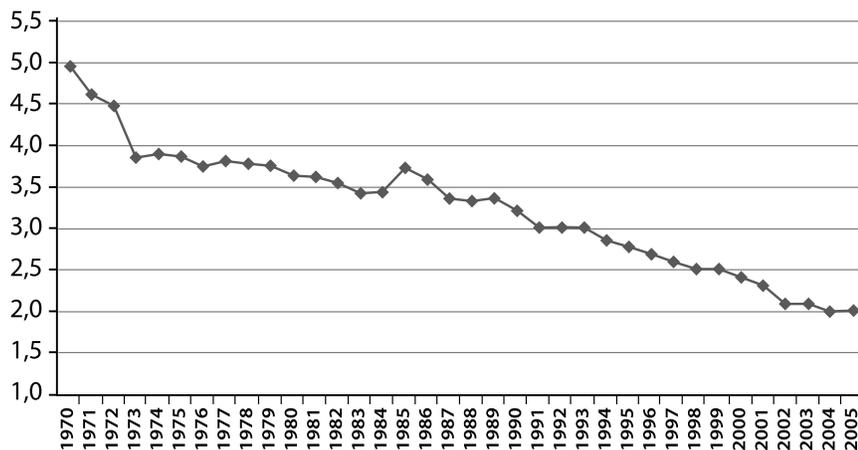
Fuente: FUNDES, en Martínez Franzoni y Castro, 2007.

En la práctica, lo que ha venido ocurriendo, como efecto negativo y no intencional de la estructura del financiamiento de la maternidad en el empleo, es el despido de mujeres sin reconocimiento de sus derechos laborales. Así ha sido repetidamente denunciado por personal vinculado a las instancias de denuncia como el Ministerio de Trabajo y el Poder Judicial (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001). Además, cuando se les consulta a los

empleadores por los costos asociados al trabajo, las licencias por maternidad aparecen como principal factor de descontento (PIEG, 2007).

Frente a estos elementos, la solución de política pública más tentadora es trasladar el total de los costos de la maternidad en el trabajo al seguro de salud; es decir, que las licencias sean financiadas completamente en manera tripartita desde el seguro de salud. Esta medida fue propuesta por la presidencia ejecutiva de la CCSS sin que mediara una estimación objetiva de los costos de las licencias por maternidad, un estudio actuarial, ni una discusión político-institucional acerca de la deseabilidad de la medida. Es, sin embargo, una medida coherente con las presiones que el actual estilo de crecimiento económico pone sobre el sector productivo —especialmente el de menor tamaño y que representa la mayor proporción de establecimientos—; esto es, reducir costos de producción para poder competir (Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2007).

Ahora, ¿es cierto que las mujeres “cuestan más” o “son más costosas” como recurrentemente se ha señalado desde el sector empresarial? ¿Qué ocurre cuando observamos los datos objetivos relativos a los costos de la maternidad en el empleo? En primer lugar, las brechas salariales entre hombres y mujeres hacen de la contratación de mujeres una fuente de abaratamiento de los costos del trabajo, estimado en un 30% (Estado de la Nación, 2007). En segundo lugar, la reducción de la tasa de fecundidad ha sido constante: solo entre 2000 y 2005, pasó de 2,5 a 2 hijos/as por mujer (véase, gráfico 20).

**Gráfico 20.** Evolución de la tasa de fecundidad, 1970-2005.

a/ Relaciona el número de nacimientos ocurridos en un período con la población femenina en edad fértil (mujeres de los 15-49 años)

Fuente: INEC, indicadores demográficos.

En segundo lugar y directamente relacionado con la caída de la tasa de fecundación, de acuerdo con estimaciones del Estado de Nación, la probabilidad de tener un trabajo remunerado y estar embarazada, se han venido reduciendo y de manera rápida. Solo entre 2000 y 2005, esta probabilidad bajó del 3 al 2% (cuadro 2), aunque es mayor en las ramas más feminizadas.

**Cuadro 2. Probabilidad de embarazo entre trabajadoras remuneradas**

	Población	Nacimientos	Probabilidades	
<b>Escenario 2005: 35,06% mujeres ocupadas</b>				
Mujeres ocupadas	623.012	15.847	Mujer embarazada ocupada P(me,moc)	0,0093
Mujeres desocupadas e inactivas	1.083.140	55.701	Mujer ocupada dentro del total de mujeres P(moc)	0,3652
Total	1.706.152	71.548	Mujer embarazada y ocupada, dentro del total de mujeres ocupadas P(me/moc)	0,0255
<b>Escenario 2000: 32,6% mujeres ocupadas</b>				
Población ocupada	476.518	14.592	Mujer embarazada ocupada P(me,moc)	0,0099
Población desocupada e inactiva	983.425	63.586	Mujer ocupada dentro del total de mujeres P(moc)	0,3263
Total	1.459.943	78.178	Mujer embarazada y ocupada, dentro del total de mujeres ocupadas P(me/moc)	0,0306

**Notación:**

**P:** Probabilidad; **MOC:** Mujer ocupada; **ME:** Mujer embarazada; **Me, MOC:** mujer ocupada y embarazada  
 Fórmula para la estimación de la probabilidad de embarazo de una mujer ocupada:  $P(me/moc) = \frac{p(me,moc)}{p(moc)}$

Fuente: Elaboración PEN con datos de la EPHM, INEC

¿Cuánto es el costo global de las licencias por la maternidad si lo estimamos como porcentaje de la planilla laboral? El cuadro 3 presenta las estimaciones realizadas por el Estado de la Nación en función de datos de encuestas de hogares del INEC. Según estas estimaciones, el costo es muy bajo: 0,29% de la planilla laboral. Si se tratara de distribuir los costos de las licencias para que no fueran pagadas individualmente por el empleador que contrata a una mujer embarazada, pero manteniendo al mismo tiempo la solidaridad contributiva en la que está basada la seguridad social, este es el porcentaje estimado que debería redistribuirse, por ejemplo, entre el conjunto de los empleadores, contraten o no mujeres<sup>24</sup>.

