

## IMPLICACIONES ECONOMICAS DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AL AUXILIO DE CESANTIA Y DEMOCRATIZACION ECONOMICA

Prof.: Johnny Alvarado V.\*

Luis Carlos Peralta B.\*

(\*) Los autores son profesores en la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

## EL PROBLEMA

El proyecto de ley de Reforma al Auxilio de Cesantía tiene dos objetivos, primero resolver el problema que presenta la legislación actual respecto al pago del auxilio de Cesantía, el cual se presenta como una expectativa de derecho para los obreros con un tope de ocho años de labores. Segundo, dado el que el mercado accionario costarricense representa alrededor del 1% de las transacciones que se realizan en las bolsas de valores, se establece el problema de la poca rotación y participación de diversos accionistas dentro de las empresas (democratización del capital).

## EL OBJETIVO

El objetivo que tiene el proyecto consiste primero, en convertir el pago del auxilio de la Cesantía de una expectativa de derecho a un derecho real sin límite de tiempo, lo cual implica reformar la legislación actual, en la cual prevalece un tope de ocho años laborales y a su vez ciertas condiciones que deben cumplirse para que el trabajador pueda recibir dicho pago. Segundo, promover la democratización del capital de las empresas a partir de diversos incentivos que establece la legislación.

## DE LAS DEFINICIONES

El auxilio de la cesantía, según el artículo 62 de la Constitución Política, se define como una indemnización que reciben los trabajadores que han sido despedidos sin justa causa, siempre y cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación (figura que aún no existe en la legislación costarricense).

El seguro de desempleo es un pago que recibe el trabajador en el momento en que se encuentre desempleado sin que medie para ello contribución previa por parte del obrero a sistema alguno.

La prima de antigüedad se refiere al pago complementario que recibe el empleado por concepto o premio por permanencia dentro de una empresa.

## DE LOS SUJETOS

### 1. De los trabajadores asalariados

#### 1.1. Situación actual

Los trabajadores asalariados por tiempo indefinido (artículos 28 y 29 Código de Trabajo) tienen derecho al pago del auxilio de cesantía cuando son

despedidos sin causa justa (artículo 83 C.T.). De tal forma que el auxilio de cesantía se entiende como una indemnización que se le pagará al trabajador en el momento de quedar cesante, sin importar que pase inmediatamente a las órdenes de otro patrono (art. 29 e. C.T.).

### 1.2. Proyecto de ley

#### 1.2.1. Origen del auxilio de Cesantía

El proyecto establece que los trabajadores recibirán el auxilio de cesantía por las siguientes causas: a. Despido sin causa justa; b. Despido con causa justa; c. Renuncia; y d. Las que presenta el art. 85 del Código de Trabajo.

En el primer caso se presenta la figura típica del auxilio de la cesantía debido a que al trabajador se le indemniza cuando es despedido sin causa justa, sin embargo para la renuncia y el despido con causa justa, se presenta la figura de la prima de antigüedad ya que, sea cual sea la causa del despido o renuncia, el trabajador tiene derecho a ese pago, pero ya no como una indemnización.

Debe quedar claro que, para ninguno de los casos, el auxilio de cesantía figura como una seguro de desempleo, ya que para tener derecho y disfrute del seguro de desempleo basta con quedar cesante en algún momento, y el asegurador se encarga de brindar el pago al trabajador hasta que obtenga empleo.

#### 1.2.2. Manejo del Auxilio de Cesantía

El proyecto de ley establece los mecanismos y las personas jurídicas legalmente autorizadas para el manejo de los fondos: los Bancos del Estado, el Banco Popular, organizaciones cooperativas, sindicatos, asociaciones solidaristas o cualquier otra organización legalmente constituida para la administración de los fondos.

Primero, los fondos pueden depositarse en la persona jurídica autorizada que, voluntariamente, escogerá el trabajador.

Segundo, se crean los lineamientos en cuanto a las actividades en las que es factible invertir los fondos provenientes de la cesantía, los cuales serán establecidos por la Comisión Nacional de Valores.

