

# Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica

Jürgen Weller  
Compilador



Este documento se elaboró en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID "Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe".  
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.226

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2009. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones

# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Costa Rica: Una breve revisión de la evolución reciente del mercado de trabajo y las características de los nuevos puestos de trabajo</b>	
<i>Jürgen Weller</i> .....	7
Bibliografía .....	20
<b>Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Costa Rica:</b>	
<b>El contexto regional</b>	
<i>Jürgen Weller</i> .....	23
Introducción .....	24
La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas .....	24
Avances y retos de la institucionalidad laboral .....	26
Conclusiones .....	33
Bibliografía .....	34
<b>Comentarios</b> <i>Juan Carlos Obando</i> .....	37
<b>Crónica sobre la flexibilidad laboral en Costa Rica</b>	
<i>Dr. Bernardo van der Laat Echeverría</i> .....	43
Introducción .....	44
I. Aspectos generales .....	44
II. Otras referencias normativas de interés en la perspectiva de la flexibilidad .....	53
III. Derecho colectivo del trabajo .....	65
IV. Otros temas importantes .....	68
V. El surgimiento del tema de la flexibilidad en Costa Rica .....	82
Conclusiones .....	96
Abreviaturas .....	101
<b>Comentarios</b> <i>Franklin Benavides Flores</i> .....	102
<b>Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos</b>	
<i>Juan Diego Trejos Solórzano</i> .....	107
I. Introducción .....	108
II. El contexto de las políticas sobre el mercado de trabajo .....	109
III. Formación profesional y capacitación .....	117

IV. Intermediación laboral.....	131
V. Fomento a los micronegocios .....	137
VI. Protección contra el desempleo.....	148
VII. Consideraciones finales.....	154
Bibliografía .....	157
<b>Comentarios Eduardo Alonso</b> .....	160
<b>Comentarios Mauricio Castro Méndez</b> .....	165
<b>Perspectivas del diálogo socio-laboral en Costa Rica: aportes a una mesa redonda</b>	
<i>Eugenio Solano, Virgilio Díaz Morales, Edgar Chacón, Adolfo Ciudad</i> .....	177
<b>Diálogo social</b>	
<i>Eugenio Solano</i> .....	178
<b>Exposición del Movimiento Sindical: El diálogo social</b>	
<i>Virgilio Díaz Morales</i> .....	181
<b>Las perspectivas del diálogo socio-laboral en Costa Rica desde un punto de vista empresarial</b>	
<i>Edgar Chacón</i> .....	184
<b>Perspectivas del diálogo socio-laboral: una visión desde la OIT</b>	
<i>Adolfo Ciudad Reynaud</i> .....	186

## Presentación

Las políticas laborales y del mercado de trabajo se encuentran bajo fuerte presión, por razones económicas, políticas y sociales, pero en los países latinoamericanos existen grandes discrepancias sobre la manera en que estas políticas deberían reaccionar a los cambios en el funcionamiento de los mercados, en las pautas tecnológicas y en las tendencias demográficas.

Para fomentar el debate sobre estos aspectos, en el marco del programa de cooperación “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe” que se desarrolla conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha encargado varios estudios en Costa Rica, Panamá y Uruguay. Con el presente documento se pretende hacer accesible a todos los interesados los avances correspondientes al caso de Costa Rica. En este documento se publican, sobre todo, los trabajos de consultoría que se prepararon en el marco del programa. Una versión preliminar de estos trabajos ha sido presentada y discutida en un seminario que se realizó el día 30 de septiembre de 2008 en San José. Para reflejar la riqueza del debate, también se incluyen los apuntes de los panelistas invitados quienes comentaron estos documentos. Además se presentan los aportes a la mesa redonda con la cual cerró el seminario.

El primer capítulo, a cargo de Jürgen Weller, CEPAL, presenta una breve revisión de la evolución reciente del mercado laboral costarricense. En el segundo capítulo, el mismo autor introduce al debate sobre los retos y propuestas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, con un resumen de los resultados de una investigación de la CEPAL sobre países seleccionados de América Latina. Este texto va acompañado por un comentario de Juan Carlos Obando, del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana. A continuación se dan a conocer los trabajos de consultoría encargados por la CEPAL, y los comentarios que les hicieron en el seminario. La sección “La evolución y el debate reciente sobre las políticas laborales” incluye el trabajo de Bernardo van der Laet, ex-Ministro de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, y los comentarios de Franklin Benavides, de la Asociación de Funcionario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El tema “La evolución y el debate reciente sobre las políticas del mercado de trabajo” se abarca en el estudio de Juan Diego Trejos, profesor de economía de las Universidades de Costa Rica y Nacional de Costa Rica, y los comentarios de Eduardo Alonso,

consultor independiente, y Mauricio Castro, de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. Como ya se mencionó, el seminario cerró con una mesa redonda sobre las perspectivas del diálogo socio-laboral en Costa Rica, y aquí se incluyen los apuntes de los panelistas [Eugenio Solano, Viceministro [...], Virgilio Díaz Morales, representante sindical en el Consejo Superior de Trabajo, Edgar Chacón, Director Honorario de la Cámara de Comercio de Costa Rica, y Adolfo Ciudad, funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo<sup>1</sup>.

Se agradece a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sin cuyos aportes las actividades del programa, incluyendo esta publicación, no habrían sido posibles. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje no solamente auspiciaron el mencionado seminario, sino mostraron un interés activo a lo largo del programa, contribuyendo con valiosa información y con importantes aportes al debate. También se agradece el excelente trabajo de los consultores Bernardo van der Laat y Juan Diego Trejos, así como a los comentaristas, panelistas y participantes del seminario. Esperamos que la publicación de estos trabajos sea un aporte a un debate informado y orientado al perfeccionamiento de la institucionalidad laboral del país, para que esta institucionalidad funcione cada vez más bajo los criterios de eficiencia y equidad y, de esta manera, contribuya a la generación de empleo de calidad.

Jürgen Weller

Coordinador de la componente laboral

Programa de cooperación CEPAL/AECID  
“Políticas e Instrumentos para la Promoción  
del Crecimiento en América Latina  
y el Caribe”

CEPAL

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que todos los autores y comentaristas presentan sus opiniones personales y no representan las posiciones de la CEPAL o de alguna otra institución con la cual pueden estar relacionados.

**Costa Rica: Una breve revisión de la  
evolución reciente del mercado de trabajo  
y las características de los nuevos  
puestos de trabajo**

*Jürgen Weller*

A partir de fines de 2003, América Latina y el Caribe experimentó un período de crecimiento económico con tasas y una duración no vistas durante los últimos 30 años. Este dinamismo tuvo un marcado impacto en los mercados de trabajo de la región. Específicamente<sup>1</sup>:

- la tasa de ocupación creció de 52,1% en 2002 a 54,7% en 2007, y en ese año superó su promedio de los años noventa por 1,5 puntos porcentuales;
- la tasa de desempleo bajó tres puntos porcentuales entre 2003 y 2007 y con un 8,0% alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1990;
- la generación de empleo se concentró en el empleo asalariado, lo que refleja una demanda laboral dinámica y una elasticidad crecimiento-empleo asalariado de alrededor de 0,7 entre 2004 y 2007;
- el empleo formal se expandió y esta expansión se midió tanto sobre la base de la estructura del mercado de trabajo como sobre la base de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social y las cotizaciones en dichos sistemas;
- la productividad laboral mejoró tras un período de estancamiento de aproximadamente 10 años desde mediados de los años noventa;

En este contexto, los niveles de pobreza bajaron gracias a renovadas políticas sociales, un aumento de los niveles de empleo, los cambios demográficos que generan tasas de dependencia más bajas y, en menor grado, al incremento de los salarios.

Sin embargo, también se registraron signos de precarización, como se reflejaron en las relaciones contractuales más inestables. El efecto del repunte de la demanda laboral se centró en la generación de empleo, mientras que los salarios del sector formal solo registraron un leve incremento en la mayoría de los países; la inflación creciente, nutrida por el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles a nivel mundial, amenaza adicionalmente al poder de compra, sobre todo de los hogares de menores ingresos. Finalmente, muchas economías continúan mostrando un comportamiento volátil, y la crisis economía mundial, que se originó en la crisis financiera de los Estados Unidos, tendría un impacto todavía desconocido en el crecimiento económico y las condiciones laborales de la región.

Similar que la región en su conjunto, Costa Rica experimentó un crecimiento económico relativamente elevado a partir de 2003 (6,5% p.a. entre 2003 y 2007), lo que se ha reflejado en un importante aumento de la tasa de ocupación, con lo cual la tasa de desempleo abierto llegó a los niveles más bajos desde mediados de los años noventa (gráfico 1). En el gráfico 1 se destacan dos tendencias adicionales:

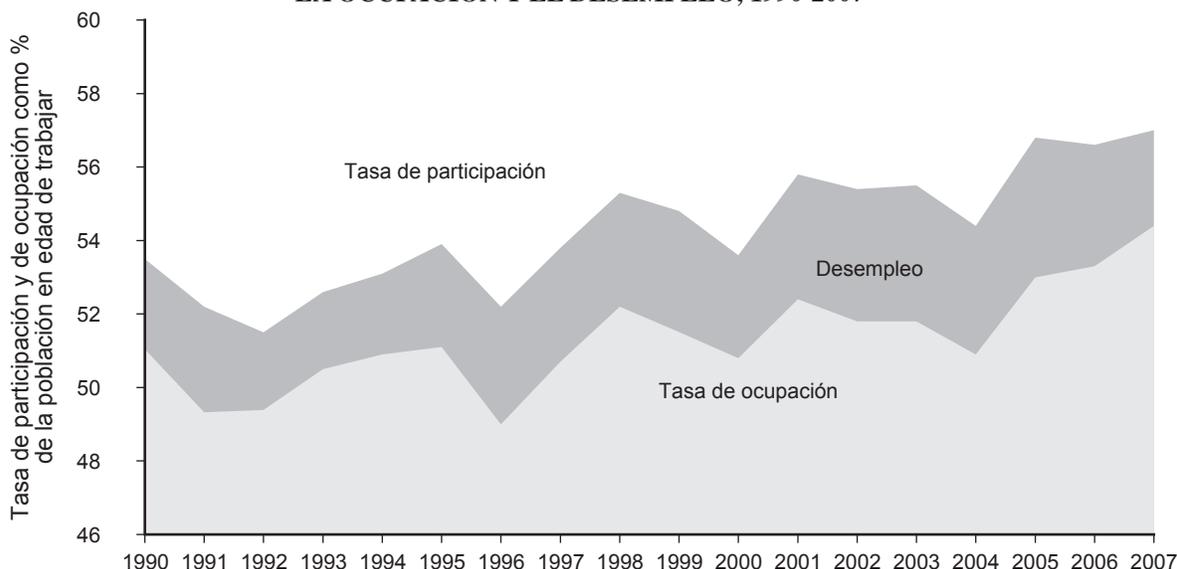
1. El aumento – si bien con altibajos – de la tasa de participación, causada por la inserción creciente de las mujeres al mercado de trabajo.
2. La elevada correlación entre las tasas de participación y ocupación, la cual indica que en un contexto de menores niveles de empleo, un importante contingente de personas se retira del mercado de trabajo. Esto subraya la importancia de incorporar el desempleo oculto en la medición de la evolución del mercado de trabajo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véanse al respecto CPAL (2007a, 2007b y 2007c) y Machinea, Kacef y Weller (2007).

<sup>2</sup> El desempleo oculto corresponde a las personas que, sin buscar empleo activamente durante el período de referencia y, por lo tanto, no califican como “desempleados abiertos”, están disponibles y dispuestos a trabajar y lo han demostrado con actividades de búsqueda previas.

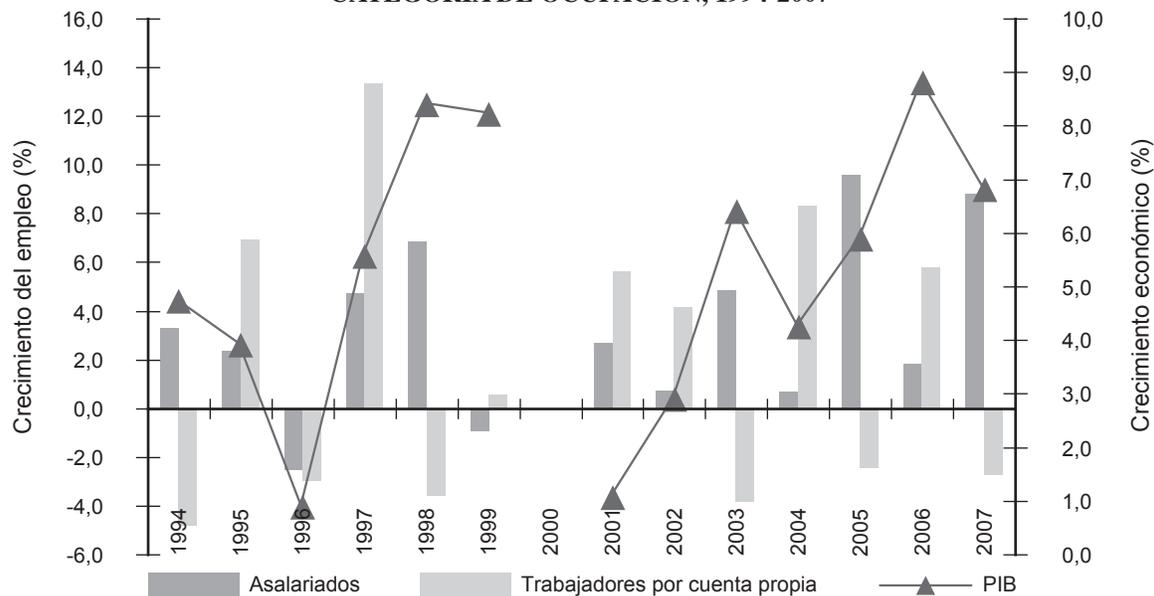
**GRÁFICO 1**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL, LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Si observamos la expansión de las dos principales categorías de ocupación (empleo asalariado, trabajo por cuenta propia) a lo largo de los últimos años, en comparación con la evolución del crecimiento económico, podemos constatar que el empleo asalariado generalmente, aunque con excepciones, se comportó de manera procíclica, o sea creció con tasas elevadas en años de mayor crecimiento de la actividad económica y creció poco o incluso cayó cuando la economía costarricense estuvo en una fase poco dinámica (gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
**COSTA RICA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1994-2007**

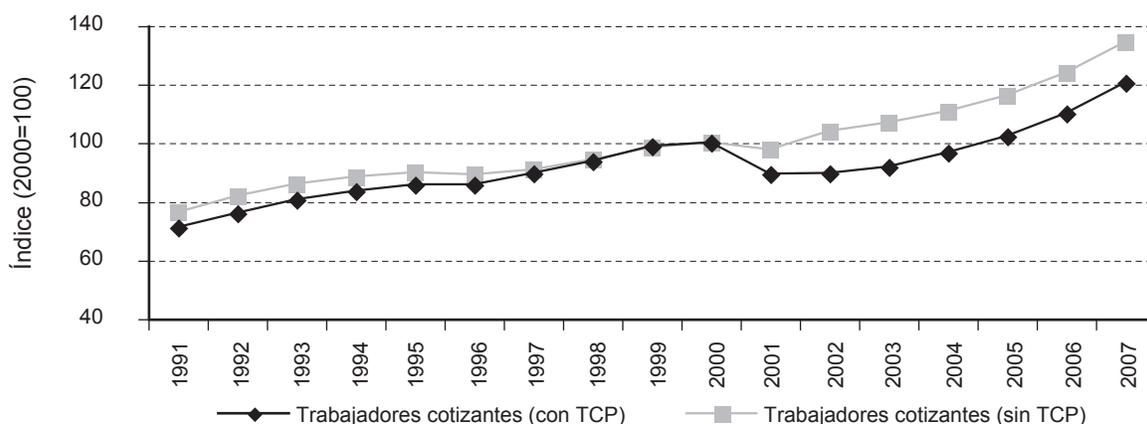


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Por otra parte, respecto al trabajo por cuenta propia se registran tanto años con un comportamiento procíclico (p.ej., 1996 y 2006), como años en que este tipo de empleo se comporta de manera opuesta al crecimiento económico (p.ej., 2001 y 2007). Aparentemente, este segundo comportamiento es preponderante, pues la correlación entre generación de empleo por cuenta propia y el PIB, entre 1995 y 2007 ha sido -0,36, lo que indicaría que la mayor parte del trabajo por cuenta propia representa un empleo de supervivencia que se genera por falta de alternativas de mayor productividad e ingresos. El empleo asalariado, por otra parte, registra una correlación de +0,42 respecto al crecimiento económico, lo que refleja la importancia del crecimiento económico para la demanda laboral. Sobre todo durante los últimos años, de crecimiento económico relativamente elevado la demanda laboral ha sido bastante dinámica, y entre 2000 y 2007 el empleo asalariado (sin servicio doméstico) aportó 85,1% al nuevo empleo, mientras el trabajo por cuenta propia contribuyó solamente 4,6%<sup>3</sup>.

Un bajo crecimiento económico y el freno correspondiente para la demanda laboral tienen un impacto directo en la protección de los trabajadores. En efecto, en 1996 y 2001, años con un crecimiento económico de sólo 0,9% y 1,1%, respectivamente, el número de trabajadores asalariados cotizantes a la seguridad social cayó en 0,7% y 2,4%, respectivamente (gráfico 3). En contraste, durante el período entre 2002 y 2007, este número creció anualmente en 5,5%.

**GRÁFICO 3**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO CONTRIBUTIVO**  
**A LA SEGURIDAD SOCIAL,**  
**1991-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la CCSS

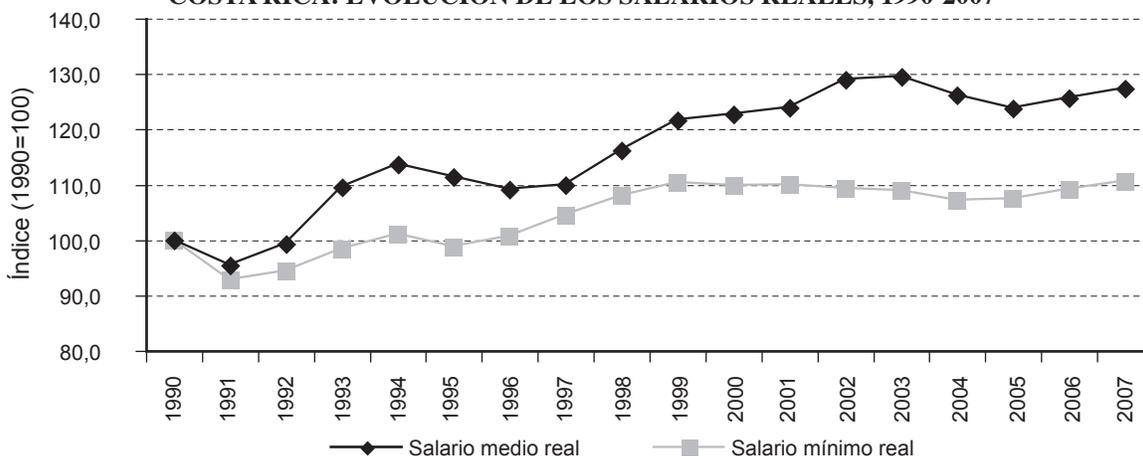
Mientras el dinámico aumento de empleos asalariados con seguridad social indicaría una mejoría de la calidad de empleo, otros indicadores son menos contundentes al respecto.

De manera similar que la región latinoamericana en su conjunto, mientras la generación de empleo fue dinámica sobre todo a partir de 2004, los salarios reales no se beneficiaron mayormente

<sup>3</sup> El servicio doméstico aportó un 10,2%, mientras el trabajo familiar no remunerado se contrajo y restó 4,1% al nuevo empleo (datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, procesados por la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL). Cabe señalar que el ajuste del marco muestral de la EHPM al Censo de Población de 2000, realizado en 2001, limita la comparabilidad de los números absolutos.

del repunte económico de estos años (gráfico 4). En efecto, después de un aumento anual de 2,1% durante los años noventa, entre 2000 y 2007 los salarios reales subieron solamente 0,5% por año<sup>4</sup>.

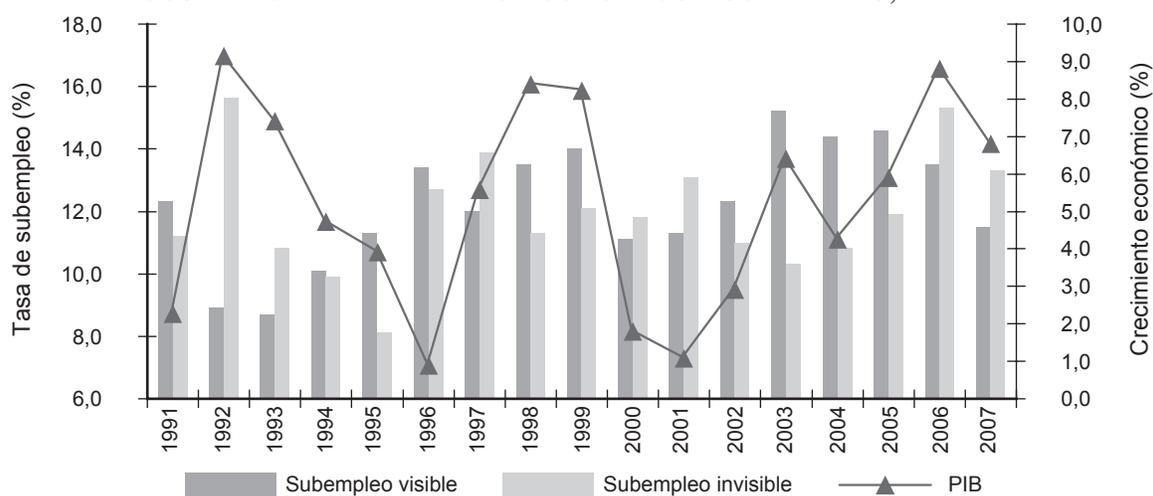
**GRÁFICO 4**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES, 1990-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la CCSS y del BCCR

Otro indicador que refleja que la calidad de los nuevos puestos de trabajo ha sido poco satisfactoria es la tasa de subempleo (gráfico 5). Mientras la tasa de subempleo visible – conceptualmente relacionado con el desempleo abierto, pues ambos reflejan un problema de volumen de trabajo – bajó a partir de 2004, la tasa de subempleo invisible incluso subió hasta 2006 y recién en 2007 se registró una reducción de esa tasa. Volveremos más adelante al tema de las características de los nuevos puestos de trabajo.

**GRÁFICO 5**  
**COSTA RICA: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUBEMPLEO, 1991-2007**



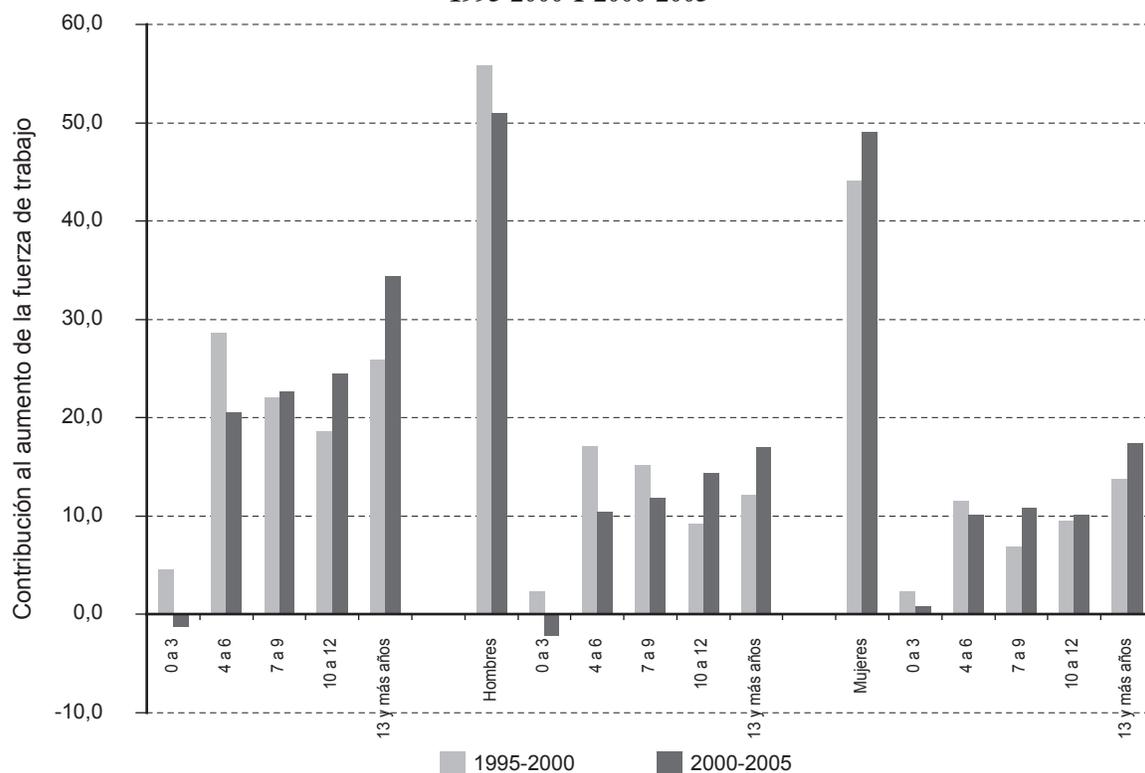
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

<sup>4</sup> Un ejercicio econométrico ha señalado que en Costa Rica los aumentos salariales reales dependen del crecimiento económico. Sin embargo, si se incluye la variable inflación en el ejercicio, el crecimiento económico, si bien se mantiene una correlación positiva, deja de ser estadísticamente significativa; es la mayor (menor) inflación que explica una caída (un incremento) de los salarios reales (Weller, 2007: 52).

Quiénes son los nuevos entrantes al mercado de trabajo? A este respecto cabe destacar dos tendencias (gráfico 6):

1. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha llevado a que contribuya a prácticamente la mitad de los nuevos entrantes.
2. La expansión del sistema educativo y la mayor permanencia de los jóvenes en él implica un importante aumento del nivel educativo de los nuevos entrantes. En efecto, entre 2000 y 2005, un tercio de ellos ha tenido un mínimo de 13 años de estudio.

**GRÁFICO 6**  
**COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DEL AUMENTO DE LA FUERZA LABORAL,**  
**1995-2000 Y 2000-2005**

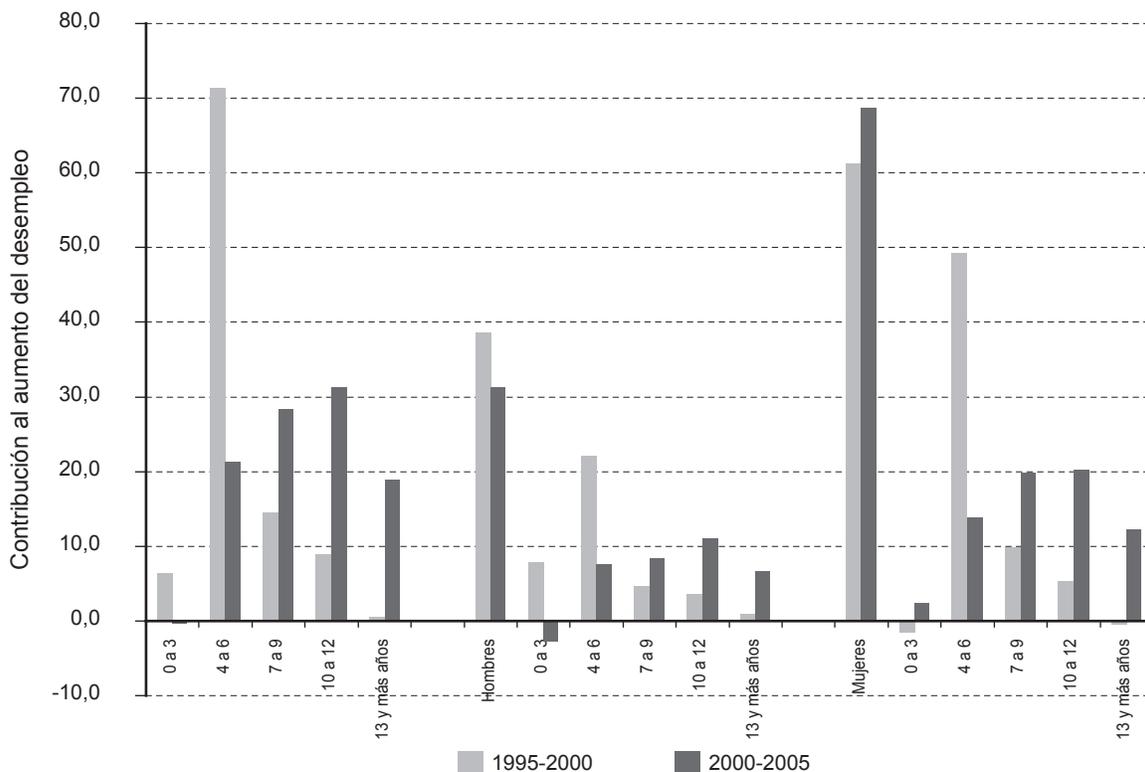


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Para analizar quiénes son los entrantes con mayores problemas de inserción laboral, observamos las contribuciones al aumento del número de desempleados entre 2000 y 2005 (gráfico 7)<sup>5</sup>. Observamos que casi un 70% de este aumento correspondía a mujeres, lo que indica que una parte significativa de las mujeres que se incorporaron de manera importante al mercado de trabajo no consiguieron empleo. El análisis por niveles educativos muestra para este período – en contraste con el período previo – la típica “U invertida”, en que los mayores problemas de inserción se centran en los grupos educativos medios. Sin embargo, cabe señalar que casi un 20% de los nuevos desempleados corresponden a los más educados, lo que indica que muchas de estas personas que buscan empleo no lo consiguen – por lo menos no un empleo con las características correspondiente a su nivel educativo.