24 Lamentando la analogía, pero usándola por su efectividad para explicar la idea, esta medida funcionaría como un seguro de incendios: es de bajo costo dada la escasa probabilidad de que se produzca un incendio. Sin embargo, de producirse, hace frente a los altos costos asociados a dicha situación.

**Cuadro 3.** Estimación de costos globales de las licencias por maternidad como proporción de la planilla

<b>Indicadores de costo patronales por maternidad. 2005</b>	<b>Escenario de incorporación femenina actual</b>
<b>Nacimientos de madres en oficios domésticos o del hogar / total de nacimientos</b>	<b>71,7</b>
<b>Mujeres asalariadas e independientes con incapacidades por maternidad / total de mujeres asalariadas e independientes</b>	<b>2,7</b>
<b>Nacimientos de madres asalariadas e independientes / total</b>	<b>22,2</b>
<b>Total de ingresos de las mujeres afectados por maternidad / total de ingresos de las mujeres</b>	<b>0,88</b>
<b>% Costo para empleador de incapacidades no reemplazadas / total de ingresos afectados por maternidad</b>	<b>88,23</b>
<b>% Costo para empleador de incapacidades reemplazadas / total de ingresos afectados por maternidad</b>	<b>226,46</b>
<b>% Aumento en los costos totales por empleador incluyendo salarios, cargas patronales y maternidad con reemplazo, en las mujeres ocupadas</b>	<b>0,78</b>
<b>% Costos totales para empleador incluyendo salarios, cargas patronales y maternidad con reemplazo, en el total de ocupados (ambos sexos)</b>	<b>0,29</b>

Fuente: Elaboración PEN con datos de la EPHM, INEC

En síntesis, los datos muestran, primero, que los costos de financiar la licencia por maternidad de una mujer pueden ser altos para las empresas, especialmente aquellas de menor tamaño y con alta proporción de mujeres en edad reproductiva. Segundo, los datos muestran que estos costos se compensan con creces mediante las brechas salariales, las cuales, ubicadas en el 30% de los salarios, están muy por encima de los costos de las licencias por maternidad. En tercer lugar, las estimaciones sugieren que los costos globales, para el conjunto de la economía, de las licencias por maternidad, son muy bajos. Por eso, sería posible que estas licencias fueran completamente financiadas por el conjunto de empleadores, independientemente de si contratan mujeres y de si estas se embarazan.

Finalmente, en este tema, como en materia de seguridad social en general, es clave promover medidas que tengan en cuenta a las personas y a las mujeres menos “vocales” y menos organizadas. Concretamente, sería

posible y deseable que las medidas que tiendan a redistribuir los costos del financiamiento de la maternidad, permitieran eliminar la discriminación actualmente existente entre asalariadas y trabajadoras independientes. También sería deseable explorar los márgenes de acción existentes para financiar licencias por maternidad de mujeres sin trabajo remunerado. Además de resolver un problema concreto con criterios de equidad y universalidad, se trata de promover la creación de coaliciones de personas con distintos grados y tipos de inclusión en la seguridad social actual.

## **6. Seguridad social e instrumentos internacionales**

Esta sección condensa las ideas vertidas sobre este tema en el documento de la Política de Igualdad y Equidad Género (PIEG), elaborada durante 2007. En esa oportunidad, el Estado de la Nación, responsable técnico del proceso, comisionó a Rosalía Camacho para realizar una síntesis del cuerpo normativo existente en el ámbito internacional con respecto a los seis objetivos estratégicos de la PIEG. Entre estos seis objetivos, uno fue el relativo a reducción de brechas de ingreso y mejoramiento de condiciones de acceso y permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado. En esa revisión, la noción de “seguridad social” aparece 15 veces, la enorme mayoría de las cuales bajo el “nudo” o “idea fuerza” de crear mejores condiciones para que las mujeres puedan elegir tener y mantener un trabajo remunerado de calidad, identificado en la PIEG como objeto prioritario de política pública entre 2007 y 2017.

Todas las deficiencias identificadas en este documento cuentan con un marco jurídico internacionalmente reconocido, que muchas veces propone soluciones o medidas para hacerle frente. Por lo tanto, el referente internacional es clave para promover la equidad en el mercado laboral y la seguridad social<sup>25</sup>. Amén de que hay algunos instrumentos cuya ratificación

25 “Los instrumentos jurídicos internacionales son un conjunto de importantes acuerdos que reconocen, especifican, amplían y protegen los derechos humanos que asisten a todas las personas. Estos derechos humanos han ido surgiendo a partir de necesidades y demandas planteadas por la humanidad como una forma de garantizar que los seres humanos se desarrollen plenamente en todos los campos de su vida y puedan vivir en igualdad, libertad y dignidad con otras personas” (PIEG, 2006: 42).

está pendiente, el reto principal parece ser el honrar los compromisos que el país ya ha asumido. La incidencia en el debate público y en medidas de política específicas debería contribuir a que el país alcance mayores grados de cumplimiento de esta normativa. A su vez, estos instrumentos proveen un instrumento sólido para respaldar y fundamentar acciones de incidencia, orientadas a promover mayores grados de equidad.