Tercero, el artículo 13 del proyecto presentan problema de interpretación puesto que se crea un pago a favor de las instituciones legalmente constituidas para el manejo del flujo de los fondos recaudados equivalente al 0.5% sobre el activo de los fondos, y adicionalmente un pago del 5% sobre el flujo de ingresos.

Esto crea un problema de orden contable en el sentido de que los activos de las administradoras de fondos de laborales son las inversiones que realizan y no los fondos de los trabajadores, los cuales representan un pasivo. A partir de este hecho, entonces la legislación establece el margen de intermediación que pueden cobrar las administradoras, en caso contrario se estaría creando un pago para los trabajadores a partir de sus propios fondos, lo cual, aparte de ser un error de tipo contable e interpretativo es injusto para el trabajador.

Cuarto, la fiscalización de las entidades quedará a cargo de terceros (Comisión de Cesantía o Comisión Nacional de Valores) y no de los trabajadores.

### 1.2.3. Disfrute del Auxilio de Cesantía

Los trabajadores pueden disfrutar del auxilio de la cesantía en los siguientes casos:

a. Al quedar cesantes o desempleados.

Los trabajadores, al quedar cesantes por cualquier causa, pueden disponer de pagos mensuales, como máximo, hasta de un 70% del último salario, hasta que agote el fondo de que dispone.

Para los casos siguientes, el trabajador o a quien corresponda, tienen el derecho de recibir el pago íntegro por concepto de auxilio de cesantía:

- b. Por muerte del trabajador;
- c. Por incapacidad permanente o gran invalidez del trabajador;
- d. Por jubilación o pensión del trabajador;
- e. Cuando permanezca en el exterior por más de un año.

### 1.2.4. Compra de acciones de las empresas

Los trabajadores que así lo decidan, pueden realizar compras de acciones de empresas, a un valor del cincuenta por ciento de su valor en libros a partir de una línea de crédito que se abre en los bancos del Estado.

### 1.2.5. De las discriminaciones

El proyecto de Ley no tiene carácter retroactivo es decir, que las acciones ocurridas antes de la publicación de la nueva ley se regirán por el código de trabajo (legislación actual).

Segundo, los trabajadores contratados por tiempo definido son discriminados del pago de auxilio de cesantía debido a que el proyecto sólo contempla los casos de empleo por tiempo indefinido.

Tercero, los trabajadores que actualmente poseen contratos especiales con sus patronos, en cuanto a la modalidad y periodicidad del pago por concepto de la cesantía, quedarán sujetos a la nueva legislación, sin considerar las costumbres o derechos que anteriormente se hayan constituido.

## 1.3. De los costos del proyecto

### 1.3.1. De la obligatoriedad de la ley

El proyecto de ley sería de acatamiento obligatorio por parte de las empresas y de los trabajadores, lo cual violaría los contratos, derechos y costumbres de pago e incentivos que se han dado entre diversos patronos y empleados que realizan la liquidación del pago de la cesantía por períodos definidos (por lo general cada año), de esta forma los trabajadores beneficiados verían frustrados sus planes de ingresos, ahorro y gastos al eliminárseles este ingreso.

### 1.3.2. De la elección de inversión financiera

El proyecto de ley permite a los trabajadores escoger libremente en qué instituciones colocar los pagos correspondientes por auxilio de cesantía. Sin embargo el proyecto no considera la creación de parámetros financieros y de riesgo que permitan cuantificar la bondad de las administradoras de fondos.

Por otro lado no se establece el rendimiento mínimo a pagar por parte de las administradoras de fondos, ni el plazo a los cuales se les pagará dichos rendimientos.

### 1.3.3. De la administración y liquidación del fondo

Los trabajadores son obligados a mantener el auxilio de cesantía en una institución legalmente autorizada hasta que queden cesantes.