<sup>5</sup> El número de desempleados aumentó en ese período en aproximadamente 46.000 personas, correspondiente a 59%.

**GRÁFICO 7**  
**COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DEL AUMENTO DEL DESEMPLEO,**  
**1995-2000 Y 2000-2005**



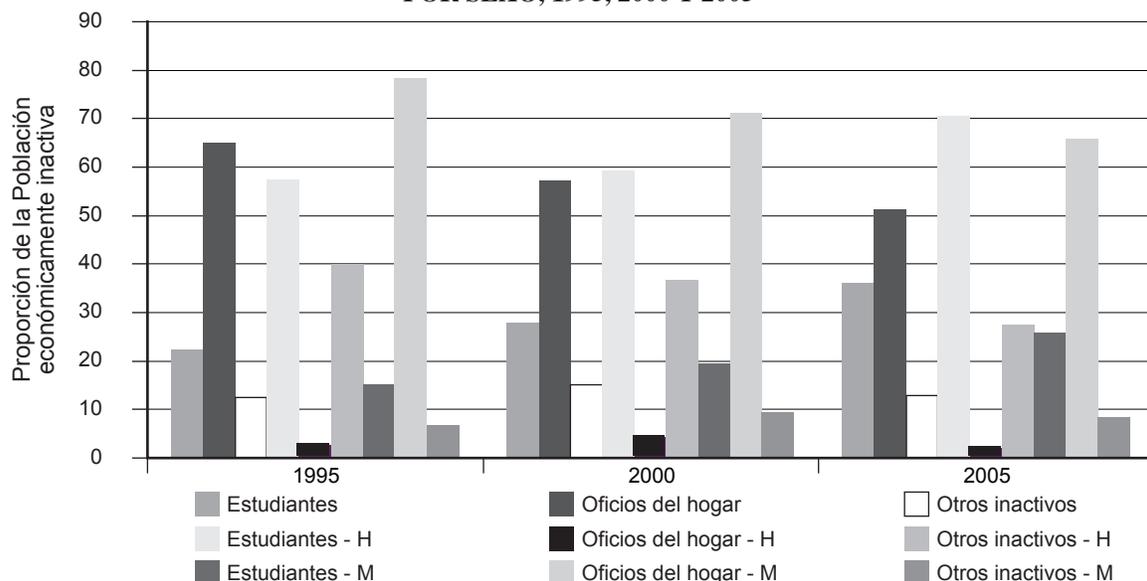
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Por otra parte, un elevado porcentaje del aumento del número de desempleados (casi 60%) corresponde a jóvenes de entre 15 y 29 años. Esto refleja, sobre todo, el típico problema de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez (Weller, 2003).

El análisis de las características de los nuevos entrantes al mercado de trabajo requiere complementarse con una mirada a las personas que **no** entran a este mercado, los llamados económicamente inactivos. Como lo indica el gráfico 8, entre 1995 y 2005 ha habido un cambio importante en la composición de este grupo:

- El porcentaje de los estudiantes aumentó de 22% a 36% de este grupo. Los estudiantes son el grupo más importantes entre los **hombres** inactivos, pero aumentaron su peso en ambos sexos (de 57% a 71% entre los hombres y de 15% a 26% entre las mujeres).
- La proporción de las personas dedicadas a los oficios del hogar descendió de 65% a 51%. Este es el grupo más importante entre las mujeres inactivas, donde su peso bajó de 78% a 66%.
- La proporción de los otros inactivos se mantuvo relativamente estable.

**GRÁFICO 8**  
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA,**  
**POR SEXO, 1995, 2000 Y 2005**

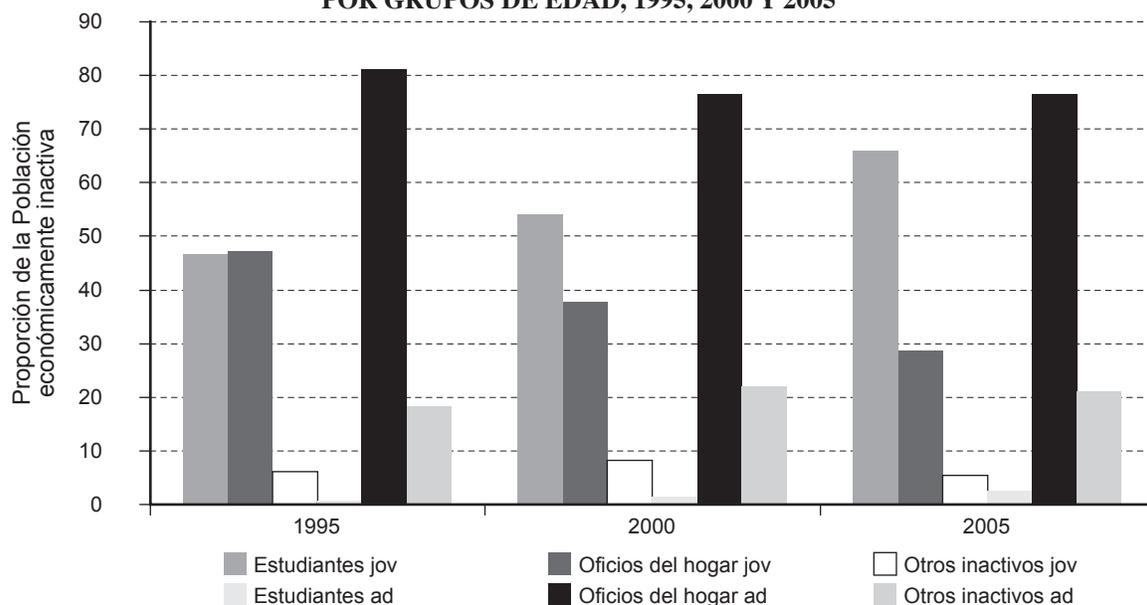


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Cabe señalar que al respecto hay una gran diferencia entre jóvenes y adultos, pues entre los jóvenes los estudiantes – tanto hombres como mujeres – aumentaron marcadamente su participación, de 47% a 66%, mientras las personas jóvenes con oficios de hogar, sobre todo mujeres, bajaron su participación de 47% a 29% - lo que son, indudablemente, cambios muy positivos (gráfico 9). Los otros inactivos, entre los cuales se puede suponer que hay un importante grupo de riesgo social, mantuvo su peso alrededor de un 6% de los jóvenes económicamente inactivos. Entre los adultos, los oficios del hogar descendieron levemente, de 81% a 77%, mientras los otros inactivos, probablemente en gran parte personas con jubilación relativamente temprana, aumentaron su participación de 18% a 21%<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cabe señalar que el procesamiento de la población económicamente activo e inactivo se hizo sobre una población en edad de trabajar definida con el rango de 15 a 64 años.

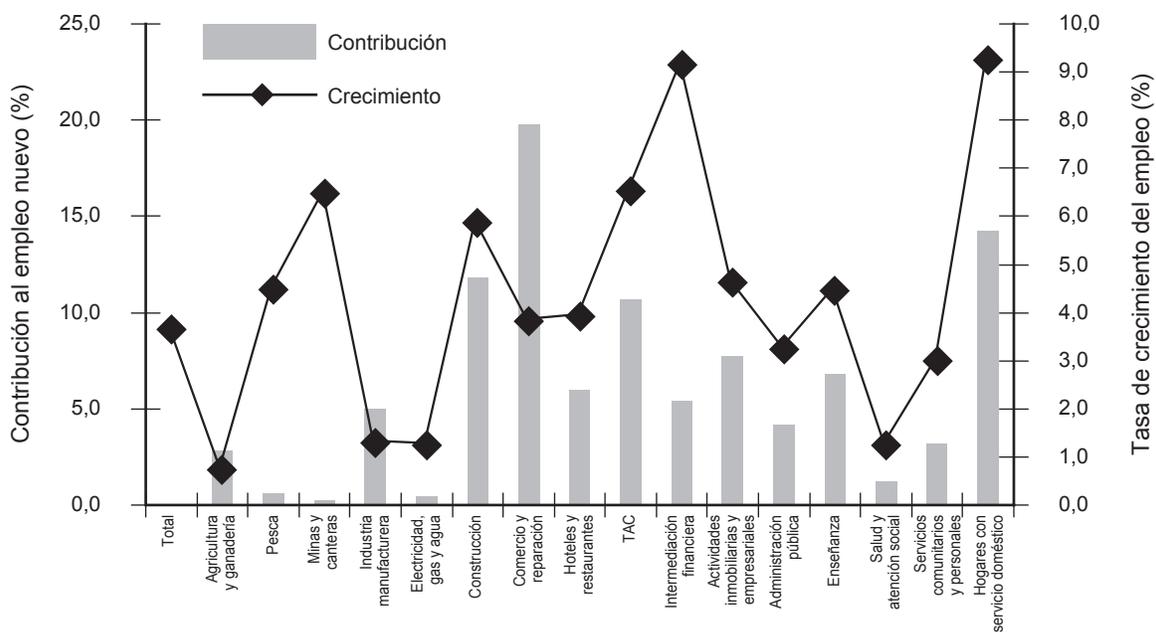
**GRÁFICO 9**  
**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA, POR GRUPOS DE EDAD, 1995, 2000 Y 2005**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Como ha sido característico durante las últimas décadas, en el período 2001-2007 las ramas de actividad del sector terciario han aportado la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo (gráfico 10). Destacan al respecto, por su contribución de alrededor de 20%, el comercio y, por su elevado dinamismo (+9% p.a.), la intermediación financiera. Por otra parte, llama la atención la expansión del servicio doméstico (+9% p.a.) que aportó un 14% al nuevo empleo.

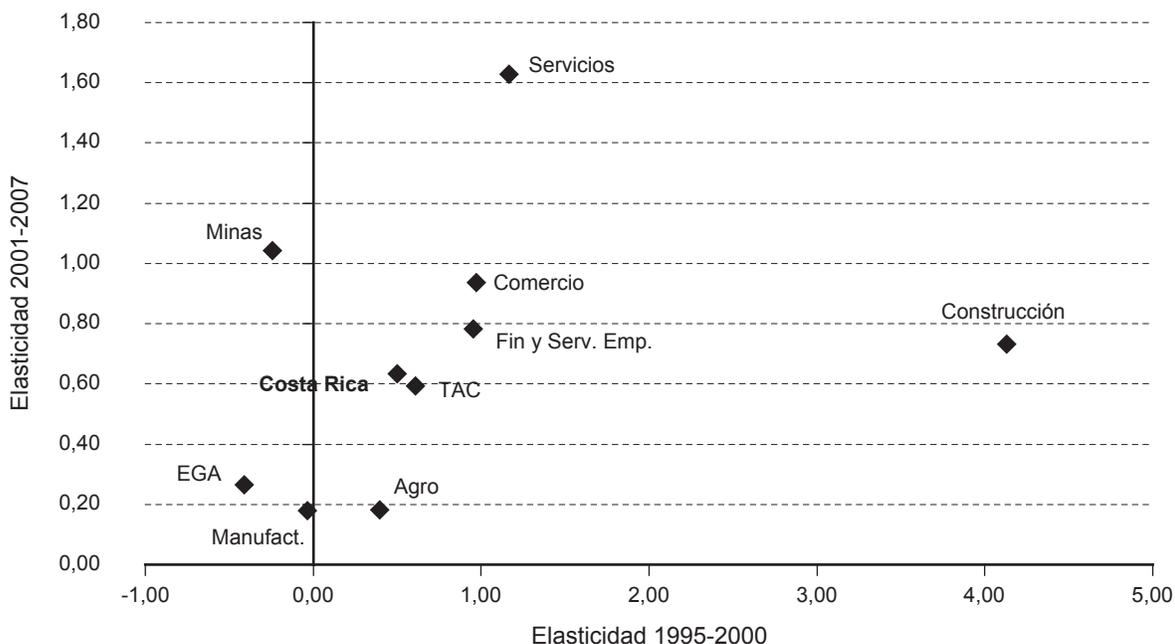
**GRÁFICO 10**  
**COSTA RICA: GENERACIÓN DE EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD, 2001-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

En el gráfico 11 podemos analizar la elasticidad empleo-ingreso de las diferentes ramas de actividad, tanto para el período 1995-2000, como para 2001-2007. Resaltan los siguientes resultados:

**GRÁFICO 11**  
**COSTA RICA: ELASTICIDAD EMPLEO-INGRESO POR RAMA DE ACTIVIDAD,**  
**1995-2000 Y 2001-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

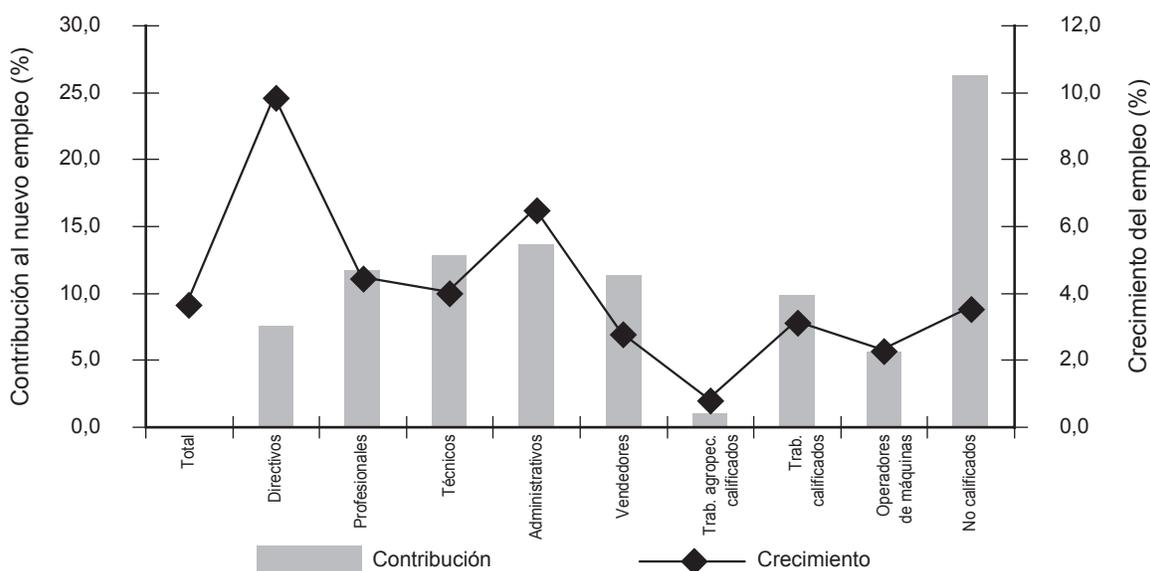
- A nivel agregado, la elasticidad se ha mantenido relativamente constante (con un aumento de 0,50 a 0,63), con valores que representan una combinación aceptable de generación de empleo y aumento de la productividad laboral media. Por otra parte se observan grandes diferencias entre las ramas de actividad. Específicamente:
- La agricultura, la industria manufacturera y la rama electricidad, gas y agua registran muy bajas – ocasionalmente negativas – elasticidades<sup>7</sup>. En el caso de la agricultura esto no sorprende, pues refleja la tendencia de largo plazo de una caída del sector como proveedor de nuevos puestos de trabajo, en el marco de una modernización parcial del sector y una contracción relativa de la economía campesina. Por otra parte, la baja elasticidad en el caso de la industria manufacturera indica que la expansión reciente de este sector no se basó en el uso masivo de mano de obra barata, sino en una producción de creciente productividad media.
- En el otro extremo, el comercio, la construcción, los servicios financieros y empresariales así como los servicios comunales, sociales y personales muestran altas elasticidades en ambos períodos. Estas se explican, en parte, con las características típicas de algunas de estas ramas de actividad, con limitaciones respecto a la sustitución de la mano de obra por capital, en otra parte por la concentración de actividades informales de algunas de

<sup>7</sup> En el primer período la minería registra un resultado similar, pero en este caso la base muestral es sumamente pequeña.

estas ramas, por problemas de medición del valor agregado y, finalmente, por posibles traslados de una rama a otra por medio de la subcontratación<sup>8</sup>.

Si observamos la generación por grupos de ocupación, registramos, por un lado, aumentos bastante significativos entre los grupos más calificados (directivos, profesionales, técnicos, administrativos), con tasas de crecimiento de 4% p.a. y más, pero por otro lado una importante contribución de alrededor de 25% de las ocupaciones no calificadas a los nuevos puestos de trabajo (gráfico 12).

**GRÁFICO 12**  
**COSTA RICA: GENERACIÓN DE EMPLEO POR GRUPO DE OCUPACIÓN,**  
**2001-2007**



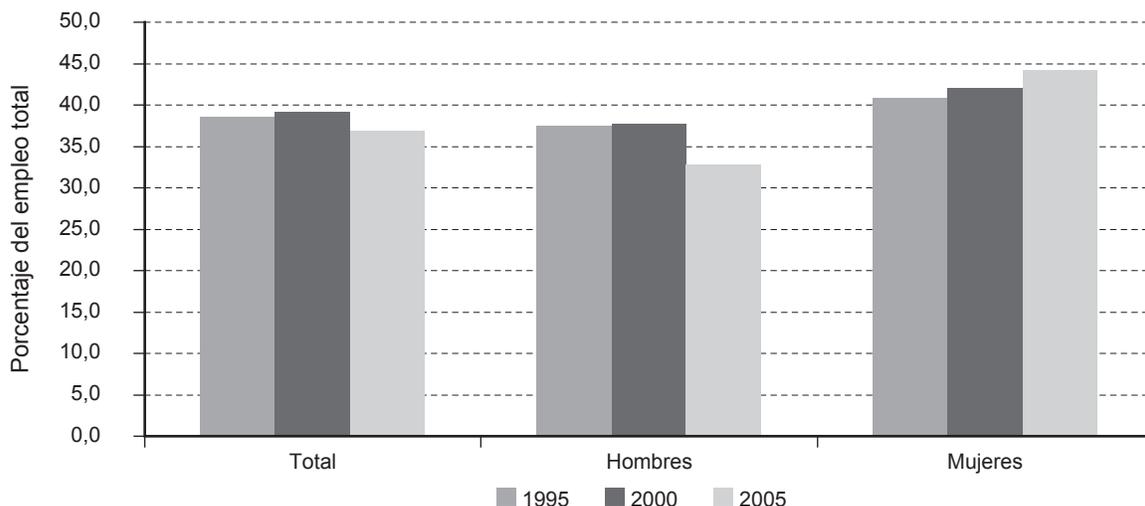
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Para cerrar esta breve revisión de las tendencias laborales recientes de Costa Rica, destacaremos algunos problemas específicos de calidad de empleo, que completarían los aspectos mencionados previamente.

Primero, en la comparación entre 1995 y 2005, se registra una leve reducción de la proporción de los ocupados insertos en sectores de baja productividad, centrada en el segundo quinquenio, lo que es positivo, si bien este descenso es muy moderado (gráfico 13). Cabe señalar, sin embargo, que la evolución es muy diferente si diferenciamos entre los sexos, ya que este descenso ha sido bastante marcado entre los hombres, mientras las mujeres registraron un importante aumento de esta tasa. Como ya se observó para el desempleo abierto, esto indica nuevamente la dificultad de muchas mujeres que se incorporan masivamente al mercado de trabajo, de encontrar un trabajo productivo.

<sup>8</sup> Este aspecto obviamente es válido, sobre todo, en el caso de los servicios a las empresas; una parte de la baja elasticidad de la industria manufacturera puede deberse a este mismo proceso.

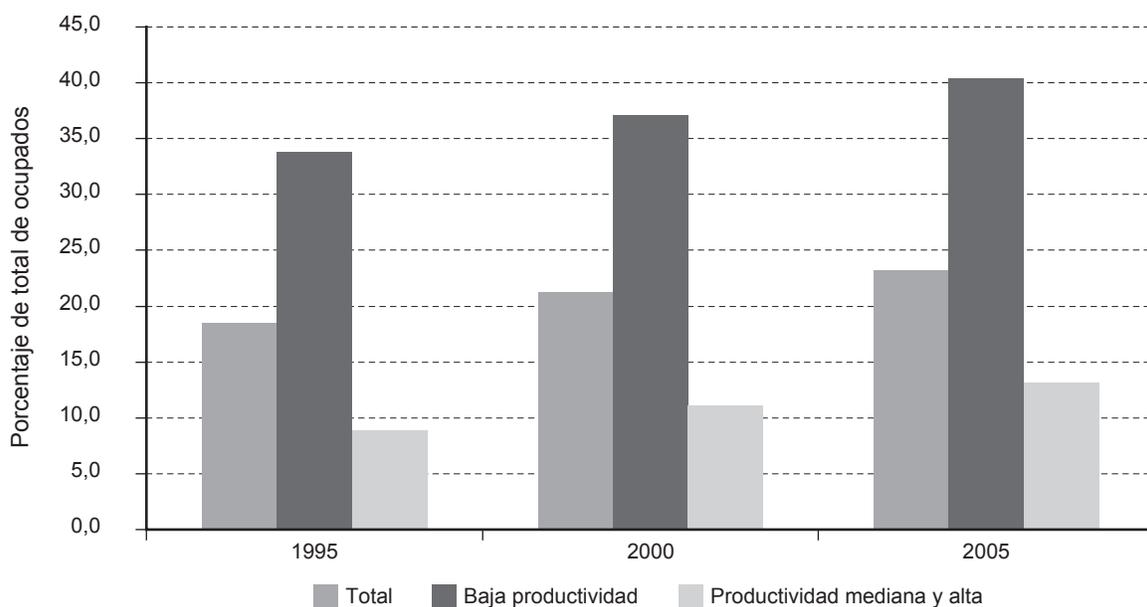
**GRÁFICO 13**  
**COSTA RICA: PROPORCIÓN DE LOS OCUPADOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, 1995, 2000 Y 2005**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Por otra parte, y a pesar del fuerte aumento del empleo asalariado con seguridad social, durante los últimos diez años descendió la proporción de los ocupados asegurados en la seguridad social, proceso que se observa tanto en los sectores de baja como en los de productividad mediana y alta (gráfico 14).

**GRÁFICO 14**  
**COSTA RICA: NO ASEGURADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL, 1995, 2000 Y 2005**

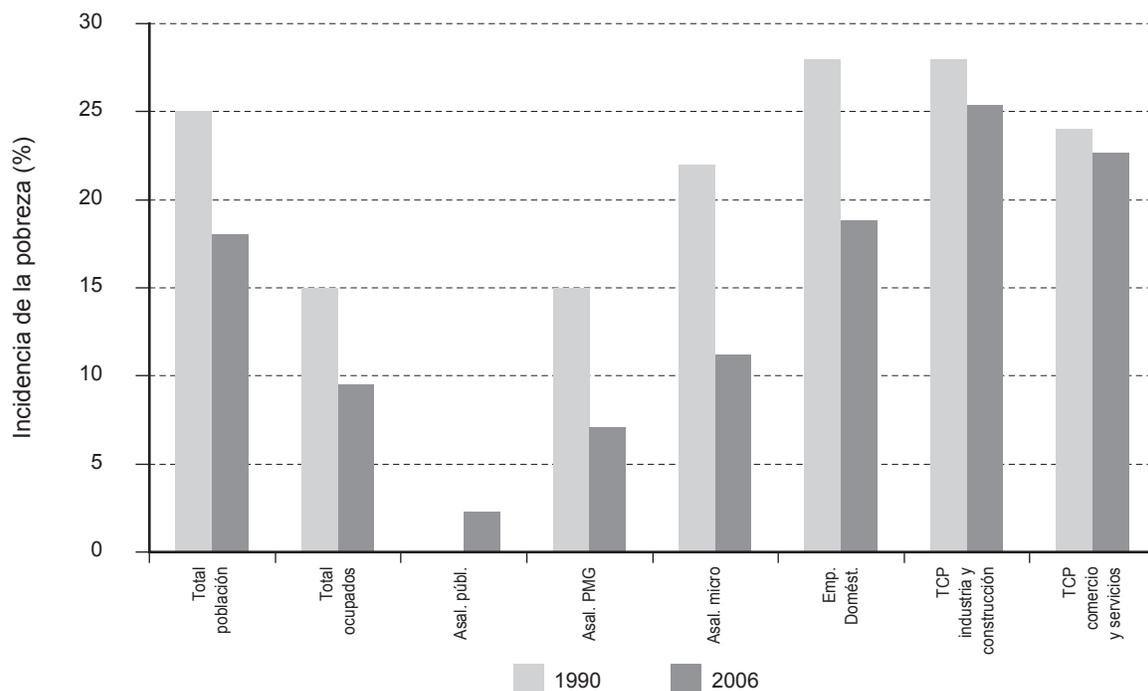


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del INEC

Finalmente, como dato positivo, entre 1990 y 2006 en Costa Rica se observa un descenso importante de la pobreza, probablemente en buena parte relacionado con el aumento del nivel de empleo, que implica un mayor número de perceptores de ingresos por hogar, y el incremento de

los ingresos reales, sobre todo en los años noventa. En consecuencia, también descendió la pobreza entre los ocupados, tanto urbanos, como rurales (gráficos 15 y 16). Sin embargo, este descenso no ha sido uniforme. En las zonas urbanas se observan que la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia, tanto en la industria manufacturera y la construcción como en el comercio y los servicios, no sólo es elevada, sino que en el período mencionado ha experimentado sólo un muy leve descenso. Esto indicaría, nuevamente, que una gran parte de los ocupados en estas actividades se desempeña allí no por las ventajas monetarias que podrían proporcionar, sino que lo está haciendo por falta de alternativas más atractivas.

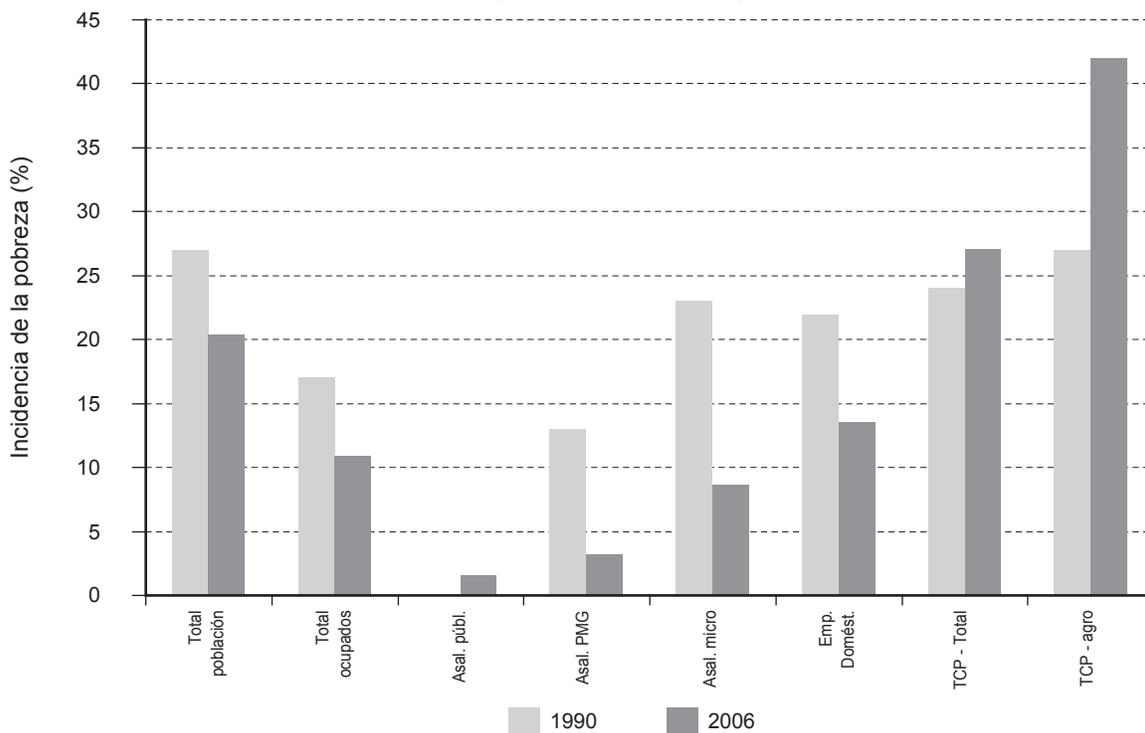
**GRÁFICO 15**  
**COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS**  
**OCUPACIONALES, ZONAS URBANAS, 1990 Y 2006**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

En las zonas rurales, el cuadro es similar, pues mientras las otras categorías de ocupaciones registran, en algunos casos marcados, descensos de su pobreza, la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia incluso aumentó. Esto se debe a un marcado incremento específicamente entre los trabajadores por cuenta propia agropecuarios, lo que refleja la debilidad de la economía campesina en el marco del modelo económico de los últimos 20 años.