Como se señala en la PIEG, existen varios tipos de acuerdos internacionales, vinculantes y no vinculantes, según sean o no jurídicamente exigibles a los países que los han ratificado. Los vinculantes comprenden pactos, convenciones, protocolos, tratados y convenios, y respecto a estos el país tiene la obligación de informar acerca del cumplimiento de las medidas propuestas (PIEG, 2006). Los instrumentos no vinculantes incluyen las declaraciones y planes de acción de las conferencias mundiales convocadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las Cumbres de las Américas, convocadas por la Organización de Estados Americanos (OEA); y las recomendaciones y resoluciones que dictan organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Sin embargo, aún los instrumentos no vinculantes se consideran parte de un creciente conjunto de normas de derecho consuetudinario internacional, cuya práctica general es aceptada como disposiciones que los Gobiernos deben tomar en cuenta (*Family Care Internacional*, en PIEG, 2006).

Es así porque se trata de “documentos de consenso que reflejan los compromisos contraídos por los Gobiernos en relación con el respeto y la implementación de los derechos humanos. Ofrecen directrices, recomiendan prácticas más específicas y en algunos casos amplían el contenido de algunas convenciones y convenios, como ocurre con las recomendaciones de la OIT y las de la CEDAW. Su adopción o adhesión queda a criterio de los Estados y no implica para éste la obligación de informar sobre el cumplimiento de las medidas propuestas en los documentos” (PIEG, 2006:44).

Dada la relevancia que las brechas de ingreso tienen para el nivel de subsidios y prestaciones al que las mujeres acceden por medio de la seguridad social, tanto en salud como en pensiones, los siguientes cuadros consolidan la normativa internacional existente, distinguiendo entre brechas de ingresos, en primer lugar, y condiciones generales de acceso y permanencia en el trabajo remunerado, incluyendo el acceso a la seguridad social, en segundo lugar.

**Cuadro 4.** Brechas de ingreso y beneficios sociales: compromisos internacionales del país

Instrumento internacional	Fecha de ratificación / adhesión	¿Vinculante?	Contenido
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y normas conexas</b>			
ONU. <i>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer</i> . 1979 (artículo 11, d)	1984	Sí	Derecho a <u>igual remuneración</u> , incluyendo prestaciones y a <u>igualdad de trato</u> con respecto a un trabajo de igual valor.
ONU, CEDAW. <i>Recomendación General N.º 13 de 1989</i> : Igual remuneración por trabajo de igual valor (Todo el texto)	1989	No	Solicita a los Estados: -Ratificar el Convenio N.º 100 de la OIT; -Estudiar, fomentar y adoptar sistemas de evaluación del trabajo sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole; -Apoyar la creación de mecanismos para lograr la aplicación del principio de <u>igual remuneración por trabajo de igual valor</u> .
<b>Otra normativa Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos</b>			
ONU. <i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> . 1948 (artículo 23, 2)	1948	No	-Toda personal tiene derecho, sin discriminación alguna, a <u>igual salario por trabajo igual</u> .

*sigue en página siguiente...*

...viene de página anterior

<p>ONU. <i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>. 1966 (artículo 7, a))</p>	<p>1968</p>	<p>Sí</p>	<p>-Derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial una remuneración que proporcione como mínimo a todos las personas trabajadoras: -Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.</p>
<p>ONU <i>Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer</i>. 1995 (Esfera de acción F, Objetivo estratégico F.1, párrafo 165, a))</p>	<p>1995</p>	<p>Sí</p>	<p>-Los gobiernos deben adoptar medidas para promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen a hombres y mujeres una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor.</p>

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p>OEА. <i>Plan de Acción IV Cumbre de las Américas</i>. 2005 (Crear trabajo decente. Compromisos nacionales, 7)</p>	<p>2005</p>	<p>No</p>	<p>Implementar políticas que aseguren <u>igual remuneración para igual trabajo o, según corresponda, para trabajo de igual valor.</u></p>
<p>OEА. <i>Plan de Acción III Cumbre de las Américas</i>. 2001 (7. Trabajo y empleo)</p>	<p>2001</p>	<p>No</p>	<p>-Promover y proteger los <u>derechos de todos los trabajadores</u>, en particular los de las <u>mujeres trabajadoras</u>.                      -Tomar <u>acciones para eliminar las barreras estructurales y legales</u>, así como las <u>actitudes estereotipadas</u> respecto a la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, abordando, entre otras, los <u>prejuicios de género en la contratación</u>; las <u>condiciones de trabajo</u>; la <u>discriminación laboral y el acoso sexual</u>; la <u>discriminación en materia de beneficios sociales</u>; la <u>salud y seguridad ocupacional de las mujeres</u>; la <u>desigualdad de oportunidades de progreso profesional y la igualdad en materia salarial</u>.</p>
<p><b>Convenios y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo</b></p>			

sigue en página siguiente...

