



CRISTIANA HERREROS SÁNCHEZ | ANDREY BADILLA SOLANO | CAROLINA BLAVIA GALINDO  
BENITO CADENAS NOREÑA | JUANA MARÍA MORCILLO MARTÍNEZ

# La Seguridad Social costarricense frente el COVID-19: cuando la incertidumbre económica es peor que la incertidumbre epidemiológica

## Costa Rican Social Security in the face of COVID-19: when economic uncertainty is worse than epidemiological uncertainty

Andrey Badilla Solano\*

\* Doctorando del programa Análisis de Problemas Sociales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España.  
abadillas@uned.ac.cr

---

### Abstract:

When the economic uncertainty is worse than the epidemiological one, it raises a series of fundamental questions: What has been the response of the Costa Rican Social Security to the pandemic? What other instruments could be implemented to contain the adverse effects of the crisis? What financing alternatives could be implemented to guarantee the sustainability of the institutionality in the short and medium term? This paper analyzes the response of the Costa Rican State to the crisis and the response of Social Security by describing the response of the Costa Rican State to the pandemic, the analysis of the response of the Costa Rican Social Security with emphasis on instruments of public policy and financing, and through prospective analysis, some other complementary measures are proposed with the intention of improving the sustainability of the post-pandemic welfare institutionality.

**Keywords:** Covid-19, SARS-CoV-2, coronavirus, social security, Welfare State, social policy, pandemic.

---

### Resumen:

Cuando la incertidumbre económica es peor que la epidemiológica, plantea una serie de preguntas fundamentales: ¿Cuál ha sido la respuesta de la Seguridad Social costarricense frente a la pandemia? ¿Qué otros instrumentos podrían implementarse para contener los efectos adversos de la crisis? ¿Qué alternativas de financiamiento podrían implementarse para garantizar la sostenibilidad de la institucionalidad en el corto y mediano plazo? El presente trabajo analiza la respuesta del Estado costarricense frente a la crisis y la respuesta de la Seguridad Social mediante la descripción de la respuesta del Estado costarricense frente a la pandemia, el análisis de la respuesta de la Seguridad Social costarricense con énfasis en los de instrumentos de política pública y de financiamiento y a través del análisis prospectivo se plantean algunas otras medidas complementarias con la intención de mejorar la sostenibilidad de la institucionalidad del bienestar post pandemia.

---

---

**Palabras clave:** Covid-19, SARS-CoV-2, coronavirus, Seguridad Social, Estado de bienestar, política social, pandemia/

---

### Article info:

*Received:* 19/01/2021 / Received in revised form: 13/05/2021

*Accepted:* 08/06/2021 / Published online: 31/06/2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.22.2>

---

## 1. Introducción

La aparición del coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (o SARS-CoV-2 por sus siglas en inglés), también conocido como coronavirus del año 2019 o COVID-19 por sus siglas ha puesto en jaque al planeta entero. El surgimiento del SARS-CoV-2 somete a los países del mundo a una serie de desafíos sociales y económicos como nunca antes se ha visto en la historia de la humanidad. Ante este escenario, la Seguridad Social, sus herramientas y mecanismos, constituyen quizás el más importante de los instrumentos a disposición de los Estados para combatir la pandemia. Es por esto que el artículo trata de responder a las preguntas: ¿Cuál ha sido la respuesta de la Seguridad Social costarricense frente a la pandemia? ¿Qué otros instrumentos podrían implementarse para contener los efectos adversos de la crisis? ¿Qué alternativas de financiamiento podrían implementarse para garantizar la sostenibilidad de la institucionalidad del bienestar en el corto y mediano plazo?

El documento está organizado en 3 secciones: en la primera parte se describe la respuesta del Estado costarricense frente a la crisis, en la segunda se realiza un análisis de la respuesta de la Seguridad Social costarricense con énfasis en los instrumentos de política pública y de financiamiento y en la sección final a través del análisis prospectivo se plantean algunas otras medidas complementarias con la intención de mejorar la sostenibilidad de la institucionalidad del bienestar post pandemia.

Esta pandemia se distingue de sus predecesoras por al menos los siguientes grandes motivos (al respecto véase Barifouse 2020, OMS, 2020, OMS, 2009 y OMS 2020a): En primer lugar, tiene una tasa mayor de transmisión. Durante la emergencia producto del H1N1 la tasa de mortalidad osciló entre el 1% y 4%. Mientras que la razón de la letalidad de casos por infección del COVID-19 se sitúa entre el 0,1% y el 25%, OMS (2020) En segundo lugar, al ser un brote epidemiológico "nuevo" ninguna persona tiene inmunidad contra el SARS-CoV-2. Y en tercer lugar, la ausencia de tratamientos: tales como vacunas o medicación de otra índole.

Lo anterior implica que los sistemas de Seguridad Social deben gestionar la crisis de manera tal que no sobrepasen la capacidad de atención que puede brindar el sistema, por este motivo:

---

- Con tal de aplanar la curva de contagios, se instauro el distanciamiento físico como una medida de prevención y de contención, medida que entra en vigencia en Costa Rica desde la declaratoria de emergencia nacional por parte del poder Ejecutivo a partir de principios de marzo del 2020.
- La gestión adecuada del factor de reproducción de la enfermedad le da tiempo a las personas investigadoras del país y del mundo para que avancen en el desarrollo de algún tratamiento.
- El distanciamiento físico acarrea una serie de consecuencias sociales y económicas, que inevitablemente conducen hacia:
  - Un empobrecimiento de la población. Al respecto, el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (2020) proyecta que los: *“Nuevos niveles de pobreza podrían estar entre el 24% y el 29% de los hogares.”*
  - Una reducción significativa de los niveles de producción.
  - Aumento del desempleo.
  - Menor crecimiento económico.