**GRÁFICO 16**  
**COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS**  
**OCUPACIONALES, ZONAS RURALES, 1990 Y 2006**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007

En conclusión, durante los últimos años, en el marco de un crecimiento económico relativamente elevado, se ha registrado una evolución positiva de varios indicadores laborales claves. Sin embargo, persiste una serie de problemas, tanto respecto a la evolución del mercado laboral en su conjunto, como para grupo específicos. Entre los primeros podemos mencionar el bajo crecimiento de los salarios reales a pesar de una dinámica demanda laboral y, vinculado a ella, los elevados niveles de subempleo, sobre todo invisible. Entre los segundos cabe recalcar los problemas de inserción laboral de las mujeres y jóvenes, la elevada pobreza – y su estancamiento – en que viven muchos ocupados informales, sobre todo trabajadores por cuenta propia, y el aumento del empleo sin protección social. En este contexto surge la pregunta sobre el papel que la institucionalidad laboral puede jugar para mejorar ese desempeño, pregunta que se hace más pertinente en un momento en que las condiciones económicas global están empeorando marcadamente, y el repunte de inflación y la amenaza de un mercado enfriamiento de la economía global amenazan la evolución de la economía costarricense, su desempeño laboral y el bienestar de su población.

## Bibliografía

- CEPAL (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- \_\_\_\_ (2007b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007* (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.
- \_\_\_\_ (2007c), *Panorama social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile.

- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2007), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- \_\_\_\_\_ (2003), “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.



# **Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Costa Rica: El contexto regional<sup>1</sup>**

*Jürgen Weller*

---

<sup>1</sup> Esta introducción se basa en gran parte en CEPAL (2008b); véase ese documento para mayores detalles.

## Introducción

Las transformaciones experimentadas por la economía global en los últimos años han generado nuevos retos para todas las sociedades y economías del mundo. El incremento del intercambio de bienes, servicios e información, los elevados flujos de capital y el carácter masivo de la migración internacional representan lo que se ha identificado como una segunda ola de globalización. Al tiempo que se benefician de los aspectos positivos de esta integración de mercados, las economías más abiertas enfrentan el costo que supone un ajuste continuo a un contexto económico volátil y difícil de predecir.

Mientras que para optimizar el aprovechamiento de los posibles beneficios, los países deben tratar de mejorar su competitividad sistémica, para limitar los costos de enfrentar un entorno volátil y distribuirlos lo más equitativamente posible deben establecer mecanismos eficientes de ajuste y sistemas de seguridad social que protejan a los afectados por estos ajustes.

En este contexto, las empresas reclaman flexibilidad en las regulaciones de los mercados para poder adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda y una reducción de los costos de las transacciones económicas (World Bank, 2007). Sin embargo, para mantenerse competitivas a largo plazo, las empresas deben además diseñar estrategias destinadas a incrementar la productividad, para lo cual la innovación de procesos y productos y la calificación de la fuerza laboral son elementos clave.

Las transformaciones registradas han tenido una extraordinaria repercusión en los mercados de trabajo. Factores tales como el cambio tecnológico, que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capitales y tecnologías, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. Además, la apertura de las economías asiáticas y de los países de la ex Unión Soviética ha incidido en la “gran duplicación” (Freeman, 2005a) de la fuerza laboral integrada al mercado mundial. La fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe, en particular, enfrenta tanto la competencia de la mano de obra calificada proveniente de los países altamente industrializados como la de los trabajadores de menor nivel educativo que compiten con bajos salarios. En este contexto, los trabajadores exigen mayores niveles de protección y más oportunidades que favorezcan trayectorias laborales ascendentes. Debido a que en América Latina y el Caribe una gran proporción de la fuerza de trabajo está excluida de la institucionalidad laboral, se plantea una demanda adicional: lograr que esta institucionalidad incluya cada vez más a este segmento de la población.

## La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas

Las instituciones laborales son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo. Son ejemplos de estas instituciones: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal. El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. Adicionalmente, debe aportar al desarrollo socio-económico sostenible de largo plazo y estimular la inclusión creciente de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección. Para alcanzar estos fines, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que

presenta desigualdades estructurales entre los actores. De esta manera, una institucionalidad laboral adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) indican que hay tres tipos de mecanismos de regulación del mercado de trabajo, basados exclusivamente en el mercado, la regulación legal y la negociación entre las partes, respectivamente<sup>2</sup>. El cuadro 1 muestra un resumen de los potenciales ventajas y riesgos de los tres mecanismos.

**CUADRO 1**  
**ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN BASADA EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS**

Tipo de regulación	Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Basada en Mercado	Flexibilidad Asignación eficiente Bajos costos de transacción	Fallas de mercado Cortoplacismo Discriminación
Regulación legal	Previsibilidad Puede tomar en cuenta temas de equidad Mecanismos de monitoreo	Rigidez Costos de monitoreo Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión de largo plazo Mecanismos de auto-monitoreo	Intensivo en tiempo Problemas de <i>insider-outsider</i>

Fuente: Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001, p.9; traducción del autor

Cuando los objetivos indicados entran en conflicto, la política laboral debe encontrar los equilibrios adecuados entre los mecanismos e instrumentos disponibles. Cabe señalar que el diseño de la institucionalidad laboral no es un juego de suma cero; existe más bien el reto de identificar opciones de potenciar el cumplimiento de varios objetivos al mismo tiempo. Un ejemplo al respecto son instrumentos para aumentar la productividad laboral, lo que mejora la competitividad económica y, al mismo tiempo, refuerza el potencial para mejorar las condiciones de trabajo. Para el logro de estos equilibrios no existe una solución óptima y la respuesta siempre depende del tiempo y del espacio. Por una parte, los cambios de las condiciones de otros mercados pueden provocar modificaciones de la institucionalidad laboral. Por otra parte, la institucionalidad laboral es el resultado de procesos históricos específicos de cada país; y mientras que determinado arreglo institucional puede tener amplia aceptación en un país a causa de procesos sociales históricos y contribuir al cumplimiento de los objetivos, en otra sociedad, ese mismo arreglo puede resultar controvertido y su puesta en práctica puede desestabilizar el funcionamiento de otras instituciones.

Como consecuencia de los mencionados cambios tecnológicos y económicos registrados a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas, la estructura productiva y la demanda laboral se han vuelto más heterogéneas y requieren una mayor velocidad de ajuste. En lo que respecta a la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea — con una creciente participación de las mujeres y preferencias específicas de los jóvenes respecto a las condiciones de trabajo — exige relaciones laborales diferentes de las predominantes en etapas previas, diseñadas sobre la base del hombre adulto como “trabajador típico” (Cortázar, 2004). Esta mayor heterogeneidad, tanto de la oferta como de la demanda, apunta a una menor intervención directa del Estado, que se limitaría a establecer “pisos” de derechos y mecanismos de protección para determinados grupos. En términos

<sup>2</sup> Se puede argumentar, que desde una perspectiva que ve este mercado como “institución social” el mercado laboral por definición nunca se dirige por mecanismos “neutros” de mercado, ya que siempre influyen relaciones de poder, aspectos éticos etc. (Standing, 1999). Sin embargo, la diferenciación es conceptualmente relevante.

generales, es necesario que las relaciones laborales se definan cada vez más en la negociación entre empresas y trabajadores y a diferentes niveles, por ejemplo a nivel de la rama de actividad y de la empresa en forma complementaria. En resumen, si bien no existe un esquema regulatorio único que cumpla con estos objetivos de manera óptima, los mercados de trabajo internos y externos con más elementos de adaptabilidad tendrían un papel importante en el fomento de la flexibilidad en el proceso productivo.

Por su parte, en este contexto de mercados más volátiles, los trabajadores suelen exigir más estabilidad y protección. La respuesta tradicional de la legislación laboral a esta demanda ha sido desincentivar el despido por medio de un sistema de indemnizaciones en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se trata de evitar una rotación elevada. En el contexto actual, en que la misma volatilidad económica tiende a reducir la estabilidad en el empleo, la orientación debería apuntar a otro tipo de estabilidad, especialmente en relación con los ingresos (ILO, 2004a). Además, no hay que olvidar que una elevada proporción de la fuerza de trabajo, cuya magnitud varía de un país a otro, no está cubierta por la institucionalidad laboral, lo que provoca un debilitamiento estructural de la cohesión social. En consecuencia, es necesario trabajar sobre dos instrumentos:

- sistemas de protección para desempleados y
- políticas activas del mercado de trabajo que faciliten la pronta reinserción laboral de los desempleados y mejoren la empleabilidad de los excluidos de la institucionalidad laboral.

Finalmente, la institucionalidad laboral debe analizarse en el contexto de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La pregunta es: ¿en qué se basaría la competitividad sistémica de los países de la región? Si la opción es que el crecimiento y el desarrollo deben basarse cada vez más en la innovación y el conocimiento, la producción de bienes de mayor valor agregado y una productividad creciente (CEPAL, 2008a), resulta obvio que la institucionalidad laboral debe tener características que favorezcan la acumulación de capital humano y relaciones laborales y esquemas de organización empresarial que estimulen la cooperación, tanto a nivel de las empresas como a nivel de los distintos sectores y de la economía en su conjunto.

## **Avances y retos de la institucionalidad laboral**

Para hacer frente a sus propios retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, que si bien son similares a los de América Latina, se presentan en un contexto socioeconómico muy diferente, algunos países europeos han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleado, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas del mercado de trabajo. Esta respuesta se resume bajo el concepto de flexiguridad.

Cabe señalar que según un estudio de la OIT (ILO, 2004b), en los países miembros de la OCED la percepción de la seguridad de empleo es más alta en aquellos países que combinan una alta protección para los desempleados y una elevada inversión en políticas activas del mercado de trabajo con leyes laborales poco protectoras para los puestos de trabajo. En estos casos se observa una alta rotación del empleo, pero las personas que pierden su puesto de trabajo reciben un fuerte apoyo de los sistemas de protección y las políticas, lo que para la gran mayoría facilita una pronta reinserción sin altas pérdidas de ingresos.

Por múltiples razones, las experiencias de otras latitudes no pueden servir de modelo para las transformaciones que se deberían aplicar en los países de la región que nos compete.

Sin embargo, algunas lecciones de estas experiencias pueden resultar útiles, como la necesidad de adaptar la institucionalidad laboral a un nuevo contexto económico y social, más dinámico y cambiante, el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

En América Latina, las **reformas laborales** de los años noventa hicieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú<sup>3</sup>, y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

Cabe señalar que los cambios legales no significaron una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica mientras la debilitaron en Argentina y Perú. Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

Durante el primer lustro de la presente década no hubo reformas flexibilizadoras profundas. En general, en esta fase el esfuerzo flexibilizador se centró en la pequeña y microempresa, mientras que otras reformas más recientes dieron más énfasis a la revisión de las relaciones laborales colectivas, frecuentemente para ajustarlas a la normativa de la OIT (Vega Ruiz, 2005). Además, en varios países hubo reformas con signo protector y en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b). Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, sugiriendo que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo<sup>4</sup>.

La regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas es, sin duda, el aspecto más complejo del debate sobre el rediseño de la institucionalidad laboral. Muchas medidas se perciben como generadoras de beneficios y daños unilaterales para los diferentes agentes y parece más difícil formular soluciones favorables para todas las partes como es factible sin grandes problemas, por ejemplo, en las políticas activas del mercado de trabajo. Esta situación se expresa en una falta de consenso en muchas áreas. El disenso ya se observa en la etapa de diagnóstico, pues las partes no logran llegar a una interpretación común de la situación actual, lo cual serviría de punto de partida para el debate sobre las reformas pendientes. Esto incluye, entre otras cosas, los beneficios y costos de la integración a la economía global y las características de la regulación laboral y del funcionamiento del mercado de trabajo. Con frecuencia se confunde flexibilidad laboral con bajos costos laborales, o se la identifica con aspectos parciales (como la facilidad de contratación y despido), pero además de la flexibilidad de los costos laborales y de la flexibilidad numérica externa,

<sup>3</sup> Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo los informes anuales *Doing business* del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Financiamiento.

también habría que considerar la flexibilidad numérica interna y la flexibilidad funcional. Desde una perspectiva más amplia, este concepto abarca no solo la flexibilidad del mercado de trabajo (flexibilidad de empleo y salarios) sino también la flexibilidad del insumo trabajo (flexibilidad del capital humano, mecanismos para promover la productividad) (Amadeo y Camargo, 1993). Específicamente, engloba también la generación de oportunidades para favorecer las trayectorias laborales ascendentes de los trabajadores. En resumen, la caracterización de una institucionalidad laboral como flexible o rígida es muy compleja debido a la multiplicidad de variables relevantes, y los protagonistas suelen hacer un uso selectivo de los resultados de los estudios específicos, lo que dificulta el diálogo.

Además, en general el debate se presenta en diferentes “niveles” de abstracción, como cuando se enfrenta un análisis de la normatividad y sus posibles repercusiones en el mercado de trabajo con otro que hace hincapié en el funcionamiento real de esta normatividad y de este mercado, por ejemplo mediante la contraposición de mecanismos que limitarían el despido y la contratación con altos niveles de rotación. Esto se relaciona con la ubicación del debate “en diferentes mercados”, ya que algunos estudios se refieren al funcionamiento del mercado laboral formal, mientras que otros incluyen al sector informal en el análisis. En consecuencia, mientras que una perspectiva puede ver un estancamiento en la institucionalidad debido a la ausencia de reformas, otra puede ver profundos cambios en el funcionamiento del mercado laboral debido a variaciones en la composición de la estructura de las ocupaciones, a un uso diferente de la institucionalidad existente y a modificaciones de hecho en un nivel “inferior” al de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado con lo anterior, el debate a menudo carece de especificidad, por ejemplo cuando se reclama una rigidez del mercado de trabajo sin que se especifiquen los orígenes de esta ausencia de flexibilidad ni se aclare qué regulación específica causa qué daño (Weller, 2007). La rigidez puede deberse, además de a las regulaciones laborales, al funcionamiento de los otros mercados y a la lógica del comportamiento de los actores en el mercado de trabajo, ya que ellos podrían, por ejemplo, preferir relaciones laborales más estables a una elevada rotación.

Esta falta de consenso en el diagnóstico dificulta el avance hacia acuerdos para perfeccionar la regulación laboral. Si bien no se puede aspirar a una superación de estas discrepancias en un período corto, sería bueno aclarar los términos del debate para enfrentar los retos que se presentan en esta área. Entre los desafíos, con importantes diferencias de un país a otro, se pueden enumerar los siguientes:

- Los actores en el mercado laboral deben reconocerse como interlocutores legítimos. El cumplimiento de esta condición fundamental se complica debido a la historia conflictiva ya mencionada, por lo que requiere de estrategias graduales que permitan generar una confianza mutua. Este proceso presenta grandes diferencias entre las distintas sociedades debido a la gran variedad de experiencias históricas.
- En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, superaran la falta de autonomía y democracia interna, y mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor capacidad de estudio y análisis.
- El aparato jurídico a veces es incoherente. Por ejemplo, en algunos países existen discrepancias entre los derechos constitucionales y la legislación laboral. Esto implica que el tema del funcionamiento real de la institucionalidad laboral se traslade del debate y la decisión políticos, así como la negociación colectiva, al ámbito jurídico, con resultados a menudo imprevisibles.

- En muchos países, el grado de cumplimiento con las normas existentes es bajo, y la experiencia ha demostrado que la reducción de costos y la flexibilización no son suficientes para aumentarlo. Esto suele tener un efecto nefasto sobre la credibilidad de las decisiones políticas y estimular la búsqueda de caminos para evadir las normas más que promover los esfuerzos por cumplirlas. Por otra parte, es indispensable que el cumplimiento de la normatividad sea objetivamente factible.
- Para que la institucionalidad laboral sea eficiente y equitativa, el nuevo contexto económico tiende a exigir un mayor espacio para la negociación colectiva frente a una detallada regulación legal. Por lo tanto, es importante que se definan los niveles y las áreas temáticas correspondientes de la negociación. Sin embargo, la regulación legal seguirá siendo imprescindible para establecer pisos mínimos, en vista de los grandes segmentos que no cuentan con el nivel de organización ni la capacidad de negociación requeridos.
- Un sistema integrado de información laboral constituye un elemento de suma importancia para analizar el desempeño del mercado de trabajo y el debate sobre su institucionalidad. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, muchos países presentan gran escasez de datos sobre el mercado laboral.

Si bien el diseño de la institucionalidad solo puede ser resultado de los procesos específicos de cada país, a continuación se ofrecen algunas sugerencias para aspectos puntuales, basadas en las experiencias de la región:

- Según indican las experiencias dentro y fuera de la región, la introducción de una serie de contratos “atípicos” no ha contribuido a generar más empleo, pero ha incidido en una mayor segmentación del mercado laboral. Se sugiere centrar las reformas en los contratos “típicos”, flexibilizándolos y combinándolos con mejores mecanismos de protección (Tokman, 2007). Los contratos atípicos deberían reservarse para situaciones especiales como el trabajo por temporada o a tiempo parcial, y las tareas específicas o de capacitación. Además, debería asegurarse que los contratos “atípicos” generen los mismos derechos que los contratos “estándar”, en su correspondiente proporción.
- Dado que el principal argumento en contra de los contratos a plazo indefinido es la rigidez que generarían los sistemas de indemnización por despido, se sugiere considerar la transformación parcial del gasto de indemnización en contribuciones periódicas a un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individuales. De esta manera, no se reduce la protección financiera contra el desempleo y, según las cuotas mensuales, posiblemente tampoco disminuiría el costo laboral no salarial total, aunque sí el costo del despido. Al respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar, las condiciones de despido no deben “petrificar” las relaciones laborales existentes, pero tampoco deben fomentar una rotación máxima. El vínculo positivo entre la estabilidad laboral y la formación de capital humano y el aumento de la productividad es un factor clave<sup>5</sup>. Además, es frecuente observar que las empresas no aplican todos los instrumentos legales disponibles que les permitirían alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de su personal. Esto indicaría que, desde su perspectiva, la aplicación de una flexibilidad

---

<sup>5</sup> Chacaltana y García (2001) muestran este vínculo positivo en el caso de Perú. Perry y otros (2006) resaltan el efecto negativo de la inestabilidad laboral en la formación de capital humano, mientras que Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad laboral y productividad es positiva pero no lineal.

máxima no es necesariamente óptima<sup>6</sup>. Más bien parece que en un escenario con grandes y frecuentes cambios, la solución ideal en cuanto a los requisitos, tanto inmediatos como a más largo plazo, no resulta obvia para muchas empresas que estarían en un proceso continuo de búsqueda de soluciones adecuadas. En segundo lugar, habría que distinguir claramente entre los costos laborales y la flexibilidad. Si la inflexibilidad causada por una regulación específica constituye un cuello de botella identificado para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, podría ser recomendable modificarla aunque ello implique mayores costos. La situación sería diferente si el obstáculo estuviera relacionado con el monto de los costos laborales.

- En muchos países se debate sobre la institucionalidad laboral respecto de las microempresas y las pequeñas empresas. La experiencia ha mostrado que en estos casos no es suficiente reducir los costos laborales para fomentar su formalización masiva (Chacaltana, 2007). Sin embargo, debido a que estos costos suelen ser demasiado elevados para este tipo de empresas, la estrategia de formalización gradual que incidiría en una mejora de las condiciones laborales en este segmento podría incluir esquemas especiales que provocaran su reducción transitoria.
- El fomento de la flexibilidad interna, en términos de funciones, salarios y horas, es un tema de creciente relevancia que requiere de un marco legal común y de una intensa negociación colectiva. Si bien este aspecto de la flexibilidad puede generar beneficios inmediatos de productividad y salarios, así como estabilidad de empleo, es innegable que también conlleva riesgos y cargas, por lo que el diálogo debe ser continuo para generar los ajustes necesarios.
- Por el lado de la oferta, la falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impida la incorporación al mercado de trabajo, sobre todo de mujeres que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí mismas y para su hogar. Este no es un tema menor por la importancia que tiene contar con un mayor número de ocupados por núcleo familiar como una de las principales determinantes para sacar un hogar de la pobreza. Al tiempo que tienden a debilitarse las pautas culturales de una división del trabajo que excluye a grandes segmentos de mujeres de la inserción en los mercados laborales en la región, persisten algunas restricciones, sobre todo para las mujeres con niños en edad preescolar y escolar. Por este motivo, al abrir la gama de opciones para estas mujeres, las políticas con las cuales la sociedad asume una parte de la responsabilidad en las tareas vinculadas a la reproducción, contribuyen a flexibilizar la oferta laboral.
- Hay muchas mujeres quienes preferirían una inserción al mercado de trabajo a tiempo parcial, lo que suele citarse para justificar el establecimiento de contratos de este tipo. Sin embargo, habría que prevenir que estos contratos más flexibles no conlleven a una mayor precarización de las relaciones laborales – para lo cual hay que integrarlos a los sistemas de seguridad social – y que no sean un instrumentos para reforzar la segmentación por género lo que, además, relaciona este tema con el debate más amplia sobre la división de trabajo por género.
- Frente a los altos niveles de incumplimiento con muchas normas, habría que mejorar la inspección en los lugares de trabajo. Es recomendable contar con estrategias de

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en Colombia se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que adoptan una posición más cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). De todas maneras, existen diferentes visiones empresariales sobre la flexibilidad laboral como instrumento para mejorar sus resultados (Echeverría et al., 2004).

inspección que apoyen a las empresas en el cumplimiento, más que castigarlas por el incumplimiento, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Schrank y Piore, 2007). En una línea similar se ubican iniciativas como la certificación del cumplimiento de normas como “buen empleador” por parte de las autoridades o, en un proceso de adhesión voluntaria, por parte de iniciativas de responsabilidad social o compromiso global.

En América latina la **protección contra el desempleo** consiste tradicionalmente más en la protección del puesto de trabajo que en la protección de los ingresos. El instrumento principal al respecto ha sido la indemnización en caso de despido “sin justa causa”. Otros mecanismos que han sido implementados en algunos países son cuentas individuales que se nutren de depósitos periódicos de (principalmente) los empleadores y seguros de desempleo. Cabe señalar que la vigencia de todos estos instrumentos está condicionada por la existencia de una relación laboral formal, en algunos casos (sobre todo, las indemnizaciones) además de un contrato de plazo indefinido. Por lo tanto, la cobertura de todos estos instrumentos es limitada (Velásquez, 2003).

La protección de los desempleados es el pilar más débil de la institucionalidad laboral latinoamericana. Pocos países cuentan con otros sistemas de protección además de la indemnización por despido y generalmente la cobertura y los beneficios son limitados. Sin embargo, existe un consenso básico sobre la necesidad de mejorar la protección de los desempleados, tanto por razones sociales como por motivos económicos. El principal reto es diseñar sistemas de protección de los desempleados que:

- se centren en la protección de los ingresos, más que en la protección del puesto de trabajo,
- sean solidarios sin subir mucho los costos laborales no salariales,
- incrementen continuamente su cobertura,
- limiten el riesgo moral,
- se relacionen con las políticas activas para fomentar la reinserción y proporcionen un mecanismo de seguimiento con respecto a la cobertura de la seguridad social (sobre todo en materia de salud y pensiones).

Finalmente, las **políticas activas de mercado de trabajo** no jugaron un papel muy importante en el debate estratégico y político de las últimas décadas. Sin embargo, urgencias de corto plazo y el carácter – en comparación con las otras áreas de políticas – menos conflictivo de estas políticas, llevó a cambios relevantes (Weller, 2004):

- En la formación profesional destaca la diversificación de los ejecutores de la capacitación, dándole un papel creciente a instituciones privadas y concentrándose el sector público en el financiamiento y la regulación de la actividad. Además, se intentó acercar las actividades de capacitación a las pautas de la demanda, apoyándose frecuentemente la capacitación continua del personal ya calificado, pero estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se desarrollaron programas especializados de formación profesional para grupos desempleados con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios).
- La intermediación fue revalorada como un instrumento potencialmente efectivo a bajo costo. Hay importantes esfuerzos para ampliar su cobertura, para lo cual se incorporaron

nuevas tecnologías, y se establecieron diferentes modalidades de cooperación pública-privada. Para aprovechar mejor su potencial, se intenta integrar en mayor manera la intermediación con las políticas activas y – donde existen – las pasivas.

- El aumento del desempleo hacia fines de los años noventa ha resucitado a los programas de generación de empleo directo, sin mayores cambios respecto a experiencias previas, si bien con la intención de mejorar su focalización. Un esquema novedoso en la región, si bien todavía con poca experiencia, es el subsidio a la contratación de mano de obra.

Si bien en los últimos años se han logrado algunos avances interesantes para mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claro que aún persisten deficiencias con respecto a estos tres criterios, sobre todo en el área de la capacitación, que es un componente clave por su papel tanto en la competitividad sistémica en mercados abiertos como en la inserción productiva, estable y ascendente de los trabajadores.

La ventaja estratégica de las políticas del mercado de trabajo es la mayor coincidencia de intereses que existe en esta área en comparación con otras. Tanto las empresas como los trabajadores muestran gran interés en las políticas de capacitación y en los servicios de empleo eficaces, eficientes y equitativos. Ambas partes también se interesan, aunque en menor grado, por los programas de generación de empleo y de fomento del autoempleo y de las microempresas. Esto puede servir de base para lograr alianzas bilaterales que fomenten estas políticas, sobre todo en un contexto donde su financiamiento corresponde, en gran parte, al sector público, que busca generar una rentabilidad social. Asimismo, el Estado debería fomentar el debate sobre el papel de la capacitación en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en la mejora continua de la competitividad sistémica. Algunos puntos específicos que habría que tener en cuenta al respecto son:

- Un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad, y mayor permanencia y equidad. Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo.
- Es necesario revisar los sistemas de capacitación para adaptarlos mejor a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo y de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresos al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de ocupados.
- Sería conveniente diseñar sistemas de capacitación permanente (“de por vida”) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. Esto requiere de un mayor esfuerzo para realizar un análisis prospectivo de la demanda con la participación tanto de los actores del mercado de trabajo como de académicos.
- Es necesario prestar especial atención a la capacitación adaptada a las necesidades y perspectivas de los grupos en desventaja (personas con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, minorías étnicas discriminadas y discapacitados).
- Una institucionalidad diversificada puede ser la respuesta adecuada para enfrentar la gran variedad en la demanda de capacitación y los cambios frecuentes en sus características. Sin embargo, para evitar abusos es indispensable que la oferta de capacitación sea transparente y que sus resultados se controlen, por ejemplo mediante sistemas reconocidos de certificación de habilidades y conocimientos.

- El fomento de la pequeña empresa y de la microempresa sigue siendo un reto importante en el cual se deberían combinar instrumentos para mejorar el acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación y la información con medidas para simplificar y abaratar los procesos de formalización. En vista del tamaño limitado del sector formal en muchos países de la región, esta es una tarea clave para aumentar la inserción sociolaboral.
- Los servicios de empleo deben profundizar políticas como la descentralización, la incorporación de los distintos actores al mercado laboral, la generación de incentivos para alcanzar mayores logros en la intermediación, la modernización tecnológica y organizativa, la capacitación del personal, la integración de la intermediación con los diferentes programas de políticas activas y pasivas, y el apoyo al establecimiento de estrategias laborales individuales.
- Debido a que los programas de empleo directo son un sustituto poco contundente de la generación de empleo por medio del mercado de trabajo, su utilización debería limitarse a situaciones especiales (crisis económica, baja demanda laboral por temporada, problemas locales específicos). Tanto los programas de empleo directo como los de subsidios para la creación de nuevos puestos de trabajo deben incorporar componentes de capacitación para favorecer la inserción laboral de los beneficiarios a más largo plazo.
- En un contexto donde existe presión sobre el gasto fiscal para ampliar y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, es indispensable mejorar las prácticas de evaluación de los programas correspondientes para que los encargados de diseñar las políticas puedan tomar decisiones informadas sobre las prioridades en este campo.

## Conclusiones

Queda claro que si bien ha habido algunos avances significativos, los países de la región no han desarrollado una estrategia para combinar de manera integral los tres componentes de la institucionalidad laboral para que se cumpliera con los objetivos de esa institucionalidad, en un nuevo contexto global, regional y nacional. La causa principal de esta falla ha sido la ausencia de un consenso básico sobre la reorientación de la institucionalidad laboral en su conjunto.

Claramente, no hay ninguna receta única al respecto. En cada uno de los países de la región se requiere un análisis y un debate sobre las deficiencias de la institucionalidad laboral y los cuellos de botella que impiden que cumplan de mejor manera con sus objetivos. Algunos elementos estratégicos para avanzar en este tema son:

- El diálogo social. Las reformas impuestas por algunos actores específicos que aprovecharon una coyuntura política favorable a sus intereses tienen un bajo nivel de legitimidad y usualmente son objeto de presiones para realizar contrarreformas una vez que haya cambiado la coyuntura política. De allí surge lo que en varios países de la región se percibe como una variación oscilante de la institucionalidad laboral. En contraste, las reformas negociadas tienen una legitimidad más amplia y tienden a una mayor estabilidad en el tiempo.
- Las normas internacionales de trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social, sobre todo las llamadas “fundamentales” (la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio; La abolición del trabajo infantil; la eliminación de la discriminación en

materia de empleo y ocupación). En vista de su origen tripartito en el marco de las deliberaciones en la OIT, las normas internacionales ya son resultados del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que el diálogo a nivel nacional los transforme a reglas relevantes y legítimas a nivel de los países.

- La necesidad de contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar los costos laborales, con el posible efecto negativo que ello podría tener en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse con ingresos fiscales. En diferentes oportunidades<sup>7</sup>, la CEPAL ha propuesto un pacto fiscal y social que consensúe los objetivos a largo plazo y que contribuya a su financiamiento y a su sostenibilidad macroeconómica por medio de un manejo responsable de las finanzas públicas.
- El gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, en muchos países este procedimiento se presenta como poco factible en vista de la desconfianza reinante entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, ampliarían el espacio para nuevos acuerdos.
- La inserción de la institucionalidad en una estrategia de desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo y sus correspondientes objetivos definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales (por ejemplo en el área de la educación y el avance tecnológico).