<p>“Convenio N.º 100 sobre igualdad de remuneración”. 1951 (todo el texto)</p>	<p>1960</p>	<p>Sí</p>	<p>-La expresión <i>igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor</i> designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.                  -Promover y garantizar la aplicación a todas las personas trabajadoras del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.                  -Adoptar medidas para promover la evaluación objetiva del empleo</p>
<p>OIT. Recomendación N.º 90 sobre igualdad de remuneración. 2000</p>	<p>No corresponde</p>	<p>No</p>	<p>En relación con el principio de la igualdad de remuneración entre la mano de obra lina y la mano de obra femenina por un <u>trabajo de igual valor</u>:                  -Garantizar su aplicación a todas las personas empleadas en los servicios y organismos de la administración pública central bajo diferentes modalidades.                  -Garantizar su aplicación por medio de disposiciones legislativas, y dar a conocer estas medidas a los empleadores y personas trabajadoras.</p>

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p>OIT. Recomendación N.º 90 sobre igualdad de remuneración. 2000</p>	<p>No corresponde</p>	<p>No</p>	<p>-Si no es factible aplicar inmediatamente este principio, convendría adoptar disposiciones para su aplicación progresiva.                  -Para facilitar su aplicación se deberían tomar medidas pertinentes para elevar el rendimiento de las trabajadoras: garantizando facilidades en materia de orientación y formación profesional, estableciendo servicios sociales y de bienestar que correspondan a las necesidades de las trabajadoras, promoviendo la igualdad entre la mano de obra masculina y la femenina en cuanto al acceso a las diversas profesiones y funciones.                  -Inculcar en la opinión pública las razones por las que debiera aplicarse este principio y emprender aquellos estudios e investigaciones que puedan contribuir a promover su aplicación.</p>
<p>Fuente: PIEG, 2007, Anexo.</p>			

sigue en página siguiente...

**Cuadro 5.** Acceso y permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado: compromisos internacionales del país

Instrumento internacional	Fecha de ratificación / adhesión	¿Vinculante?	Contenido
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Contra de la Mujer y normas conexas</b>			
ONU. <i>Convención sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Contra de la Mujer.</i> 1979	1984	Sí	Asegurar a las mujeres el goce y disfrute de los siguientes derechos: derecho al trabajo; derecho a las mismas oportunidades de empleo; derecho a elegir libremente la profesión y el empleo; el derecho al acceso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y condiciones de servicio; derecho a igual remuneración; derecho a la <u>seguridad social</u> , en particular ante jubilación; derecho a la protección de la salud.
ONU. <i>Recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.</i> (CEDAW)	N.o 5: 1988	No	Hacer mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.
N.o 5: Medidas especiales temporales. N.o 16: Mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas.	N.o 16: 1991	No	Incluir en sus informes información sobre la situación jurídica y social de estas mujeres; reunir datos estadísticos relacionados con las mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social ni prestaciones sociales; tomar las medidas necesarias para <u>garantizarles remuneración, seguridad social y prestaciones sociales.</u>
<b>Otra normativa de Naciones Unidas</b>			

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p><i>Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948 (artículo 23, incisos 1, 2, 3; artículo 24)</i></p>	<p>1948</p>	<p>No</p>	<p>Toda persona tiene derecho: al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y completada, en caso necesario, por otros medios de protección social; al descanso, disfrute del tiempo libre, limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.</p>
<p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966 (artículos 6, 7, 9)</i></p>	<p>1966</p>	<p>Sí</p>	<p>Derecho a trabajar, que comprende el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Se tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. Derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores; un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; la seguridad y la higiene en el trabajo; igual oportunidad para todos de ser promovidos dentro de su trabajo; el descanso, el disfrute del tiempo libre y la limitación razonable de las horas de trabajo; el derecho de toda persona a la <u>seguridad social</u>, incluso al <u>seguro social</u>.</p>

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p><i>Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. 1995</i></p>	<p>1995</p>	<p>No</p>	<p>-Importancia central del empleo en la formulación de políticas.- Políticas de educación, capacitación y trabajo -Mejoramiento de la calidad del trabajo y el empleo -Reconocimiento y comprensión más amplios del trabajo y del empleo</p>
<p><i>Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial Sobre la Mujer. 1995 (Capítulo III)</i></p>	<p>1995</p>	<p>No</p>	<p>-Promover la independencia y los derechos económicos de las mujeres, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos. -Facilitar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio. -Asegurar la igualdad de acceso de las mujeres a la capacitación permanente en el lugar de trabajo. -Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo.</p>

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p><i>Beijing</i> + 5. Resolución aprobada por la Asamblea General. 2000 (Esfera de acción F; Objetivos estratégicos: F.1, F.2, F.3 f), F.5; IV. Medidas e iniciativas destinadas a superar los obstáculos y a lograr la aplicación plena y acelerada de la Plataforma de Acción de Beijing Párrafo 75, 82 e) y f)</p>			<p>-Facilitar el empleo de la mujer por medio de la promoción de una protección social adecuada, la simplificación de los procedimientos administrativos, la eliminación de los obstáculos fiscales y otras medidas.          -Formular políticas y programas para aumentar la aptitud de la mujer para el empleo y su acceso a buenos puestos mejorando el acceso a la formación académica, no académica y profesional, el aprendizaje permanente y el adiestramiento, la educación a distancia, incluso en tecnologías de la información y de la comunicación y conocimientos empresariales.          -Tomar medidas para aumentar la participación de la mujer y lograr una representación equilibrada del hombre y la mujer en todos los sectores y ocupaciones del mercado laboral.</p>
--	--	--	--

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p>Convenio N.º III y Recomendación N.º III sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (artículo 2)</p>	<p>1962</p>	<p>Convenio: sí Rec: no</p>	<p>-Formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. -Esa política deberá contemplar como principios: el fomento de la igualdad de oportunidad y de trato en materia de empleo y ocupación es asunto de interés público; todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con el acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación; el acceso a los medios de formación profesional y admisión en un empleo de su propia elección, el ascenso de acuerdo con la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad de cada persona; la seguridad en el empleo; la remuneración por un trabajo de igual valor; las condiciones de trabajo, entre ellas horas de trabajo, períodos de descanso, vacaciones anuales pagadas, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social, servicios sociales y prestaciones sociales en relación con el empleo; los empleadores no deberían practicar ni tolerar discriminaciones al contratar, formar, ascender o conservar en el empleo a toda persona o al fijar sus condiciones de trabajo.</p>
<p><b>Convenios, resoluciones y Declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo ratificados y no ratificados</b></p>			