Las consecuencias señaladas no se manifiestan de manera igual en toda la población, sino que los sectores medios y los más vulnerables son quienes sufren las mayores consecuencias, especialmente: los hogares pobres, las personas en condición de informalidad, las mujeres al ser esta la población más desempleada e informalizada en el país, así como las personas en condición de indigencia. A grandes rasgos las principales consecuencias esperadas de la crisis son tres: recesión económica, aumento del desempleo y agravamiento de la pobreza.

Dado el escenario anterior, el Estado costarricense trata de aplacar los efectos adversos de la crisis mediante una serie de políticas extraordinarias; este conjunto de políticas se conocen con el nombre de “Plan Proteger” (disponible en la siguiente dirección: <https://covid19.go.cr/tag/plan-proteger/>), el cual esencialmente trata de mitigar los efectos adversos de la crisis sobre la salud de la población y el empleo, aliviando las cargas sociales o fiscales de los sectores más golpeados por la crisis. Algunas de las medidas implementadas por el plan proteger son:

- Disminuir la base mínima contributiva de la Seguridad Social costarricense a un cuarto del total, es decir la aportación de las personas trabajadoras independientes y voluntarias pasa al 25% y esta diferencia no será cobrada posteriormente. Sin embargo esta medida tiende a agravar la deuda del Estado con la Seguridad Social (para más detalles sobre los orígenes de la deuda del Estado con la Seguridad Social véase Badilla Solano, 2018). La Gerencia Financiera y Dirección Financiero Contable y Dirección de Cobros de la Caja Costarricense del Seguro Social, estiman la deuda del Estado con la Seguridad Social

en 1.952.721 millones de colones<sup>1</sup>, para poder dimensionar el tamaño de la deuda es necesario recordar que un 1% del PIB nacional es superior a los 350,000 millones<sup>2</sup>, es decir que el monto adeudado es superior al 5,5% del PIB nacional.

- Se aplica una moratoria del cobro por el impuesto al valor agregado, al impuesto sobre la renta y sobre algunos aranceles.
- Se trata de implementar un rebajo en la tasa de política monetaria, destinada a aliviar los créditos y las tasas de interés.
- Se aplica el “Bono Proteger”, el cual consiste en un subsidio económico, a modo de pseudo seguro de desempleo temporal por tres meses para aquellas personas trabajadoras que fueron despedidas, tuvieron reducción de la jornada laboral o personas trabajadoras que tienen una suspensión del contrato laboral. A su vez, el “bono” aplica para aquellas personas trabajadores independientes, informales y temporales perjudicadas por el SARS-CoV-2. Sobre esto último, debemos recordar que antes de la crisis por la pandemia, es decir al cuarto trimestre del 2019, Costa Rica presenta la tasa de desempleo más alta de los últimos 20 años, la cual es del 12,4% y una tasa de informalidad del 46,5%, ambos con base en la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC de ahora en adelante). Ante esto el Estado costarricense debe genuinamente dialogar sobre la necesidad de instaurar el seguro de desempleo como una estrategia sostenida para combatir la pobreza, mantener los niveles de consumo y garantizar un ingreso mínimo vital, esto será abordado con más detalle más adelante.

Luego de lo anterior, si bien las medidas propuestas por el gobierno están bien intencionadas, estas resultan insuficientes por varios motivos: primeramente habrá un incremento del gasto en prestaciones producto del “Bono Proteger” y una disminución de los ingresos del Estado, derivado de la recesión mundial y sus impactos en el país. En segundo lugar, habrá una disminución de los ingresos por cotizaciones y de los ingresos fiscales producto del aumento del desempleo, afectando la recaudación total que percibe la Seguridad Social. Terceramente, durante periodos de crisis los gastos por medicamentos y equipamiento tienden a subir, mientras que los ingresos por la recaudación disminuyen. En cuarto lugar como señala Mesa-Lago (2009, 9): *“Si hay un repunte de la pobreza habrá mayor demanda por cobertura de salud no contributiva financiada con transferencias fiscales.”* En otras palabras, a mayor pobreza, menor es la base contributiva con la cuenta el Estado, por lo que este deberá aumentar las transferencias fiscales para

---

<sup>1</sup> Aproximadamente **2.630,39 millones de euros o 3.177,26 millones de dólares.**

<sup>2</sup> El Producto interno bruto a precios de mercado para el año 2020 según estimaciones del Banco Central de Costa Rica es de 35.536.773,6 millones de colones. Es decir que un 1% del PIB sería el equivalente a 355,367 millones de colones. Por practicidad redondee la cifra hacia los 350 mil millones de colones. **350 mil millones de colones equivale a 569,48 millones de dólares o a 471,72 millones de euros.**



sostener a la Seguridad Social. Durante este periodo la Caja Costarricense del Seguro Social (en sus dos vertientes el Seguro de Salud y el Seguro de Pensiones) ha visto una disminución de sus ingresos por 754.310 millones de colones (1224,5 millones de dólares) y un aumento en sus egresos por 124.585 millones de colones (202,24 millones de dólares) esto según los datos de la Gerencia Financiera de la institución. Finalmente, la recesión mundial impactará negativamente la economía nacional debido a la alta dependencia de la economía costarricense de los Estados Unidos, especialmente del sector exportador y del sector turismo, agravando así los puntos precedentes.