Costa Rica cuenta con ciertas ventajas para futuros avances en esta dirección, sobre todo la tradición democrática y – desde hace más de medio siglo – la ausencia de conflictos violentos internos que en otros países obstaculizan, posiblemente por mucho tiempo, el diálogo amplio requerido para importantes transformaciones consensuadas de la institucionalidad laboral. También están históricamente enraizadas en la sociedad y las instituciones costarricenses valores como la solidaridad y la equidad, y se registran importantes avances, por ejemplo, en las políticas del mercado de trabajo. Por otra parte, los conflictos políticos de los últimos años indicaron la ausencia de un consenso básico sobre importantes elementos de la estrategia de desarrollo de largo plazo. Además, los problemas de la organización sindical, cualquier sean sus causas, dificultan el establecimiento de un diálogo socio-laboral capaz de consensuar importantes transformaciones. De esta manera, se presenta un cuadro complejo para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, reto que la sociedad costarricense tendrá que asumir para fomentar, en las circunstancias económicas y sociales actuales, el funcionamiento del mercado laboral bajo los criterios de eficiencia y equidad de manera que contribuya cada vez más a la generación de empleo de calidad.

## Bibliografía

- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”, *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly (2005), “El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina”, México D.F., Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa.

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2004).

- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa (2001), *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, No.128.
- CEPAL (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 a; 13 de junio de 2008 (LC/G.2367(SES.32/3))
- \_\_\_\_ (2008b), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile
- CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- Chacaltana, Juan (2007), “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Cortázar, René (2004), Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social, ed. por Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz, Washington, D.C., pp.209-220.
- Echeverría, Magdalena, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega (2004), “Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas”, *Cuaderno de Investigación No.22*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile
- Freeman, Richard B. (2005a), “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”, *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- Freeman, Richard B. (2005b), Labor market institutions without blinders: The debate over flexibility and labor market performance, NBER Working paper series, No 11286.
- ILO (2004a), *Economic Security for a Better World*, Geneva.
- ILO (2004b), *World Employment Report 2004-2005*, Geneva
- Perry, Guillermo y otros (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schrank, Andrew y Michael Piore (2007), “Norms, regulations and labour standards in Central America”, *serie Estudios y perspectivas*, No.77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Houndmills and London, MacMillan.
- Tokman, Víctor E. (2007), “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”, documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Universidad Externado de Colombia (2003), “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”, *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social*, N° 6, diciembre.
- Vega Ruiz, María Luz (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, OIT, Lima.
- Velásquez Pinto, Mario D. 2003, “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América latina”, serie Financiamiento del Desarrollo, No.133, CEPAL
- Weller, Jürgen (2007), “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”, *serie Macroeconomía del desarrollo*,

- Nº 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.G.171.
- Weller, Jürgen (comp.) (2004) *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- World Bank (2007), *Doing Business 2008*, Washington, D.C.

## Comentarios

**Juan Carlos Obando**

En primer lugar me gustaría agradecer a nombre del Sr. Virgilio Levaggi, Director de la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana y Leonardo Ferreira, Especialista en Política Económica e Instituciones del Mercado de Trabajo, por esta invitación para comentar sobre esta publicación de la CEPAL.

Voy a comenzar por decir que realmente disfruté la lectura de la publicación, la cual está excelentemente redactada, en un lenguaje poco técnico y directo, por que puede ser entendido por cualquier persona sin la necesidad de haber acumulado conocimientos técnicos avanzados. Asimismo es un insumo muy importante para poner en la palestra la necesidad de promover ajustes en la institucionalidad laboral, en aras de su perfeccionamiento. Un ajuste que apunte en la dirección de combinar mayor flexibilidad laboral (en su sentido amplio) con mayor protección del trabajador.

Los comentarios que voy hacer sobre el libro “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe” está estructurado en dos partes.

La primera parte intenta establecer algunas similitudes entre el concepto de calidad del empleo detrás de los modelos de flexiseguridad (regulación del mercado de trabajo flexible, los sistemas de protección social, las políticas activas del mercado laboral) y la noción de trabajo decente, presente dentro del Programa Global de Empleo de la OIT, el cual a su vez, se enmarca en el Programa General del Trabajo Decente y establecer una relación de esa noción con la de trabajo decente. La segunda parte trata de puntualizar más específicamente, en el contexto de Centroamérica y República Dominicana, de algunos de los retos que obstaculizan avanzar hacia una institucionalidad más avanzada y los posibles pasos que pueden ayudar a alcanzar dicho modelo.

### **El concepto de flexiseguridad y el de trabajo decente del Programa Global de Empleo de la OIT**

La idea central alrededor de la cual gravita el libro y el concepto de flexiseguridad es que “el fin último de la institucionalidad laboral es *generar empleo de calidad*. Para este propósito asegurar un funcionamiento eficaz del mercado de trabajo y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles del mercado.”

Esa noción de *empleo de calidad* puede ser comparada con el concepto de *trabajo decente* que impulsa la OIT, el cual está reflejado en el Programa General del Trabajo Decente de la OIT, dentro del cual se enmarca el Programa Global de Empleo.

Según la OIT, el trabajo por sí solo no es suficiente, por lo que el Programa Global de empleo no promueve cualquier clase de empleo, sino el empleo decente en el que las *normas internacionales del trabajo* y los *derechos fundamentales* del trabajo van a la par de la creación de los nuevos trabajos. Se entiende por empleo decente un trabajo *productivo, con remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para el trabajador y su familia, mejores perspectivas para el desarrollo personal y social, libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres*.

De esta manera, el concepto de trabajo decente, al igual que el de empleo de calidad los modelos flexiseguridad más avanzados, se basan en la idea de que el funcionamiento del mercado

de trabajo es diferente al de los demás mercados, es decir, el mercado no es una mercancía, sino que se basa en las necesidades y motivaciones de los seres humanos, como las necesidad de seguridad e igualdad de trato. En este sentido, las normas de la OIT y los Programas de Trabajo Decente que impulsan la OIT se esfuerzan por promover los derechos humanos, y a la misma vez, procuran que los mercados funcionen con mayor eficacia.

## **Principios fundamentales**

*Trabajo decente como factor de producción*

*El entorno macroeconómico para el crecimiento del empleo*

*La iniciativa empresarial y la inversión privada*

*La mejora de la productividad*

*Eliminación de la discriminación*

*Crecimiento sostenible desde punto de vista social ya ambiental*

*La empleabilidad y la adaptabilidad*

Ahora bien, la pregunta más importante que nos podemos hacer es: ¿pueden los modelos de flexiseguridad realmente propiciar un entorno institucional óptimo en el cual los ajustes de la fuerza laboral pueden realizarse eficientemente, mientras que los trabajadores se mantengan protegidos pero se reintegren más rápidamente al mercado laboral?

El documento señala de manera insistente y oportuna que no existe una receta única. La gran diversidad de políticas mencionadas a lo largo de la región y otros modelos en Europa, es prueba de esto. De esta manera dar una respuesta directa y categórica y prácticamente imposible. *No obstante, algunos modelos parecen rendir mejor desempeño cuando se considera tanto la eficiencia como la equidad.* Esto se logra solamente por medio de un *diálogo social*.

De esta manera, la OIT coincide plenamente con la tesis del autor en cuanto al valor supremo el dialogo social. *El diálogo social como mecanismo no solo de diseño y aplicación de la institucionalidad a la flexiseguridad, sino también como instrumento para su ajuste y avances continuos.* El diálogo social tripartito y bipartito plenamente basados en la libertad sindical y la negociación colectiva son considerados la mejor manera de lograr el consenso sobre todas las recomendaciones y las acciones de política que comprende un programa de empleo. El Dialogo social es la base sobre la cual se han promovido y puesto en práctica los Programas de Trabajo Decente en la mayoría de países de América Central y República Dominicana (El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Nicaragua).

## **La flexiseguridad, la institucionalidad laboral y los retos de la región**

Esta última idea sirve como preámbulo para la segunda parte de mi comentario. ¿Si el dialogo social es tan crucial para el éxito de cualquier modelo de flexiseguridad, y por el otro lado se reconoce el hecho de que la implantación de estos modelos suele estar acompañada por mucha controversia, cómo se puede llegar a dar los primeros pasos para avanzar hacia un modelo de este tipo?

### **Características de las sociedades y economías de la región que obstaculizarías cualquier intento de copiar este modelo**

Coincido plenamente en que algunos de los obstáculos a la implementación del un modelo de flexiseguridad tiene que ver con sus costos (es muy costoso y en general los países de la región no disponen de los recursos para poner en práctica estos programas) y la visión de corto plazo.

Pero pienso que quizás el problema más serio en Centroamérica, está relacionado con otro problema mencionado:

Como se indica en el documento, el rasgo dominante en algunos de estos países es que el empleo independiente, y en microempresas, autoempleo de subsistencia es la forma más común de inserción laboral, y eso implica, en la mayoría de los casos, precariedad del empleo, alta exposición a la volatilidad de los mercados y significativas posibilidades de empobrecimiento futuro. Los mercados laborales en el área comparten muchos síntomas que generan las condiciones propicias para la proliferación del empleo informal; y, a pesar de que estos muestran distintos niveles de gravedad o avance, se plantean los mismos retos para todos los países, sin excepción. (ejemplos, inversión privada y sector privado poco desarrollados, mano de obra poco calificada). En la actualidad, por ejemplo, se reconoce la presencia de actitudes discriminatorias en el mercado de trabajo basadas en el género, la raza o el origen étnico de los individuos, por lo que estos estarían experimentando oportunidades diferentes a la hora de integrarse en el mercado laboral en función de que posean unas u otras características. Como se reconoce en el documento, en un contexto de un amplio sector informal, la regulación del mercado de trabajo formal tiene una relevancia muy limitada para los trabajadores del mercado laboral, el mercado laboral, es de hecho, es muy flexible, lo que se refleja en las bajas tasas de desempleo de la subregión.

Adicionalmente, se reconoce que las principales dificultades para el perfeccionamiento de las instituciones laborales en la región están en el área de la regulación laboral, debido a la falta de consenso, incluso en la etapa de diagnóstico. Por lo que éste no sería un punto de partida adecuado para comenzar con un proceso de fortalecimiento de la institución laboral gradual.

## **Partir de las políticas activas para lograr alianzas bipartitas y tripartitas**

### **Las políticas activas suelen ser menos conflictivas que las reformas laborales dado que no afectan los intereses de los principales actores del mercado de trabajo y pueden provocar efectos positivos en el funcionamiento del mercado laboral**

Sin embargo, también deben de ser afrontadas en una agenda de desarrollo de las instituciones laborales, aunque se pueda establecer una estrategia más gradual, partiendo de avances concretos en el fortalecimiento de las políticas activas de mercado de trabajo (intermediación laboral, formación profesional, información sobre el mercado laboral, programas de generación directa e indirecta de empleo, fomento del autoempleo y de las MYPE) y su efectiva integración, área en que muchos países de Latinoamérica están en condiciones de seguir avanzando, incluso en el caso de los países centroamericanos, Panamá y República Dominicana. También en el tema de la protección al desempleo se puede promover avances, pero requiere de la definición de mecanismos de financiación (el aporte del empleador a cuentas individuales puede ser una alternativa interesante, asegurando la portabilidad de la protección). Lograr avances concretos en la institucionalidad laboral contribuye a elevar la confianza y legitimidad del proceso para poder avanzar con el diálogo en los temas más espinosos.

Posibles puntos de partida

### **Mejorar los elementos de diagnóstico del mercado laboral**

Las políticas públicas de promoción y fomento empresarial, así como las políticas de empleo deben ser consistentes con los objetivos y planes de los gobiernos, y al mismo tiempo respondan a la mejora de la competitividad y condiciones de empleo. Para ello, es necesario contar

con información estadística empresarial y laboral confiable. En los últimos años, en los países de la Subregión se ha dado un avance significativo en la cobertura de las encuestas de hogares, así como el desarrollo de módulos cada vez más sofisticados que dan una imagen bastante precisa del lado de la oferta laboral (individuos que buscan un empleo). No obstante, el desarrollo de encuestas de establecimientos se ha mantenido prácticamente estancado. Este tipo de instrumentos estadísticos son sumamente valiosos para conocer y dar seguimiento a las características del otro lado de la moneda del mercado de trabajo, es decir, la demanda de empleo (empleadores). Por ejemplo, entre la información que se puede obtener se encuentran temas específicos como: aspectos de capacitación, seguridad e higiene, cuestionarios ocupacionales para la actualización de la clasificación única, subcontratación personal, etc. Adicionalmente, se pueden obtener medidas más precisas de la productividad y remuneraciones de los trabajadores, las cuales permiten la adopción de programas que promueven la productividad en sectores claves, además de que sirven como insumo para la revisión objetiva de los salarios mínimos y contractuales. De esta forma es urgente que los gobiernos impulsen las encuestas de establecimientos.

También se debe de fortalecer los servicios públicos de empleo y los Observatorios laborales.

### **El apoyo al autoempleo y la microempresa**

El tema de la capacitación, eje fundamental de en las estrategias de promoción. En nuestras investigaciones, resalta el señalamiento masivo de los participantes respecto de la importancia de la capacitación (superior al 90%). Sin embargo, un elemento que no deja de ser inquietante es que a pesar del interés mostrado en la misma, la asignación de tiempo y recursos a esas actividades es particularmente baja.

En el ámbito de las políticas públicas, es importante que se establezcan espacios institucionales de coordinación que permitan emprender y diversificar acciones dirigidas a mejorar el desarrollo productivo de las empresas. Si bien es cierto, la escasez de recursos juega un papel importante, el principal problema es la falta de articulación de esfuerzos entre las instituciones competentes. Esto se logra precisamente a partir de espacios de concertación social que impulsen el desarrollo de competencias acordes no solo a la realidad de cada país, sino que también busquen una mayor sinergia e integración institucional entre las naciones de la Subregión.

## **La capacitación**

**La capacitación es uno de los factores que interesan por igual a todas partes, pues es reconocido su efecto tanto en la productividad como en la estabilidad laboral. La educación y la capacitación juegan un papel clave, pues la innovación continua de procesos y productos requiere de personal altamente calificado.** Hasta hace solo unos años la economía de la región centroamericana dependía enormemente de la exportación de unos pocos bienes agrícolas, cuya producción se caracterizaba por el uso intensivo de mano de obra no calificada y una escasa aplicación de tecnologías avanzadas; en estas condiciones, por lo tanto, el enfoque en las competencias laborales poseía limitada aplicabilidad práctica. No fue sino hasta que se dio en el área un proceso importante de apertura a partir de los años noventa (mediados de los ochenta en el caso de Costa Rica), el cual produjo un aceleramiento de la industrialización y terciarización de las economías, una mayor aplicación de medios de producción y tecnología más modernos, y el surgimiento de la competitividad, cuando los países de la región comenzaron a dar mayor énfasis a las competencias laborales.

En este nuevo contexto, las autoridades de los institutos de formación aunque reconocen que falta mucho trabajo por hacer, han comenzando por la creación de más comisiones curriculares para definir perfiles ocupacionales y la capacitación de docentes y analistas para poder ampliar el

modelo basado en competencias laborales. No obstante, en todos los países se han dado pasos muy importantes para desarrollar sistemas de formación basados en este nuevo modelo, por ejemplo, en Guatemala, con la ayuda de cámaras, empresas y universidades se diseñaron programas formativos en áreas como construcción y turismo que comenzaron a ser impartidos desde principios de esta década (INTECAP, 2000). De esta manera, los institutos de formación de la región han asumido un papel proactivo en la transmisión a los trabajadores de las destrezas que les garanticen una inserción laboral exitosa. Por ejemplo, hasta hace poco tiempo, era poco común que los programas de formación de estas entidades incluyeran temas como emprendurismo y gestión y constitución de empresas, pero gracias a que algunas instituciones comenzaron a coordinar esfuerzos con otros organismos de educación superior, se pudieron diseñar programas de capacitación destinados a cubrir el déficit en esas áreas. *El problema es que estos cambios son se enmarcan dentro de una política nacional coordinada.*

Además, también va a ser necesario promover la participación de los empresarios y sus trabajadores en estos procesos. Una forma de lograr esto, podría ser por medio del establecimiento de un sistema de becas e incentivos de apoyo financiero de bajo costo para que éstos tengan acceso a la capacitación. Como se mencionó, esta ayuda deberá ser temporal y decreciente en la medida que el empresario reconozca los beneficios de la inversión. Por otra parte, para estimular a los empleadores a capacitar a los trabajadores se podrían emplear mecanismos solidarios que involucren a ambos, y que inculquen un mayor compromiso con la unidad productiva.

Hay que mejorar los sistemas de información, acceso y seguimiento de los servicios de capacitación ofrecidos por las instituciones de formación, pues a pesar de que se ha dado un avance en los últimos años, gran parte de los microempresarios sigue sin acudir a estos. Todo lo anterior se convierte en un reto mayúsculo para promover el mayor uso de la formación como mecanismo institucional de aprendizaje e impactar más en las competencias de los empresarios y trabajadores.

Para finalizar, es importante recalcar que la responsabilidad de la formación profesional de los trabajadores no debería recaer solamente en los institutos de formación públicos y privados. Por ejemplo, en la investigación se confirmó que la capacitación en temas de gestión es requerida por muchos microempresarios, independientemente de su edad, género, nivel educativo y la actividad económica que realizan. Debido a esto, el público meta de los programas de capacitación destinados a fortalecer esta área, seguramente tendrá una gran heterogeneidad. De tal forma, valdría la pena explorar la introducción del tema de desarrollo de habilidades administrativas en el currículo del sistema de educación formal. Similarmente, tomando en cuenta que la innovación y el uso de tecnologías no son de uso frecuente en este estrato productivo, sería importante fomentar una cultura de innovación y actualización tecnológica desde las etapas iniciales de aprendizaje que facilite la adaptación a los cambios constantes del mercado.

## Políticas de género

Las políticas o programas sociales con enfoque de género tales como la legislación sobre igualdad de oportunidades son claves para lograr una mayor incorporación de las mujeres en la fuerza laboral, pero no son las únicas estrategias que se pueden implementar. La promoción de microempresas a cargo de mujeres permite a éstas alcanzar posiciones de liderazgo en sectores dominados tradicionalmente por hombres y generar fuentes de ingresos, además de un eventual efecto multiplicador que puede propiciar la incorporación de más mujeres a la fuerza laboral como empleadas de esas unidades productivas. Sin embargo, la experiencia previa muestra que las mujeres, a pesar de que tienen un nivel educativo superior al de los hombres se instalan en sectores de baja productividad y en unidades productivas de menor tamaño. Por ello, los servicios de apoyo empresarial deben considerar, además de las diferencias antes señaladas, las que existen

entre empresarios y empresarias, ya que de no hacerlo así tendrán un impacto limitado en términos de equidad y tenderán a reforzar y/o reproducir las diferencias de género existentes.

En términos de la seguridad social, es importante que las autoridades gubernamentales realicen los ajustes necesarios para mejorar los sistemas de cobertura en el estrato microempresarial. Pero también debe existir una responsabilidad compartida entre empleados y empresarios respecto de la necesidad de aportes solidarios a la seguridad social que al momento no existe para ellos. Esto puede ser a través de la implementación de incentivos directos para aquellas empresas que se incorporen, ofreciendo mayor información sobre sistemas voluntarios o creando nuevos mecanismos para este tipo de unidades.

## **Crónica sobre la flexibilidad laboral en Costa Rica**

*Dr. Bernardo van der Laat Echeverría*

## Introducción

Realizar un análisis de Flexibilidad Laboral en Costa Rica conlleva un reto dado lo polémico que ha sido siempre este tema desde que apareció, con fuerza, en los años ochenta. Podemos considerar que está satanizado por los unos y por los otros, y por lo tanto, existe el enorme riesgo de acusaciones de parcialidad o de falta de objetividad. He emprendido el reto desde la posición de un académico y ex magistrado, nunca desde la perspectiva del litigante especializado que también lo soy.

Por eso cuando se comenta la legislación costarricense desde la óptica de la flexibilidad se hace a partir de una perspectiva neutra desde el punto de vista valorativo. Se describe situaciones que se consideran más rígidas o más flexibles, sin entrar a estimar si es bueno o malo (ejemplo; se indica, como una rigidez, pasar la edad de admisión al empleo de 12 a 15 años aunque, sin duda, difícilmente algún sector estará en contra de tal medida).

El trabajo, parte de la constitucionalización de los derechos laborales y la promulgación del Código de Trabajo en 1943, y examina la evolución que ha tenido dicha legislación desde la óptica de la flexibilidad, determinando qué instituciones se han vuelto más rígidas, o, en su caso flexibles. Igualmente analiza los cambios integrales que se plantearon respecto del Código de Trabajo y porque fracasaron. También el papel que, en todo este proceso, ha tenido la jurisprudencia. Y el significado de la relación entre comercio internacional y derechos laborales en todo este proceso de cambio “hacia arriba” o “hacia abajo” de las normas laborales.

Finalmente se analizan varias iniciativas que específicamente han planteado flexibilizar diversos aspectos de las relaciones laborales y, en particular, las jornadas: la directriz del Ministro de Trabajo Farid Ayales, diversos proyectos de ley, un decreto ejecutivo y una convención colectiva. Por último, se refiere a la posición de las partes sociales expresadas con ocasión de los referidos proyectos de ley.

## I. Aspectos generales

### A. Los principios (algunos) del derecho laboral costarricense

Es importante cuando se pretende hacer una valoración de un ordenamiento jurídico laboral, aunque sea desde una perspectiva específica como es en este caso la flexibilidad, conocer los principios que lo orientan.

En la legislación costarricense no existe propiamente un tratamiento ordenado e integral del tema, pero si algunas disposiciones, en diversas partes del Código de Trabajo, que nos permiten estimar cuáles pueden ser esos principios. En efecto: a) En el artículo I del Código de Trabajo, se indica que ese código regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, “de acuerdo con los *principios cristianos y de justicia social*”, (el subrayado es nuestro) ; b) El artículo 404 del Código de Trabajo, al definir la finalidad esencial de los Tribunales de Conciliación y de Arbitraje, indica que “es mantener un justiciero equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del capital y del trabajo”; c) El artículo 334 indica que las organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas...) “invariablemente se regirán por los principios democráticos del voto secreto y de un voto por persona...”.

De todo lo anterior pueden sacarse diferentes conclusiones. Por ahora creo importante señalar una, por la trascendencia que tiene para los propósitos del presente trabajo y es la que se deduce del artículo 404 citado: el justiciero equilibrio entre los factores de la producción capital y trabajo.

Considero que con base en lo anterior podemos afirmar que el derecho de trabajo costarricense no es clasista, sino que debe ser un factor para lograr un equilibrio justo entre el capital y el trabajo. Finalmente, el artículo 74 constitucional señala que “los derechos y beneficios a que éste capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”.

## B. Evolución histórica del derecho laboral costarricense

### I. De la Independencia a la Reforma Social. (Período 1821-1943)

Costa Rica adquiere su independencia de España en 1821 y, consecuentemente inicia su producción normativa autónoma. Durante este período y hasta que en 1943 ocurre la llamada “reforma social, como veremos, únicamente se emiten, respecto del sector privado, que es el que analizaremos, leyes que regulan aspectos específicos del trabajo, de salud ocupacional o categorías específicas de trabajadores y que allanaron el camino para la codificación de 1943<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En 1824, mediante Decreto de 17 de abril de la Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, se declara la libertad de todos los esclavos que existían en el territorio de los Estados Federados de la América Central y también de que todo hombre era libre en la República, que no podía ser esclavo quien llegase a su territorio ni ciudadano quien traficare con esclavos.

Mediante orden IV de 27 de enero 1841 se prohíbe el trabajo nocturno en la industria de la caña de azúcar.

En 1841 se emite el Código General de la República de Costa Rica, llamado también “Código de Carrillo” en el que en el libro tercero, título noveno, capítulo primero, se regula el arrendamiento o alquiler estableciendo dos especies uno de los cuales es el de obras, indicando que éste es el contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer algún servicio o trabajo mediante un precio estipulado entre ellos, haciendo distinción entre salario y alquiler en diferentes tipos de actividades. Se establece también que el alquiler de servicios solo puede hacerse por cierto tiempo y que los salarios son convencionales; que cuando falte el documento de la convención el señor es creído sobre su palabra en cuanto a la cantidad así como al pago de los salarios del año o meses corridos. Y regula lo relativo a la retención o pago de salarios por el empleador, así como las causas de incumplimiento del trabajador. También se hace regulación respecto de los contratos para obra.

Ese mismo año, mediante Decreto XXXV del Jefe Supremo del Estado, se da el Reglamento de Policía, en el cual se regula lo relativo al trabajo rural. Se establecen entre las obligaciones del dueño el dar los alimentos necesarios para conservar las fuerzas y la atención en caso de enfermedad. Se regula también lo relativo a la jornada y el salario y regulaciones sobre el pago a los menores de edad y a las mujeres. Igualmente se establecen los descansos para tomar alimentos, la obligación del empleador de suministrar los instrumentos o herramientas necesarias; la regulación del salario cuando no se puedan prestar las labores por motivo de lluvia; y las multas que se pagarán por infracción a la Ley.

En 1853 se emite el Código de Comercio donde se establecen regulaciones respecto de los empleados de esa actividad; así se regula lo relativo a los salarios; el preaviso; la materia de riesgos del trabajo; y normas sobre las labores a bordo de naves.

En 1864, Decreto N° LXXXVI, en la llamada Ley de Vagos, se dan una serie de disposiciones relativas a las consecuencias del abandono del trabajo, el plazo de los contratos de servicios, así como el preaviso que debe darse, previo a la terminación de éste.

En 1888 se emite el Código Civil el cual contiene un título relativo al arrendamiento de obras que regula el alquiler de servicios domésticos agrícolas, comerciales o industriales. Se establece la nulidad de la convención mediante la cual una persona acepta prestar sus servicios perpetuamente. Se regula el contrato por cierto tiempo y se establecen las opciones por las cuales se puede terminar ante tempus. Se establecen las causales de despido. También se regula la protección al salario estableciendo la protección contra embargos sobre los sueldos.

En 1901 mediante Ley N° 15 de 15 de octubre, se establece un privilegio para los dependientes de comercio respecto de sueldos en caso de quiebra de su empleador. Mediante Decreto N° 4 de 3 de setiembre se establecen disposiciones sobre el cierre de tiendas y almacenes los días domingos. Mediante Ley N° 27 de 29 de diciembre se prohíbe el trabajo de menores en lugares de venta de licores.

En 1912 la Ley N° 61 de 14 de agosto establece la obligatoriedad de pagar por lo menos dos veces al mes con quince días de intervalo. Prohíbe el “Sistema de Trueque”.

---

En 1920, Ley N° 100 de 9 de diciembre, se establece la limitación de la jornada de trabajo en 8 horas diarias respecto de los jornaleros, artesanos y demás trabajadores de fincas, talleres y otras empresas similares y en 10 horas la de los dependientes de comercio y de oficinas. Se define como extraordinaria que se ejecuta fuera de esos límites, se establece su pago en un veinticinco por ciento del sueldo respecto de las primeras tres horas y por las restantes el cincuenta por ciento. Se establece la jornada máxima diaria en 15 horas y para autorizar a laborar esta jornada es necesaria una constancia de buena salud del trabajador.

En 1922 se emite la Ley de Seguros que regula todo lo relativo a los accidentes de trabajo. Mediante Ley N° 25 de 28 de octubre, se legisla respecto del reclutamiento de peones y operarios para trabajar fuera del país. Se establece la necesidad de que el Poder Ejecutivo lo autorice y se establecen una serie de requisitos tanto para el agente reclutador como respecto de los trabajadores.

En 1923 se emite la Ley sobre la protección de la salud pública en que se dan disposiciones sobre las condiciones de salud en fábricas, talleres y otros establecimientos análogos. Se establece la prohibición del trabajo de mujeres y de menores de 14 años en los establecimientos insalubres y se limita la jornada a 8 horas diarias en los referidos establecimientos.

En 1926 por Ley N° 13 de 25 de mayo, se establece obligación de todo finquero, de todo dueño de explotación agrícola o minera ubicada en las tierras bajas de mantener suero antiofídico en sus lugares de trabajo. La sanción por violación de dicho deber era a los familiares del trabajador que muriere, el sueldo de un año.

En 1928 se emite una ley muy importante, pues se crea la Secretaria de Trabajo y Previsión Social a la cual, entre otras funciones se le señala que tiene que preparar un proyecto de Código de Trabajo; organizar la inspección del trabajo; la fundación y organización de un Instituto de Estudios Sociales. Según Ley N° 45 de 10 de diciembre se estableció la prohibición de trabajar entre las veinte y las cuatro horas en los establecimientos de panadería, pastelería, confitería y fábricas de masas.

En 1929 se regula el trabajo extraordinario de los trabajadores de carga y descarga de los muelles y el de los que prestan servicios en transportes terrestres o marítimos.

En 1930 mediante Decreto N° 5 de 2 de diciembre se establecen obligaciones para los empleadores en zonas palúdicas que incluyen el suministro gratuito de quinina a los trabajadores y la de utilizar mosquiteros y cedazos en puertas y ventanas.

Mediante Ley N° 27 de 25 de octubre de 1932 se emite el Código de la Infancia. Incluye regulación de la protección de la trabajadora embarazada como licencias pre y post natales de cuatro semanas cada una, con pago del cincuenta por ciento del salario. Derecho a tiempo durante la jornada laboral para amamantar sus hijos. También se regula todo lo relativo al trabajo de menores: prohibición del trabajo de menores de doce años, jornadas reducidas para los menores de dieciocho años; la prohibición del trabajo nocturno de éstos; prohibición respecto del trabajo de menores en determinadas actividades.