Los costos derivados de esta decisión son los siguientes:

Primero, se incurre en un costo social para los trabajadores período tras período debido a que no tienen disfrute del derecho adquirido a través de la

legislación. A su vez, la legislación, debido a los problemas de interpretación que pueden establecerse del artículo 13, faculta a las instituciones legalmente autorizadas a cobrar el 5% sobre los ingresos por cesantía, lo cual perjudica a los trabajadores al ver disminuido su capital. Por otro lado, dichas instituciones están facultadas a cobrar un 5% sobre el activo, lo cual vuelve a perjudicar a los trabajadores debido a que es responsabilidad de estas instituciones asegurar al trabajador un rendimiento (tasa de interés pasiva) e invertir en proyectos rentables en los cuales obtenga una utilidad por la intermediación financiera, y no como se plantea, en el proyecto, dado que es el trabajador el que paga parte del proceso de intermediación, asegurando, de alguna forma, las utilidades mínimas del intermediario.

Segundo, la legislación (artículo 27), no establece los mecanismos de capitalización, periodicidad, ni informe de resultados que las instituciones legalmente autorizadas deben rendir ante los trabajadores respecto a las ganancias que se obtienen sobre los fondos que se mantienen congelados en las mismas, así como tampoco los rendimientos mínimos a obtener por parte de los trabajadores. A su vez, dado que a los trabajadores no se les permite el cambio de administradora de fondos sino hasta después de seis meses, entonces podría establecerse que, como mínimo el trabajador debe recibir como interés el que recibiría en los bonos de estabilización monetaria del banco central a tres o seis meses plazo.

Tercero, los trabajadores, al quedar cesantes, tienen derecho al retiro de cierto porcentaje de lo que mantienen congelado, el cual se les pagará mensualmente, lo cual es arbitrario y contradice el derecho real que dio origen al proyecto de ley, del que se entiende que, al ser el pago de la cesantía un derecho real, el trabajador tiene derecho al pleno disfrute del mismo. También es importante resaltar el hecho de que la legislación no establece un plazo mínimo en el cual los trabajadores reciban el pago correspondiente.

Cuarto, que en la legislación se establece un pago mensual de acuerdo al 70% del último salario, lo cual carece de fundamento no sólo por lo que se mencionó en el punto anterior sino debido a que los trabajadores mantienen en las instituciones tanto el aporte por cesantía como las utilidades que derivadas de las mismas. Además, la legislación no establece qué sucede en el caso de que el trabajador, al quedar cesante tenga derecho a todo el fondo, cuando, por ejemplo, es despedido en un plazo menor a los ocho meses o bien cuando, luego de haber recibido incrementos salariales importantes, y es despedido, tenga derecho a todo el fondo.

Quinto, la legislación no establece mecanismos que permitan a los trabajadores conocer mensualmente cuál es el estado de cuenta que poseen en las administradoras de fondos, ni el importe efectivamente pagado por las empresas a nombre de los trabajadores. De esto se tiene que debe ser obligatorio para las administradoras de fondos entregar mensualmente a los trabajadores su

estado de cuenta, en el cual se incluya tanto los fondos recibidos por parte de los patronos como los intereses que reciben los trabajadores por mantener depositados dichos fondos.

#### 1.3.4. De la compra de acciones

El proyecto permite a los trabajadores a hacer uso del fondo de cesantía para la compra de acciones de empresas a un cincuenta por ciento de su valor en libros. Primero tenemos que no se aclara en qué tipo de empresas pueden invertir el trabajador, ni la obligatoriedad expresa de las empresas para que abran su capital.

Segundo, no se aclara en qué momento, ni bajo qué parámetros de riesgo deben los bancos del estado abrir líneas de crédito a cualquier trabajador que así lo desee.

Tercero, no existen limitaciones expresas en cuanto al traspaso de acciones, lo cual abre un portillo para que los trabajadores compren acciones y las vendan a su criterio, lográndose de esta forma que los trabajadores reciban una línea de crédito para financiar otras actividades.