## **2. Desarrollo**

### *2.1. El escenario actual*

El impacto de la crisis económica es una derivación de las medidas de contención sanitarias tomadas por las autoridades para aplacar los efectos adversos del virus sobre la población y sobre la capacidad instalada de atención en salud del país. Como se señala en párrafos anteriores, la primera medida de prevención ha sido la implementación del distanciamiento físico (mal llamado social) y de restricciones de movilización, esto produce una disminución del crecimiento de la economía esencialmente debido primeramente, a la reducción de las horas de trabajo, lo que puede derivar en un aumento de la informalidad y en un aumento del trabajo infantil. Al respecto el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (2020) señala que el 24% de las personas trabajadoras ocupadas podrían quedar desempleados producto de la pandemia, mientras que la Caja Costarricense del Seguro Social estima las pérdidas del empleo en alrededor de los 500 mil empleos. En segundo lugar, la disminución de los ingresos de las empresas y de los salarios de las personas trabajadoras, lo que provoca una ruptura en las cadenas de pago e impacta negativamente la rentabilidad de las empresas. Muy probablemente sea el sector terciario el más golpeado por la crisis debido a que depende mayoritariamente del contacto entre personas. Esto es coincidente con lo señalado por CEPAL y ONU (2020b, 12), en el cuadro siguiente se adapta la estimación del impacto del coronavirus sobre los sectores productivos de Costa Rica elaborado por las dos organizaciones antes señaladas.

### CUADRO 1: Participación en el PIB de los sectores productivos según intensidad del impacto del COVID-19 para Costa Rica

Sector		
Menos afectado(i)	Medianamente afectados(ii)	Más afectados(iii)
5,3	71,7	23

i) Los menos afectados: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

ii) Los medianamente afectados: explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas y agua, construcción, intermediación financiera, inmobiliarias, servicios empresariales y de alquiler, administración pública, servicios sociales y personales.

iii) Los más afectados: comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios en general.

Fuente: Adaptado de CEPAL y ONU (2020b: 12)

De la tabla anterior se desprende que la mayor afectación será en el sector terciario de la economía, es decir el sector servicios, el cual aporta más del 68% del PIB nacional según estimaciones del Banco Central de Costa Rica (BCCR de ahora en adelante). Sin embargo, el impacto sobre el sector primario podría estar relacionado con una disminución en las exportaciones agrícolas, en una contracción del sector construcción y tener otros impactos negativos relacionados con la soberanía alimentaria y la escasez o el encarecimiento de los alimentos. En tercer lugar, lo señalado en los puntos 1 y 2 producen una disminución del consumo y por tanto un decrecimiento de la demanda de bienes y servicios, lo que genera un estado generalizado de incertidumbre que impacta negativamente los mercados financieros. En relación con lo anterior, CEPAL y ONU (2020, 4) señalan que:

La crisis del COVID-19 acelerará algunos cambios estructurales en curso en la última década. Por ejemplo, las cuarentenas forzosas aumentarán la virtualización de las relaciones económicas y sociales; el teletrabajo prevalecerá en más industrias y regiones, y la digitalización avanzará aún más rápido. En este marco, las empresas más avanzadas tecnológicamente aumentan sus ventajas en relación con las empresas atrasadas, en particular las mipymes. Además, los largos períodos de cuarentena de los trabajadores fomentarán la inversión en automatización y robótica.

La aceleración en la automatización de la producción, aumentará el desplazamiento de las personas trabajadoras hacia el sector terciario de la economía, el cual exige mayores niveles de calificación, esto tendrá posiblemente un impacto negativo sobre aquellos trabajadores con bajos niveles de especialización, agravando así el desempleo y la informalidad. Sumado a lo anterior y tal y como se señala en el cuadro 1 el sector servicios es el de mayor afectación en Costa Rica. Asimismo, el International Monetary Fund (2020: 8) señala que:

El colapso de la producción ejerce más presión sobre el ya elevado nivel de desempleo, con una pérdida sustancial de empleos en muchos sectores y una caída esperada en los ingresos de aproximadamente el 40 por ciento del sector formal. Los pobres y vulnerables se verán gravemente afectados, incluidos los del sector informal que constituyen el 46 por ciento de los empleados pero que no forman parte del sistema de Seguridad Social. [Traducción libre]

Las consecuencias anteriores se verán acompañadas en el caso costarricense por los siguientes puntos: en primera instancia, una **disminución en las exportaciones**, debido a la contracción de la economía nacional y la de sus socios comerciales, principalmente de los Estados Unidos, el principal socio exportador del país. Lo anterior se explica a partir de al menos los siguientes puntos:

- a. Alrededor del 10% del PIB de Costa Rica depende de la relación comercial con ese país (CEPAL y ONU 2020: 8).
- b. (...)las proyecciones para los Estados Unidos prevén una caída de casi el 4% (frente a un crecimiento del 1,9% pronosticado en diciembre de 2019), para China un crecimiento menor al 2% (5,8% pronosticado en diciembre), para la eurozona una caída de casi el 6% (CEPAL y ONU 2020b: 7)
- c. Cerca del 40% de las exportaciones costarricenses tienen como destino los Estados Unidos.
- d. Sobre este mismo rubro el Banco Central de Costa Rica (2020, 6) señala que: Por componentes de la demanda agregada, se estima que la mayor contracción ocurrirá en las exportaciones (15,7%), de manera consecuente con la fuerte recesión en los principales socios comerciales del país. En particular, la caída abrupta en la exportación de servicios refleja el impacto directo del cierre de fronteras (locales y en muchos países del orbe) sobre el turismo, actividad que se prevé tendrá una más lenta recuperación luego de que las medidas de contención sanitaria concluyan.