En 1933 se establece, mediante la Ley N° 14 de 22 de noviembre, el salario mínimo el cual se fija en un colón la hora. Y se crea la Oficina Técnica del Trabajo que tendrá la obligación de investigar los factores que inciden en el costo de vida. Igualmente se integra el Consejo de Obreros y Patronos nombrados por la Secretaría del Trabajo al que se le encarga la fijación de los salarios mínimos.

En 1934 la Ley N° 31 de 10 de diciembre establece una serie de obligaciones para los empleadores de las fincas productoras de banano tales como la de proporcionar vivienda apropiada a los trabajadores así como medicamentos corrientes y los propios para la enfermedades de la zona. También la obligación para los negocios existentes en esa zona de vender sus productos a precios similares a los de los centros de población cercanos. Asimismo se regula la protección para el trabajador nacional.

En 1935 el Decreto N° 2 de 11 de julio se regula lo relativo a la hospitalización de los trabajadores bananeros. Por Ley N° 157 de 21 de agosto los salarios mínimos de los trabajadores del campo estableciéndose un salario mínimo y una jornada de cuando menos seis horas diarias aun cuando por lluvia u otras circunstancias se labore una menor.

En 1937 mediante Decreto N° 1 de 15 de julio se establece el Registro de Agrupaciones obreras y gremiales.

Mediante Decreto N° 21 de 5 de octubre se emite el Reglamento de Higiene Industrial clasificando los establecimientos según su grado de peligrosidad. Regula lo relativo a las características que deben tener los centros de trabajo y las medidas de seguridad e higiene que deben reunir. Se establece la prohibición de tener bebidas embriagantes así como el comer en el lugar de trabajo exigiéndose a las empresas habilitar lugares adecuados para ese propósito.

En 1940 Ley N° 273 de 23 de agosto, se establece la inembargabilidad de los sueldos que no excedan de trescientos colones.

En 1942 se nombra la Comisión encargada de la Redacción de un proyecto de Código de Trabajo.

Mediante la Ley N° 37 de 24 de diciembre se establecen los procedimientos en materia de Conciliación.

## II. La reforma social de 1943. Constitucionalización y Codificación

El derecho laboral costarricense desde 1943 ha girado en torno a la llamada “Reforma Social” que comprendió la adición de un capítulo a la Constitución Política de 1881, -el de las “Garantías Sociales”-, la fundación de la Caja Costarricense de Seguro Social y la promulgación del Código del Trabajo.

La reforma constitucional referida implicó el reconocimiento a ese nivel normativo de la libre elección del trabajo, los salarios mínimos, la regulación de las jornadas ordinarias y el pago de horas extraordinarias, el descanso semanal y las vacaciones, la libre sindicalización, la fuerza de Ley de las convenciones colectivas de trabajo, la indemnización por despido y el seguro de desempleo, higiene y seguridad del trabajo, la preparación técnica y cultural del trabajador, la igualdad de salario, ventajas y condiciones de trabajo, el contrato de aparcería rural, la jurisdicción de trabajo, el trabajo de mujeres y menores, la protección para el trabajador desocupado y la creación de los seguros sociales.

El Código de Trabajo, Ley Número 2 de 27 de agosto de 1943, tiene la característica que nunca ha sufrido una reforma integral.

En el mensaje que envió el señor Presidente de la República al Congreso junto con el proyecto de Código se destacaron diversas características que van a marcar el desarrollo de las relaciones laborales en el país como son actuar el mandato constitucional de “procurar una política permanente de la solidaridad nacional” e inspirarse, entre otras fuentes, en el preámbulo a la Constitución de la O.I.T.

Creo oportuno rescatar un párrafo relativo a la jornada de trabajo pues indica que el capítulo respectivo “consagra el principio internacional que no permite que la duración de ésta exceda de ocho horas, pero al mismo tiempo tomó en cuenta que en un país joven como el nuestro, de industrialización incipiente, conviene dar la necesaria *flexibilidad* a dicho concepto a fin de no perjudicar, sino más bien de proteger con eficacia, a la producción nacional (el subrayado de nuestro).

También puede citarse un párrafo del “dictamen que rindió la respectiva Comisión Especial del Congreso sobre el Proyecto de Código de Trabajo” cuando al hacer referencia, en relación con el artículo 139, a un párrafo segundo que exoneraba a los agricultores y ganaderos de su obligación de pagar el trabajo que se ejecutaba fuera de la jornada ordinaria con un cincuenta por ciento más expresaron que dicha reforma debía mantenerse “aunque perjudique a los trabajadores campesinos, como una de las muchas naturales concesiones que el proyecto hace a favor de los dueños de explotaciones agrícolas o ganaderas”.

## III. Modificaciones parciales al Código de Trabajo. (1943 - 2008)

Diversas legislaciones de países de América Latina son expresión de tendencias flexibilizadoras. Entre ellas suele mencionarse las siguientes: El Plan Laboral Chileno de 1979; el Código de Trabajo de 1987 y sus reformas de 1990 (Ley 19010); la Ley No. 1 de 17 de marzo de 1986 Panameña; la Ley Orgánica del Trabajo Venezolana de 20 de diciembre de 1990; en Colombia, la Ley de Reforma Laboral, No. 50 de 28 de diciembre de 1990; en el Perú, los Decretos-Leyes, emitidos en 1991; la Ley Reformatoria del Código de Trabajo ecuatoriano, No. 133 de 21 de noviembre de 1991; y la Ley Nacional de Empleo Argentina, No. 24013 de 5 de diciembre de 1991.

En ellas se ha manifestado flexibilidades como las siguientes: a) salarial: desindexación, eliminación del principio de salario mínimo, remuneración por resultados, reducción de salarios,

salario integral; b) numérico: de despido, de contratación, de duración de la jornada; c) funcional; d) exclusiones subjetivas<sup>2</sup>.

En Costa Rica, como veremos, no se ha concretado, en forma específica, leyes similares a las mencionadas. Por ello, hemos considerado, para tener un panorama del tema de la flexibilidad en el país, partir del Código de Trabajo de 1943 y a partir de él y de sus reformas, al menos los más significativos, formarnos una idea del grado de flexibilidad, o, en su caso de rigidez.

El Código de Trabajo ya tiene más de sesenta y seis años de vigencia. Sin embargo las reformas que ha sufrido, no han sido integrales. Generalmente han consistido en la reforma o adición de uno o pocos artículos o, en el mejor de los casos, la introducción de una figura nueva como el contrato especial de trabajo en el servicio doméstico. Por el contrario, seguramente en una forma más intuitiva que consiente, el legislador ha evitado tocar el Código, lo que siempre genera grandes desconfianzas y temores. Cuando quiso introducir alguna novedad importante o de trascendencia en la legislación laboral lo ha hecho mediante Leyes que no introducían ninguna modificación integral al Código, sino solo algún aspecto específico.

El 8 de noviembre de 1949, entró en vigencia la actual Constitución Política de la República. Sin embargo, las disposiciones laborales que ella consagra, son básicamente las mismas que habían sido introducidas en la Constitución de 1881 mediante la reforma de 1943 que adicionó el capítulo denominado “De las Garantías Sociales” a que hemos hecho referencia.

Referiré, a continuación, esas leyes. Posteriormente, referiré los cambios al Código, vía legislativa o por decisión judicial.

En 1949 mediante el Decreto Ley N° 832 se creó el Consejo Nacional de Salarios organismo tripartito encargado de la fijación periódica de los salarios mínimos y se regulan aspectos importantes en el procedimiento para la determinación y posterior puesta en vigencia, de dichas fijaciones salariales.

En 1955, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (hoy Seguridad Social) que vino a establecer el marco administrativo y de acción de la citada cartera gubernamental.

La discriminación en el trabajo fue objeto de tratamiento legislativo en 1960 mediante una Ley que prohibió toda clase de discriminación determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación.

En 1956 se promulgaron las Leyes del aguinaldo (Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Sector Privado) mediante las cuales se reconoce a los trabajadores el derecho a recibir, como norma general, en un mes de salario adicional dentro de los primeros veinte días del mes de diciembre de cada año.

No faltan en la legislación laboral casos en los que el Poder Legislativo reconoce en una Ley lo que durante muchos años ha sido una práctica o costumbre. Tal es el caso de la propina para los saleros de restaurantes y bares que en 1972, y en un monto de un diez por ciento sobre la consumición, fue reconocida como un derecho de los trabajadores que prestan los referidos servicios.

El dieciséis de diciembre de 1968 mediante la Ley N° 4.284 se crean los “Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía” que implica una reforma del procedimiento laboral que si bien se limitó

---

<sup>2</sup> vid. Najarro Morales; Lorena “La Flexibilidad Laboral: el caso de Costa Rica”. Tesis para optar al título de licenciada en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1994, págs. 144 y sgtes.

a asuntos que no excedieran de 10.000.00 colones (seiscientos mil colones en la actualidad) implicó la introducción de principios novedosos en nuestro ordenamiento laboral como la instancia única, el Tribunal Colegiado, la oralidad y la inmediatez de la prueba.

El 24 de marzo de 1982 entra en vigencia la llamada “Ley de Riesgos de Trabajo” mediante la cual se modificó el título cuarto, -”De la protección a los trabajadores durante el ejercicio del trabajo”, del Código de Trabajo e introdujo entre otras novedades y reformas, la universalización del seguro de riesgos del trabajo, la ampliación del concepto de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, un planteamiento nuevo en materia de salud ocupacional, mayor cobertura de las prestaciones médico-sanitarias, la creación de una junta médica calificadora, el tratamiento de la gran invalidez, y la ampliación de los términos de la prescripción.

El aprendizaje también recibió la atención legislativa. En efecto, en 1987, mediante la Ley N° 6.868, se crea el Instituto Nacional de Aprendizaje a quien se le encomienda todo lo relativo a la formación de mano de obra calificada y se regula el contrato de aprendizaje.

En 1990 en la llamada “Ley de promoción de igualdad real de la mujer” que vino a proporcionar de diferentes maneras la igualdad de la mujer, se incluyó una reforma al Código de Trabajo que estableció la prohibición de despedir a la trabajadora embarazada y en período de lactancia reguló que, en caso en que ésta incurriera en falta grave a sus obligaciones laborales es necesario solicitar autorización previa a la Inspección de Trabajo. La violación de la prohibición o el irrespeto del procedimiento provocan la nulidad del despido y obliga a la reinstalación y al pago de los salarios caídos.

En 1993 se promulga una de las leyes más importantes de los últimos años, la 7360 de 4 de noviembre. Adiciona un capítulo al Código de Trabajo, “De la Protección de los Derechos Sindicales” que incorpora una prohibición de las acciones u omisiones que tiendan a limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores. También equipara algunos requisitos para la formación de un sindicato con los de una asociación solidarista. Y limita toda titularidad a este tipo de organización para intervenir en las relaciones colectivas. Derogó también artículos del Código Penal que en alguna forma penalizaban aspectos del ejercicio de la huelga en los servicios públicos.

En 1994, la Ley 7430 de 21 de octubre, “Fomento de la lactancia materna” establece que el “lactante” es un niño hasta la edad de doce meses cumplidos.

Mediante la Ley 7476 de 3 de marzo de 1995, “Ley contra el Hostigamiento Sexual en el empleo y la docencia” se define el acoso sexual y sus manifestaciones, las obligaciones y responsabilidades del empleador, las garantías para quien denuncia y los testigos, así como el procedimiento para sancionarlo.

Mediante la Ley No. 7600 de 17 de mayo de 1996, se promulga, se regula lo relativo a la “Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad” que contiene una serie de disposiciones con impacto en el mundo laboral en el capítulo II “acceso al trabajo” como derecho al trabajo, definición de los actos de discriminación, capacitación y obligaciones para los empleadores, el Estado y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación con estas personas.

En 1996 por Ley 7619 de 12 de agosto se reforman los artículos 147 y 148 en materia de días feriados, traslado de algunos al día lunes y posibilidad para los practicantes de religiones distintas a la católica de solicitar como días libres, los de celebración propias de su creencia.

Por Leyes 7641 de 14 de noviembre de 1996 y 7805 de 25 de junio de 1998, se introducen modificaciones al régimen de vacaciones.

En el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739 de 6 de febrero de 1998, entre otras muchas disposiciones de aplicación a esa población, el capítulo VI introdujo el “Régimen de Protección al Trabajador adolescente”, con disposiciones sobre el Derecho al Trabajo, igualdad de derechos, beneficios irrenunciables, reglamentación de contratos laborales, trabajo familiar, capacidad jurídica en materia laboral, trabajo, educación y capacitación, procedimientos de despido, prohibición del trabajo de menores de quince años, labores prohibidas para adolescentes, jornadas de trabajo, entre otras regulaciones.

Por Ley 7756 de 25 de febrero de 1998 se regula lo relativo a los “Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal”, definiendo este tipo de paciente (expectativa de vida igual o menor a seis meses) e indicando, que el responsable gozaría de licencia y subsidio a cargo de la seguridad social.

En la Ley 7771 de 20 de mayo de 1998, “Ley General sobre el VIH-SIDA” se dedica un capítulo a los derechos fundamentales de la persona infectada con amplias implicaciones laborales como la prohibición de discriminación o trato degradante, confidencialidad, derechos y condiciones laborales. También se legisla sobre solicitud ilegal de examen previo de diagnóstico para acceder al puesto de trabajo.

Mediante la “Ley integral para la persona adulta mayor”, número 7-935 de 25 de octubre de 1999, en el artículo cuatro se definen los derechos laborales de esta población, así como lo relativo a las oportunidades laborales (artículo 31), entre otros temas.

Por Ley 7983 de 18 de febrero de 2000 “Ley de protección al trabajador”, se crea un Fondo de Capitalización Laboral, un régimen de pensiones complementarias (como un componente obligatorio y otro complementario, se regula lo relativo a las operadoras de pensiones y de capitalización laboral, se modifica el régimen de cesantía y lo relativo a las multas por infracción a la ley laboral.

En cuanto a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el país ha ratificado los siguientes:

- C1 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919<sup>3</sup>
- C8 Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920<sup>4</sup>
- C11 Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921<sup>5</sup>
- C14 Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921<sup>6</sup>
- C16 Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921<sup>7</sup>
- C26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928<sup>8</sup>
- C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930<sup>9</sup>
- C45 Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> Ratificado por ley de 1 de marzo de 1982.

<sup>4</sup> Ratificado por ley de 23 de julio de 1991.

<sup>5</sup> Ratificado por ley de 16 de setiembre de 1963.

<sup>6</sup> Ratificado por ley de 25 de setiembre de 1984.

<sup>7</sup> Ratificado por ley de 23 de julio de 1991.

<sup>8</sup> Ratificado por ley de 16 de marzo de 1972.

<sup>9</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>10</sup> Ratificado por ley de 22 de marzo de 1960.

- C81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947<sup>11</sup>
- C87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948<sup>12</sup>
- C88 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948<sup>13</sup>
- C89 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948<sup>14</sup>
- C90 Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948<sup>15</sup>
- C92 Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949<sup>16</sup>
- C94 Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949<sup>17</sup>
- C95 Convenio sobre la protección del salario, 1949<sup>18</sup>
- C96 Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949<sup>19</sup>
- C98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949<sup>20</sup>
- C99 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951<sup>21</sup>
- C100 Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951<sup>22</sup>
- C101 Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952<sup>23</sup>
- C102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952<sup>24</sup>
- C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957<sup>25</sup>
- C106 Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957<sup>26</sup>
- C107 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957<sup>27</sup>
- C111 Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958<sup>28</sup>
- C112 Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959<sup>29</sup>
- C113 Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959<sup>30</sup>

---

<sup>11</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>12</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>13</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>14</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>15</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>16</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>17</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>18</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>19</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>20</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>21</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>22</sup> Ratificado por ley de 02 de junio de 1960.

<sup>23</sup> Ratificado por ley de 25 de setiembre de 1984.

<sup>24</sup> Ratificado por ley de 16 de marzo de 1972.

<sup>25</sup> Ratificado por ley de 04 de mayo de 1959.

<sup>26</sup> Ratificado por ley de 04 de mayo de 1959.

<sup>27</sup> Ratificado por ley de 04 de mayo de 1959.

<sup>28</sup> Ratificado por ley de 01 de marzo de 1962.

<sup>29</sup> Ratificado por ley de 29 de diciembre de 1964.

<sup>30</sup> Ratificado por ley de 29 de diciembre de 1964.

- C114 Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959<sup>31</sup>
- C117 Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962<sup>32</sup>
- C120 Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964<sup>33</sup>
- C122 Convenio sobre la política del empleo, 1964<sup>34</sup>
- C127 Convenio sobre el peso máximo, 1967<sup>35</sup>
- C129 Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969<sup>36</sup>
- C130 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969<sup>37</sup>
- C131 Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970<sup>38</sup>
- C134 Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970<sup>39</sup>
- C135 Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971<sup>40</sup>
- C137 Convenio sobre el trabajo portuario, 1973<sup>41</sup>
- C138 Convenio sobre la edad mínima, 1973<sup>42</sup>
- C141 Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975<sup>43</sup>
- C144 Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976<sup>44</sup>
- C145 Convenio sobre la continuidad del empleo (gente de mar), 1976<sup>45</sup>
- C147 Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976<sup>46</sup>
- C148 Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977<sup>47</sup>
- C150 Convenio sobre la administración del trabajo, 1978<sup>48</sup>
- C159 Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983<sup>49</sup>
- C160 Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985<sup>50</sup>

---

<sup>31</sup> Ratificado por ley de 29 de diciembre de 1964.

<sup>32</sup> Ratificado por ley de 27 de enero de 1966.

<sup>33</sup> Ratificado por ley de 27 de enero de 1966.

<sup>34</sup> Ratificado por ley de 27 de enero de 1966.

<sup>35</sup> Ratificado por ley de 16 de marzo de 1972.

<sup>36</sup> Ratificado por ley de 16 de marzo de 1972.

<sup>37</sup> Ratificado por ley de 16 de marzo de 1972.

<sup>38</sup> Ratificado por ley de 08 de junio de 1979.

<sup>39</sup> Ratificado por ley de 08 de junio de 1979.

<sup>40</sup> Ratificado por ley de 07 de diciembre de 1977.

<sup>41</sup> Ratificado por ley de 03 de julio de 1975.

<sup>42</sup> Ratificado por ley de 11 de junio de 1976.

<sup>43</sup> Ratificado por ley de 23 de julio de 1991.

<sup>44</sup> Ratificado por ley de 29 de julio de 1981.

<sup>45</sup> Ratificado por ley de 16 de junio de 1981.

<sup>46</sup> Ratificado por ley de 24 de junio de 1981.

<sup>47</sup> Ratificado por ley de 16 de junio de 1981.

<sup>48</sup> Ratificado por ley de 25 de setiembre de 1984.

<sup>49</sup> Ratificado por ley de 23 de julio de 1991.

<sup>50</sup> Ratificado por ley de 13 de febrero de 2001.

- C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989<sup>51</sup>
- C182 Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999<sup>52</sup>

Pero no solo se han producido reformas que significaron un mejoramiento cualitativo respecto de la situación preexistente sino que también se dieron algunas normas que implicaron retroceso. Tal es el caso del Código Penal de 1970, que introdujo en el ordenamiento jurídico costarricense en el título de los “delitos contra los deberes de la función pública”, las figuras del “abandono del cargo” y de “incitación al abandono colectivo de funciones públicas” que aparecían en los artículos 333 y 334 del Código de la materia, que fueron utilizadas con frecuencia para enjuiciar a dirigentes y participantes en huelgas de empleados del sector público. Y si bien fueron las condenas, las absolutorias se han producido por falta de pruebas de la efectiva participación de los imputados y no por otras razones. La derogatoria de tales disposiciones fue una reivindicación permanente del movimiento sindical costarricense que logro finalmente en 1993.

## **II. Otras referencias normativas de interés en la perspectiva de la flexibilidad**

Para el propósito de este trabajo, -ilustrar sobre la flexibilidad o, en su caso, “rigidez”, del ordenamiento jurídico costarricense-, señalaré diversos aspectos de impacto en el tema de interés, que se han producido desde 1943, en relación con distintas figuras del Derecho Laboral, en cuanto hayan ocurrido cambios de interés para el objeto de estudio.

### **1. En cuanto al ámbito subjetivo de la legislación laboral**

#### **a) Según el número de trabajadores:**

El Código de Trabajo, no es la excepción en este tipo de legislación, en establecer que es una ley de orden público a la que se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean públicos o privados, existentes o que en el futuro se establezcan en Costa Rica lo mismo que todos los habitantes de la República, sin distinción de sexo ni de nacionalidad (artículo 14). Sin embargo, entre otras excepciones, en el inciso c) se estableció una, de la mayor importancia, pues excluyó del ámbito de aplicación “las explotaciones propiamente agrícolas o ganaderas que ocupen permanentemente no más de cinco trabajadores”. Pero es necesario aclarar que la misma disposición facultaba al Poder Ejecutivo, mediante decretos, a indicar cuáles normas del Código le serían siendo aplicables siempre, que no impliquen gravamen de carácter económico para los patronos.

Es necesario llamar la atención que la excepción que venimos de señalar, en su momento tuvo un gran impacto pues, en 1943, Costa Rica era un país netamente agrícola, de pequeña propiedad, por lo que hay que suponer (no conozco algún estudio al respecto) que en ese momento inicial del Código, su aplicación fue bastante restringida o programática. Esta situación se mantuvo hasta que mediante el Decreto No. 2, el Presidente de la República, el 29 de enero de 1952, declaró la aplicación del Código de Trabajo a las explotaciones propiamente agrícolas o ganaderas que ocupen cinco o menos trabajadores. Sin embargo la aplicación no era total pues el Decreto mantuvo

---

<sup>51</sup> Ratificado por ley de 02 de abril de 1993.

<sup>52</sup> Ratificado por ley de 10 de setiembre de 2001.

una excepción: no se les aplicaría las disposiciones del auxilio de cesantía. La situación se mantuvo así hasta que el 22 de julio de 1954, esa limitación fue declarada inconstitucional.

## **b) Respetto de los extranjeros:**

### **1') Cuotas**

El artículo 13 del Código de Trabajo establecía la prohibición para los empleadores de emplear en su empresa “menos de un noventa por ciento de trabajadores costarricense; y pagar a los trabajadores nacionales menos del ochenta y cinco por ciento del total de los salarios que en dicha empresa se devengan”. La norma permitía las siguientes excepciones: a) aumentar o disminuir su límite hasta por 5 años según criterio del Ministerio de Trabajo; b) cuando se trate de centroamericanos de origen o extranjeros nacidos y radicados en el país podrían, mediante resolución razonada, modificar lo anterior; c) las cuotas no se aplican respecto de gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas, siempre que su número no exceda de dos en cada uno de ellos.

Este artículo fue anulado por resolución de la Sala Constitucional, del 29 de enero de 1999 que lo declaró inconstitucional al estimar que viola la igualdad entre costarricenses y extranjeros y el derecho fundamental al trabajo. Y por establecer cuotas pero no en consideración a criterios objetivos como serían los de capacitación, aptitud o idoneidad para los puestos de trabajo, sino al exclusivo dato de la nacionalidad. Pero si quedaron vigentes las categorías y subcategorías migratorias contenidas en la Ley General de Migración.

### **2') Limitaciones para la acción sindical del trabajador no nacional.**

El artículo 345 inciso c) del Código de Trabajo contiene una disposición limitante para la acción sindical de los extranjeros. En efecto dispone que para ser miembro de la Junta Directiva de un sindicato hay que ser costarricense o “extranjero casado con mujer costarricense y, por lo menos con cinco años de residencia en el país”. En realidad la norma tiene arraigo constitucional pues el artículo 60 de la constitución que reconoce la libertad sindical, en su párrafo segundo, establece la prohibición a los extranjeros de “ejercer autoridad en los sindicatos”.

La Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en diversas ocasiones, le ha señalado a Costa Rica que tales normas son contrarias a la Libertad Sindical.

## **2. Los contratos especiales**

La legislación laboral de Costa Rica en forma expresa, solo contempla como contratos especiales de trabajo los de servidores domésticos (artículo 101 a 108 del CT), trabajadores a domicilio (artículo 109-113 del CT), el trabajo en el mar y en las vías navegables (artículo 118 a 132 del CT). Esto de por sí es una particularidad, pues no contempla toda una gama de relaciones especiales que se presentan y que requerirían de disposiciones particulares tales como las actividades deportivas, la aviación civil, los artistas, entre otros. Pero la mayor particularidad es que aunque expresamente no está reconocido como un contrato especial de trabajo, el de los trabajadores agrícolas, de hecho, si lo ha sido, pues por vía de excepción a la norma general, existía un auténtico contrato especial, para los trabajadores agrícolas. En efecto, el mismo Código, aunque por una sola vez y en forma casual, reconoce la existencia de un tipo de contrato con características especiales que rige el trabajo rural al hacer referencia en

el artículo 19 a los contratos de trabajos agrícolas. La especialidad en el presente caso resulta, salvo en algunos puntos específicos, en un tratamiento desfavorable para el trabajador rural<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Para demostrar ambas afirmaciones, sean la especialidad del contrato de trabajo agrícola como el trato de menor favor para quien realiza tal actividad, es necesario proceder a analizar las diferentes disposiciones e instituciones del ordenamiento laboral, o que a continuación realizamos. Se aclara que actualmente muchas de las características especiales ya se modificaron.

a) En primer lugar, debe indicarse que en forma específica el Código mediante la disposición contenida en el artículo 14, inciso c) exceptuaba de la aplicación de sus disposiciones a “las explotaciones propiamente agrícolas o ganaderas que ocupen permanentemente no más de cinco trabajadores”. La misma norma disponía que el Poder Ejecutivo quedaba autorizado para ir extendiendo, mediante Decreto, la aplicación de las disposiciones del Código de Trabajo a las mencionadas explotaciones. Sin embargo, no fu sino hasta el veintinueve de enero de mil novecientos cincuenta y uno, sea casi nueve años después de dictada la codificación, que se emitió un Decreto que extendió la vigencia de las disposiciones a las mencionadas explotaciones, con la salvedad del auxilio de cesantía y fue necesario que la Corte Suprema de Justicia en mil novecientos cincuenta y cuatro, declara inconstitucional la mención de reserva que hizo el Decreto Ejecutivo para que las disposiciones del Código se aplicaran en su totalidad a los mencionados trabajadores.

b) En el campo del llamado “Ius variandi” o sea “el derecho del empleado a modificar el contrato de trabajo” se reconocen ciertos límites: para proceder a modificar las bases del trabajo el patrono debe estar en presencia de una justa necesidad de empresa, no ocasionar un perjuicio grava al trabajador. Sin embargo, en el caso de los trabajos agrícolas la ley expresamente autoriza al patrono a suspender el contrato de trabajo originalmente pactado con el obrero y a dedicarlo a “las tareas de recolección de cosechas autorizándolo a pagar tal labor a destajo al precio que corrientemente se pagó por ella”. La disposición citada, por lo tanto, y respecto a la situación considerada, deja al trabajador agrícola fuera de la posibilidad de oponerse a la modificación de labores y de paga que se le obliga a prestar ya que mediante el mandato legal comentado se está presuponiendo que se dan, aunque en el caso concreto no sea así, la justa necesidad de empresa y que no se perjudica gravemente al trabajador.

c) En el campo de la formalización del contrato de trabajo por disposición del artículo 22 inciso a) en las labores agrícolas y ganaderas es posible la realización del contrato de trabajo verbal, sin que se presuma que la falta de un documento escrito sea imputable al patrono y por lo tanto permitiéndose para su prueba todos los medios generalmente aceptados. No obstante, que la disposición es explicable en razón del poco grado de preparación educativa que es corriente encontrar en las áreas rurales lo que seguramente motivó al legislador a simplificar al máximo las formalidades contractuales en la materia, no puede por ello negarse que precisamente por el bajo nivel de preparación del obrero de las explotaciones agrícolas o ganaderas y por la sencillez propia de la gente humilde, el hecho de que no se concreten por escrito las condiciones que regularán una determinada prestación de servicios, en un buen número de casos, va en perjuicio del trabajador que por sus condiciones culturales no se encontrará en disposición de defenderse adecuadamente o de poder probar la realidad de los hechos.

ch) El artículo 82 del Código prevé que en el caso en que un patrono no despidiera a un trabajador fundándose en la existencia de una justa causa y si surge contención y dicha causa no es demostrada, deberá pagar al empleado a título de daños y perjuicios los salarios que hubiere dejado de percibir. Pues bien según dispone el párrafo tercero del mencionado artículo, cuando se trate de explotaciones agrícolas o ganaderas el monto de la indemnización de daños y perjuicios se reducirá a la mitad.

d) El artículo 87 prohíbe absolutamente la contratación de mujeres y de menores de dieciocho años para el desempeño de labores insalubres, pesadas o peligrosas en los aspectos físicos o morales; sin embargo, la mencionada norma, en forma expresa, dispone que salvo casos de excepción muy calificados no cabe considerar como tales el trabajo que se realice en las explotaciones agrícolas o ganaderas.

e) El artículo 89 establece limitaciones a la jornada de trabajo permitida a los menores de edad fijando a ésta, duración más corta según los diversos límites de edad; pero el párrafo final dispone que tratándose de explotaciones agrícolas o ganaderas y para el desarrollo de funciones livianas, cuando el trabajador haya cursado el período de educación escolar obligatoria, es permitido que los mayores de doce años y menores de dieciocho realicen la jornada legal de trabajo.

f) El artículo 139 establece que la jornada extraordinaria de trabajo debe ser remunerada con un cincuenta por ciento más de la retribución ordinaria; pero tratándose de trabajo realizado en horas diurnas y en forma voluntaria por los trabajadores en las explotaciones agrícolas o ganaderas que exceda de la jornada ordinaria, no amerita remuneración extraordinaria.

g) El artículo 152 establece el derecho que tiene todo trabajador de disfrutar de un día de descanso absoluto por cada seis de trabajo continuo. El párrafo tercero del mencionado artículo contempla la posibilidad de que tratándose de labores que no sean pesadas, insalubres o peligrosas y que se ejecuten al servicio de explotaciones agrícolas o ganaderas pueda convenirse la prestación de servicios en dicho día en cuyo caso la retribución que debe pagarse será la ordinaria mejorada en un cincuenta por ciento.