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p>Convenio N.o 122 y Recomendación N.o 122 sobre la política del empleo. 1964 (artículos 1, incisos 1, 2, 3)</p>	<p>1966</p>	<p>Convenio: sí Rec.: no</p>	<p>-Los Estados deberán formular y ejecutar, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. -La política indicada deberá tender a garantizar que habrá trabajo para todas las personas; que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga. -La política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales</p>
<p><i>Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.</i> 1998 (Todo el documento)</p>	<p>1998</p>	<p>No</p>	<p>Los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de respetar y defender los valores humanos fundamentales en 4 áreas: la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; abolición del trabajo infantil, y; eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.</p>

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p><i>Convenio N.º 168 y Recomendación N.º 169 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo. 1988 (artículo 7, artículo 8, inciso 1)</i></p>	<p>No ratificada</p>	<p>Convenio: sí Rec.: No</p>	<p>-Formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social. Estos medios deberían incluir, entre otros, los servicios del empleo y la formación y la orientación profesionales. -Adoptar medidas especiales para fomentar posibilidades suplementarias de empleo y la ayuda al empleo, así como para facilitar el empleo productivo y libremente elegido de determinadas categorías de personas desfavorecidas que tengan o puedan tener dificultades para encontrar un empleo duradero, como las mujeres. La Recomendación amplía el contenido de la Convención en relación con asuntos como política del empleo; empleo de grupos y personas desfavorecidas; pequeñas empresas; cooperación económica internacional y empleo; migraciones internacionales y empleo</p>
<p><b>Cumbre de las Américas convocadas por la Organización de Estados Americanos</b></p>			

sigue en página siguiente...

...viene de página anterior

<p><i>Plan de Acción IV Cumbre de las Américas. 2005 (1. Crear trabajo decente Compromisos nacionales 4 y 5)</i></p>	<p>2005</p>	<p>No</p>	<p>-Eliminar la discriminación de las mujeres en el trabajo, por ejemplo, incrementando su acceso a trabajo decente, digno y productivo, incluyendo políticas de capacitación y educación, de protección de los derechos de la mujer, e iniciativas que aseguren igualdad en el trabajo entre hombres y mujeres. -Asegurar acceso equitativo a hombres y mujeres a los beneficios de la <u>protección social</u>, y atención del género en las políticas laborales y sociales.</p>
<p><i>Plan de Acción III Cumbre de las Américas. 2001 (7. Trabajo y empleo)</i></p>	<p>2001</p>	<p>No</p>	<p>-Elaborar nuevos mecanismos para aumentar eficacia de proyectos y otros tipos de ayuda técnica para aumentar la capacidad de las economías más pequeñas con el objeto de implementar en forma efectiva las <u>leyes y normas laborales</u>, así como para fomentar la <u>igualdad de oportunidades de género</u>, entre otras, en estrategias de creación de empleo, capacitación, aprendizaje permanente y desarrollo de recursos humanos para promover acceso a más y mejores empleos.</p>
<p>Fuente: PIEG, 2007, Anexo.</p>			

## 7. Síntesis y desafíos

Costa Rica tiene hoy un régimen de política social en general, y de seguridad social en particular, con alta presencia relativa del Estado en el manejo de riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y muerte, tanto si se compara con su trayectoria histórica, como si se compara con el resto de América Latina. Dado que las reformas estructurales en materia de política social promovidas por el Consenso de Washington han tenido resultados pobres o abiertamente negativos para la equidad, se trata esta de una buena noticia. Evitando tener una visión romántica del pasado, el paradigma dominante de Estado interventor en lo social existente previo a la crisis económica de los 80, tenía buenos principios orientadores, aunque muy variables niveles de efectividad. En el contexto regional, Costa Rica se ubica entre los países que lograron, en ese momento e incluso durante los propios años 80, mayores éxitos, tanto en términos de indicadores sociales, como de niveles de cobertura y amplitud de transferencias y servicios.

A pesar de los grados de continuidad e incluso de importantes reformas en los instrumentos de política, el régimen de política social costarricense está sujeto a tensiones por distintas visiones e intereses relativos a qué hacer en el futuro. Durante los últimos cuatro años, estas visiones se polarizaron en torno a la conveniencia o no de continuar profundizando la liberación económica iniciada a mediados de los 80. En el centro del debate, se ubican visiones sobre el papel del Estado, su relación con el mercado, y el peso relativo de la responsabilidad individual y colectiva en el manejo de los riesgos sociales. Evidentemente, la seguridad social no está exenta de este debate de carácter político e ideológico. Aunque la larga y sólida trayectoria institucional de la Caja, de alguna manera “amortigua” el debate en torno a qué hacer con la seguridad social, no lo elimina ni exime la seguridad social de estar sujeta a intereses y presiones económicas de distinta índole.