En segundo lugar, de una severa **disminución en el sector turismo**, no solo por la disminución de los ingresos y de la contracción de la economía, sino también debido a las restricciones de movilización impuestas a nivel mundial y a lo interno del país. Al respecto CEPAL y ONU (2020b: 10-11) señalan que:

En [el] 2020 se registraría una reducción de entre un 20% y un 30% en el número de llegadas de turistas en el mundo, una caída mucho mayor que la observada en 2009 (4%). En un escenario en el que los ingresos por turismo disminuyeron un 30% en 2020, el PIB se reduciría 2,5, 0,8 y 0,3 puntos porcentuales en el Caribe, México y Centroamérica, y América del Sur, respectivamente.

En tercer lugar, habrá una disminución en la cantidad de remesas que recibe el país, debido a la desaceleración de la economía mundial y especialmente de la eco-



nomía norteamericana, 71% del total de las remesas que recibe Costa Rica provienen de los Estados Unidos (Morales Ramos, 2009, 68). Como señala CEPAL y ONU (2020b, 10): “Los flujos de remesas hacia América Latina y el Caribe se podrían contraer entre un 10% y un 15% en 2020 y podrían pasar entre 4 y 8 años para que retomen el monto alcanzado en 2019.” Esto es similar a lo ocurrido durante la crisis del año 2008, la desaceleración de la economía norteamericana significó una disminución del 12,9% de las remesas las cuales durante los primeros tres meses del 2009 “(...)pasaron de \$132,7 millones en el primer trimestre del 2008 a \$115,6 millones en el primer trimestre del 2009” (Morales Ramos 2009, 68).

Finalmente, los puntos anteriores impactarán el crecimiento de la economía costarricense, al respecto la CEPAL estima un decrecimiento del PIB para América Latina y el Caribe del -5,3%, para Centroamérica la estimación es del -2,35 del PIB, **pero se estima que el impacto será mucho mayor para Costa Rica, el cual sería del -3,6%** (CEPAL y ONU 2020b, 16). Esta proyección es compartida por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica quienes estiman la misma cifra de decrecimiento de la economía nacional, con el agravante de que las proyecciones del déficit primario y financiero del gobierno central pasarán respectivamente del: -1,3% al -4,1% mientras que el déficit financiero pasará del -6,2% al 9,3% del PIB. Sin embargo, al finalizar el 2020 el déficit se mantuvo en el 8,34 %, esto debido a la disminución de los ingresos producto de la pandemia por aproximadamente 975.000 millones de colones (aproximadamente 1582,75 millones de dólares). Los elementos anteriores agravan la ya de por sí elevada deuda pública del gobierno central de Costa Rica la cual supera el 61,3% del PIB (CEPAL y ONU 2020, 2).

## 2.2. La respuesta de la Seguridad Social costarricense

La Seguridad Social costarricense se refiere a un conjunto de políticas, derechos e instituciones, entendidas estas como la forma material de hacer posible la exigibilidad e implementación de ese conjunto de políticas y derechos; encargados de velar por el respeto, la implementación, la protección y la realización de lo establecido en el Estado social de derecho, esto último se refiere a responsabilidades sociales constitucionalmente establecida como: el derecho a la salud y a la educación.

En Costa Rica, no existe el seguro por desempleo o paro en ninguno de los instrumentos disponibles por el Estado.

No obstante, con el fin de mitigar el impacto de la pandemia sobre los empleos, el “Plan Proteger” implementa el “Bono Proteger”, el cual funciona como un **pseudo seguro por desempleo temporal de manera condicionada**, es decir, se deben cumplir una serie de requisitos para acceder al beneficio. No obstante, el seguro por desempleo es una figura de protección social ausente en el Estado costarricense, es por ello que debe ser considerado por el Estado como un instrumento de largo plazo y

no como un pseudo instrumento temporal utilizado en el Plan Proteger. Esta tesis es compartida por Mora Jimenez (2020: 7):

Costa Rica no tiene seguro de desempleo, pero reiteradamente se ha planteado la posibilidad de convertir el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) en un seguro de este tipo. Esta es una medida que podría ayudar a estabilizar la economía si se presentaran despidos masivos por causa de una caída en la demanda, tanto interna como externa.

En este sentido el seguro por desempleo podría contribuir a:

- a. Mantener un nivel digno de vida.
- b. Asegurar niveles básicos de consumo y producción.
- c. Ante escenarios críticos evita o contiene el aumento de la pobreza.
- d. Sostiene las contribuciones a la Seguridad Social.

Para mayor profundidad sobre las consecuencias positivas y negativas, así como de posibles reformas del seguro por desempleo véase Velasquez (2010), Diez y Bucheli (2002), Schmieder y Von Wachter (2016), Tefft (2011), Claeys, Darvas, y Wolff (2014) y Spiezia (2000).

Una alternativa similar a la anterior y que debe ser considerada por el Estado costarricense es la renta básica universal, esta consiste en un instrumento no condicionado de asignación de una renta o ingreso a todos los habitantes de un territorio, sin importar si estas tienen trabajo o no o de su nivel de ingresos. Este instrumento pretende que ninguna persona sin importar su nivel de ingresos tenga un nivel inferior al necesario para acceder a una vida digna (aunque acompañado de una política fiscal progresiva que permita una tasa de retorno mayor en los sectores más privilegiados de la sociedad), algunos de los efectos esperados sobre la economía costarricense serían los siguientes: una mejora en la calidad de vida de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad, lo que permitiría disminuir la tasa de deserción en el sistema educativo y otras consecuencias de la pobreza y la pobreza extrema, agravados por la disminución y la automatización de los empleos. Como se mencionó anteriormente, la crisis por el Covid-19 acelera los procesos de automatización de la producción, lo que aumenta los niveles de desempleo e informalidad y por tanto contribuyen a mantener o agravar los niveles de pobreza. Sumado a lo anterior, garantiza niveles estables de aportación a la Seguridad Social. Haría menos arriesgado el emprendimiento y por tanto funciona como estímulo para la innovación y el autoempleo, especialmente en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes de ahora en adelante). Según datos del Ministerio de Economía, Industria y Comercio para el año 2017 se estimó que las Pymes fueron responsables del 34.5% de los empleos y de aportar el 35,7% del PIB nacional. Complementado, CEPAL y ONU (2020b, 16) señalan que: "La elevada participación de las pequeñas y medianas