### 3. Las jornadas

Por las razones que se expondrán más adelante (vid. punto V-C) la regulación de la jornada es de las de mayor importancia para los propósitos del presente trabajo. Por ello la referimos a pesar de que, en lo general no ha sufrido modificaciones.

Una de las características que es necesario señalar es que el artículo 58 de la Constitución Política, regula la jornada ordinaria, diaria y semanal, tanto diurna como nocturna, ordinaria y extraordinaria, así como la forma en que ésta última debe ser remunerada (un 50% más de lo estipulado).

La referida norma establece la jornada ordinaria diurna en ocho horas diarias y en cuarenta y ocho por semana. La nocturna la limita a seis horas diarias y treinta y seis semanales. Estas disposiciones las regula el artículo 136 del Código de Trabajo que, a su vez, incorpora otro tipo de jornada, la mixta que es de siete horas diarias (artículo 138 del Código de Trabajo).

La regulación de la jornada en el Código de Trabajo presenta las siguientes características:

- a) El trabajo diurno es el comprendido entre las cinco y las diecinueve horas; el nocturno el que se realiza entre las diecinueve y las cinco horas (artículo 135 CT); el mixto es el que no exceda tres horas y media el trabajo en jornada nocturna (artículo 138 CT).

---

h) El artículo 153 consagra el derecho que tiene todo trabajador de disfrutar vacaciones anuales pagadas por un mínimo de dos semanas por cada cincuenta de trabajo continuo. Tratándose de labores agrícolas y ganaderas la misma norma disponía hasta la reforma que se produjo por Ley No. 4302 del 16 de enero de 1959 que el patrono no estaba obligado a otorgar las vacaciones pero en tal evento debía pagar al trabajador los días feriados, excepción hecha de los domingos, a que se refiere el artículo 147 y que son las fiestas civiles y religiosas que se observan en el país.

i) El artículo 165 establece la obligación de pagar los salarios que se estipulan en dinero en moneda de curso legal y expresamente prohíbe que tal pago se haga en mercaderías, vales, fichas, cupones o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda; sin embargo, se exceptúan de la anterior prohibición las fincas dedicadas al cultivo de café en las cuales en la época de recolección de la cosecha se acostumbra entregar a los trabajadores signos representativos de los indicados pero obligatoriamente se debe proceder a la conversión por dinero dentro del plazo de una semana a partir de la entrega.

j) El artículo 206 establece las personas que no están amparadas por las disposiciones del capítulo de Riesgos Profesionales. Durante casi treinta años (hasta el 19 de noviembre de 1972 en que por ley fueron derogadas) estuvieron vigentes los incisos d) y e) que se referían a los trabajadores ocupados en labores propias de agricultura, ganadería y silvicultura y los ocupados en labores de transporte agrícola de tracción animal.

k) El artículo 368 prohíbe el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos; el artículo 369 que define lo que se entiende por tal incluye entre éstos, en el inciso b) las labores que desempeñan los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales así como su elaboración cuando de no realizar su beneficio de inmediato se deterioren dichos productos.

l) El artículo 69 que se refiere a las obligaciones de los patronos en su inciso y) impone a éstos el deber de proporcionar a los trabajadores campesinos que tengan más de tres meses de trabajo continuo la leña indispensable para su consumo doméstico cuando la finca de que se trate la produzca en cantidad superior a las necesidades normales de la empresa; también debe permitir que aquellos tomen de la presas, estanques u ojos de agua, la que necesiten para el uso doméstico y atención de sus animales. Además establece la disposición que los mencionados suministros son gratuitos y consecuentemente no podrán ser deducidos del salario ni comprendidos para el cálculo de éste.

m) El artículo 70 contempla entre las prohibiciones que se imponen al patrono, cuando se está en presencia de una relación de trabajo en una finca rural y en la que haya puesto a disposición del trabajador una casa para su uso, el omitir dar a éste cuando por haber concluido la relación laboral y tener el trabajador que desalojar la habitación el plazo que señala el artículo 691, párrafo final del Código de Procedimientos Civiles, de un mínimo de ocho días y un máximo de quince.

n) El artículo 166 que define que se considera salario en especie, dispone que en las explotaciones agrícolas o ganaderas se considerará tal el terreno que el patrono ceda al trabajador para que lo siembre y recoja sus productos.

ñ) El Decreto Ejecutivo del 18 de enero de 1952 que reglamenta el artículo 200 del código fijó que el peso de los sacos que contengan cualquier clase de productos agrícolas, destinados a ser cargados por el nombre, pueden tener un peso de noventa y dos kilogramos, esto es, que pueden exceder en un quince por ciento el peso máximo de los sacos que contengan cualquier otra clase de productos.

- b) En los trabajos que, por su propia condición no sean insalubres o peligrosas puede emplearse la jornada ordinaria hasta diez horas, la mixta a ocho horas pero siempre que no exceda de las cuarenta y ocho horas semanales (artículo 136 C T).
- c) Las partes podrán contratar libremente las horas destinadas a descansos y comidas atendiendo a la naturaleza del trabajo y a las disposiciones legales (artículo 136 CT).
- d) Según lo señala el decreto que semestralmente fija los salarios mínimos, el que se fija para la jornada ordinaria de cualquier ocupación es igual independientemente de que se trabaje en jornada ordinaria diurna, mixta o nocturna por lo que el costo de la hora laborada será mayor en jornada mixta o nocturna.
- e) El tiempo de trabajo efectivo es definido como aquel en que el trabajador permanezca a las órdenes del empleador o no pueda salir del lugar donde presta sus servicios durante las horas de descanso y comidas (artículo 137 CT). En relación a éste último párrafo se tendrá como tiempo efectivo el descanso mínimo obligatorio que deberá darse a los trabajadores durante media hora en la jornada continua. Sin embargo, el MTRSS interpreta que ese descanso debe ser mayor y lo ha establecido en 45 minutos.
- f) Jornada extraordinaria es la que se ejecuta fuera de los límites de la ordinaria (artículo 139 del CT) pero no se consideraría tal, las horas que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables solo a él cometidas durante la jornada ordinaria. La jornada extraordinaria no está permitida en los trabajos que por su propia naturaleza son peligrosas o insalubres (artículo 141 CT)
- g) La jornada máxima definida como la suma de la jornada ordinaria y extraordinaria no puede exceder de doce horas (artículo 140 CT). Esta disposición tiene excepciones:
  - 1') La llamada "jornada de emergencia" que se presenta cuando por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligran las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, los plantíos, los productos o las cosechas y que, sin evidente perjuicio no pueden sustituirse trabajadores o suspenderse las labores de lo que están trabajando.
  - 2') Otra situación que es necesario señalar es que en el evento de que se supere la jornada máxima diaria permitida, independientemente de la infracción laboral ese tiempo debe ser pagado como extraordinario, pues el patrono no debe beneficiarse de su propio dolo.
- h) Varias categorías de trabajadores están excluidos de la limitación de la jornada de trabajo: 1) Los gerentes, administradores, apoderados. 2) Los que trabajan sin fiscalización superior inmediata. 3) Los trabajadores que ocupan puestos de confianza. 4) Los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplan su cometido en el local del establecimiento. 5) Los que desempeñan funciones discontinuas o que requieran su sola presencia. 6) Las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornadas de trabajo.
- i) Se reconoce la llamada jornada "humanitaria" pues el CT, (artículo 136) permite la Poder Ejecutivo, con estudios previos del MTRSS, fijar límites inferiores a las jornadas ordinarias diurnas, nocturnas y mixtas para los trabajos que se realicen en el interior de las minas en las fábricas y demás empresas análogas.
- j) En relación con las empresas de transportes, de comunicaciones y aquellas cuyo trabajo fuere de índole especial o continua, el artículo 146 del CT, disponía que la aplicación de la normativa sobre jornada deberían ser determinadas en el reglamento

del capítulo del código que regula lo relativo a la jornada. Ese reglamento no se emitió y la jurisprudencia interpretaba<sup>54</sup> que mientras no se emitiera las horas que laboraron los choferes contarán con idéntico salario, sea que no devengan horas extraordinarias. Este artículo fue derogado por ley No. 7679 del 17 de julio de 1997. Consecuentemente ahora esos trabajadores si deben recibir el pago del tiempo extraordinario que laboren.

#### 4. Los feriados

La norma del artículo 147 del CT establece: todos los días del año son hábiles para el trabajo, excepto los feriados y los días de descanso semanal. Estos se dividen en 3 clases:

- 1') Los de pago legal obligatorio. Inicialmente eran solo: 1 de enero, jueves y viernes Santos, 1 de mayo, 15 de setiembre y el 25 de diciembre. Luego se agregó el 25 de julio. Después, se hizo una reforma importante (Ley 7619 de 18 de julio de 1996) mediante la cual se adicionaron como feriados obligatorios; el 11 de abril y el 15 de agosto. Además, se estableció que cuando el 11 de abril, el 25 de julio, el 15 de agosto y el 12 de octubre sean días martes, miércoles, jueves o viernes, el disfrute del feriado de trasladarse al lunes siguiente. Pero en las empresas y entidades cuyo mayor movimiento se produzca durante los sábados y domingos, así como las actividades que, por su índole, no pueda paralizar labores o interrumpirlas los lunes, el empleador, previo aceptación del trabajador, deberá señalar el día en que se disfrutará el feriado, dentro del un plazo máximo de 15 días (artículo 148 Código de Trabajo).
- 2') Inicialmente se consideraban feriados no pagados, el 19 de marzo, el día de Corpus Christi, el 29 de junio, el 2 de agosto, el 12 de octubre, el 8 de diciembre. Varios de ellos eran con ocasión de festividades religiosas de la iglesia católica y que luego ella misma trasladó luego al día domingo. En la actualidad únicamente quedaron como feriados de no pago el 2 de agosto y el 12 de octubre.
- 3') Hay un tipo de feriado especial respecto de los practicantes de religiones distintas de la católica, quienes podrían solicitar a su patrono el otorgamiento de los días de celebración religiosa, propios de su creencia como días libres y el empleador estará obligado a concederlos; en este evento patrono y trabajador acordarán el día el cual podrá rebajarse de las vacaciones. Los días de cada religión serán los que se registren en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y está limitado a los días de precepto obligatorio observados por la Iglesia Católica en Costa Rica.

#### 5. Las vacaciones

Por cada cincuenta semanas de trabajo continuo el trabajador tiene derecho a dos semanas de vacaciones con las siguientes características: a) si el contrato concluye antes de las cincuenta semanas, disfrutará un día por cada mes laborado; b) tiene derecho el trabajador aunque su contrato no lo obligue a trabajar todas las horas de la jornada ordinaria, ni todas los días; c) las vacaciones son incompensables, salvo que hubiere adquirido el derecho y cese antes de disfrutarlo; o, cuando ha tenido una ausencia injustificada y pide se le rebaje de vacaciones. Se había producido una reforma legal que permitía compensar en dinero el exceso del mínimo legal, pero por ley 7641 de 14 de noviembre de 1996, se volvió a prohibir la compensación de vacaciones; d) el empleador señala la época de disfrute pero debe hacerse en las 15 semanas siguientes a que se adquiere el derecho; e) de común acuerdo las vacaciones pueden ser divididas en dos períodos. Esto, en la práctica, ha permitido que sea usual el otorgamiento de vacaciones en Semana Santa, para Navidad y Año Nuevo, f) en cuanto al pago se toma el día de salario total de

<sup>54</sup> Cas. No. 55 de las 15:00 hrs, del 17 de mayo de 1969

la última semana si se trabaja en una explotación agrícola o ganadera o durante las últimas cincuenta semanas si se trata de una empresa comercial, industrial o de cualquier índole.

## **6. El décimo tercer mes o aguinaldo**

Mediante la Ley 2412 del 23 de octubre de 1959, se estableció para los empleadores particulares la obligación de conceder a sus trabajadores un beneficio económico anual equivalente a un mes de salario, no sujeto a cargas sociales o tributarias. Mediante una disposición transitoria la aplicación de la ley se haría gradualmente (25% en 1959 y 25% en 1960), respecto el resto el Poder Ejecutivo quedaba facultado, previo estudio técnico sobre la capacidad económica de los patronos, a aumentar el 75% y a un 100% del salario en años posteriores. Tal ajuste no se hizo y por jurisprudencia (Tribunal de Menor Cuantía de San José), se indicó la obligación del pago completo, pues la transitoriedad no podría ser permanente. Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 20.236-TSS de 15 de febrero de 1991 se declaró la obligatoriedad del pago completo.

## **7. El salario en especie**

Desde la perspectiva del aumento o, en su caso, de la disminución de obligaciones para los empleadores hay un aspecto de especial trascendencia que debe ser comentado. La jurisprudencia por vía de interpretación, ha definido el salario en especie como aquellos bienes y servicios que recibe el trabajador o respecto de los que tiene un uso discrecional que de otra forma el hubiera tenido que pagar de su propio peculio tales como vivienda, uso de vehículo y su mantenimiento, educación suya o de su familia, viajes, etc., que seguramente ha empleado y en mucho, la concepción original. Pero sin duda, más importante que lo anterior es una tesis que ha venido sosteniendo mayoritariamente la jurisprudencia y es la de sostener que los pagos que le hacen terceras personas en razón de su trabajo, al trabajador, son salario para todos los efectos legales. En base a esa posición, por ejemplo, tendrá carácter salarial las propinas o los honorarios profesionales que recibe un abogado de un Banco por los cobros que haga a los clientes morosos de su empleador.

## **8. El salario escolar**

El salario escolar fue una iniciativa que, en 1994 impulsó el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Farid Ayales Esna. Consistía en que coincidiendo con el aumento de salarios mínimos, se incrementaría un dos por ciento adicional.

En el proyecto se indicaba que tendría un tope anual máximo de cuatro salarios mínimos minimorum mensuales; no se pagará a los pensionados bajo ningún régimen; quedaría afecto a las cargas sociales; se pagaría en el mes de enero, (tómese en cuenta que el calendario escolar se inicia en el mes de febrero); en caso de despido anticipado a la fecha de pago, el trabajador tendría derecho al pago proporcional por lo acumulado por este concepto. Se pagaría a todos los trabajadores independientemente de que tengan hijos.

Su pago inicialmente sería escalonado, según indicó el Ministro Ayales : (“Defendamos el Salario Escolar”, La República, Edición del 12 de enero de 1994).

No es una nueva “carga social”. Es parte del reajuste salarial que debe hacerse periódicamente.

Desde agosto de este año y hasta enero de 1995, se pagará un 2% mensual, por lo que el trabajador recibirá con el último pago de enero de 1995, un 12% por concepto de salario escolar. Entre enero de 1995 y enero de 1996, recibirá un 24% adicional. En enero de 1996 recibirá un 36% adicional a su sueldo, por concepto de salario escolar. En enero de 1997 recibirá un 60% adicional, y en enero de 1998, un ciento por ciento; esto es un salario adicional por concepto de salario escolar.

El 2% mensual con el cual se constituye el salario escolar será acumulado por el patrono y entregado al trabajador con el último pago del mes de enero de cada año.

La propuesta provocó diversas críticas: inconstitucionalidad por cuanto viola el principio de igualdad; ilegalidad por ser una retención al salario creado por ley y no por decreto; y que el Consejo Nacional de Salarios no tiene atribución para crearlo: (“Disputa por Salario Escolar”, La República, 6 de Julio de 1994).

Finalmente, luego de una amplia disputa, la inclusión del salario escolar en el Decreto de Salarios Mínimos del 19 de Julio de 1994 y del 22 de Noviembre de ese mismo año, del 7 de Diciembre de 1995, no se volvió a incluir y de hecho perdió vigencia.

Recientemente el tema ha sido retomado por una serie de diputados y hay un proyecto en estudio en la Asamblea Legislativa.

## 9. El despido

### a) El libre despido

Primero el legislador ordinario en el Código de Trabajo (arts.28, 29, 31 y 85.d CT) y luego, el constituyente (art.63 Constitución Política), han optado por establecer un régimen de libre despido; esto quiere decir, que el empleador puede despedir a sus trabajadores con o sin la concurrencia de una conducta que constituya causa justa de despido<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> ARTICULO 81. Son causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo:

- a) Cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral, o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono;
- b) Cuando el trabajador cometa alguno de los actos enumerados en el inciso anterior contra algún compañero, durante el tiempo en que se ejecuten los trabajos, siempre que como consecuencia de ello se altere gravemente la disciplina y se interrumpan las labores;
- c) Cuando el trabajador, fuera del lugar donde se ejecuten las faenas y en horas que no sean de trabajo, acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono o contra los representantes de éste en la dirección de las labores, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para la realización del trabajo;
- d) Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio directo del patrono o cuando cause intencionalmente un daño material en las máquinas, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados en forma inmediata e indudable con el trabajo;
- e) Cuando el trabajador revele los secretos a que alude el inciso g) del Artículo 71;
- f) Cuando el trabajador comprometa con su imprudencia o descuido absolutamente inexcusable, la seguridad del lugar donde se realizan las labores o la de las personas que allí se encuentren;
- g) Cuando el trabajador deje de asistir al trabajo sin permiso del patrono, sin causa justificada durante dos días consecutivos o durante más de dos días alternos dentro del mismo mes calendario; (Así reformado mediante Ley No. 25 del 17 de Noviembre de 1944).
- h) Cuando el trabajador se niegue de manera manifiesta y reiterada a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades; o cuando el trabajador se niegue en igual forma a acatar, en perjuicio del patrono, las normas que éste o sus representantes en la dirección de los trabajos le indique con claridad para obtener la mayor eficacia y rendimiento en las labores que se están ejecutando;
- i) Cuando el trabajador, después de que el patrono lo aperciba por una vez, incurra en las causales previstas por los incisos a), b), c), d) y e), del Artículo 72;
- j) Cuando el trabajador al celebrar el contrato haya inducido en error al patrono pretendiendo tener cualidades, condiciones o conocimientos que evidentemente no posee, o presentándole referencias o atestados personales cuya falsedad éste luego compruebe, o ejecutando su trabajo en forma que demuestre claramente su incapacidad en la realización de las labores para las cuales ha sido contratado;
- k) Cuando el trabajador sufra prisión por sentencia ejecutoriada.
- l) Cuando el trabajador incurra en cualquier otra falta grave a las obligaciones.

La reinstalación no existe, salvo que convencionalmente se acuerde o estemos en presencia de un reducido número de supuestos a los que se hará referencia.

Los derechos del trabajador cesado se reducen normalmente a la exigencia de un conjunto de indemnizaciones tarifadas y eventualmente, a reclamar el daño moral en los supuestos de despido abusivo.

#### **b) El auxilio de cesantía**

Presenta aspectos interesantes y según se aprecia su evolución, para unos se verá como una manifestación de flexibilización; para otros, de rigidez. En efecto, inicialmente era una indemnización tarifada por despido injustificado, aunque también se pagaba en algunos otros supuestos (muerte y otros casos del art. 85 CT). Posteriormente se incluyó el caso de la jubilación y comienza a desdibujarse la indemnización por despido y a surgir la de una prima de antigüedad. Subsiguientemente surge el sistema solidarista con el depósito del empleador a favor del trabajador de un porcentaje de su sueldo para cubrir en el futuro la cesantía, pero con la característica de derecho adquirido y no sujeto a ninguna causal de despido. Este sistema se vio reconocido por ley, con la Ley de Protección al Trabajador, en el porcentaje que la misma indica.

Por lo tanto, rigidez, porque se paga cesantía aunque se incurra en falta grave. Flexibilidad, porque, facilita el despido por que parte de la indemnización está cubierta y además, es un escudo fiscal.

### **10. Trabajadores con protección especial**

Como excepción a la regla general del libre despido (arts.63 C.Pól., 28, 29, 31 y 85.d CT) el legislador ha venido introduciendo algunos supuestos de estabilidad absoluta que por su trascendencia social merecen una tutela especial. Así, a partir de marzo de 1990 se estableció un régimen de “despido causado o justificado” en beneficio de las trabajadoras en estado de embarazo y lactancia (arts.94 y 94 bis CT); luego, en noviembre de 1993, siguieron los trabajadores en ejercicio de los derechos sindicales (art.363 CT); y más recientemente, en enero de 1995 con la aprobación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el empleo y la docencia, también se incorporó ese mismo régimen con ocasión del hostigamiento sexual del trabajador (art.21). En todos ellos es posible identificar como constante, el intento del legislador por reducir al máximo las situaciones de discriminación en el trabajo.

#### **a) La prohibición general de no discriminación**

El art.33 constitucional, establece como máxima que no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. Prohibición que también vienen a reconocer distintas normas internacionales que debidamente ratificadas por nuestro país, alcanzan un rango superior al de la ley ordinaria (art.7 C. Pól.), como es el caso del Código de Trabajo.

Entre esas normas internacionales, pueden citarse al menos las siguientes: los arts.1, 2.1 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; 2.1 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; y el 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969.

A esta corriente normativa tampoco fue extraña nuestra legislación ordinaria y así en noviembre de 1960, se dictó la Ley sobre la prohibición en la discriminación del trabajo, cuyo artículo 1º prohibía toda suerte de discriminación determinada por distinciones, exclusiones o

preferencias, fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo o ocupación.

Complemento de esta normativa general, ya desde 1943, el mismo Código de Trabajo incluía algunas disposiciones tendientes sobre todo a evitar la discriminación sindical. Estaba prohibido a los empleadores, obligar a los trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos (art.70.c CT) y una vez interpuesto ante un Tribunal de Trabajo un conflicto colectivo de carácter económico y social, toda reducción de la plantilla y por consiguiente, de quienes apoyan el conflicto, debe ser autorizada por el Juez que conoce de éste (art.509 CT).

## **b) Trabajadoras en estado de embarazo y lactancia**

Antes de la reforma introducida por la Ley N° 7142 del 8 de marzo de 1990, si bien se prohibía al empleador despedir a las trabajadoras por el sólo hecho del embarazo o lactancia, la sanción impuesta se limitaba únicamente al pago de las prestaciones indemnizatorias a través de un procedimiento ordinario y la imposición de una multa mediante el procedimiento de infracciones a las leyes de trabajo y seguridad social.

A partir de la reforma realizada, se refuerza la protección legal de modo tal que manteniéndose la prohibición, ahora la única posibilidad que tiene el empleador para separar a una trabajadora en aquellas condiciones, es mediante la interposición de una gestión en ese sentido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo, donde deberá comprobar la falta que le atribuye (art.94 CT). No establece el Código de Trabajo en cuanto tiempo deberá contestar la Inspección de Trabajo la solicitud planteada, pero si le atribuye como parte de sus facultades, el ordenar excepcionalmente la suspensión de la trabajadora, mientras se resuelve. La suspensión, a semejanza de lo que sucede durante la investigación disciplinaria en sede administrativa en el caso de los servidores públicos, deberá ser retribuida, como lo ordena la Sala Constitucional.

La Ley condicionaba la protección establecida al cumplimiento por parte de la trabajadora de un requisito formal, como es el aviso previo de su condición de embarazo o lactancia al empleador, con entrega de la respectiva certificación médica o constancia de la Caja Costarricense del Seguro Social, que así lo acreditara (art.94 CT). No obstante, luego de numerosos fallos de los Tribunales de Trabajo tratando de flexibilizar los defectos que se derivaron de la normal imposibilidad de la trabajadora de demostrar la existencia del aviso previo y la presentación de los documentos idóneos, la Sala Constitucional (Voto N° 6262 del 25 de octubre de 1994), ha estimado que la certificación, la constancia o el aviso, no son requisitos de admisibilidad o solemnes, cuya omisión acarrearía ab initio la pérdida de la protección prevista en la Ley; sino que por el contrario, son requisitos probatorios que han de aportarse a la Administración o en su caso al Juez y cuyo propósito es evitar el fraude, y no, obviamente, facilitar el despido de la embarazada que preliminarmente omite presentarlos.-

Es decir, conforme al criterio de la Sala Constitucional, no es impedimento para que la trabajadora goce de los beneficios que le otorga el Código de Trabajo, el dar aviso oportuno (previo al despido) de su estado de embarazo o lactancia al empleador. Esta intención de proteger al máximo el derecho a la intimidad de la mujer trabajadora, también tiene como consecuencia, primero, que no estando obligada la trabajadora a comunicar aquél estado a la fecha del despido, el empleador no tiene forma alguna de saber si en ese momento, la trabajadora se encuentra sometida al régimen de protección especial y segundo, que la trabajadora puede demostrar su derecho a ser protegida, incluso al interponer su demanda ante los Tribunales de Trabajo.-

### **c) Trabajadores en ejercicio de sus derechos sindicales**

Mediante la Ley N° 7360 del 12 de noviembre de 1993,<sup>56</sup> se incluye dentro del Código de Trabajo una especie de “fuero sindical”. En este sentido, los arts.363 y 367 del Código de Trabajo configuran un régimen de protección contra todo acto que perjudique el ejercicio de los derechos colectivos de trabajo, por parte no sólo del dirigente sindical, sino también, de cualquier otro trabajador, aun cuando no ejerza cargos de representación en el ámbito de trabajo.

Esa garantía de estabilidad que reconoce el legislador, tiene por finalidad no sólo permitir a los trabajadores en general, ejercitar su derecho constitucional de libertad sindical, sino además, a quienes representan sus intereses en el seno de la empresa, actuar con libertad e independencia en sus labores representativas.

Por consiguiente, prohíbe el legislador todas las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores (art.363 CT). Se trata de una prohibición “absoluta” cuyo respeto se le exigirá especialmente al empleador, quien siendo titular del poder de dirección empresarial, es el principal causante de actos o prácticas antisindicales.

Tal prohibición, al menos en materia específica de libertad sindical, también encuentra respaldo en el marco de la O.I.T, tal y como lo establecen los arts.2 y 11 del Convenio número 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación; el art.1.2.a del Convenio N° 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva; el art.1 del Convenio N° 135, relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa; y el art.5 de la Recomendación N° 143, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (art.5). Normas que como lo estimó la Sala Constitucional en su Voto 5000-93 del 8 de octubre de 1993, deben ser aplicadas directamente por los Tribunales de Trabajo para la solución del caso concreto.

Incluye también la Ley N° 7360 del 12 de noviembre de 1993, un régimen específico de protección en el art.367 CT, sujeto a una serie de límites cuantitativos y temporales.

El empleador puede separar en cualquier momento a un trabajador con ocasión del ejercicio de sus derechos sindicales, siempre que estime que ha incurrido en la comisión de alguna de las faltas descritas en los arts.81 y 369 CT. La decisión puede ser adoptada sin que para ello sea necesario contar con una autorización administrativa, de modo que serán los Tribunales de Justicia quienes en última instancia decidan sobre la validez o no del acto.

### **d) Trabajadores afectados por prácticas de hostigamiento sexual**

El objetivo previsto en la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual en el empleo y la docencia, del 30 de enero de 1995, es claro. Se pretende con la normativa aprobada prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento sexual como una práctica discriminatoria por razón del sexo (art.1 LHS). A pesar de que trabajadores de ambos sexos pueden ser objeto de esta conducta, está claro que la mujer es la principal perjudicada y no constituye ninguna sorpresa que la legislación

---

<sup>56</sup> La ley 7360 es, sin duda, una de las de mayor importancia y trascendencia en el derecho laboral costarricense, pues vino a resolver graves problemas que persistían en las relaciones laborales y a dar cumplimiento a diversos compromisos que Costa Rica había adquirido con la OIT. Por esta ley se adicionó al Código de Trabajo el Capítulo de Protección de los Derechos Sindicales ( estabilidad, noción de prácticas laborales desleales ..), se niega a las asociaciones solidaristas titularidad para negociar colectivamente, se establece el mismo número de fundadores tanto para constituir un sindicato como una asociación solidaria; se aumentan las multas por infracciones laborales, actualizando su monto; se modificó la ley orgánica del Ministerio y se hizo obligatoria la asistencia a las diligencias de conciliación. Se adiciona el elenco de causas justas que permiten el despido de un trabajador.

internacional así lo reconozca, tal y como lo demuestran entre otras las siguientes normas internacionales ratificadas por nuestro país: la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

La Ley impone al empleador la obligación de mantener el lugar de trabajo libre de hostigamiento sexual, mediante una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione esta conducta (art.3 LHS); de modo que no solo es responsable frente al trabajador de su conducta personal, sino también de la de sus subalternos, representantes, supervisores, clientes, etc., siempre que recibiendo las respectivas quejas de la persona ofendida, no cumpliera con las obligaciones que le atribuye la normativa (art.7 LHS).

La persona sometida a acoso u hostigamiento sexual no podrá ser separada de su puesto de trabajo, más que por causa justificada.

