

La seguridad social en Costa Rica

Yalena de la Cruz*

Las normas fundamentales del derecho laboral y seguridad social -derechos y garantías sociales- han sido incluidas en la mayoría de las Constituciones de los Estados Modernos y en importantes convenciones internacionales. Se incluyen pronunciamientos sobre derechos sociales en la Carta de Versalles (Organización Internacional del Trabajo), en 1919; Declaración de Filadelfia, 1944; Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 1945; Declaración Universal de los Derechos Humanos, París, 1948; Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, de la IX Conferencia de Estados Americanos, Bogotá, 1948; y en la Carta Social de Europa, Turín, 18 de octubre de 1961.¹

Por su origen histórico, por su naturaleza y por la legislación aplicable, **el seguro social es una institución esencialmente laboral; es** en la relación obrero-patronal, vínculo jurídico denominado **contrato de trabajo**, donde encuentra sustento la intervención del Estado para regular los aspectos derivados de la prestación directa de servicios que hace un trabajador en una empresa y para atender, además, los riesgos propios del trabajo y los generales que pueden acontecer a una persona como las enfermedades comunes o ciertos estados como la maternidad, la vejez, invalidez o muerte. La teoría de la Previsión Social encuentra su asidero jurídico en la realidad en que se desenvuelve la relación obrero-patronal, y es el contenido mismo del contrato individual de trabajo el que determina su naturaleza. Por esta razón, no se puede citar a la Organización Mundial de la Salud u otras semejantes interviniendo en la estructuración de los seguros sociales, sino a la Organización Internacional del Trabajo, a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y otras similares creadas con el propósito de regular las relaciones entre el Capital y el Trabajo en sus variados aspectos.²

Se le atribuye al libertador Simón Bolívar el empleo por primera vez de la expresión "seguridad social". En su discurso de Angostura, en febrero de 1819, manifestó Bolívar que **'el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política'**.³ Posteriormente, en su mensaje de convocatoria al Congreso Anfictiónico de Panamá, en el año 1826, proclama que **"la mejor forma de gobierno es la que puede dar al pueblo el máximo de seguridad política, de seguridad económica y de seguridad social"**.⁴

La primera iniciativa en materia de seguridad social, aunque un tanto imperfecta, está representada por la Sociedad de Seguro de Rentas establecida en Francia en tiempos de Napoleón III, en 1850, la cual era de carácter voluntario. Luego, España creó el subsidio estatal con el nombre de 'libertad subsidiada'. El movimiento se desarrolló en toda Europa, especialmente en Francia.⁵ Alemania anunció su seguro social

* Doctora en Cirugía Dental, Facultad de Odontología, Universidad de Costa Rica. Graduada en Formación General, Escuela de Estudios Generales, Universidad de Costa Rica. Fue miembro del Consejo del Sistema de Educación General de la Universidad de Costa Rica. Fue profesora de los Cursos Libres de la Universidad de Costa Rica (1987 y 1989). Autora de artículos en la prensa nacional y en revistas nacionales y extranjeras, axial como de varias investigaciones en su área profesional.

¹ Avilés Vargas, Carlos Alberto, 1973. Los derechos y garantías sociales en el desarrollo constitucional de Costa Rica. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José.

obligatorio el 17 de noviembre de 1881; en el año 1883 creó el Seguro de Enfermedades, en 1884 el de Accidentes, y en 1889 el de Vejez e Invalidez.⁶

En 1889, en París, se creó la Asociación Internacional de Seguros Sociales, cuyos postulados pasaron a ser temas relevantes en congresos especiales: en Berna, en 1891; en Milán, en 1894; en Bruselas, en 1897; en París, en 1900; en Dusseldorf, en 1902; en Viena, en 1905 y en Roma, en 1908.⁷

Los servicios de seguridad social comienzan a instalarse en diversas naciones: en Islandia en 1890; en Francia, en 1910; en Inglaterra y Luxemburgo, en 1911; en Rumania, en 1912; en Holanda y Suecia, en 1913; en Italia y España, en 1919; en Yugoslavia y Rusia, en 1922; en Chile, Checoslovaquia, Bélgica y Bulgaria, en 1924; Hungría, en 1928; Grecia, Polonia y Uruguay, en 1934; Estados Unidos y Ecuador, en 1935; Perú, en 1936; Finlandia, Brasil y Cuba, en 1937; Solivía y Nueva Zelandia, en 1938; Paraguay, República Dominicana y Venezuela, en 1940; Panamá y Costa Rica, en 1941.^{8, 9, 10}