empresas en la creación del empleo (más del 50% del empleo formal) aumenta los impactos negativos, pues este sector ha sido duramente afectado por la crisis." De este modo la renta básica universal funciona como un mecanismo de protección de los emprendimientos ante escenarios adversos como la crisis actual. Y finalmente, es un instrumento que combatiría el "dumping" salarial, permitiéndole a las personas trabajadoras lograr mejores condiciones salariales, particularmente las condiciones de las personas trabajadores de baja especialización.

La renta básica podría constituir una alternativa de protección social y de combate de la pobreza extrema, la desigualdad y ser un mecanismo de contención de los efectos adversos de las crisis económicas y las pandemias. Sin embargo, **se requiere mayor investigación experimental**, al respecto véase los resultados del experimento finlandés a cargo de Kangas, et al. (2019), los efectos multiplicadores sobre el crecimiento económico de Nikiforos, Steinbaum, y Zezza (2017) y el modelo teórico elaborado por Standing, Raventos, y Casassas (2018).

La disminución de la actividad económica provoca un aumento del desempleo y de la informalidad, esto a su vez provoca una disminución de los ingresos de la Seguridad Social por razón de la contribución de las personas trabajadoras, esto último es agravado por la medida temporal de disminución de la base mínima contributiva, aumentando así la presión sobre las transferencias fiscales del Estado para mantener el funcionamiento de la Seguridad Social. Sin embargo, el Estado a su vez ve una disminución de sus ingresos por la misma razón: la contracción del crecimiento económico y el empleo y por si fuera poco el escenario se agrava por la ya de por sí delicada situación fiscal. Es por este motivo que una de las principales medidas tanto para garantizar ingresos suficientes para el Estado y la Seguridad Social consiste en proteger primero a las personas trabajadoras y no así a los empleos, esto principalmente debido a que en estos momentos la incertidumbre económica es mayor que la incertidumbre epidemiológica, al respecto el Banco Mundial señala:

En circunstancias normales, la protección de los trabajos ralentiza la entrada y salida de la empresa y conduce a un crecimiento más lento de la productividad. La protección de los empleos mediante transferencias también puede funcionar como una invitación a la búsqueda de beneficios y socavar aún más el dinamismo económico. Sin embargo, el consejo estándar no se cumple cuando un shock económico afecta a casi todos los segmentos de la población simultáneamente. (...)El capital humano específico para el trabajo puede perderse, lo que dificultará aún más la recuperación de la producción más adelante(...) (World Bank 2020, 48)

Otras alternativas que permitirían mejorar las finanzas del Estado y posiblemente mejorar los rendimientos de las inversiones del Seguro de Pensiones, es el fomento de la inversión pública. Costa Rica tiene un rezago en inversión en infraestructura equivalente a invertir el 5% del PIB durante 4 años solo para cubrir las necesida-

des de la infraestructura actual, (véase Banco Central de Costa Rica y Superintendencia de pensiones (2014, 20), esto sin lugar a dudas constituye una alternativa de reactivación de la demanda de inversión a través de inversión de obra pública.

La creación de un “Fondo solidario” podría constituir un mecanismo de redistribución del costo de la crisis si este se hace de la manera más equitativa posible entre todos los estratos de la sociedad, pero esencialmente entre los sectores más privilegiados (Mora Jimenez 2020, 6). El fondo solidario permitiría financiar el seguro por desempleo o bien la renta básica universal y a su vez focalizar las pérdidas o los costos de la crisis en el Estado, lo cual es necesario por dos grandes motivos: en primer lugar para mantener la cohesión social, es decir el costo de la crisis debe ser socialmente legítimo, para ello es necesario distribuirlo de la manera más justa posible entre todos los sectores de la población, pero particularmente sobre los sectores más enriquecidos. Y en segundo lugar, los costos de la crisis son altamente riesgosos para el sector privado, esto es una diferencia axiológica central, el sector privado lucra con la enfermedad siempre y cuando esta sea rentable. Mientras que el Estado social de derecho y la Seguridad Social costarricense brindan acceso a todos los y las habitantes del territorio bajo principios de universalidad y solidaridad. Esta es la principal diferencia en el enfoque de la crisis y una de las razones por las cuales el Estado social de derecho y sus instituciones son vitales en la contención de la crisis. (World Bank 2020, 50)

Otro mecanismo de financiamiento de este fondo solidario puede ser mediante un impuesto progresivo focalizado en los sectores más ricos del país, pero particularmente sobre aquellos ingresos personales líquidos netos que superen los 2 millones de colones (alrededor de \$3516,48) el cual se utilizaría para financiar a los sectores más empobrecidos por al menos un año (Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense 2020, 13).