Cuarto, aún y cuando los trabajadores deseen mantener en su poder dichas acciones (o se vean obligados a hacerlo), entrarían como accionistas minoritarios, de tal manera que el poder o influencia que tendrían sobre las decisiones sería mínimo.

Quinto, el proyecto no establece los mecanismos necesarios que deben darse en el mercado financiero a fin de establecer parámetros y la valoración respectiva del riesgo y solvencia de las empresas que estarían dispuestas a abrir su capital. De ahí que existe alguna probabilidad de fraude o estafa por parte de empresas insolventes que deseen refinanciar sus obligaciones a partir de la venta de acciones.

#### 1.3.5. De las discriminaciones

Como se dijo en puntos anteriores, los trabajadores por tiempo definido no tienen derecho al pago de la cesantía, lo cual discrimina el trabajo realizado por este tipo de empleados.

#### 1.4. De los beneficios

El beneficio que recibirían los trabajadores a partir de la aprobación del proyecto de ley consistiría, eventualmente, en que el auxilio de cesantía pasaría de ser una expectativa de derecho a un derecho real.

Entonces los trabajadores deben medir los costos del proyecto y los beneficios que se derivan del mismo a fin de establecer si realmente se ven beneficiados.

## 2. De las empresas

### 2.1. De la situación actual

El auxilio de cesantía es tratado, de tres formas distintas por las empresas, según criterio de los patronos o convenios con los trabajadores.

#### 2.1.1. De las que contabilizan el auxilio de cesantía como un costo de producción sólo en el momento en que se incurre en el mismo

El primer grupo de empresas contabiliza el auxilio de cesantía sólo cuando es necesario realizar el pago a un trabajador que es despedido sin justa causa, de tal forma que el pago por auxilio de cesantía se reconoce como un costo de producción de un período en el momento en que se hace efectivo su pago.

#### 2.1.2. De las que contabilizan el auxilio de la cesantía como un costo normal de producción pero no lo pagan a los trabajadores

El segundo grupo de empresas contabiliza el auxilio de la cesantía de todos los trabajadores como un costo de producción normal de la empresa, aunque los trabajadores no reciben este derecho sino hasta que son despedidos sin justa causa. Lo cual quiere decir que la empresa considera el auxilio de la cesantía como un costo del período, aunque lo contabiliza como un pasivo contingente, (situación que depende de la ocurrencia de un evento: despido sin justa causa) realizando el pago sólo cuando es obligatorio.

#### 2.1.3. De las que contabilizan el auxilio de cesantía como un costo y lo pagan en su totalidad a los trabajadores

El tercer grupo de empresas no sólo contabiliza el auxilio de la cesantía de todos los trabajadores como un costo de la producción, sino que hace efectivo

este derecho a todos los trabajadores mediante el pago directo o bien a través de las asociaciones solidaristas.

### 2.2. Del Proyecto de Ley

El proyecto de ley reconoce el auxilio de cesantía como un derecho del trabajador. Dicho pago debe depositarse mensualmente a nombre del trabajador en las instituciones legalmente autorizadas para administrar dichos fondos.

### 3.3. De los costos

El auxilio de cesantía, de considerarse y establecerse como un derecho real de los trabajadores, afectaría los grupos de empresas que mencionamos anteriormente.

Primero, para las empresas que consideran el auxilio de cesantía como un costo cuando realmente se incurre en su pago tenemos que, al obligárseles a depositar la totalidad de dicho pago en las instituciones legalmente autorizadas, aumentan los costos de producción debido a que deben considerar el pago de la cesantía de todos los trabajadores y a su vez el flujo de efectivo (necesidades de pago y financiamiento aumentan). Todo esto puede traducirse en incrementos en el precio de los productos y con ello en la pérdida de competitividad de sus productos.

Segundo, para las empresas que contabilizan el auxilio de cesantía de todos los trabajadores como un costo de producción y que sólo lo pagan cuando se hace efectivo tenemos que aumentan las necesidades de financiamiento debido al pago que deben realizar por concepto del auxilio de cesantía a las instituciones legalmente autorizadas, lo cual se traduce eventualmente en incrementos en el precio de los productos debido al costo de financiamiento.