Debemos recordar, "a propósito de la difusión de los principios relativos a los seguros sociales en América, la labor desarrollada en las dos Conferencias Americanas del Trabajo celebradas por iniciativa de la OIT y los acuerdos tomados en ellas. En la primera, que se llevó a cabo en Santiago de Chile en enero de 1936, pudo deducirse que la idea de los seguros sociales ya había echado raíces en el continente americano. Se aprobó allí una resolución general sobre los seguros sociales, estableciendo las reglas fundamentales que deben figurar en las leyes nacionales tocante al seguro de enfermedad, de invalidez, vejez y muerte.

Y lo más sobresaliente es que esta resolución contiene el principio de la obligatoriedad del seguro social. La segunda Conferencia, que tuvo lugar en La Habana, Cuba, en diciembre de 1939, dio más precisión y reafirmó mediante un nuevo acuerdo los principios votados y aprobados en la anterior Conferencia celebrada en Chile".¹¹

"La declaración de Santiago de Chile", de 1942, señala claramente los propósitos de las instituciones de seguridad social:

"La primera conferencia Interamericana de Seguridad Social, Reunida en Santiago de Chile del 10 al 16 de setiembre de 1942, por invitación del Gobierno de Chile, y bajo los auspicios del Comité Interamericano de Iniciativas en Materia de Seguridad Social,

Con asistencia de delegaciones de 21 países del Continente,

Con participación de una delegación tripartita del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y de una delegación de la Oficina Sanitaria Panamericana, Considerando:

Que la libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana;

Que, para gozar plenamente de las libertades fundamentales del pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológica y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada;

Que la aspiración común de las Naciones Americanas es el mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias, Declara:

I. Seguridad social y económica

1. La sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida.
2. El poder de los recursos económicos y técnicos, debe aprovecharse en la satisfacción de las necesidades de existencia del mayor número de personas y de todos los pueblos.
3. El objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en el que se distribuyan equitativamente los rendimientos de la producción.
4. Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la seguridad social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos.
5. El otorgamiento de estas garantías básicas estimula el esfuerzo y la iniciativa individuales y mejora la estructura de la colectividad por la eliminación de las causas de inseguridad social.

II. Seguro Social

6. El seguro social como expresión de la seguridad social está llamado a:

a. organizar la prevención de los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;

6 Muñoz Fonseca, Enrique, 1944. Op. cit., p 22.

7 Miranda, Guido, 1988. La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica, San José, p 42.

8 Parte expositiva del Dictamen de las Comisiones de Previsión Social y Hacienda del Congreso Constitucional, en: Su Seguridad, Revista de la Caja Costarricense de Seguro Social, marzo 15, 1942, p 67.

9 Muñoz Fonseca, Enrique, 1944. Op. cit., p 31-32.

10 Muñoz Fonseca, Enrique, 1944. Op. cit., p 36.

11 Muñoz Fonseca, Enrique, 1944. Op. cit., p 38-39.

- b. restablecer, lo más rápida y completamente posible, la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente;
- c. procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez temporal o permanente, de cesantía, de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia.

III. Un programa continental

- 7. Una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente, y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.
- 8. La salud, la capacidad y el bienestar de los trabajadores de una nación americana interesan también a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental.
- 9. Esta acción involucra la necesidad de constituir entre las Naciones de América un acervo común de los elementos necesarios para la continuidad de su acción social, para el mantenimiento de su unidad y para hacer frente en ese orden a toda clase de eventualidades.
- 10. Un acuerdo continental de los organismos de seguridad social establecerá nuevos vínculos de solidaridad en la solución de los problemas que afectan más profundamente el destino y la conciencia de los pueblos y reforzará la fe en el futuro de América.