Desde el punto de vista de la equidad de género, el período 2000-2006 es básicamente de leve retroceso en el acceso autónomo a la seguridad social por parte de las mujeres ocupadas y un estancamiento entre las no ocupadas. Paralelamente, se identifican avances en cuanto a mayores opciones de “salida” en materia de pensiones de IVM, y un retroceso con respecto a los montos de pensiones procedentes del fondo de ahorro individual. Tanto avances como retrocesos, han sido normativos: sus resultados prácticos comenzarán a verse en los próximos años. Cabe, por lo tanto, incidir para

que las transformaciones positivas efectivamente sean conocidas y utilizadas por las mujeres, y que las negativas sean corregidas con la mayor brevedad posible. Entre los temas más importantes que han estado en la agenda, el reconocimiento del trabajo no remunerado como criterio de acceso no ha experimentado cambios, aunque sí ha tenido lugar una mayor presencia de actores que, como el INAMU, ha colocado este tema en arenas previamente ayunas de toda discusión al respecto.

En el escenario actual, un elemento desde mi punto de vista esencial para promover el fortalecimiento de la seguridad social, es llevar a cabo la incidencia política, social y técnica, con la mayor objetividad y capacidad posible para, reconociendo las fortalezas, trabajar en torno a corregir las debilidades. En general, los defensores de la seguridad social tienden a enfatizar las primeras, mientras que sus detractores ponen mayor atención a las segundas. Una estrategia inteligente de fortalecimiento de la seguridad social –organizada en torno a principios de solidaridad, universalidad, obligatoriedad y equidad–, debería basarse en una identificación precisa y explícita de problemas, factores explicativos y responsables y soluciones.

Desde el punto de vista de la equidad de género, todas las tareas pendientes encuentran respaldo en un marco normativo internacional que Costa Rica ha acordado o tiene pendiente acordar. Los retos pueden distinguirse según aludan a las medidas sustantivas, por un lado, y a la lógica de formación de política o políticos, por el otro. Entre los primeros, identifico las siguientes:

1. **Reducción de las brechas de ingreso.** Se requiere incorporar medidas para reducir las brechas salariales en el marco de las negociaciones salariales anuales y de aquellas que permitan no solo recuperación de la inflación, sino del poder adquisitivo de los ingresos al trabajo. La reducción y eliminación de brechas de ingreso no solo revertiría en mayores ingresos y transferencias en dinero para las propias mujeres, sino, también, para la seguridad social.
2. **Aumento del aseguramiento propio entre las mujeres.** Es preciso tanto entre las ocupadas como en las no ocupadas, mediante una adecuada construcción de los argumentos y estrategia de comunicación masiva y con las organizaciones de sociedad civil. Para ello, además de promover el aseguramiento individual, es preciso identificar mecanismos especiales de

aseguramiento para mujeres cuya inserción laboral las hace particularmente vulnerables, como es el caso de las servidoras domésticas. Uno ya existente, pero que la CCSS generalmente prefiere no promover, es el aseguramiento colectivo.

3. ***Reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como tal y criterio de acceso a la seguridad social.*** Esto permitiría que ante situaciones de disolución de las relaciones de pareja, las amas de casa mantengan los derechos generados en materia de pensiones en función del trabajo no remunerado previamente realizado y no de su vínculo afectivo y dependencia económica presente.
4. ***Financiamiento empresarial global de las licencias por maternidad.*** Se trata de eliminar los efectos negativos de los costos de la maternidad en el empleo, pero respetando el criterio de solidaridad en torno al que se organizan en el país los seguros sociales. Se trata de redistribuir de esta manera los costos del total de las licencias por maternidad, evitando así que sea un empleador individual el que tenga que afrontar dichos costos. Esta medida no haría sino devolver parcialmente los ingresos que los empleadores han acumulado y acumulan, debido a las brechas de ingreso entre hombres y mujeres.
5. ***Caracterización de la “ruta crítica” de acceso a la seguridad social.*** Se necesita contar con estudio independiente que documente, a partir de un trabajo de campo sólido y deseablemente participativo y en distintas partes del país, cuál es, en realidad, la “ruta crítica” del acceso a los servicios de salud y en qué medida se acerca o distancia de la ruta formalmente establecida para dicho acceso.
6. ***Seguimiento y rendición de cuentas acerca de la reducción de cobertura del aseguramiento no contributivo.*** Refiere a las personas en condiciones de pobreza, en general, y en particular con respecto al acceso al régimen no contributivo de pensiones por parte de las mujeres pobres.
7. ***Modificación de forma de cálculo de pensiones del segundo pilar.*** Se requiere abrir una discusión en torno a la desigualdad entre hombres y mujeres que es, actualmente, producto de la forma en que se estiman los

montos de pensión tal como está previsto, y de proponer, como una opción, el utilizar tablas de mortalidad únicas en lugar de las actualmente usadas según sexo.

- 8. *Construcción de coalición que actúe como contrapeso ciudadano a las decisiones que se toman –y las que no se toman– desde la seguridad social.*** Construir esta coalición es imprescindible para promover algunas de las medidas mencionadas previamente, pero también para reaccionar frente a innumerables presiones que actualmente operan en la dirección de resolver los problemas financieros de la seguridad social principalmente por la vía de reducir o recortar, o de poner los recursos públicos al servicio de negocios privados. Un ejemplo es la discusión en torno a “canastas” de servicios definidas en función del nivel de ingresos de las personas aseguradas que se planteó durante la administración Pacheco. Este tipo de propuestas “pro ajuste” por el lado de los derechos, propone resolver los problemas financieros con menos derechos y más estatificación, aun cuando la mayor parte de los problemas financieros tienen origen en las propias formas de interacción de la CCSS con el sector privado –antes que en un “abuso” de servicios por parte de las personas usuarias–.