### *2.3. Algunas otras medidas necesarias*

Sin lugar a dudas, las crisis producto de coronavirus genera en el Estado costarricense y en la Seguridad Social desafíos extraordinarios y muy a pesar de los instrumentos y de la voluntad política si no se cuentan con recursos suficientes para sostener las acciones necesarias fracasaremos con un costo humano altísimo. **Es necesario que el Estado cuente con recursos suficientes para hacerle frente a la crisis, pero a su vez es central saber de dónde provienen estos recursos**, si los recursos son tomados mediante políticas fiscales regresivas o mediante políticas de austeridad inevitablemente provocará mayores niveles de desigualdad y de empobrecimiento, las medidas que tome el Estado deben necesariamente ser contracíclicas y de carácter progresivo. Es por esto que el Estado debe considerar algunas ideas complementarias con miras a fortalecer las finanzas del gobierno y por rebote a la Seguridad Social costarricense: primero, mediante Inversión en obra pública, el país tiene

un rezago en infraestructura lo suficientemente grande (el equivalente a invertir el 5% del PIB durante varios años) como para justificar medidas de inversión en sectores claves, esta medida permitiría contrarrestar la pérdida de empleos y promover una reactivación de la demanda vía inversión. Segundo, si bien el Estado tiene una deuda que supera el 61%, es posible acceder a financiamiento externo en condiciones favorables, haciendo de esto una oportunidad para reactivar la economía y generar empleos, como señala CEPAL y ONU (2020b, 17):

La condonación y el alivio del servicio de la deuda, incluido a los países de ingresos medios de la región que lo requieran, aumentaría significativamente su espacio fiscal. Las economías altamente endeudadas deben beneficiarse de alivios oficiales de la deuda o de suspensiones generosas de sus obligaciones, así como de reestructuraciones de deuda.

Los recursos provenientes del financiamiento externo deben centrarse en la reactivación de la economía y la generación de empleo y negociarse sin condicionamientos privatizadores de la institucionalidad pública o de políticas de austeridad. Tercero, el mercado interno debe ser central, las políticas públicas de generación de empleos deben enfatizar los emprendimientos de las micro, pequeñas y medianas empresas, esto requiere:

- a. Banca de desarrollo y fomento y simplificación de trámites al máximo tanto para acceder a los préstamos como para iniciar con los emprendimientos.
- b. Transferencias monetarias no condicionadas, por ejemplo, la renta básica universal y el seguro de desempleo como mencionaba anteriormente hacen menos arriesgados los emprendimientos, mantiene estable las cotizaciones a la Seguridad Social y los niveles de consumo, promoviendo la circularidad de la economía.
- c. Una agresiva política de fomento del turismo interno por parte del Instituto Costarricense de Turismo. En el corto plazo el ingreso de divisas por el turismo extranjero se verá mermado por las restricciones a la movilidad a nivel mundial, esto requiere de condiciones más atractivas cuyo foco sea el turismo interno de los y las habitantes del territorio.

Por otra parte y en relación con la austeridad fiscal, las políticas de austeridad fiscal promovidas por la ortodoxia económica son equivocadas. La mejor manera de lograr reducir el déficit fiscal es a través de un vigoroso programa de reactivación de la economía, lo cual a su vez tiene un impacto positivo sobre los mecanismos de financiación de la Seguridad Social, dado que mejora el empleo y los ingresos del Estado.

En vez de reducir la deuda, la austeridad la incrementa al ralentizar la economía. Así pues, cuando no se estimula el crecimiento económico, la deuda empeora a largo plazo. No es necesario saldar los déficits a corto plazo, porque no son como

las deudas personales: lo único que hace falta es que crezcan más despacio que la tasa de crecimiento de los ingresos. (Stuckler y Basu 2013: 7)

Recordemos que las políticas de austeridad expansiva nacen a principios de los años 90 y han sido contundentemente refutadas tanto empírica como teóricamente, al respecto pueden verse los trabajos de: Skidelsky y Fraccaroli (2017), Botta y Tori (2015), Botta (2020), Demopoulos y Yannacopoulos (2012) y Botta (2015).

En este sentido la política monetaria implementada por el Banco Central de Costa Rica tiene relación con el anterior, dado que las directrices de este tienden a privilegiar: a) la estabilidad monetaria, en otras palabras, la inflación y b) atenuar la volatilidad cambiaria y la depreciación del colón sobre la reactivación de la economía. Como señala el Grupo Economía Pluralista (2020) al BCCR:

(...)le corresponde garantizar liquidez a los bancos y entidades financieras, crear las condiciones necesarias para facilitar la concesión de moratorias sobre deudas de personas y empresas, y hacer bajar las tasas de interés sobre la deuda pública, a fin de propiciar un ahorro significativo en los pagos por intereses. Asimismo, y de forma ineludible, le corresponde al Banco Central apoyar el financiamiento del déficit fiscal y, en particular, el financiamiento de las medidas de emergencia, no solo las que tienen que ver con la parte sanitaria, sino las destinadas a atenuar el impacto de la recesión.

Contra toda evidencia el Banco Central trata de mantener las metas de inflación. Como señala nuevamente el Grupo Economía Pluralista (2020) en otro de sus textos:

No hay peligro alguno de inflación, porque tenemos tasas de desempleo de la fuerza de trabajo y tasas de desocupación de la capacidad instalada, sumamente elevadas<sup>3</sup>, y porque en nuestras realidades sociopolíticas actuales no hay ni la más remota posibilidad de que se dé una espiral ascendente precios-salarios, como las que fueron usuales en otros momentos históricos. La reducción de precios de las materias primas, principalmente el petróleo, aminora adicionalmente cualquier presión al alza en la inflación.

Finalmente, los puntos anteriores permiten señalar que, si bien la Seguridad Social costarricense ha logrado contener los efectos adversos de la crisis sobre la salud de las población, minimizando el costo en vidas humanas, el impacto sobre la economía nacional y por ende en la sostenibilidad de la institucionalidad del bienestar así como del Estado requieren necesariamente de medidas que logren aplacar la incertidumbre económica y garantizar el acceso a vida digna de todos los(as) habitantes del territorio.