## 11. La prescripción

La prescripción de los derechos laborales es una materia importante para trabajadores y empleadores. Y también, lo es desde la perspectiva de la flexibilidad al promulgarse el Código los términos de prescripción de los derechos laborales eran los siguientes:

- 1') Los provenientes de sentencias judiciales; diez años.
- 2') Los derechos y acciones provenientes de contratos de trabajo: 6 meses desde la fecha de extinción de dichos contratos.
- 3') Los derechos y acciones de los empleadores para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus fallos: un mes.
- 4') Los derechos y acciones de los trabajadores para reclamar los despidos injustificados o contra las correcciones disciplinarias: dos meses.
- 5') Los derechos y acciones de los trabajadores para dar por concluido con justa causa su contrato de trabajo: un mes.
- 6') Los derechos y acciones de los empleados para reclamar contra los trabajadores que se separen injustificadamente de su puesto: dos meses.
- 7') Derechos y acciones provenientes de la legislación laboral, que no se originen en contratos de trabajo: tres meses.

En 1993, la Sala Constitucional mediante el voto No. 5969 del 15 de noviembre, dictó una sentencia de la mayor trascendencia. Hasta ese momento la prescripción de los derechos laborales iniciaba a partir del momento que se adquiriera el derecho. Por ejemplo, si hoy adquiría el derecho anual a las vacaciones, al día siguiente comenzaba a correr el plazo de tres meses para exigirlos. Si no lo sacó, prescribía el respectivo derecho. La Sala estableció que durante la vigencia de la relación laboral no prescribía derecho alguno y el nuevo plazo seguiría de seis meses a partir de la terminación de la relación laboral. Aplicando ese criterio, la Sala Segunda (Social) de la Corte Suprema de Justicia, reconoció más de 49 años de reajustes salariales. Sea que el eventual incumplimiento de los derechos laborales por parte del empleador puede generar inmensos y ocultos pasivos laborales.

La inconstitucionalidad también fue declarada contra los artículos 604, 605, 607.

Posteriormente mediante la ley 8520 del 20 de junio de 2006, los plazos de prescripción de todos los derechos y acciones provenientes de contratos de trabajo o de la ley laboral se fijó en un año.

### III. Derecho colectivo del trabajo

#### 1- Las organizaciones de los trabajadores

Más de un siglo tomó, desde la independencia de Costa Rica de España, en 1821, el reconocimiento, a nivel constitucional y legal, de la libertad sindical.

La primera manifestación de organización de los trabajadores en el país es a través de las llamadas “sociedades de socorros mutuos”, fundadas básicamente por artesanos. Perseguían brindar ayuda al trabajador cuando estuviera incapacitado. La primera sociedad de socorros mutuos fue fundada en 1854.

Posteriormente la modalidad de organización es la de los gremios, tal como el de los mineros o el de los conductores de carretas, que fue muy importante toda vez que era el medio de transporte del café, principal producto de exportación. Se ha señalado que llegaron a ser más de diez mil los conductores de este tipo de vehículos.

La primera huelga se produce en 1888. Tuvo la característica de que es organizada por los obreros italianos que habían sido traídos a trabajar en la construcción del ferrocarril al Atlántico.

No es sino hasta 1916, que aparece el primer sindicato: la “Sociedad de Artesanos de Puntarenas”.

En 1937 se funda el Registro de Organizaciones Gremiales. Y en 1943 ocurre la reforma legislativa más importante en esta materia y en el campo laboral en general cuando se modifica la Constitución Política, mediante la inclusión de un capítulo de garantías sociales y se promulga el C.T. que, como veremos, contenía normas de protección de la libertad sindical aunque básicamente en el plano individual.

No obstante lo expuesto, la legislación penal limitaba gravemente el ejercicio de la libertad sindical. En efecto, el Código Penal de 1880 en su artículo 308, disponía: “el que por medios fraudulentos consiguiera alterar el precio corriente del trabajo, de los géneros o mercaderías, acciones, rentas públicas o privadas o de cualquier otros usos que fueron objeto de contratación, sufrirán la pena de reclusión menor en su grado mínimo a medio o multa de ciento uno a trescientos seis pesos.”

En el Código Penal de 1924, se mantuvo la figura referida cuando en el artículo 489 se estableció: “el que valiéndose a sabiendas de alarmas infundas o de falsas noticias o de estadísticas supuestas de producción o de consumo, o de negociaciones fingidas, o mediante concierto o liga con otros para oprimir la libertad de oferta o demanda o usando de cualquier fraude, alterar el valor de los salarios, géneros o mercaderías o de cualquier efecto o títulos de tráfico mercantil, sufrirá la pena de multa en cualquier de los grados...”

En el Código Penal de 1941 desaparecen las figuras a que hemos hecho referencia. Sin embargo en el Código Penal de 1970 nuevamente aparece un atentado contra la libertad sindical aunque en un ámbito más restringido cuando se tipificó el abandono colectivo en funciones públicas como delito en el artículo 334 y en el 356 se agrava la penalidad cuando el autor del delito fuere un funcionario público. Esta situación se mantuvo hasta 1993 en que se derogaron dichos artículos.

En un reciente estudio sobre el sindicalismo en América Central<sup>57</sup> se señala que “El movimiento sindical” ha venido perdiendo peso como actor en el sistema de relaciones laborales,

---

<sup>57</sup> Sepúlveda Maltran, Juan Manuel y Frias Fernández, Patricio. “El sindicalismo en América Central: desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica. Guía didáctica. San José, Costa Rica, Oficina Internacional del Trabajo, 2007, pág. 45.

al no haber logrado diversificar su ámbito de influencia, restringiéndose en una alta proporción al sector público. Falta de organicidad en su funcionamiento, lo que se refleja en la existencia de muchas centrales sindicales para la proporción de trabajadores que agremian en su totalidad. A ello se agrega una alta atomización entre los sindicatos no confederados, más varias federaciones que actúan de manera independiente.

Los órganos cúpula son los siguientes:

- 1) **Central Movimiento de Trabajadores de Costa Rica (CMTC)**. Adscrita en el plano internacional de la CMT/CLAT. Influye en el sector agrario y el sector informal de la economía. Cuenta con 37 sindicatos y 3 federaciones. Y 28.000 afiliados.
- 2) **Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)**. Adscrita en el plano centroamericano a la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe, en el mundial a la CIOSL/ORIT. Su ámbito de influencia es el sector institucional y empresas estatales, el sector agrario, industrial y el informal. Su afiliación es de 73 sindicatos y 2 federaciones. Y 43.000 afiliados.
- 3) **Confederación de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum (CCTD-RN)**. Está afiliada a la CIOSL y a la ORIT. Aglutina 2 federaciones y 2 sindicatos. Con unos 6.000 trabajadores. Su área de influencia es el sector bancario institucional y el sector informal de la economía.
- 4) **La Central General de Trabajadores (CGT)**. Pertenece a la Federación sindical mundial (FSM). Su presencia se manifiesta en la actividad bananera, muelles, pesca artesanal, agricultura y los puertos. Agrupa 5 sindicatos y 3.000 trabajadores.
- 5) **La Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT)**. Tiene acción en los sectores municipal, industrial y agrario. Agrupa a 10 sindicatos y 15.000 trabajadores.
- 6) **La Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CSIMA)**. Esta integrada por la CTCR, CMTC, CCTD-RN y por importantes organizaciones sindicales de la administración pública.
- 7) **La Central Sindical Juanito Mora Porras** agrupa entre otras organizaciones a la Asociación Sindical de Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (ASDEICE), el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Privada y Pública (SITEPP) y a la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP); cuenta con aproximadamente 10.000,00 miembros.

## 2. Las organizaciones de los empleadores

El sector empresarial es representado por la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) que reúne a 37 cámaras, asociaciones (por ejemplo la Cámara de Industrias, la de Comercio, la de la Construcción, etc). Es necesario señalar que no obstante que los empleadores pueden constituir sindicatos (artículo 60 Constitución Política) han optado por usar, en su mayoría, para organizarse, la ley de asociaciones civiles que no les otorga ninguna titularidad para efectos de negociación laboral.

## 3. Particularidades de la Negociación Colectiva

Por circunstancias que se han explicado en diferentes partes de este trabajo, no ha existido en la empresa privada, salvo en el pasado, en la industria bananera, presencia sindical significativa. Ello

explica la exigida existencia de convenciones colectivas en este sector. En un reciente estudio realizado por el Prof. Goldín<sup>58</sup>, se destaca que mientras se encuentran vigentes trece convenciones colectivas, hay 74 arreglos directos vigentes. Estos son instrumentos colectivos en que el titular no es el sindicato, sino el llamado “Comité Permanente de Trabajadores”. El contenido de estos arreglos no está preestablecido aunque en la práctica puede tener el de una convención salvo lo que puede tener connotaciones sindicales. Es por eso que se dice que es una forma de negociación colectiva sin sindicato. En el informe “Goldín” se hace un análisis muy crítico de este tipo de negociación desde la perspectiva de la libertad sindical.

## 4. La Concertación Social

El tema de la concertación ha sido recurrente en los últimos veinte años. A manera de ejemplo podemos citar diversas fuentes periodísticas. El diario La Nación<sup>59</sup> publica un editorial bajo el título “Concertación contra la inflación” en el que critica una propuesta del Vicepresidente de la República del Gobierno Arias Sánchez (el primero) para combatir la inflación a través de una concertación nacional. En el diario La República del 21 de enero del mismo año, se informa que el Presidente de la República reitera un llamado a concertar para emprender una guerra contra la inflación apelando a todos los sectores desde los sindicatos hasta los religiosos. Sin embargo, el proceso más importante es el que tiene lugar en 1998.

### El proceso de Concertación Nacional de 1998

En 1998, como Presidente electo, el Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, destacó, entre las iniciativas que desarrollaría la realización de un proceso de concertación.

El 13 de junio de 1998 se publica en la prensa nacional el “Reglamento proceso de concertación: consenso para un futuro compartido”. En él se detalla que corresponde al Presidente de la República la promoción y el apoyo al proceso de concertación. Los órganos de dicho proceso son: el foro nacional para la concertación; la mesa coordinadora; la junta de mediadores; la comisión de verificación de acuerdos y la secretaría ejecutiva.

Los componentes del foro comprende un amplio espectro de participantes de los más diversos sectores: cooperativas, campesinos, mujeres, ambientalistas, sindical, solidaristas, comercio autónomo, comercio detallista, empresarial, microempresarial, comunal, comercio exterior, indígenas, alta tecnología, juventud, partidos políticos. Y como observadores: la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, un grupo de personalidades invitadas por el Poder Ejecutivo y la prensa.

La agenda comprendía los siguientes temas: a) la participación como fortalecimiento de la Democracia; b) un crecimiento económico sostenido y c) el perfeccionamiento del modelo social.

Los temas iniciales para ser conocidos eran: a) corrupción; b) mercado de seguros; c) mercado de telecomunicaciones; d) libertades sindicales; e) cesantía; f) pensiones; g) asignaciones familiares y de desarrollo social; h) sistema integral para el pago de servicios ambientales.

El movimiento sindical y comunal formó un comité socio laboral con el fin de organizar una propuesta en un frente común<sup>60</sup>. Además planteó una lista de temas a incluir: a) derechos laborales: libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga entre otros; b) desarrollo

<sup>58</sup> Goldín, Adrian. “Estudio sobre los Arreglos Directos en Costa Rica”. Estudio realizado para la Comisión de Expertos de la O.I.T.

<sup>59</sup> 19 de enero de 1969, pág. 14 A

<sup>60</sup> Actualidad Económica, No. 178, Junio 1998, pág. 58

social: educación, salud, pobreza y marginalidad; c) económicas y sociales: impuestos, desarrollo regional y rural, empleo y salarios y sector informal, entre otros<sup>61</sup>.

## 5. Manifestaciones del Diálogo Social

Los órganos de diálogo social en Costa Rica son los siguientes:

- a) El Consejo Nacional de Salarios conformado por nueve miembros directores nombrados por el Poder Ejecutivo: 3 representan al Estado, 3 a los trabajadores y 3 a los empleadores.
- b) El Consejo Superior de Trabajo de igual composición y proporción que el anterior.
- c) El Consejo de Salud Ocupacional conformado por 8 miembros propietarios, 4 representan al Estado, 2 a los patronos y dos a los trabajadores.
- d) El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente trabajadora en Costa Rica, conformado por 13 miembros; 9 del Estado, 1 de los trabajadores, 1 de la empresa privada y 2 miembros de organizaciones no gubernamentales<sup>62</sup>.

En el año 2000 la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y el Movimiento Solidarista Costarricense, propician la formulación de un proyecto de ley para la creación del Consejo Económico y Social de Costa Rica que se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa y que se inspira en la experiencia de países como España, Holanda, Irlanda y Francia. Este proyecto fue el fruto de un proceso de diálogo de empresarios y sindicales que buscaban una estrategia que fomentara la inversión y la generación de empleos de calidad para proporcionar una mejor calidad de vida a todos los costarricenses.

## IV. Otros temas importantes

### A. Algunas características de Costa Rica (que podrían explicar la ausencia de regímenes autoritarios)

Se ha considerado que ha existido una relación entre los procesos flexibilizadores y la existencia de regímenes autoritarios. En lo que respecta a Costa Rica no han existido esos regímenes. Sin entrar en un análisis detallado del tema, que no está dentro de mis capacidades, creo que al menos se puede hipotisar sobre dos hechos que han incidido para que no se instauren gobiernos autoritarios: la independencia del Poder Judicial y la eliminación del ejército.

#### 1. Independencia del Poder Judicial

El imperio de la ley es una realidad en la sociedad costarricense. Esto descansa en la existencia de un Poder Judicial independiente y prestigioso. Factor fundamental de su autonomía

---

<sup>61</sup> Ibid

<sup>62</sup> Villasmil Prieto, Humberto; Johanson, Lars Peralta, Blanca. “El Derecho del Diálogo Social”, San José, Oficina Internacional del Trabajo, 2004, págs. 33-35.

es el procedimiento de designación de funcionarios y la independencia económica. En cuanto al aspecto económico, la Constitución Política garantiza al Poder Judicial un mínimo del 6% de los ingresos ordinarios del Estado. En años recientes le han girado porcentajes mayores (7.1%).

Aparte de la autonomía financiera, es fundamental la independencia de los jueces, por lo que resulta importante establecer, si existe o no una carrera que les permita la estabilidad de tal manera que no deben estar recurriendo al poder político para permanecer en el cargo. El artículo 158 de la Constitución Política señala que los Magistrados (Ministros) de la Corte Suprema de Justicia, se nombran por períodos de 8 años y que se consideraran automáticamente reelectos, salvo que, dos terceras partes de los Diputados de la Asamblea Legislativa, voten en su contra. La elección de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, actualmente requiere de 38 votos, o sea 2/3 partes del total de los Diputados de la Asamblea Legislativa. Desde el año 1949, en que fue promulgada la actual Constitución, no se ha producido ningún caso de no reelección de un Magistrado. Se ha establecido recientemente un sistema de selección, que se hace mediante concurso público, en el que se otorga puntaje a diferentes componentes como es: los estudios de posgrado, las publicaciones, la docencia. Además los postulantes deben contestar un extenso cuestionario que refleja su forma de pensar. De este concurso se elabora una terna que es la que finalmente es sometida al plenario legislativo. En cuanto a los demás jueces, existe un Estatuto de Carrera Judicial, mediante el cual los nombramientos de todos los administradores de justicia, desde el juez 1 hasta el juez de casación, se realiza mediante concurso públicamente anunciado y administrado por un Consejo de la Judicatura.

Actualmente, existe la Defensoría del Usuario. También se cuenta con el Tribunal de la Inspección Judicial, que es el encargado de recibir y tramitar todas las denuncias contra los jueces de la República y demás funcionarios del Poder Judicial, a excepción de los Magistrados, cuyas causas disciplinarias se tramitan en el seno de la Corte Suprema de Justicia.

El Poder Ejecutivo ha sido y es respetuoso de los fallos de los Tribunales. Hace unos años el Ex Presidente, don Luis Alberto Monge, confirmó ese respeto. En efecto, un periodista deseaba tener una copia de un informe rendido por un Ministro al señor Presidente de la República. Por ser materia muy sensible la relacionada con el informe se le negó aduciéndose que se trataba de “secreto de Estado”; el perjudicado estableció un recurso de amparo el cual fue acogido por la Corte Suprema de Justicia y el Presidente, de inmediato, ordenó la entrega del documento solicitado al periodista y, posteriormente, en gesto de gran hidalguía y de reconocimiento a la autoridad de la Corte, e interpretando, sin duda, el sentir del ciudadano otorgó al Magistrado que redactó la sentencia, el premio sobre la libertad de expresión.

## **2. Costa Rica: País sin ejército y neutral**

Costa Rica es un país pacífico por naturaleza, que voluntariamente se ha desarmado, cuya seguridad descansa en la vigencia del Derecho Internacional y que se ha declarado neutral.

El 1 de diciembre de 1948, José Figueres Ferrer, quien al término de una Guerra Civil tenía todo el poder en sus manos, en gesto histórico, disolvió el ejército y simbólicamente destrozó una almena del principal cuartel existente al que de inmediato dedicó a sede del Museo Nacional. La Asamblea Nacional Constituyente posteriormente incluyó en la Constitución promulgada el 7 de noviembre de 1949, actualmente en vigencia, a iniciativa de la Junta presidida por Figueres el artículo 12 que es lo que interesa dice:

*“Se proscribe el ejército como institución permanente, para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesaria. Solo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán*

*siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva”.*

Como país pequeño y de limitados recursos la existencia del ejército era un lujo y un riesgo para su sistema democrático. Para la defensa de una agresión externa, Costa Rica confía en los mecanismos de solidaridad interamericana como el Pacto Regional de Seguridad Colectiva y el Tratado Interamericano de asistencia recíproca los que funcionaron en forma adecuada y eficiente cuando el país sufrió agresiones de Nicaragua en 1948 y 1955 lo que no ocurrió con igual rapidez en ocasión de otro problema similar en 1978 con el mismo vecino; al final el órgano de consulta falló a favor de Costa Rica; sin embargo, ya la amenaza de invasión había sido conjurada con acciones solidarias de los gobiernos de Panamá y Venezuela que proporcionaron armamento o destacaron flotillas de aviones.

Además, Costa Rica ha sido y es una nación neutral. En efecto, se ha sostenido que desde los primeros años, de su independencia ha sido neutral, aunque no mediante una proclama expresa como ocurrió el 17 de diciembre de 1983 fecha en la cual el Presidente Luis Alberto Monge, en forma solemne proclamó la Neutralidad, perpetua, activa, y no armada.

## **B. Circunstancias políticas que han obstaculizado las reformas integrales del código de trabajo**

La “Reforma Social” como se le ha llamado a la inclusión del capítulo de Derechos y Deberes Sociales en la Constitución, la promulgación del Código de Trabajo, la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social fue obra del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, -llamado por muchos el reformador social de Costa Rica. Por lo tanto, desde esa data, ella se convirtió en la principal bandera del partido político que él lideraba y posteriormente de otros partidos en los que se refundió o que lo sustituyeron. De esta manera cualquier intento de reforma importante o integral de esas leyes o instituciones, automáticamente se convertía, en un atentado a esos movimientos políticos, y a la memoria del Dr. Calderón.

A manera de ejemplo de lo dicho, podemos indicar que en un reportaje titulado “Nuevo Código Laboral a la Asamblea en mayo” publicado en el diario La República de 18 de abril de 1988, al referir la oposición que ha generado el proyecto al que se refiere (el de 1987, impulsado por el Ministro de Trabajo Edwin León Villalobos) se indica que “en alguna medida se ha producido debido a que algunos sectores piensan que se trata de modificar, o destruir, una conquista social que se logró durante la época del Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia”.

En efecto, en apoyo a lo expresado, puede referirse también un reportaje publicado por el diario La República el domingo 3 de mayo de 1992 bajo el título “Sin consenso para el nuevo Código de Trabajo”. Al inicio de éste se destaca lo siguiente: “El temor de que Rafael Ángel Calderón Guardia pierda el papel de reformador del Estado costarricense, es la traba que se antepone a la elaboración de un nuevo Código de Trabajo...”. En el texto se reseña la opinión del Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (a ese momento expresidente de la Asamblea Legislativa y posteriormente, presidente de la República) quien opinó que “esta iniciativa únicamente es encabezada por grupos políticos que pretenden eliminar la paternidad que tiene el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia sobre el vigente y cuyo papel quiere ser borrado como parte de una estrategia de la oposición”.

De manera similar opinó el entonces Vicepresidente de la República, Lic. Germán Serrano Pinto quien aseguró que los últimos cuatro intentos de cambio del Código presentados en la última década han topado con la animadversión de grupos calderonistas que deseen mantener la figura de su líder político.

Por lo expuesto, tanto Rodríguez Echeverría como el Presidente de la Asamblea Legislativa estimaron que sólo era posible realizar reformas parciales al Código.

Eso explica la dificultad o fracaso de los proyectos de reforma integral del Código de Trabajo y porque los cambios que a ésta se le han introducido han sido por leyes específicas en materias muy puntuales. El Calderonismo, aunque en la última elección disminuyó en forma importante su caudal político sigue manteniendo, de hecho, a través de sus diputados, un poder de “veto”.

### **C. El papel de la jurisprudencia: ¿flexibilidad o rigidez? (referencia a algunos fallos emblemáticos)**

Se ha dicho que, “sin jueces flexibles no hay derecho flexible”<sup>63</sup>. Por lo que veremos, eso pareciera ser básicamente la situación en Costa Rica.

El papel que han venido desempeñando los tribunales fue muy bien apreciado por el laboralista Lic. Oscar Bejarano Coto cuando en un artículo periodístico<sup>64</sup> indicó que el Código de Trabajo sufre de “arteriosclerosis jurídica” y que como no ha habido, -ni la habrá-, suficiente fuerza política y conocimiento social de la necesidad de un cambio integral y coherente de la ley laboral en nuestro país, se ha encargado de esa función el Poder Judicial; de toda suerte siempre se ha afirmado que la ley no es lo que esta dice, ni lo que los legisladores quisieran que dijera, sino lo que los jueces dicen... Ya que los jueces de nuestro país a falta de acción legislativa, se han encargado de reformar la ley laboral, yendo más allá de la simple aplicación o interpretación de su letra, y esto es válido tanto para el juez común u ordinario como para el constitucionalista”<sup>65</sup>.

También de previo a comentar, a manera de ejemplo, algunos fallos emblemáticos de altos tribunales, que inciden en el tema en estudio resulta interesante conocer, que independientemente de las consecuencias flexibilizadoras de esas decisiones la Sala Segunda fijó su posición al indicar que flexibilizar o no, era una opción política que correspondía al legislador, al manifestar:

“La Flexibilización del Derecho Laboral y los Jueces: Una de las características del derecho del trabajo en el mundo actual, en la era de globalización, es la flexibilidad en las relaciones laborales, que busca eliminar “rigideces” o “protección” en el campo laboral en busca de mayor competitividad o cuando menos, la creación de empleo o el mantenimiento del nivel existente. Una de esas manifestaciones consiste en la utilización, cada vez con más frecuencia, de contratos de

<sup>63</sup> Sagardoy Bengoechea, Juan Antonio, “Hacia una concepción positiva de la flexibilidad laboral” en Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1º Edición 1990, pág. 280

<sup>64</sup> Rediseñando la Ley Laboral”, Semanario El Financiero, 15-21 de marzo de 1999, pág. 29.

<sup>65</sup> Don Oscar detalla como ejemplo de lo expresado que la Sala Constitucional ha anulado importantes normas del Código de Trabajo, entre estas, el artículo 13, que limitaba la mano de obra extranjera en relación con la nacional en las empresas del país; la que aceptó la constitucionalidad del inciso 1) del artículo 81, que señala el despido por cualquier falta grave genérica e indefinida, aparte de las expresamente señaladas; la anulación de las prescripciones cortas de un mes para plantear juicio por los trabajadores despedidos, o de tres meses para la prescripción de derechos legales (arts. 604 y 607), imponiendo un único plazo de seis meses a partir de la terminación del contrato, y declarando que nada prescribe mientras esté vigente el mismo; la anulación de ciertas normas de la huelga ilegal con un nuevo criterio todavía en espera por falta de redacción del fallo, pero abriendo la posibilidad de la huelga legal; la defensa de las libertades sindicales con aplicación de los convenios 87, 98 y 135 de la O.I.T; la anulación de los procedimientos de conciliación y arbitraje en el sector público; y otros similares. La Sala Segunda de la Corte, la llamada sala laboral por conocer en última instancia de esta materia, no se ha quedado rezagada; ha sentado importantes jurisprudencias como la que protege a la mujer embarazada contra despidos desde el primer día de trabajo, eliminando así el llamado período de prueba de tres meses, o estableciendo criterios para el despido de faltas menores como ausencias o llegadas tardías, y aún fijando plazos para avisos entre trabajadores y empleadores, como en el caso del embarazo alegado por la trabajadora, o el reclamo de un trabajador por algún incumplimiento patronal de previo a tomar acciones que rompan el contrato, caso en que se ha fijado un plazo de 15 días que no establece la ley.

servicios profesionales en vez de contrataciones de índole laboral. Flexibilizar o aún desregularizar, por un lado, o mantener los actuales niveles de cobertura, es una opción política que no compete a los jueces definir sino al legislador y a las partes sociales. Pero si tienen los administradores judiciales, como obligación, el interpretar este panorama confuso, que amplía el ya de por sí difícil y complejo campo de la definición de las fronteras del derecho de trabajo. En esa labor se debe poner especial empeño, con todas las dificultades que ello conlleva, en verificar, la auténtica realidad, laboral o no, de una determinada relación, en defensa del carácter protector del Derecho del Trabajo, aún no modificado en nuestro país de tal manera que no se traslade a la instancia jurisdiccional una labor que no le compete y que la determinación de la naturaleza de la relación en examen sea el fruto de su auténtica realidad surgida de los detalles de la prestación cada uno de los cuales, por sí, puede inclinar el fiel de la balanza.” (Voto 036-99 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las catorce horas cuarenta minutos del dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y nueve).

Aunque en algún fallo específico, que comentaremos, relativo al plazo de la vigencia de los derechos emanados de una convención colectiva, hizo referencia a la flexibilidad.

No obstante, la toma de posición sobre la flexibilidad de la Sala Segunda, veremos con la referencia a diversos fallos de las Salas Constitucional y Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que probablemente la observación del Lic. Bejarano Coto, ha resultado profética, pues en ocasiones han tenido que suplir la inacción del legislador.

## **1. De la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**

### **a) *Rango de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables a la República.***

Sin duda entre los votos más emblemáticos de la Sala Constitucional, deben incluirse un conjunto de sentencias que, sin referirse expresamente a los derechos laborales, si tiene un gran impacto en ellos por cuanto se refiere a los Derechos Humanos fundamentales y como sabemos, muchos de ellos (libertad sindical, huelga...) son a su vez, derechos laborales.

En el criterio de dicha Sala, el concepto de “instrumento internacional” abarca no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional “sino cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país. Así la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de diciembre de 1948) por su carácter y naturaleza, no ha necesitado de los trámites constitucionales de aprobación, para entenderse como vigente y con la fuerza normativa que le otorga la materia que regula...”<sup>66</sup>

También ha reconocido que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen pleno valor en el país<sup>67</sup> y que tratan de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales “tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que se otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la constitución<sup>68</sup>.”

### **b) *Sobre la libertad sindical***

Uno de los aspectos que históricamente ha sido cuestionado por el movimiento sindical costarricense es la falta de protección de la libertad sindical. Desde su creación (1989) la Sala Constitucional, por la vía de recurso de amparo o con ocasión de acciones de constitucionalidad,

<sup>66</sup> Sentencia No. 9685 de las 14:56 horas de 1 de noviembre de 2000.

<sup>67</sup> Ibid

<sup>68</sup> Ibid

fue definiendo los alcances de ese derecho fundamental hasta concluir, en el conocido Voto 5000 y, unos años más tarde, con la introducción de la noción de servicio esencial a propósito del ejercicio del derecho de huelga.

En efecto la Sala se pronunció en aspectos como los siguientes:

Indicó que los procedimientos administrativos en materia de protección de la libertad sindical, no deben tener una duración superior a dos meses<sup>69</sup>; constituye violación a la libertad sindical desafiliar de un sindicato a un trabajador sin su autorización<sup>70</sup>; no deducir la cuota sindical a que está obligado por ley el empleador<sup>71</sup>; la eliminación de una licencia sindical con violación del debido proceso<sup>72</sup>; no tramitar las solicitudes de desafiliación que hicieron algunos trabajadores<sup>73</sup>; continuar rebajando las cuotas, no obstante la renuncia del afiliado<sup>74</sup>; rebajar cuotas a personas no afiliadas al sindicato<sup>75</sup>; suspender derechos de algunos asociados sin respeto del debido proceso<sup>76</sup>; ordenar al empleador no rebajar las cuotas sindicales a una afiliada para que perdiera, por morosidad, su condición de tal<sup>77</sup>; dejar de rebajar sin autorización del trabajador la cuota sindical<sup>78</sup>. Asimismo, se sancionó que un trabajador fuera expulsado del sindicato con violación del debido proceso<sup>79</sup>. También, la negativa a inscribir un nombramiento de un dirigente sindical por parte del Registro Público respectivo, atenta contra la libertad sindical<sup>80</sup>. Se dijo que la restricción del derecho de reunión y limitación del derecho de “afichaje” es contrario a la libertad sindical<sup>81</sup>, así como la violación de la libertad de organización<sup>82</sup>. También ha dicho el Tribunal que no se puede por vía de amparo anular una asamblea de un sindicato<sup>83</sup>. Igualmente que la suspensión de la inscripción de la junta directiva de un sindicato equivale negarle su existencia jurídica<sup>84</sup>.