Tercero, para el caso de las empresas que lo contabilizan y pagan no existen costos adicionales para la empresa.

### 2.4. De los beneficios

Las empresas que estén dispuestas a abrir sus capitales y vender acciones a los trabajadores, a un cincuenta por ciento de su valor en libros, tendrán una fuente de financiamiento externo de bajo costo y riesgo debido a la condición de accionistas minoritarios de los trabajadores.

### 3. Gobierno

De ser aprobado el proyecto de ley, el gobierno debe realizar el pago de a las instituciones legalmente autorizadas para dicho fin. Este pago se transforma en un incremento en los gastos del gobierno por concepto de planillas de sus empleados, lo cual incrementa las necesidades de efectivo o ingresos del gobierno a fin de poder cumplir con los pagos.

#### 3.1. Del Proyecto de Ley

El proyecto de ley no establece los lineamientos ni la factibilidad económica de que el estado cumpla con los pagos correspondientes al auxilio de cesantía.

#### 3.2. De los costos

##### 3.2.1. De los impuestos

El gobierno puede financiar el incremento en sus gastos a través de nuevos impuestos, lo cual ocasionaría graves costos sociales especialmente los relacionados con la redistribución del ingreso que se daría a nivel nacional así como los incrementos en precios que podrían derivarse de dicha medida.

##### 3.2.2. De la deuda interna

Otro mecanismo que tiene el gobierno para satisfacer el incremento en los gastos sería a través de la emisión de nuevos títulos de deuda, lo cual tendría un impacto directo sobre el mercado financiero debido al incremento en las tasas de interés y deterioro de la inversión o capacidad productiva del país.

##### 3.2.3. De las Promesas de Pago

Finalmente, el gobierno podría emitir títulos valor directamente a las instituciones legalmente autorizadas, a fin de satisfacer, al menos contablemente, las transferencias de fondos por concepto de auxilio de cesantía, lo cual le restaría liquidez al sistema.

En términos generales, el pago del auxilio de cesantía recae sobre los consumidores y sobre la capacidad productiva del país.

### 4. De las instituciones legalmente autorizadas para administrar el fondo de cesantía

#### 4.1. De la situación actual

En la actualidad las únicas instituciones legalmente autorizada para administrar los fondos de cesantía son las asociaciones solidaristas (Ley 6970). Instituciones administradas por los trabajadores afiliados encaminadas al mejoramiento socioeconómico de los mismos.

En esta ley se establece que el patrono realiza el pago por concepto de auxilio de cesantía a la Asociación Solidarista. Debe aclararse que sólo los trabajadores afiliados tienen derecho al pago completo por auxilio de cesantía sea cual sea la causa que da origen a la separación del trabajador de la empresa.

A su vez los afiliados tienen derecho a ciertos beneficios de la asociación, así como a la repartición de las utilidades que se realicen en el período proporcionalmente a la contribución efectuada.

#### 4.2. Del Proyecto de Ley

El proyecto de ley establece que, aparte de las asociaciones solidaristas, las siguientes instituciones están en la posibilidad de administrar los fondos de la cesantía: los bancos del Estado, el Banco Popular, el Banco Solidarista, los bancos cooperativos y cualquier otra organización legalmente constituida para la administración de dichos fondos.

Uno de los aspectos que no se mencionan en el proyecto de ley se refiere al tiempo máximo que debe mediar entre el momento en que un trabajador solicita el retiro total o parcial de los fondos, ni las provisiones o reserva que, por ley deben realizar las administradoras de valores, para contar con la liquidez y el respaldo financiero correspondiente a la hora de hacer frente a dichas redenciones.