En ese momento, las reacciones opuestas no se hicieron esperar. Personas y visiones a favor de este tipo de medidas están, sin embargo, presentes a distintos niveles –políticos y técnicos– dentro y fuera de la seguridad social, como también dentro y fuera hay visiones afines de resolver los problemas en mayor armonía con los principios de universalidad y solidaridad.

Esta ruptura del acuerdo previamente existente en torno al papel del Estado y de lo público, existe dentro y fuera de la seguridad social. Por eso mismo, es preciso fortalecer actores que puedan incidir en torno a una exigencia de mayor calidad y efectividad de la seguridad social, en función del interés de la mayoría de la población.

Integrantes ineludibles de una coalición ciudadana son los sindicatos, especialmente aquellos que han tenido máxima continuidad en incidir en las últimas dos reformas. También las organizaciones cooperativas y de mujeres deberían conformarla, así como sectores empresariales, convencidos de que vale la pena financiar la paz social y que la seguridad social es condición necesaria para mantenerla. Además, debería estar integrada por organizaciones integradas por personas de la comunidad preocupadas por problemas

concretos en áreas de salud, clínicas y hospitales concretos. Unos actores pueden aportar recursos de poder asociados a la experiencia en la incidencia política. Además, el contar con representación formal en la Junta Directiva de la CCSS permitiría que, por ejemplo, organizaciones sindicales pongan al servicio de esta coalición mecanismos de petición y rendición de cuentas que, hasta el momento, no han existido. Pero deberían ser personas usuarias de los servicios de la seguridad social –en contacto con las frecuentes brechas entre lo que se dice y lo que se hace; las filas y los tiempos de espera– quienes le den a una coalición ciudadana el “cable a tierra” y el sentido de urgencia necesario para avanzar en más y mejor acceso.

De contar con mayor organización ciudadana, tenía mayor factibilidad promover medidas como las arriba mencionadas, fundamentales para la equidad de género en la seguridad social.

## Referencias bibliográficas

- Camacho, Rosalía y Juliana Martínez Franzoni. 2006. “*Género, políticas conciliatorias y presupuesto público: una aproximación al caso de América Latina y el Caribe*”, en Luis Mora, María José Moreno y Tania Rohrer *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: una mirada desde el género*, FNUAP / GTZ, pp. 261-301.
- Castro Méndez, Mauricio. 2000. *Reforma de pensiones y transformación del auxilio de cesantía en Costa Rica: Un análisis desde la perspectiva sindical*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). 2007. Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte. San José: CCSS. Agosto. <http://www.ccss.sa.cr/html/organizacion/normativa/reglamentos.html> Fecha de acceso: 28 de enero del 2008.
- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). 2006. Reglamento del Seguro de Salud. San José: CCSS. Mayo. <http://www.ccss.sa.cr/html/organizacion/normativa/reglamentos.html> Fecha de acceso: 28 de enero del 2008.
- Comisión de Notables Investigadora de la CCSS. 2004. Rendido ante la Administración Pacheco. Septiembre. Informe de mayoría. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/especiales/ccss-fischel/informes.html](http://www.nacion.com/ln_ee/especiales/ccss-fischel/informes.html)
- Estado de la Nación. 2007. *Décimo tercer Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Costa Rica: Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. 2006. *Duodécimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*. Costa Rica: Estado de la Nación.
- Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.

- Estado de la Nación. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Filgueira, Fernando. 1998. “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada.” en *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José, Costa Rica: FLACSO/SSRC, pp. 71-116.
- Goldin, Adrián. 2006. “Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina”. Ponencia presentada en la IILS Research Conference sobre “Decent Work, Social Policy and Development”. OIT. Ginebra, 29 de noviembre y 1.º de diciembre.
- Herrero, Fernando y Fabio Durán. 2001. “El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica,” Serie Financiamiento del Desarrollo, N.º 109, Santiago: CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ.
- La Nación. 2004. [http://www.nacion.com/ln\\_ee/especiales/ccss-fischel/n1005.html](http://www.nacion.com/ln_ee/especiales/ccss-fischel/n1005.html) Fecha de acceso: 28 de enero del 2008.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2008. “Costa Rica’s Pension Reform: A Decade of Negotiated Incremental Change” in Stephen J. Kay and Tapen Sinha eds. *Lessons from Pension Reform in the Americas*, New York: Oxford University Press. (En prensa).
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. “Costa Rican social protection: the accomplishments and strains of a showcase”, documento preparado para el estudio sobre Régimen de política pública y reducción de la pobreza, UNRISD. Noviembre.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2005 “Reformas recientes de salud en Costa Rica”, Universidad de Toronto. Latin American Perspectives on Public Health, Universidad de Toronto, 5-7 de mayo.
- Martínez Franzoni, Juliana. 1999. “Poder y alternativas: las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica, 1988-1998”, Anuario Centroamericano de Estudios Sociales. Vol. 25(1).

