ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL APOYO FINANCIERO Y DIGNIFICACIÓN DE LA LABOR DOCENTE

ANA KARINE NIÑO GUTIÉRREZ
PAOLA ALEXANDRA VALLADARES ROSADO
DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.° 21.705

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL APOYO FINANCIERO Y DIGNIFICACIÓN DE LA LABOR DOCENTE

Expediente N.° 21.705

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

En los últimos años los trabajadores del Ministerio de Educación Pública vienen evidenciando serios problemas en sus finanzas personales. Para el año 2014 y luego de un supuesto fallo en el sistema de pagos denominado Integra2, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública empezó a publicar algunos datos que arrojaba dicho sistema. En aquel entonces, de 2511 docentes que fueron analizados por supuestos errores en el pago de sus salarios, el 82% de ellos recibían menos pago debido al alto endeudamiento que poseían.[1]

Esta situación incluso fue valorada en el año 2016 en un informe de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional denominado "Estudio sobre el síndrome del quemado[2] en los afiliados y afiliadas en el servicio del Magisterio Nacional". El estudio consideró la situación económica como un factor que contribuye al estrés y en él se afirmó que:

"…hay un alto grado de endeudamiento entre los educadores, debido a la abundante oferta de crédito para este sector, al desconocimiento sobre cómo manejar adecuadamente sus finanzas y a la cultura consumista, pero también a la necesidad de tener vivienda propia o automóvil para trasladarse al trabajo."

Se señaló además que con frecuencia hay atrasos en el pago de salarios, sobre todo para los que solo están nombrados por períodos muy cortos, aunque en ocasiones esto afecta igualmente a grupos más amplios de educadores.

Igualmente se apuntó que muchos docentes son nombrados en zonas muy lejanas de su lugar de residencia y por ello deben hacer un doble gasto pues deben mantener dos casas, por lo menos en los primeros años, antes de poder trasladarse a una zona más cercana a su residencia".[3]

---

[1] https://www.ameliarueda.com/nota/mep-8-de-cada-10-casos-de-salarios-incompletos-son-por-deudas-y-no-por-fall

[2] El Síndrome de Burnout o Síndrome del Quemado por Trabajo –como se le ha denominado en español- ha sido definido inicialmente como un síndrome de agotamiento de los propios recursos emocionales y psicológicos cuya incidencia investigadores, sobre todo norteamericanos, observaron especialmente en individuos que trabajaban con otras personas o que atendían a otras personas –las llamadas profesiones de ayuda-. (Maslach y Jackson, 1981; 1986)

[3] https://www.juntadepensiones.cr/textos/INFORMEFINALSINDROMEQUEMADO.pdf

El sobreendeudamiento no es un problema que afecta solo a los servidores del Ministerio de Educación Pública (MEP), sino a miles de costarricenses más, lo cual se traduce en una baja en los niveles de consumo y en una afectación en el crecimiento económico del país, pero el panorama en el gremio de los educadores es alarmante y podría repercutir en la salud y la motivación de quienes tienen a cargo la educación costarricense.

En la edición de 3 de junio de 2018 el Periódico La Nación titulaba una noticia de la siguiente manera: *"Maestros del MEP ahogados en deudas: La mayoría recibe la mitad de su salario o menos"*[4]. En dicha nota se afirmó que el 60% (50.593) de los 84.322 funcionarios de ese entonces tenían comprometido el 50% de su salario o más, según datos del MEP. Entre ese 60% había 18.701 docentes que recibían menos del 20% del sueldo, pero la situación se agrava aún más para 6.914 funcionarios de dicho Ministerio que en ese momento recibían menos de 50 mil colones, 3.187 personas les llegaba menos de 20 mil colones y 338 docentes recibieron un salario mensual menor a mil colones. Incluso, en ese mismo artículo periodístico, el entonces Ministro de Educación Edgar Mora, manifestó que el MEP como patrono está preocupado por lo que emocionalmente pueda producir en los docentes este gran endeudamiento y cómo esto afecta su trabajo y a los estudiantes.

Indica la nota de La Nación de ese 3 de junio de 2018 que *"…el costo de las remuneraciones en ese mes fue de ¢80.973 millones. De esos, la entidad retuvo a los funcionarios ¢48.186 millones correspondientes a deducciones por deudas y cargas sociales (…)*

La Caja de Ahorro y Préstamos de la Asociación Nacional de Educadores (Caja de ANDE) es la principal acreedora ya que agrupa a todo el sector docente debido a que es obligatorio para los funcionarios del MEP afiliarse cuando son contratados y aportar a esta entidad el 5% del salario (…)

De los ¢48.186 millones que el MEP les deduce por mes a los docentes, ¢22.000 millones van a Caja de ANDE, según informó Adrián Soto, gerente general de Caja de ANDE (…)

Solo en préstamos, 80.000 docentes, de 125.000 afiliados, le deben a Caja de ANDE ¢897.373 millones de acuerdo con los estados de cuenta de la entidad de marzo anterior. Un promedio de ¢11 millones cada uno".