---

<sup>3</sup> Las cifras sobre los niveles de desempleo e informalidad fueron presentadas en párrafos anteriores.



### 3. Conclusiones

La crisis derivada de la pandemia nos enfrenta a escenarios cada vez más desafiantes, no solo están en juego la vida de miles de personas en el mundo, sino las bases mismas sobre las que hemos organizado la vida contemporánea. En momentos como estos la Seguridad Social, sus instituciones, políticas y mecanismos han demostrado ser los mejores instrumentos a disposición de los Estados para luchar, aplacar y contener los costos humanos, sociales y económicos de la pandemia. Sin embargo, tal y como se presenta a lo largo del texto, vivimos momentos en los que las consecuencias de la incertidumbre económica tienden a ser mucho peores que los costos por la incertidumbre epidemiológica, al menos así lo es en el caso de Costa Rica. La crisis ha tenido impactos significativamente negativos sobre los ingresos de las personas y las empresas, agravando el ya de por sí negativo escenario del empleo con altísimos niveles de desempleo e informalidad.

Ante este escenario las medidas tomadas por el Estado costarricense, así como por la Seguridad Social han dado frutos en cuanto a la contención del impacto negativo sobre la salud de la población. Sin embargo, si deseamos lograr sobrevivir al escenario post pandemia con el menor costo humano, social y económico posible, el Estado costarricense debe tomar medidas encaminadas hacia la implementación del seguro por desempleo y la renta básica universal, acompañadas de una contundente política de reactivación económica y de políticas fiscales contracíclicas progresivas que logren distribuir de la manera más justa y equitativa posible los costos de la crisis entre todos los sectores de la población pero esencialmente sobre los sectores más privilegiados. También es necesario realizar investigación que atienda mejor y más eficientemente la crisis de la Caja Costarricense del Seguro Social y que promueva la reactivación del mercado de trabajo, entendido este como uno de los mejores y más eficientes mecanismos de protección social. No obstante, en el escenario nacional, el mercado de trabajo tiene altísimos niveles de desempleo e informalidad por lo que es necesario no solo contar con suficientes empleos sino que estos sean de alta productividad y en condiciones de formalidad.

### 4. Referencias:

Badilla Solano, A. 2018. «Orígenes políticos y económicos de la crisis de la CCSS». Informe final. Costa Rica: CICDE-UNED.

Banco Central de Costa Rica. 2020. «Coyuntura macroeconómica ante la pandemia y revisión de proyecciones 2020-2021». *Comentario de la Economía Nacional*, abril de 2020. [https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/CP-BCCR-014-2020-Coyuntura\\_macro\\_revison\\_proyecciones\\_2020-2021.pdf](https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/CP-BCCR-014-2020-Coyuntura_macro_revison_proyecciones_2020-2021.pdf).

Banco Central de Costa Rica y Superintendencia de pensiones. 2014. «Acceso de los fondos de pensiones al financiamiento de obra pública». Comunicaciones Milenio. <https://www.supen.fi.cr/documents/10179/19821/Acceso+de+los+fondos+de+pensiones+al+financiamiento+de+obra+p%C3%BAblica>.

Barifouse, Rafael. 2020. «Por qué la gripe A-H1N1 no paró la economía mundial como lo está haciendo la pandemia del nuevo coronavirus». *BBC News Mundo*, 2 de abril de 2020, sec. Otras noticias. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52115504>.

Botta, Alberto. 2015. *The Theoretical Weaknesses of the Expansionary Austerity Doctrine* (Post Keynesian Economics Study Group, Working Paper No. 1511).

Botta, Alberto. 2020. «The short-and long-run inconsistency of the expansionary austerity theory: a post-Keynesian/evolutionist critique». *Journal of Evolutionary Economics* 30 (1): 143-77.

Botta, Alberto, y Tori, Daniele. 2015. «A critique to the expansionary austerity: Theoretical weaknesses and empirical counter evidence». *Post Keynesian Economics Study Group, London*.

CEPAL, y ONU. 2020a. «Informe especial Covid 19 n°1»: América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales». CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf).

CEPAL, y ONU. 2020b. «Informe especial Covid 19 n°2: Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación». CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf).

Claeys, Grégory, Zsolt Darvas, y Guntram B. Wolff. 2014. «Benefits and drawbacks of European unemployment insurance».

Demopoulos, George D., y Nicholas A. Yannacopoulos. 2012. «The myth of expansionary austerity». *Athens University of Economics and Business Working Paper*, n.º 09-2012.

Diez, Rafael, y Marisa Bucheli. 2002. *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño*. 1era ed. Montevideo: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28676>.

Grupo Economía Pluralista. 2020a. «La preocupante pasividad del Banco Central de Costa Rica ante la crisis». *Soñar con los pies en la tierra* (blog). 2020. <https://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2020/05/la-preocupante-pasividad-del-banco.html>.

Grupo Economía Pluralista. 2020b. «Tiempos excepcionales demandan respuestas excepcionales. Carta Abierta al presidente de Costa Rica Carlos Alvarado». *Soñar con los pies en la tierra* (blog). abril de 2020. <https://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2020/04/tiempos-excepcionales-demandan.html>.

Instituto de Investigación en Ciencias Económicas, y Universidad de Costa Rica. 2020. «Estimación de los efectos del Covid-19 sobre la economía costarricense.» Universidad de Costa Rica, abril. [http://www.iice.ucr.ac.cr/conferencia\\_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf](http://www.iice.ucr.ac.cr/conferencia_prensa/Covid%20IICE%20V5-final.pdf).