IV. Una aspiración mundial

- 11. Las decisiones de América en orden a la nueva estructura de la seguridad social, constituyen su aporte a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y al logro del mantenimiento de la paz.¹²

Así, durante las primeras décadas de este siglo, los países y sus gobiernos comienzan a establecer las normas para regular los derechos ciudadanos para que los hombres puedan desarrollarse socialmente. La seguridad social surgió como parte de la doctrina del Derecho laboral y se estableció como forma para hacer valer en la sociedad el principio de solidaridad en favor de los seres humanos, para facilitarles alcanzar el bienestar al que todos aspiran y merecen, y como camino hacia el desarrollo que todos los pueblos pretenden. Los seguros sociales en Costa Rica, que nacen en 1941 cuando se crea la Caja Costarricense de Seguro Social, surgen para darle a los ciudadanos la garantía de que existe una institución que velará por su salud y su previsión social. Pero, ya anteriormente se había propuesto crear los seguros sociales en nuestro país: en 1893, el Obispo Thiel publica la Carta Pastoral Número 30, en la que señala que el gobierno "debería volverse más activo en la protección de los pobres y evitar los abusos del sistema económico".¹³ "El llamado de Thiel constituyó en la práctica el primer indicio de lo que, al adquirir mucho mayor amplitud y desarrollo en décadas posteriores, se convertiría en la lucha por las garantías sociales en nuestro país".¹⁴ En 1907, el diputado Enrique Pinto propone un Proyecto de Ley para proteger a los obreros y empleados de los accidentes de trabajo.¹⁵ El Artículo 10 de la Constitución de 1917 dice que "es obligación del Estado, velar por el bienestar de las clases trabajadoras, y para ello dictará las leyes necesarias; a falta de iniciativa social promoverá y en todo caso apoyará en la medida de sus recursos, las instituciones que tengan por objeto armonizar sobre bases de justicia las relaciones entre patronos y obreros, y las que tiendan a mejorar la condición económica de éstos y a ampararlos en caso de enfermedad, vejez, o accidente, paro de trabajo u otras circunstancias de desgracia independiente de su voluntad";¹⁶ esta redacción fue propuesta por el diputado Lic. José Astúa Aguilar, en la sesión de la Asamblea Constituyente del 29 de mayo de 1917,¹⁷ y es el primer paso constitucional en la materia.¹⁸ En 1924, el general Volio incluye la idea del Seguro Social en el Programa de Gobierno del Partido Reformista.¹⁹ En 1928, don Max Koberg preparó un proyecto para la creación de una "Caja para la Atención de las Emergencias Médicas de los trabajadores", que se financiaría con contribuciones de patronos y obreros, que es, posiblemente, "el primer intento formal en favor de la implantación del seguro social del país";²⁰ el proyecto fue presentado al presidente electo Cleto González Víquez, y "ya se tenía el propósito de redactar la ley definitiva, cuando surgió la gran crisis económica y fiscal de 1928, que conmovió al país y que afectó la economía nacional de manera tal que sus consecuencias se hicieron sentir durante varios años".²¹ También en 1928, el licenciado Carlos María Jiménez Ortiz pre-

12 Su Seguridad, Revista de la Caja Costarricense de Seguro Social, Noviembre 15 de 1942.

13 De la Cruz, Vladimir, 1980. Las luchas sociales en Costa Rica, San José, p 38.

14 De la Cruz, Vladimir, 1980. Op. cit., p 39.

15 De la Cruz, Vladimir, 1980. Op. cit., p 80.

16 Aviles Vargas, Carlos Alberto, 1973, Op. cit., p 21.

17 Aviles Vargas, Carlos Alberto, 1973, Op. cit., p 23.

18 De la Cruz, Vladimir, 1980. Op. cit., p 90-91.

19 Fallas Monge, Otto, 1958. Op. cit., p 8.

20 Ramírez Amador, Guadalupe; Rojas Corrales, Humberto, 1981. Las huelgas en el seguro social. Tesis de grado para optar por la Licenciatura en Relaciones laborales. Instituto de Estudios del Trabajo, Facultad de ciencias sociales, Universidad Nacional, p 16-17.