Recientemente el Gobierno ha anunciado un plan para solucionar de manera integral el alto endeudamiento de la población. Así lo comunicó formalmente en la página oficial de la Presidencia de la República en donde anuncia que:

[4] https://www.nacion.com/el-pais/educacion/maestros-del-mep-ahogados-en-deudas-la-mayoria/HGAXY465SZBUTIJZFG3UNIQF6E/story/

"Consiste en crear una línea de crédito que reestructure las deudas de una persona, a una tasa atractiva y a un largo plazo para que las personas tengan un alivio económico y puedan hacer frente a sus obligaciones. Esto resultaría en una disminución en los índices de mora y daría mayor disponibilidad de efectivo a estos deudores.

Contempla que quienes se beneficien de este programa no podrán ser sujetos de otro crédito de consumo en el tanto no hayan amortizado al menos el 50% de saldo del principal o haya transcurrido un 50% del plazo del crédito de salvamento."[5]

Casa Presidencial informó además que *"según datos de la SUGEF, los niveles de endeudamiento de las familias están en cifras históricas. De junio de 2011 a junio de 2018, el promedio de deudas de una familia costarricense se ha duplicado, pasando de unos ¢4 millones 400 mil a ¢8 millones 500 mil. De cerca de 126 mil funcionarios públicos del Gobierno Central, más de 35 mil reciben menos de ¢190 mil al mes debido a las deudas que tienen"*.[6]

Ante este panorama urge revisar los objetivos que hoy persigue la Caja de Ande y comprobar si estos siguen siendo los mismos que fundamentaron su creación en el año de 1944. O bien, a pesar de mantener los mismos objetivos desde su creación, el instrumento creado para alcanzarlos terminó por convertirse en un objetivo en sí mismo, desvirtuando su razón fundamental de existir.

Tal como lo plantea Jean Tirole, Premio Nobel de Economía, en su obra "La Economía del Bien Común", hay que orientar el debate hacia los objetivos encarnados en el concepto de bien común y diferenciarlo de los instrumentos que pueden contribuir a su realización, pues *"…con demasiada frecuencia dichos instrumentos, ya se trate de una institución, de un «derecho a» o de una política económica, adquieren vida propia, terminan por perder su objetivo y van en contra del bien común que era lo que los justificaba en un principio."*[7]

De acuerdo con la Ley Constitutiva de la Caja de Ande y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, esta es una entidad privada creada por Ley Especial (Ley N.° 12, de 13 de octubre de 1944) sobre una base corporativa que se rige por el principio de cooperación mutua, con el aporte patrimonial de todos sus socios accionistas y cuyos fines y objetivos son de interés público, con el objeto de otorgar préstamos y fomentar el ahorro entre sus socios accionistas, ayudarles a resolver el problema de vivienda, elevar el nivel económico de los mismos para muy diversos propósitos, particularmente vivienda, salud, entre otros. Su capital accionario está constituido por los aportes de sus accionistas -funcionarios y empleados en servicio o con licencia del Ministerio de Educación Pública y sus jubilados o pensionados que

[5] https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/10/gobierno-plantea-solucion-integral-a-alto-endeudamiento-de-la-poblacion/
[6] Ídem
[7] Jean Tirole, La economía del bien común, Editorial Taurus, Primera edición en castellano en México: Octubre de 2017, Pág. 17.

corresponden a las deducciones mensuales que realiza la Administración Pública, además de los funcionarios de Caja de ANDE y Caja de Ande Seguros Sociedad Agencia de Seguros, S.A.

Según se publica en la página Web oficial de la institución, al 31 de diciembre de 2018, Caja de ANDE contaba con 821 empleados, Vida Plena Operadora de Planes de Pensiones Complementarias, S.A. contaba con 125 empleados y Caja de Ande Seguros Sociedad Agencia de Seguros, S.A. con 38 empleados.[8]

La institución tiene como misión: *"ser una Institución financiera con sentido social y solidario, que administra eficientemente los recursos y brinda servicios de excelencia, con el fin de contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de sus accionistas."*

Hoy, según lo publican de manera reiterativa los distintos informes de calificación realizados por Fitch Ratings, el patrimonio de Caja de ANDE es Robusto. El capital base según Fitch Ratings fue de 82,45% a septiembre de 2018. La institución posee el nivel de capital más alto de Costa Rica en términos de monto. Además, tiene el indicador de capitalización más elevado de las instituciones financieras de Centroamérica, fortalecido por el flujo constante de aportaciones obligatorias y la capacidad elevada para generar utilidades.