- Martínez Franzoni, Juliana y Camacho, Rosalía. 2006. “Equilibristas o malabaristas pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina”. En *Trabajo, familia y Estado: las transformaciones en las relaciones de género*, editado por María Antonia Carbonero y Silvia Levín. Buenos Aires, Argentina: Homo Sapiens.
- Martínez Franzoni, Juliana y Mauricio Castro Méndez. 2007. “Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica”, documento elaborado para el Instituto de Estudios Laborales, OIT, proyecto sobre modelo social en América Latina. Octubre.
- Martínez Franzoni y Castro Méndez, 2001. “Financiamiento de la maternidad: ¿cómo eliminar el efecto “boomerang” y expandir los logros alcanzados?”, junto con Mauricio Castro, en el marco del Foro sobre financiamiento de la maternidad, ANEP/ISP.
- Martínez Franzoni, Juliana y Carmelo Mesa-Lago. 2003. *Las reformas inconclusas: pensiones y salud en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2004. “La reforma de pensiones en América Latina: Modelos y características, mitos y desempeño, y lecciones”, en *La Reforma de Pensiones en América Latina: El Reto de Argentina*, Katja Hujo, C. Mesa-Lago y Manfred Nitsch, (compiladores), Caracas: Nueva Sociedad, pp. 21-56.
- Montiel, Nancy. 2001. “Rol del FODESAF en la superación de la pobreza en Costa Rica”. Informe final de investigación. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- MTSS. 2007. “Plan Nacional de Empleo (PLANE)”. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Osterloff, Doris (editora). 2005. *Política Fiscal para el Desarrollo*. San José: CEDAL.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo; Katharine Andrade-Eekhoff; Santiago Bastos y Michael Herradora. 2004. *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José, Costa Rica: FLACSO/CEPAL.
- Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG). 2007-2017. Proyecto San José: Estado de la Nación/ INAMU / UNFPA. 2007. Abril 2007.
- Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG). 2007-2017. Informe de avance. Proyecto San José: Estado de la Nación/ INAMU / UNFPA. Diciembre 2006.
- PROCOMER. 2006. *Anuario estadístico de exportación*. San José: PROCOMER.
- Rosenberg, Mark. 1983. *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José: Editorial Costa Rica.
- Rosero-Bixby, Luis. 2004. "Situación demográfica general de Costa Rica", En López, Grettel, Herrera Reinaldo (editores) *Evolución Demográfica de Costa Rica y su Impacto en los Sistemas de Salud y Pensiones*. I Jornada Anual, Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.
- Rovira Mas, Jorge. 1987. *Costa Rica en los años 80*. San José: Editorial Porvenir / ICADIS/ CRIES.
- Seligson, Mitchell y Juliana Martínez Franzoni. 2005. "Limits to Costa Rican Heterodoxy: What Has Changed in the Switzerland of Central America?" Ponencia presentada en el Kellogg Institute, University of Notre Dame. *The Politics of Democratic Governability in Latin America: Clues and Lessons*. October 7-8.
- Trejos, Juan Diego. 1993. "Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza: instituciones, programas y recursos", en Dagmar Raczinsky (editora). *Estrategias de combate a la pobreza*. Santiago de Chile: CIEPLAN/BID.

Villasuso, Juan Manuel. 2008. “Medio siglo de economía política y política económica en Costa Rica”, documento preparado para el estudio sobre Régimen de política pública y reducción de la pobreza, UNRISD. Enero.

## Anexo

<b>Cuadro A.1 Seguro de IVM: cotizaciones según fuente, pilares y tipo de aseguramiento, 2007</b> (En porcentajes)					
Fuente	Asalariados/as			Independientes	No ocupados/as
	1er. Pilar IVM	2do. Pilar	Total	1er. Pilar IVM	1er. Pilar IVM
Empleadores	4,75	1,75	6,50	No corresponde 7,25	No corresponde 5,5 a 7,25
Trabajadores/as	2,50	2,50	5,00	(Estado 0 a 2,50)	(Estado 0 a 1,75)
Estado	0,25	0,00	0,25	0,25	0,25
Global	7,50	4,50	11,75	7,50	7,50

Fuente: CCSS, Reglamento de IVM, Art. 33.

<b>Cuadro A.2. Seguro de Salud: cotizaciones según fuente y tipo de</b> (En porcentajes)			
Fuente	Asalariados/as	Independientes	No ocupados/as
Empleadores	9,25	0,00	0,00
Trabajadores/as	5,50	4,75 a 7,75 (Estado 1 a 3)	5,75 a 13,75 (Estado 0 a 3,50)
Estado	0,25	0,25	0,25
Global	15,00	9,5 a 14	9,5 a 14

Fuente: CCSS, Reglamento de Salud, Art. 62.

## OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

141. Roxana Hidalgo Xirinachs. *Mito y poder*. Sobre la diferencia entre feminidad y masculinidad en la novela *Cassandra de Christa Wolf*. Abril 2006.
142. Carlos Sojo (compilador) *Pobreza, exclusión social y desarrollo*. Visiones y aplicaciones en América Latina. Junio 2006.
143. Ronald Soto Quirós, David Díaz Arias. *Mestizaje indígenas e identidad nacional en Centroamérica*. De la Colonia a las Repúblicas Liberales. Setiembre 2006.
144. Edith Olivares Ferreto. Migraciones y división social del espacio. *El asentamiento de la población nicaragüense en el cantón Central de San José, Costa Rica*. Noviembre 2006.
145. Quirine Eijkman. *El largo camino hacia la policía comunitaria: Las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica*. Febrero 2007.
146. Dr. Luis Antonio Sobrado González. *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*. Abril 2007.
147. Edelberto Torres-Rivas, Enrique Gomáriz Moraga. *Qué significa ser de izquierda en el siglo XXI. Notas para una crítica de la razón revolucionaria*. Junio 2007.
148. Yajaira Ceciliano N., *Paternidad interrumpida e idiomas masculinos emergentes*. Agosto 2007.
149. Armando Chaguaceda Noriega, Compilador, *Democracia, participación y ciudadanía: perspectivas latinoamericanas*. Agosto de 2008
150. Hugo José Suárez., *La fotografía como fuente de sentidos*. Diciembre 2008.

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

**<http://www.flacso.or.cr>**

Distribución de Publicaciones: [libros@flacso.or.cr](mailto:libros@flacso.or.cr)