#### 4.3. De los costos

##### 4.3.1. De la Administración Externa

Los trabajadores, dentro de las asociaciones solidaristas, administran sus propios fondos. El proyecto de ley permite la administración de los fondos por agentes externos a las empresas y, por ende, a los trabajadores, de tal manera que el riesgo de administración aumenta desde el punto de vista de los trabajadores debido a que éstos no tendrían poder ni supervisión directa sobre las inversiones que se realizan.

#### 4.3.4. Del manejo de cartera

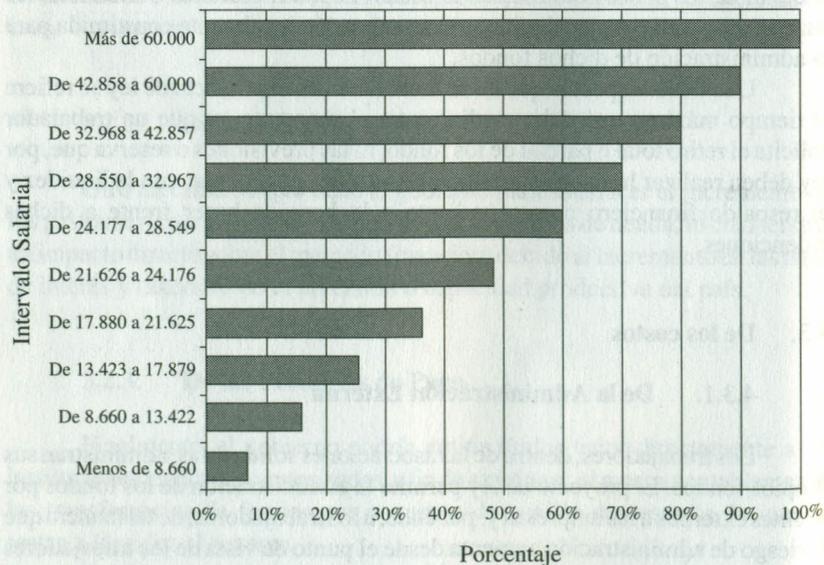
La nueva ley establece limitaciones porcentuales en cuanto al destino de los recursos provenientes del fondo de cesantía, lo cual implica un control estricto sobre el monto y destino de las inversiones. El proyecto y su reglamento no establece las sanciones del caso para las infracciones a la cartera predeterminada.

#### 4.3.3. Del manejo de pequeñas inversiones

El manejo financiero de una cartera de fondos de cesantía depende principalmente de los montos individuales y totales, por empresa, que reciba una institución legalmente autorizada para el manejo de dichos fondos.

En la ilustración #1 se observa que cerca del 70% de la población asalariada costarricense recibe menos de ₡43.000 mensuales, de ahí que la contribución promedio de estos sería aproximadamente de ₡1.500 mensuales, aunque como se sabe existen actividades que aportarían menos que el promedio.

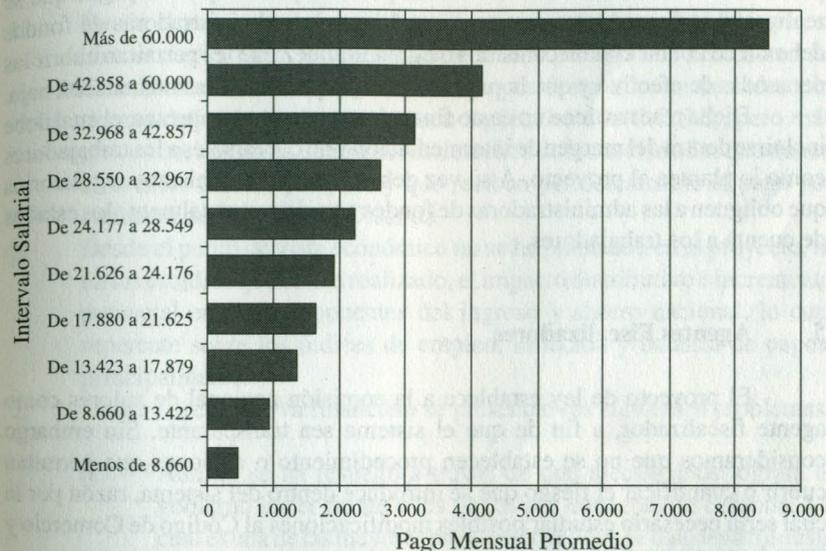
DISTRIBUCION SALARIAL ACUMULADA  
COSTA RICA, JULIO 1992



Distribución Salarial Acumulada para los trabajadores de Costa Rica. Julio 1992.