International Monetary Fund. 2020. «Costa Rica»: Request for Purchase Under the Rapid Financing Investment-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Costa Rica». IMF. mayo de 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/05/01/Costa-Rica-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Investment-Press-Release-Staff-49388>.

Kangas, Olli, Signe Jauhiainen, Miska Simanainen, y Minna Ylikännö. 2019. «The Basic Income Experiment 2017–2018 in Finland. Preliminary Results». 2019:9. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health. Finlandia: Ministry of Social Affairs and Health. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4035-2>.

Mesa-Lago, Carmelo. 2009. «Impacto de la Crisis Económica Mundial en la Seguridad

Social de Costa Rica». *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, 41.

Mora Jimenez, Henry, ed. 2020. «Vencer al COVID-19, sin colapsar la economía y protegiendo prioritariamente a los más vulnerables». Fundación Friedrich Ebert, Observatorio Económico y Social de la Escuela de Economía de la UNA. <https://surcosdigital.com/vencer-al-covid-19-sin-colapsar-la-economia-y-protegiendo-prioritariamente-a-los-mas-vulnerables/>.

Morales Ramos, Roxana. 2009. «El impacto de la crisis económica mundial sobre la economía costarricense: los efectos macroeconómicos». *Economía y Sociedad* 14 (35-36): 61-73.

Nikiforos, Report Michalis, Marshall Steinbaum, y Gennaro Zezza. 2017. «Modeling the Macroeconomic Effects of a Universal Basic Income». Report. New York: Roosevelt Institute. <https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/RI-Macroeconomic-Effects-of-UBI-201708.pdf>.

OMS. 2009. «Gripe por A (H1N1): preguntas frecuentes». OMS. <https://www.who.int/csr/disease/swineflu/faq/es/>.

OMS. 2020a. «Similitudes y diferencias entre la COVID-19 y la gripe». OMS. <https://www.paho.org/es/noticias/25-3-2020-similitudes-diferencias-entre-covid-19-gripe>.

OMS. 2020b. «Estimación de la mortalidad de la COVID-19. Nota científica.» OMS. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333857/WHO-2019-nCoV-Sci-Brief-Mortality-2020.1-spa.pdf>.

Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense. 2020. «Propuesta integral y equitativa del SEC». SEC. <https://www.seccr.org/covid-19-la-crisis-economica-y-soci>.

Schmieder, Johannes F., y Till Von Wachter. 2016. «The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation». *Annual Review of Economics* 8: 547-81.

Skidelsky, Robert, y Nicolò Fraccaroli. 2017. «Austerity vs Stimulus». *Springer Books*.

Spiezia, Vincenzo. 2000. «Efectos de las prestaciones por desempleo en los salarios y el empleo. Comparación de los regímenes». *Revista Internacional del Trabajo* 119 (1): 79-98.

Standing, Guy, Daniel Raventos, y David Casassas. 2018. *LA RENTA BÁSICA: un derecho para todos y para siempre*. Pasado & Presente.

Stuckler, David, y Sanjay Basu. 2013. *Por qué la austeridad mata: el coste humano de las políticas de recorte*. Madrid, España: Taurus.

Tefft, Nathan. 2011. «Insights on unemployment, unemployment insurance, and mental health». *Journal of Health Economics* 30 (2): 258-64.

Velasquez, Mario. 2010. *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. 1era ed. Serie Macroeconomía del desarrollo No 99. Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5465>.

World Bank. 2020. «La Economía en los Tiempos del Covid-19. LAC Semiannual Report». World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>.

## ARTICULOS/ARTICLES

Violencia de género en la zona rural de la comarca de Alhama de Granada en 2015-2020 / Gender violence in the rural area of Alhama de Granada (2015-2020) Cristiana Herreros Sánchez .....	Págs 9-48
La Seguridad Social costarricense frente el COVID-19: cuando la incertidumbre económica es peor que la incertidumbre epidemiológica / Costa Rican Social Security in the face of COVID-19: when economic uncertainty is worse than epidemiological uncertainty Andrey Badilla Solano .....	Págs 49-64
Pobreza y voluntariado: viejos y nuevos retos / Poverty and volunteering: old and new challenges Carolina Blavía Galindo .....	Págs 65-86
La solución de los países del norte de Europa a la pandemia del coronavirus. El aseguramiento y la colaboración público-privada / The way of the northern European countries to face the coronavirus pandemic. Assurance and public-private collaboration Benito Cadenas Noreña .....	Págs 87-102
Programas intergeneracionales que fomentan la participación social de las personas mayores en España. Una mirada desde el Trabajo Social / Intergenerational programmes that promote the social participation of older people in Spain. A view from Social Work Juana María Morcillo Martínez .....	Págs 103-118

## RESEÑAS/REVIEWS

Cristina Díaz, Verónica Giménez Béliveau, Marcelo Lucero y Washington Uranga (Coord.). 2020. Políticas Sociales. Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro / Social politics. Strategies to build a new horizon for the future. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, CEIL-CONICET; RIPPSO; FAUATS (por Santiago Tafernaberry) .....	Págs 119-121
Bundschuh, S., Freitas, M. J., Palacín Bartrolí, C. and Žganec, N. (eds.). 2021. Ambivalences of Inclusion in Society and Social Work. Research-Based Reflections in Four European Countries / Ambivalencias de la inclusión en la sociedad y el trabajo social. Reflexiones basadas en la investigación en cuatro países europeos. London: Springer (por Teresa Piñaja Viñas) .....	Págs 123-125