21 Fallas Monge, Otto, 1958. Op. cit., p 9.

sentó un proyecto de ley para crear la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que habría de comprender, entre otras cosas, lo relativo a previsión y seguro.²² En 1931 se funda el Partido Comunista de Costa Rica que incorpora dentro de su programa de lucha el establecimiento de los seguros sociales a cargo del Estado para los sectores desocupados, accidentes de trabajo, enfermedades en general, vejez, maternidad y otras medidas correspondientes al campo de la seguridad social.²³

Pero, ya lo dijimos, es hasta 1941 cuando se crea la Caja Costarricense de Seguro Social. El abogado Dr. Guillermo Padilla Castro fue el redactor del primer Proyecto de Ley de Seguridad Social, base jurídica que sustentó el inicio de los Seguros Sociales en Costa Rica.²⁴ "El Poder Ejecutivo, sobre las bases del estudio llevado a cabo por el Dr. Padilla Castro, procedió a formular un proyecto de ley para la implantación de los seguros sociales en nuestro país y lo envió a conocimiento de la Cámara Legislativa con fecha 14 de julio de 1941, acompañado de una exposición de motivos que reveló a las claras el progresista y sincero espíritu que animó esta importantísima iniciativa.

Véase, si no, un pequeño párrafo de la dicha exposición que deliberadamente nos permitimos copiar: **"La existencia del Seguro Obligatorio no se discute ya; ha triunfado la concepción, según Degas, por exigirlo así una necesidad social como es la de proteger eficazmente, primero a los trabajadores, contra los riesgos diversos susceptibles de hundirlos en la desesperación; y segundo a sus familias, que necesitan mirar confiadamente el porvenir para disfrutar de una seguridad moral que constituye el fundamento de la Paz pública".**²⁵

"Todos los sectores sociales antagonizaron el nacimiento del Seguro Social. Los patronos clamaron por un peligroso aumento de los costos de producción en momentos de crisis bélica; como una disminución del salario; un sector del gobierno interpretó el proyecto como una medida izquierdizante; el cuerpo médico temió perder la práctica privada de la profesión y organizó la Unión Médica Nacional, para oponerse al desarrollo del Seguro Social".²⁶

La Ley No. 17 del 1 de noviembre de 1941 es la ley constitutiva de la CCSS que, el 17 de noviembre de 1941, comenzó a prestar servicios médico-asistenciales en una sección del Hospital San Juan de Dios alquilada a la Junta de protección social de San José, mientras se acondicionaba un edificio del Estado que hasta entonces estuvo destinado a la Casa de la Madre y el Niño, edificio que hoy ocupa el Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia.²⁷ El Seguro Social abrió sus puertas a los costarricenses en 1942.²⁸

La primera Junta Directiva de la Institución estuvo formada por don Octavio Beeche, don Juan Rafael Arias, don Arturo Volio, don Francisco Cordero y don Carlos Orozco; cuatro abogados y un médico. Como suplentes, don Franklin Fernández, don Alfredo Ramírez, don Alberto Pacheco y don José Mendoza. "En ella se reunían una serie de personalidades que habían figurado en el campo de la política y dé la dirección del país. Don Octavio Beeche había sido el candidato a la Presidencia de la República, derrotado frente a don León Cortés. Tanto don Juan Rafael Arias como don Arturo Volio habían sido Presidentes del Congreso. El Doctor Corde/o había sido el Jefe del Partido Agrícola y Diputado al Congreso y don Carlos Orozco había desempeñado cargos diplomáticos en Europa. Fue una Directiva excepcional y tanto los propietarios como los suplentes constituían plena garantía de escrupuloso manejo de los fondos y mesura en las decisiones".²⁹ Fue nombrado Gerente el ExPresidente de la República don Julio Acosta García, y sub-Gerente el Dr. Guillermo Padilla Castro.

De esta manera dio inicio la Caja Costarricense de Seguro Social, una institución que hoy entendemos como intrínseca a la sociedad costarricense, y sin la cual no vemos posible el desarrollo de los ideales de justicia social en una sociedad democrática como es la nuestra, porque del logro de la seguridad social para todos depende el grado de bienestar y el desarrollo social del país.

22 Ramírez Amador, etal. Op. cit., p 16.

23 Ramírez Amador, el al. Op. cit., p 17.

24 Caja Costarricense de Seguro Social, sfe. El Dr. Guillermo Padilla Castro y «l Seguro Social en Costa Rica, San José, p 4.

25 Muñoz Fonseca, Enrique, 1944. Op. cit., p 44.

26 Miranda, Guido, 1988. Op. cit., p 57-58.

27 Alfaro Solano, Guillermo, 1971. Op. cit., p 39.

28 Caja Costarricense de Seguro Social, sfe. Op. cit., p 4.

29 Padilla Castro, Guillermo, 1966. El seguro social: su origen y sus primeros cinco años. En: La Prensa Libre, lunes 12 de diciembre de 1966, p 4.