Caja de ANDE es una de las entidades más rentables del sistema financiero de Costa Rica. Posee una capacidad alta para generar rendimiento, favorecida por su estructura de fondeo de costo bajo. A septiembre de 2018, el indicador de rentabilidad de ingresos operativos sobre activos ponderados por riesgo fue de 5,76%. La entidad ha logrado mantener un margen de interés neto (MIN) consistente y amplio, favorecido por sus gastos de interés bajos. El MIN de Caja de ANDE registró 8,87% a septiembre de 2018, favorable frente al del sistema de cooperativas (6,34%).

El perfil financiero sólido de la Caja de Ahorro y Préstamos de la Asociación Nacional de Educadores (Caja de ANDE) se beneficia de las facultades que le confiere su Ley constitutiva. Los educadores y demás accionistas deben realizar aportes periódicos y obligatorios (5% de su ingreso bruto), y los excedentes no se reparten sino hasta el momento del retiro de los accionistas por pensión, fallecimiento o por dejar de laborar para el MEP.

A septiembre de 2018, Caja de ANDE representó cerca de 36,0% de los activos totales del sistema de cooperativas de Costa Rica y 4,7% de los activos totales del sistema financiero en general. Sin embargo, en términos de patrimonio, su participación fue considerablemente mayor y representó 1,4 veces el total del sistema de cooperativas y 27.0% del sistema financiero, siendo la entidad con mayor patrimonio en Costa Rica.

[8] www.cajadeande.fi.cr

Caja de ANDE es propiedad de todos los trabajadores del MEP, por lo que no debería perder su razón de existir. La institución se plantea como objetivo ser la alternativa principal de servicios financieros para sus accionistas, manteniendo su competitividad en la oferta de productos financieros para su gremio específico.

La herramienta principal de cobro de Caja de ANDE es la deducción directa de planilla cerca de 99% de la cartera total. Los niveles bajos de morosidad (a septiembre de 2018 la morosidad de la entidad era una de las más bajas del sistema y no ha estado nunca sobre el 1%) y calidad de cartera alta son atribuidos principalmente a la buena eficiencia de este sistema de cobro. Este método es una ventaja competitiva clave, puesto que, por su Ley constitutiva, tanto los aportes a capital como el cobro de préstamos son deducidos directamente de la planilla de los accionistas por el Ministerio de Hacienda.[9]

En resumen, Caja de ANDE tiene una serie de factores favorables que explican su éxito financiero: una Ley constitutiva favorable, un patrimonio robusto, calidad crediticia alta, rentabilidad alta y mecanismos de cobro altamente eficientes. No obstante, el éxito de la institución debería medirse en función de sus objetivos fundacionales y no solamente de sus estados financieros. Si tomamos como referentes los principios de solidaridad y cooperación mutua, y si revisamos la calidad de vida y la salud financiera de sus asociados al día de hoy, probablemente la conclusión de éxito no sería la misma.

En resolución de la Sala Constitucional N.º 02714 – 2015 de las nueve horas cinco minutos del veinticinco de febrero de dos mil quince, la cual además refiere a las resoluciones números: 2010-09368 de las 14:58 hrs, de 26 de mayo de 2010 y 1919-1998 de las 17:45 horas, de 17 de marzo de 1998, la Sala reitera que la Ley Constitutiva de la Caja de ANDE *"… tiene como justificación y puede acreditarse de la motivación que la acompañó, elevar el nivel económico del magisterio nacional, a través de un fondo solidario. Fines inmediatos fueron y son otorgar préstamos a los educadores para muy diversos propósitos, particularmente vivienda o gastos médicos, pero también evitar que fueran explotados con altas tasas de interés por personas que les negociaban anticipadamente sus giros salariales".*

"… se trata de una organización creada por ley cuya finalidad es la cooperación mutua a través de contribuciones obligatoria".

Frente al difícil panorama de sobreendeudamiento que viven miles de educadores hoy en día, resulta trascendental revisar los antecedentes y redescubrir las motivaciones que tuvieron los legisladores en el año de 1944 para crear la Caja de ANDE, de manera tal que podamos verificar si la institución se mantiene fiel al espíritu del legislador al momento de su creación, o bien resulta necesario ajustar su Ley constitutiva para retomar el objetivo fundamental y garantizar los principios de solidaridad y cooperación mutua que justificaron su existencia.