En la ilustración #2 se observa la contribución promedio que se obtendría por intervalo salarial.

PAGO MENSUAL PROMEDIO DE AUXILIO DE  
CESANTIA POR INTERVALO SALARIAL



Contribución Promedio por concepto del pago de auxilio de cesantía según intervalo salarial. Julio 1992.

El manejo financiero de contribuciones inferiores a los ₡1.000,00 mensuales debe ser cuantificado a fin de establecer la factibilidad económica del manejo de dichos fondos. A su vez, como lo mencionamos en el punto 1.3.3., las instituciones deben cumplir con criterios de eficiencia que les permita obtener una utilidad luego del proceso de intermediación financiera, razón por la cual consideramos que no es correcto o justo que se traslade este costo a los trabajadores a través de las utilidades o rendimientos obtenidos.

#### 4.3.4. Del costo financiero de la reserva

Por último, será necesario constituir una reserva legal que respalde el pago efectivo, por parte de las instituciones, del auxilio de cesantía a los trabajadores que califican para ello.

Para esto deberán de establecer diversos estudios y pronósticos sobre el pago que se realizarán mensualmente a los trabajadores que soliciten los fondos de cesantía, entre ellos los desempleados, los que se pensionan y los que fallecen. Este estudio y pronóstico es de gran importancia para lograr el buen manejo de la cartera de inversiones que tienen las administradoras de fondos y que logren respaldar las obligaciones en el corto plazo. Por otro lado, a largo plazo este estudio será cada vez más importante puesto que los pagos que se realizarán serán cada vez mayores, por lo que las administradoras de fondos deberán de contar con mecanismos de gran liquidez que les permitan cubrir las demandas de efectivo y que la probabilidad de quiebra de las mismas sea baja.

Dicha reserva tiene un costo financiero para estas empresas, el cual debe incluirse dentro del margen de intermediación y no cobrarse a los trabajadores como lo plantea el proyecto. A su vez deben crearse mecanismos regulatorios que obliguen a las administradoras de fondos a enviar mensualmente los estados de cuenta a los trabajadores.

#### 5. Agentes Fiscalizadores

El proyecto de ley establece a la comisión nacional de valores como agente fiscalizador, a fin de que el sistema sea transparente. Sin embargo consideramos que no se establecen procedimiento o acciones que permitan cubrir o cuantificar el riesgo que se introduce dentro del sistema, razón por la cual sería necesario estudiar posibles modificaciones al Código de Comercio y leyes bancarias y monetarias.

#### 6. Las Sanciones

La legislación establece diversas sanciones al amparo del Código penal, artículos 223, 240, 357, 358 y 360. En estos artículos se crea como pena la cárcel o multa para los agentes que incumplan las disposiciones de la ley (art. 37). Sin embargo es necesario aclarar dos puntos básicos, primero, que una administradora de fondos que oculte información o engañe a los trabajadores se le debe imponer un multa de acuerdo al perjuicio realizado y no de acuerdo al sistema de multas que establece la legislación costarricense, segundo, que la cárcel, lejos de resolver el problema al que se enfrentan los trabajadores engañados, castiga doblemente a la sociedad en vista de que la misma sociedad debe pagar impuestos para mantener las cárceles, por ello consideramos que el mecanismo que debe privar es el de multas de acuerdo a los montos defraudados o engañados y, a su vez, para el caso de los patronos que no pagasen puntualmente la cesantía, se les debe de cobrar intereses sobre dichos fondos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio sobre el Proyecto de Ley del Auxilio de Cesantía y Democratización Económica, permite concluir que, de aprobarse el proyecto se darían diversos problemas desde la perspectiva social, económica y financiera, a saber:

1. Desde el punto de vista social se presentan problemas debido a que, si bien es cierto que el proyecto convierte la expectativa de derecho en un derecho real de los trabajadores, deja por fuera a los asalariados por tiempo definido y a los que no son reportados a la C.C.S.S.; pero más grave aún, legisla en contra de los derechos de los asalariados que tienen convenios con los patronos y que reciben periódicamente el pago por concepto del Auxilio de Cesantía.
2. Desde el punto de vista económico no se ha planteado en el proyecto, ni en los estudios que se han realizado, el impacto distributivo e incremento potencial en los componentes del ingreso y ahorro nacional, lo cual repercute sobre los índices de empleo, inflación y balanza de pagos, principalmente.
3. Desde la perspectiva financiera se presentan los siguientes problemas:
  - a. Aún no se ha resuelto a través de qué mecanismos logrará el gobierno hacer frente a los pagos por concepto de cesantía. Lo cual es una de las mayores problemáticas que se dan dentro de este esquema debido a la gran cantidad de trabajadores que trabajan para el sector público.
  - b. No existe un planteamiento definido sobre las excepciones o privilegios que la ley establecerá durante el proceso de transición para el caso de las pequeñas y medianas empresas.
  - c. El proyecto no establece mecanismos directos de control o parámetros que permitan cuantificar el riesgo que enfrentan los trabajadores al invertir los fondos de cesantía en entidades que no están bajo su control.
  - d. No se establecen las modificaciones que se realizarán sobre la ley Reguladora del Mercado de Valores y otras leyes que permitan ejecutar controles sobre las empresas que estarían dispuestas a abrir su capital y en las que el trabajador puede optar por comprar acciones de las mismas.
  - e. El proyecto no establece la periodicidad del pago de utilidades, intereses o dividendos que obtendrían los trabajadores y la capitalización de los mismos.

- f. Establecer mecanismos de control sobre las entidades administradoras de fondos de cesantía a fin de que brinden informes periódicos y oportunos a los contribuyentes.
- g. Por último, el proyecto de reforma se presenta como una clara alternativa de inyección de dinero al mercado financiero costarricense, debido a que el fondo obligatorio de la cesantía se constituye como un flujo de fondos al mercado financiero de vivienda e inversión en pequeñas empresas, de ahí que, ante esta posibilidad, es posible argumentar que el objetivo central del proyecto difiere sustancialmente del que se enunció al inicio de este trabajo, el cual era: convertir la cesantía de una expectativa de derecho a un derecho real, a un objetivo estrictamente financiero.

Los beneficios que presenta el Proyecto, principalmente los relacionados con la expectativa del pago del Auxilio de Cesantía para los trabajadores, en algún momento determinado, y por un monto que no se puede cuantificar fácilmente, deben ser comparados con los costos sociales que se derivan del mismo de tal forma que podamos establecer la viabilidad y bondades que se presentan.

De ahí que es necesario estudiar más a fondo formas alternativas que permitan cumplir con el objetivo de convertir la cesantía en un derecho real.

Entre las alternativas que se pueden plantear consideramos, entre otras las siguientes:

- a. Realizar un estudio sobre la factibilidad de un seguro de desempleo en Costa Rica, tal y como lo plantea la Constitución Política,
- b. La creación de un décimo cuarto mes de salario para los trabajadores que sería pagado al final de cada año por concepto de prima de antigüedad de los trabajadores y, finalmente
- c. Una revisión de la ley de Asociaciones Solidaristas que permitan incorporar los cambios que plantea el actual proyecto.

## DERECHO CONSTITUCIONAL Y GENERO

*Dr. Jorge Enrique Romero Pérez\**  
Catedrático e Investigador  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

(\*) Ponencia presentada en el Seminario Internacional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Lima, enero de 1994, sobre Derecho Constitucional y Género.