[9] https://www.cajadeande.fi.cr/media/40364/calificacio-n-setiembre-2018.pdf

El 17 de julio de 1944 la Comisión de Educación Pública del Congreso Constitucional, al emitir su dictamen favorable al proyecto de Ley de Creación de la Caja de Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores (Caja de ANDE) dispuso para la historia lo siguiente:

"La Asociación Nacional de Educadores, por medio de la Secretaría de Educación Pública, ha sometido a la consideración del congreso un proyecto de Ley para la creación de una Caja de Préstamos y Descuentos, al servicio de los maestros del país.

El móvil de la iniciativa no puede ser más noble ni más provechoso a los intereses de los educadores. Se trata de ayudarlos a solventar sus dificultades económicas, tan corrientes en empleados que devengan sueldos raquíticos. El problema económico del maestro es fundamental para la cultura nacional, porque de él depende en gran parte el resultado de sus delicadas tareas docentes. A su tarea se dedicará el maestro con mayor o menor empeño, con mayor o menor cariño y en un estado espiritual que está en relación con sus preocupaciones económicas. Por demás está decir que un servidor del Estado, y sobre todo en un ramo de las características y de la trascendencia del ramo docente, tiene que rendir una labor deficiente cuando está mal alimentado y mal vestido, y lleno el corazón de congojas por las necesidades propias y las de aquellos que de él dependen. Un pobre maestro de escuela, asediado por tales preocupaciones, no contará en el aula con la tranquilidad y la serenidad de espíritu necesarias a la feliz culminación de su obra.

La Caja de Préstamos y Descuentos librará a los maestros de las garras de los usureros, descontándoles sus giros a un tipo módico de interés, y podrá hacerles préstamos en momentos difíciles, como los de enfermedad y muerte de alguno de sus parientes, y aun podrá facilitarles dinero para la construcción o mejora de sus casas de habitación."[10]

Una institución que nace con este fin, fondeada principalmente con aportes obligatorios de los mismos educadores y demás funcionarios del Ministerio de Educación estén estos en servicio, con licencia o pensionados, no puede justificar el cobro de tasas de interés al mismo tipo, o superior, que los bancos comerciales para préstamos de vivienda o para sacar a dichos funcionarios de agobios financieros.

Los educadores y demás funcionarios, en servicio o con licencia, del Ministerio de Educación Pública y los jubilados o pensionados de ese Ministerio son los dueños de Caja de ANDE. Esta nació para proporcionar medios para satisfacer urgentes necesidades a estas personas, para ayudarlos a solventar sus dificultades económicas. Sin embargo, basta con revisar las soluciones de crédito que ofrece Caja de ANDE para vivienda y para atender problemas de sobreendeudamiento de los educadores, y comparar estas soluciones con las ofrecidas por las demás

[10] Expediente de Ley N.° 12, Ley Orgánica de la Caja de Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores, de 13 de octubre de 1944, Archivo Nacional, Signatura: 21838.

entidades financieras, sean estas cooperativas, bancos comerciales del Estado o bancos privados, para tener por demostrado que Caja de ANDE cobra tasas de interés, incluso más altas de las que cobra el Banco Nacional o algunas cooperativas de ahorro y crédito para préstamos de vivienda. Esto sin tomar en cuenta la gran variedad de líneas de crédito personales o de consumo que ofrece con gran facilidad Caja de ANDE a sus asociados y con tasas de interés que en algunos casos llegan al 16%.

No se justifica que Caja de ANDE obtenga amplias ganancias, aprovechando sus bajos costos operativos (por la forma en la que se fondea la institución), a costa del sacrificio obligatorio de todos los funcionarios del MEP y los educadores jubilados, si luego estas personas no reciben el auxilio económico que imploran, cuando aún no tienen techo o cuando se encuentran asfixiados por las deudas.

Con este proyecto se busca recuperar el fin primordial que justificó la creación de Caja de ANDE, asegurando que esta institución ofrezca; más allá de todas las demás líneas de crédito que hoy tiene a disposición de sus socios o accionistas, dos tipos de crédito especiales que resulten ser soluciones integrales para vivienda y para refinanciar deudas, con bajas tasas de interés y largos plazos. Si esta institución no llega a ofrecer el tipo de soluciones crediticias que aquí se plantean para sus accionistas, entonces resultaría cuestionable la contribución forzosa establecida en los artículos 2 y 4 de su Ley constitutiva, como tampoco se justificaría la limitación establecida en el artículo 3 de la Ley de cita, para vender las acciones adquiridas por los socios a lo largo del tiempo y, por lo tanto, retirar el total de sus aportes, junto con los correspondientes excedentes. Incluso, podría tener sentido que parte de sus aportes mensuales y obligatorios se convirtieran en un ahorro que se les devolviera con excedentes al final de cada año.

Por último, es menester recordar que esta institución financiera nació para atender dificultades económicas de los educadores y para ofrecerles soluciones financieras adecuadas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos sus asociados. Con base en ello y al ver la grave situación financiera que hoy viven miles de educadores, hoy resulta necesario incluir el fomento de la educación financiera para sus socios o accionistas y fortalecer en ellos la cultura del ahorro como un nuevo objetivo en su propia Ley constitutiva. Esta labor debe llevarse a cabo con la participación activa del Ministerio de Educación Pública, institución que además debe incluir la educación financiera dentro de la oferta educativa para que los estudiantes tengan los conocimientos básicos para manejar con responsabilidad sus finanzas personales y cultivar en ellos el hábito del ahorro, procurando un verdadero cambio cultural en las nuevas generaciones de costarricenses frente a los efectos negativos de la sociedad de consumo.

En virtud de las anteriores razones, sometemos a consideración de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA EL APOYO FINANCIERO Y DIGNIFICACIÓN DE LA LABOR DOCENTE

ARTÍCULO 1- Se adiciona el inciso c) al artículo 7 de la Ley N.° 12, de 3 de octubre de 1944, Ley que Crea la Caja de Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores, y sus reformas. El texto es el siguiente:

Artículo 7- El objeto y los fines de la Caja son:

c) Promover, en conjunto con el Ministerio de Educación Pública (MEP), actividades formativas sobre educación financiera para todo el personal administrativo, administrativo–docente, docente y técnico-docente, orientadas a potenciar las mejores prácticas en esta materia y promover la cultura del ahorro. El MEP incluirá la educación financiera entre las ofertas educativas.

ARTÍCULO 2- Se reforma el artículo 11 de la Ley N.° 12, de 3 de octubre de 1944, Ley que Crea la Caja de Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores, y sus reformas. El texto es el siguiente:

Artículo 11- Por los fines solidarios de la Caja y con el objetivo de ayudar a los socios o accionistas a resolver problemas integrales de vivienda y de sobreendeudamiento, la Caja creará líneas de crédito especiales, con bajas tasas de interés y largos plazos.

Planes de vivienda. La tasa de interés para préstamos de vivienda no superará la tasa básica pasiva más un margen hasta de dos puntos porcentuales como máximo. Además, esta tasa se mantendrá fija por todo el plazo que dure la operación de crédito.

Planes para el refinanciamiento de operaciones crediticias. La Caja otorgará préstamos para la cancelación, readecuación, refundición o consolidación de deudas, ya sean estas adquiridas con Caja de ANDE o con otras entidades supervisadas o no supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), a aquellos socios o accionistas que se encuentren en una situación de sobreendeudamiento, con el objetivo de mejorar sustancialmente sus finanzas y su calidad de vida. Estas líneas de crédito tendrán tasas de interés que no superarán la tasa básica pasiva más un margen hasta de tres puntos porcentuales como máximo.

Los socios o accionistas que se acojan a este tipo de instrumento financiero no podrán contraer operaciones de crédito personales o de consumo con ninguna otra persona física o jurídica hasta tanto no hayan amortizado al menos el cuarenta por

ciento (40%) del saldo principal del crédito de refinanciamiento otorgado, todo lo cual será reportado ante la Sugef para dar cumplimiento a lo aquí ordenado.

Se exceptúa de esta restricción el crédito especial para atender problemas de salud del socio o accionista o de sus familiares hasta primer grado de afinidad o consanguinidad, siempre que con ello no se supere el setenta por ciento (70%) de la relación cuotas / ingreso neto total del deudor.

La Junta Directiva tomará las medidas necesarias para que el socio o accionista que se acoja a esta modalidad de crédito se someta a un programa de educación financiera. En caso de incumplimiento de esta obligación por parte del deudor, la Junta Directiva podrá acordar las sanciones contractuales procedentes conforme a la ley.

TRANSITORIO ÚNICO- Las operaciones de crédito para vivienda que hayan sido otorgadas por Caja de ANDE a sus socios o accionistas, con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán ser ajustadas a los nuevos parámetros aquí establecidos para la tasa de interés en este tipo de préstamos.

Rige a partir de su publicación.

Ana Karine Niño Gutiérrez Paola Alexandra Valladares Rosado

Diputadas

28 de noviembre de 2019.

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.