El 8 de octubre de 1993 se produce el voto 5000. El Tribunal de Constitucionalidad, en un fallo histórico, al resolver un recurso de amparo de unos representantes de trabajadores (no eran propiamente dirigentes sindicales sino integrantes de un Comité Permanente de Trabajadores) ordenó su reinstalación por considerar que habían sido despedidos por su actividad como representantes de los trabajadores.

La resolución tiene como fundamento la violación de la libertad sindical y se funda en normas constitucionales, pactos y convenios internacionales (artículos 25 y 74 de la Constitución Política, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, mayo de 1942), la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, diciembre de 1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (New York, diciembre de 1966) la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José, noviembre de 1969), los Convenios 87, 98 y 135 de la OIT), lo que nos demuestra la efectiva y trascendental aplicación de ese derecho fundamental, en el orden jurídico interno. El Tribunal, en sus consideraciones, estableció la presunción de que en estos casos la causa real del despido injustificado de un trabajador, y por lo tanto, con el pago de las

<sup>69</sup> Sala Constitucional voto No. 2298.

<sup>70</sup> Sala Constitucional voto 0521-95.

<sup>71</sup> Sala Constitucional voto 1036-94.

<sup>72</sup> Sala Constitucional voto 2261.

<sup>73</sup> Sala Constitucional voto 3580-93.

<sup>74</sup> Sala Constitucional voto 3580-93.

<sup>75</sup> Sala Constitucional voto 2648-93.

<sup>76</sup> Sala Constitucional voto 6070-93.

<sup>77</sup> Sala Constitucional voto 2309-91.

<sup>78</sup> Sala Constitucional voto 3579-93.

<sup>79</sup> Sala Constitucional voto 4419-95.

<sup>80</sup> Sala Constitucional voto 4496-93.

<sup>81</sup> Sala Constitucional voto 6629-93.

<sup>82</sup> Sala Constitucional voto 3434-92.

<sup>83</sup> Sala Constitucional voto 837-91.

<sup>84</sup> Sala Constitucional voto 7189.

indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo, era la pertenencia al sindicato. Sea, la libertad del empleador de despedir libremente a sus trabajadores, se ve limitada, si la razón última del despido es la represalia antisindical.

Otra decisión importante de la Sala Constitucional, dentro del tema de la libertad sindical, ahora en su vertiente del derecho de huelga, se refiere a un cambio de la mayor trascendencia en relación con los límites de este derecho. En efecto, el artículo 61 de la Constitución Política reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga “salvo en los servicios públicos de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley. El Código de Trabajo consideró servicio público a una importante y significativa gama de actividades y parecía muy difícil una variación de tal concepto. Sin embargo, la Sala cambió la noción de “servicio público” por la de “servicio esencial”. Este concepto está muy claramente definido por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T en el sentido de que son los que afectan la vida, la salud o la seguridad de las personas. Sin embargo, la Sala no definió en concreto (o dentro de la línea de la O.I.T) la noción de servicio esencial y lo dejó en manos del juez ordinario. Con esta decisión se produjo el cambio más importante para el efectivo ejercicio del derecho de huelga, pues ahora puede recurrir a esta medida de presión las personas que laboran para el Estado, sus instituciones, los que desempeñen labores agrícolas, pecuarias o forestales.

### *c) La prescripción de los Derechos Laborales*

Tal como se refirió, en detalle, en el punto II-10, la Sala mediante la sentencia N° 5969 de 15 de noviembre de 1993, estableció que respecto de los derechos de los trabajadores, la prescripción no corría durante la vigencia de la relación laboral, sino a partir de su término. Podemos apreciar la trascendencia de lo anterior, cuando aplicando ese principio, la Sala Segunda reconoció a una trabajadora diferencias de salario mínimo de más de 49 años.

## **2. De la Sala Segunda (o social) de la Corte Suprema de Justicia**

### *a) Protección de la mujer embarazada o en período de lactancia.*

La jurisprudencia de esta Sala ha venido a reforzar significativamente la protección de la mujer embarazada o en período de lactancia así:

- La protección comprende aún el período de prueba.
- La exigencia de la presentación de prueba del estado de embarazo no es un requisito solemne cuya falta tenga como consecuencia la pérdida de la protección. Solo es probatorio y puede presentarse aún en juicio.
- Si al momento del despido la trabajadora alega encontrarse embarazada el empleador debe suspender el despido y darle un plazo razonable para que aporte la prueba necesaria.
- El no seguir el procedimiento de autorización ante el Ministerio de Trabajo, tiene como consecuencia que el despido sea nulo.
- El despido nulo de la trabajadora embarazada o lactante da derecho a ésta a pedir la reinstalación y el pago de los salarios caídos del período que cubre del día del despido al de la readmisión al empleo.

### *b) Protección de la Libertad sindical.*

El voto 42 del 11 de febrero de 1998 de la Sala Segunda (Sala Social) de la Corte Suprema de Justicia.

Este voto se origina en un juicio en el que un trabajador de una empresa autogestionaria alega que fue despedido injustificadamente, con el pago de sus indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo, porque ocupaba el puesto de secretario general de un sindicato en formación, lo que se probó. El Tribunal ordenó su reinstalación con el pago de todos los salarios caídos.

La sentencia es muy importante, porque era el primer caso que resolvía la Sala Segunda, aplicando las disposiciones de la ley de 1993, sobre la protección de los derechos sindicales (artículos 363 a 368 del CT). El razonamiento del fallo se hizo con fundamento en el Convenio 135 de la OIT y haciendo un extenso análisis doctrinario de las prácticas laborales desleales, con base en la doctrina anglosajona. Posteriormente, la misma Sala Segunda, ha dictado más de diez fallos similares respecto de empresas públicas y privadas diversas<sup>85</sup>, contribuyendo así a consolidar una jurisprudencia pacífica y reiterada al respecto.

c) *Zonas grises: outsourcing y mecanismos similares.*

Entre diferentes modalidades que han impactado el mundo del trabajo, se encuentran los que tienen como finalidad reducir el tamaño de la empresa a lo esencial recurriendo al “outsourcing”, “tercerización” o “externalización”. El uso de tales alternativas de organización no presentan problemas en tanto sean verídicas y auténticas. Pero en la práctica, por ignorancia o por mala fe, se usan en forma tal que conforman una violación a los derechos laborales. Entonces en este contexto se ha generado una amplia jurisprudencia, como veremos a continuación que ha defendido los derechos laborales con fundamentos en nociones del “contrato realidad” y “indubio pro-operario”, definiendo a su vez el marco en que procede la “tercerización”.

En efecto en la sentencia No. 546-04, recientemente reiterada en la No. 809-07 se señalaron una serie de indicios de posible laboralidad basados en el informe de la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el 2003, donde se presentaron una serie de criterios o parámetros, utilizados en distintos ordenamientos jurídicos, que podrían ayudar a diferenciar entre un trabajador dependiente y uno autónomo. Así, se han enunciado las siguientes características como propias de los trabajadores independientes o por cuenta propia: a) es propietario de su propio negocio; b) está expuesto a riesgos financieros por el hecho de que debe soportar el costo de rehacer todo trabajo mal hecho o de inferior calidad; c) asume la responsabilidad por las inversiones y la gestión de la empresa; d) se beneficia pecuniariamente de la bondad de la gestión, programación y correcta realización de los trabajos encomendados; e) ejerce el control sobre los trabajos que hay que realizar y sobre cuándo y cómo se llevan a cabo y determinar si debe o no intervenir personalmente en el cometido; f) tiene la libertad de contratar personal, con arreglo a sus condiciones, para realizar las labores a las que se ha comprometido; g) puede ejecutar trabajos o servicios para más de una persona simultáneamente; h) proporciona los materiales necesarios para realizar el trabajo; i) proporciona el equipo y las máquinas necesarios para desarrollar el trabajo; j) dispone de locales fijos donde funciona su razón social; k) calcula el costo del trabajo y fija el precio; l) dispone de sus propios contratos de seguro; y, m) ejerce control sobre las horas de trabajo realizadas para llevar a cabo el cometido<sup>86</sup>.

Con base en esos criterios recogidos por la O.I.T y en los principios del Derecho Laboral citados se ha generado una amplísima jurisprudencia que ha definido como laboral y no independiente, relaciones como las siguientes: Contrato de Comisión para la venta de gas licuado de petróleo<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Los fallos son los siguientes: 787 del 2000; 983 del 2000; 226 del 2001; 412 del 2001; 668 del 2001; 697 del 2001; 536 del 2002; 389 del 2003; 443 del 2003; 495 del 2003 y 629 del 2003.

<sup>86</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, El ámbito de la relación de trabajo, Informe V, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2003, pp. 66-67.

<sup>87</sup> Voto No. 296-04.

Médico de empresa<sup>88</sup>. Profesor de tenis<sup>89</sup>. Fotógrafo en Hotel<sup>90</sup>. Enfermero<sup>91</sup>. Taxista<sup>92</sup>. Pianista<sup>93</sup>. Junta bolas o “caddies”<sup>94</sup>. Trabajadores de taller de enderezado y pintura<sup>95</sup>. Promotores de venta<sup>96</sup>. Encargado de “encalar” la cancha de un estadio<sup>97</sup>. Venta de productos veterinarios y cobro de facturas<sup>98</sup>. De los artistas<sup>99</sup>. De los cuidacarros<sup>100</sup>. Venta y cobro de servicios farmacéuticos<sup>101</sup>. De los pescadores<sup>102</sup> y Deportistas<sup>103</sup>.

d) *Vigencia temporal de la convención colectiva de trabajo.*

En relación con el tema de la vigencia temporal de la Convención Colectiva se produjo una sentencia que podemos considerar como emblemática, por cuanto en su fundamentación se hizo referencia a que lo resuelto estaría conforme con las teorías de la flexibilidad. Hasta a donde se ha podido determinar esto es el único fallo en tal sentido.

Con anterioridad al fallo se consideraba que las cláusulas normativas de una convención colectiva se incorporaban “ad infinitum” a los contratos individuales de trabajo de los trabajadores beneficiados por dicho pacto. La sentencia de comentario estableció que la vigencia de dichas cláusulas era temporal durante la vigencia de la convención.

## **D. El papel de las normas internacionales del trabajo (impacto del comercio internacional en los derechos humanos)**

En el contexto del análisis que se viene realizando, una de las vertientes que resulta interesante examinar es ver cuál es el impacto que ha tenido la relación entre el Comercio Internacional y las Normas Internacionales del Trabajo. Respecto de la flexibilidad o de la rigidez.

Este es un tema que ha tenido presencia en el mundo del trabajo desde hace muchos años. En efecto, a través de diversos mecanismos bilaterales o multilaterales e iniciativas privadas, se ha establecido una relación entre los derechos laborales fundamentales y el comercio internacional de tal manera que el respeto de un mínimo de estándares laborales es requisito para acceder a los mercados.

En el caso de Costa Rica presenta un interés especial porque es un país que se ha beneficiado del Sistema de Preferencias Arancelarias y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos de América<sup>104</sup>. Para tener el libre acceso a ese mercado el país interesado debe proteger los derechos de los trabajadores, internacionalmente reconocidos, que son el derecho a la libre asociación, el derecho a organizar sindicatos y a la contratación colectiva, el derecho a un salario mínimo, a la limitación de la jornada de trabajo, o la seguridad y a la salud del centro de trabajo y la fijación de una edad mínima para el trabajo de menores.

<sup>88</sup> Voto 330-04.

<sup>89</sup> Voto 352-04.

<sup>90</sup> Voto 386-04.

<sup>91</sup> Voto 488-04.

<sup>92</sup> Voto 489-04.

<sup>93</sup> Voto 558-04.

<sup>94</sup> Voto 802-04.

<sup>95</sup> Voto 656-04.

<sup>96</sup> Voto 548-03.

<sup>97</sup> Voto 548-03.

<sup>98</sup> Voto 439-03.

<sup>99</sup> Votos 310-03 y 558-04.

<sup>100</sup> Voto 206-01.

<sup>101</sup> Voto 27-03.

<sup>102</sup> Voto 88-98.

<sup>103</sup> Votos 64-97, 319-07, 224-93, 292-99, 221-93, 402-96, 273-98, 158-94, 136-96 y 760-04.

<sup>104</sup> El país también se beneficia del Sistema de Preferencias Plus de la Unión Europea.

Para determinar si se cumplen las condiciones a que se sujeta el otorgamiento de los beneficios del GSP, la ley prevé que se practique una revisión anual de la conducta laboral de los Estados beneficiarios. La dirección del proceso de revisión está a cargo de la oficina del USTR por medio de un subcomité del llamado Comité de Política Comercial (conocido por sus siglas en inglés como TPS) que está compuesto por delegados de los Ministerios de Trabajo, de Comercio, de Estado, de Agricultura y del Consejo de Seguridad Nacional, coordinados por un representante del USTR.

En la práctica, la revisión anual sólo se practica en relación con aquellos países contra los que se ha presentado denuncia de que no están realizando esfuerzos para proteger los derechos del trabajador internacionalmente reconocidos.

Dicha revisión consta de dos etapas: Una, en que se analiza la denuncia para determinar si ofrece razones de peso para justificar se abra el proceso de revisión contra un Estado beneficiario, y la segunda, en que se analiza a fondo la conducta laboral del país cuestionado.

En este contexto, en 1993, ocurren una serie de importantes sucesos: los sindicatos presentan una queja ante los órganos de control de la O.I.T, entre otras materias, por violación de los convenios sobre Libertad Sindical; la AFL-CIO demanda a Costa Rica ante la USTR por que alega que Costa Rica no protege los derechos internacionales reconocidos a los trabajadores; la Sala Constitucional dicta el Voto 5000 y se promulga la ley que entre otras materias, incluye el capítulo de Garantías Sindicales. Como todo ocurre en 10 meses y aunque estén íntimamente relacionadas, comentaremos por separado cada uno de esos sucesos.

#### **a) La Queja ante la O.I.T.**

El 11 de enero de 1993, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, respaldada por la CIOLS (Confederación Internacional de Organizaciones Libres Sindicales), planteó ante el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T una queja, en la que acusó al Gobierno de Costa Rica de violación a “todos los Convenios de la O.I.T, y en forma particular a los Convenios números 87 y 98...”, los cuales garantizan la libertad y protección sindicales.

Esta queja retoma la acusación que, desde 1988, la Confederación Rerum Novarum planteara contra Costa Rica ante la O.I.T, por violación al Convenio No. 87 de ese organismo.

Básicamente, se acusa a Costa Rica de:

- No garantizar la protección al fuero sindical.
- Mantener en condición desigual al sindicato frente a otras “organizaciones no auténticas de trabajadores, como es el caso de los solidaristas”.
- No procurar un adecuado mecanismo de discusión y resolución de conflictos colectivos, al haber prohibido los laudos arbitrales en el sector público.
- Inhibir el derecho a la huelga.
- Permitir el despido injustificado y la causal de la “falta grave” sin responsabilidad patronal.

No obstante que no se envió la memoria anual y que se presentó una memoria tardía, se evitó un párrafo especial; para evitarlo el Ministro de Trabajo y Seguridad Social asumió una serie de compromisos a saber:

- 1- “Garantizar que las asociaciones solidaristas no asuman actividades sindicales”, para lo cual se compromete a presentar a la Asamblea Legislativa una modificación a la Ley

- 6970 de Asociaciones Solidaristas, mediante la cual se prohibía a estas organizaciones la participación directa e indirecta en contrataciones colectivas de naturaleza laboral.
- 2- “Garantizar una protección eficaz contra toda forma de discriminación antisindical”, para lo cual el Ministro se comprometió a impulsar:
- El proyecto de Ley de reforma a varios artículos del Código de Trabajo, así como la Ley Orgánica del Ministerio, con el objetivo de actualizar las multas.
  - El Proyecto de Ley sobre Empleo Público.
  - El Proyecto de Ley Sobre Capitalización Laboral y Democratización Económica.
  - El Proyecto de Ley sobre Prácticas Laborales Desleales y Tutela de los Derechos Sindicales.
- 3- “Garantizar la eliminación de toda desigualdad de trato entre asociaciones solidaristas y sindicatos”, para lo cual se impulsará:
- El Proyecto de Ley de Capitalización Laboral y Democratización Económica.
  - Proyecto destinado a equiparar el número de trabajadores requerido para constituirse entre sindicalismo y solidarismo.
  - Derecho de los dirigentes sindicales a reunirse en las plantaciones.
  - Derecho a huelga de los sindicatos.
  - Derecho de sindicación de los trabajadores de las pequeñas empresas agrícolas y ganaderas.

Posteriormente, ante el Plenario de la Comisión de Normas de la O.I.T, el Ministro se comprometió a:

- Adherirse al Sistema de Control de la O.I.T.
- Atender y brindar colaboración a la Misión de Contactos Directos de la O.I.T que estará visitando nuestro país para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos.
- No suscribir ningún acuerdo que no sea acordado tripartidamente entre Gobierno, trabajadores y empresarios.
- Mejorar expectativas de indemnización en caso de despido con justa causa, con la posibilidad del manejo de los fondos de cesantía.

La misión de contactos directos se efectuó del 4 al 8 de octubre de 1993. En el informe del Profesor José Vida Soria, se expresó:

- “1-)El Gobierno ha puesto de relieve inequívocamente su voluntad de poner la legislación en conformidad con los Convenios ratificados por Costa Rica en materia de libertad sindical y negociación colectiva y, con la asistencia técnica de la O.I.T, ha tomado medidas consistentes para dar cumplimiento a la totalidad de los comentarios y observaciones de los órganos de control de la O.I.T (Comisión de Expertos y Comité de Libertad Sindical) al respecto.
- 2-) Estas medidas han dado lugar a varias leyes, directrices administrativas y proyectos de ley. En ese sentido, sin desdeñar las deficiencias que ha habido en cuanto a la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de tales textos, puede afirmarse que se han superado siete de las diez cuestiones planteadas por los órganos

de control de la O.I.T y existen además dos proyectos de ley cuyo contenido recoge ya sus recomendaciones sobre dos cuestiones más. Entre los logros conseguidos merecen destacarse tres que marcan un hito en la historia del Derecho sindical costarricense: la despenalización de la huelga de los funcionarios y empleados públicos, la protección legal contra los actos de discriminación antisindical y el reforzamiento de las garantías legales para que las asociaciones solidaristas no asuman funciones sindicales”.

El 2 de noviembre la Comisión de Normas de la O.I.T emitió un comunicado demostrando su satisfacción con las reformas legislativas aprobadas.

#### **b) La demanda de la AFL-CIO ante la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR)**

El 1 de junio de 1993 la Federación Americana del Trabajo -Congreso Internacional de Organizaciones (conocida por sus siglas en inglés como la AFL-CIO) pidió a la oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), la suspensión de los beneficios que, de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI), había venido disfrutando Costa Rica desde que el otorgamiento de tales beneficios fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos.

La AFL-CIO fundó su petición contra nuestro país en el supuesto de que Costa Rica no había tomado, ni estaba tomando, los pasos necesarios para asegurar el respeto a los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos.

Según la demanda planteada por la AFL-CIO ante las oficinas del USTR, Costa Rica debía ser privada de los beneficios otorgados por los Estados Unidos de acuerdo con el GSP y la CBI, porque tanto en su legislación como en sus prácticas laborales: 1) se discriminaba contra los sindicatos a favor de las asociaciones solidaristas; 2) no se protegía a los trabajadores contra la persecución patronal cuando intentaban organizar sindicatos o cuando pretendían negociar colectivamente convenciones laborales; y 3) se negaba a los trabajadores del sector público el derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo.

Estas imputaciones coincidían con las que en 1989 había hecho ante la O.I.T la Confederación Internacional del Sindicalismo Libre (ICFTU). Pero en junio de 1993 las circunstancias políticas habían variado en los Estados Unidos. Porque la influencia de la AFL-CIO, progresivamente disminuida durante los 12 años de predominio de los Republicanos en la Casa Blanca, se había reforzado con el triunfo de los demócratas, ya que la misma AFL-CIO había sido una importante financiadora de la campaña electoral del ahora Presidente Clinton, quien, además, necesitaba del apoyo de las organizaciones sindicales para lograr la aprobación del programa de salud, que había constituido la más importante promesa de la campaña electoral del nuevo presidente.

El embajador de Costa Rica en los Estados Unidos consideró que seguramente habría una condenatoria “a menos de que se aprobaran rápidamente reformas laborales”.

Como tales reformas no avanzaban el 5 de octubre de 1993, se le comunicó al Gobierno de Costa Rica que la demanda de la AFL-CIO había sido aceptada en la primera etapa procesal y que se iniciaría de inmediato la segunda etapa de revisión de la conducta laboral de Costa Rica fijándose el inicio de audiencias para el 18 de noviembre de 1993.

El 27 de octubre de 1993 fue aprobada la reforma laboral y pocos días antes la Sala Constitucional había emitido el Voto 5000.

Luego de superar negociaciones entre el gobierno y los sindicatos costarricenses sobre los alcances de la reforma laboral y audiencias con la AFL-CIO, el 17 de noviembre la referida central

sindical comunicó al Presidente del Subcomité del GSP su decisión de retirar su demanda contra Costa Rica manifestando que “Costa Rica esta comprometida a seguir una política y un programa para asegurar a sus trabajadores los derechos laborales internacionalmente reconocidos”. Con base en esa nota el subcomité dio por terminada su revisión.

### **c) La Reforma legal (Expediente No. 11796) Garantías sindicales y otras**

El 14 de setiembre de 1993 la Asamblea Legislativa aprobó una moción para que una Comisión Especial Legislativa estudiara y dictaminara sobre los proyectos de Ley que constan en los expedientes No. 11273 (adición de un inciso d) al artículo 8 de la Ley de Asociaciones Solidaristas); No. 11.782 (reforma a la Ley de Asociaciones Solidaristas) y No. 11176 (reforma al Código de Trabajo y a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo), relacionados con el tema de la libertad y la organización sindical en nuestro país.

En el dictamen de esa Comisión se hace referencia como origen de la reforma legislativa la queja ante la O.I.T y la denuncia ante el USTR.

La Comisión decidió unir en un único expediente los proyectos referidos y además incluyó normas sobre el fuero sindical.

El dictamen afirmativo unánime fue rendido el 11 de octubre de 1993.

### **d) El Voto 5000 de la Sala Constitucional**

La importancia y trascendencia por su fecha, contenido y alcances fue expuesto al tratar el punto IV.C.1.b.

La situación ahora puede definirse como más compleja con la vigencia del protocolo laboral al Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá y el Capítulo 16 (laboral) del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y la República Dominicana (CAFTA-RD).

En efecto, en dicho Tratado, a grandes rasgos, se establece un marco de normas y principios que promueven la protección y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, a través de la observación y aplicación de la respectiva legislación laboral de los países firmantes.

En el Artículo 16-1, las partes reafirman sus obligaciones como miembros de la OIT, y los compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998. Dan cuenta del reconocimiento y protección de esos derechos, por parte de la legislación interna, y también, se establece el derecho de cada parte de adoptar sus propias normas laborales, las cuales deberán respetar los derechos laborales internacionalmente reconocidos con el compromiso de mejorarlos. Todo en el sentido del reconocimiento de los convenios como “norma mínima” y de orden público en los términos del Artículo 19 de la Constitución de la OIT.

El Artículo 16.8 comprende las definiciones, siendo muy importante, la de legislación laboral, en la cual se indica que se trata de las leyes que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales fundamentales internacionalmente reconocidos: derecho de asociación, derecho de organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso obligatorio, fijación de una edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, condiciones aceptables de trabajo, respeto de salarios mínimos, jornada de trabajo y salud ocupacional.

## E. Proyectos de reforma integral al código de trabajo

### a) **Proyecto de Ley “Reforma integral al Código de Trabajo”, Expediente No. 9234 de 8 de marzo de 1982”**

Este proyecto fue elaborado durante la administración de don Rodrigo Carazo Odio, siendo Ministro de Trabajo el Lic. German Serrano Pinto, por una comisión nombrada al efecto integrada por los Lic. Oscar Bejarano Coto, Álvaro Valerio Sánchez, don Antonio Hernández Brenes y por el suscrito. Contó con la asesoría de tres expertos de la O.I.T, Héctor Bartolomé de la Cruz, Geraldo Von Potobsky y Carlos Rocca Roselle. En la carta de remisión del proyecto se indica que se mantienen infinidad de disposiciones vigentes y que sólo se innova “en los campos en que esa necesidad se ha sentido”. Este proyecto no prosperó. Por lo general contenía disposiciones que lejos de flexibilizar, venían a reforzar la protección existente. A manera de ejemplo, en materia de condiciones de trabajo, pretendía lo siguiente:

*“Se reitera el principio de que las jornadas previstas constituyen un máximo legal, que las partes pueden superar contractualmente. Se mantienen los límites actuales; jornadas ordinarias diurnas de ocho horas, nocturnas de seis y mixta de siete horas. Algunos reglas previstas corresponden a la necesidad de resolver los problemas de todos los días: exceso de horas laborales, bajo la forma de horas extraordinarias que, o no se remuneran conforme con la ley, o constituyen un abuso de la fuerza de trabajo de los asalariados. Por ello se dispone la prohibición de ejecutar la jornada extraordinaria en forma permanente, entendiéndose por tal la que se realice durante más de tres días en cada semana de trabajo”.*

El Proyecto solo se refería al derecho de fondo y no al procedimiento.

### b) **Proyecto de Ley de reforma al Código de Trabajo de 1987<sup>105</sup>**

En 1987 se intenta otra reforma integral del Código de Trabajo, incluyendo esta vez también lo relativo a los procedimientos laborales. Este es impulsado por el Ministro de Trabajo Lic. Edwin León Villalobos. Al igual que el anterior no tuvo por finalidad flexibilizar instituciones laborales.

### c) **Proyecto de Ley “Código de Trabajo”. Expediente legislativo No. 11500 de 16 de agosto de 1993**

Este proyecto fue preparado por la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNL) y acogido por su trámite legislativo por el diputado Víctor Evelio Castro Retana. También comprendía la parte sustantiva y procesal. Y corrió igual suerte que los anteriores.

### d) **Proyecto de Ley “Ley de reforma Procesal Laboral” Expediente No. 15990**

Está actualmente en conocimiento de la Asamblea Legislativa. Tiene la particularidad que es un proyecto que se origina en la Corte Suprema de Justicia, y en su génesis participaron los Magistrados y Magistradas titulares, y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, Jueces y Juezas del Trabajo, Especialistas, Académicos, funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, representantes de empleadores y del sector sindical y con la asesoría técnica de expertos de la O.I.T. y la revisión final fue discutida en el seno del Consejo Superior de Trabajo y, en forma concertada, se aprobó versión que es la que conoce la Asamblea Legislativa. Si bien en principio,

---

<sup>105</sup> No obstante que en diferentes documentos se indica que empezó el trámite legislativo y que, como tal, tiene un número de expediente, no me fue posible localizarlo.

como el nombre del proyecto lo indica, solo se pretendía modificar lo relativo a la jurisdicción especial de trabajo, se llegó a la conclusión de que era necesario comprender otros temas: derecho colectivo de trabajo, solución arbitrada de los conflictos jurídicos laborales; simplificación de los procedimientos de arreglo directo, conciliación y arbitraje aplicables a los conflictos económicos y sociales, propios del ámbito laboral; introducción de un procedimiento de calificación de los movimientos huelguísticos; y la solución de los conflictos económicos y sociales en el sector público. Pero aún así, es un proyecto de reforma parcial y no integral.

El proyecto, lejos de flexibilizar podría considerarse que refuerza la protección de los trabajadores. Por ejemplo, reduce el porcentaje de trabajadores que deben apoyar una huelga para que esta sea legal, del 60% al 40%; se reconoce al sindicato la titularidad del derecho de huelga. También, aunque mi opinión es que, la regulación que se dará favorece también al empleador, se establecen procedimientos rápidos para la reinstalación de los trabajadores despedidos que estén protegidos por un fuero, puedan ser sustentados mientras se tramita el procedimiento ordinario, lo que ha sido desde hace muchos años una reivindicación del movimientos sindical.

## V. El surgimiento del tema de la flexibilidad en Costa Rica

### A. Primeras manifestaciones

En reportaje publicado en el semanario *El Financiero*<sup>106</sup> se destaca la opinión del Presidente de la UCCAEP, don Samuel Yankelewitz, en la que señala que las reformas al Código de Trabajo, leyes y fallos de la Sala Constitucional en material “reflejan en conjunto, una tendencia a la rigidez en la relación obrero-patronal, en oposición a la corriente internacional”. Probablemente esa posición del alto dirigente empleador, plantea el inicio de un debate y de muchos intentos flexibilizadores que aún está abierto. En esa misma publicación, en un recuadro y con el título “Puntales de la discordia” se detallan las reformas y sentencias a que se refería el Presidente de la UCCAEP. Ellas son:

- La Sala Constitucional, en sentencia No. 5000-93 del 8 de octubre de 1993, acogió un recurso de amparo que protege a los miembros de un Comité Permanente de Trabajadores despedidos, y establece una serie de principios de protección y garantía a las libertades sindicales.
- La Ley No. 7360 del 4 de noviembre de 1993 reformó el Código de Trabajo, introduce los artículos 363 al 370 en un capítulo III denominado “De la protección de los derechos sindicales”.
- La Sala Constitucional, en sentencias número 5969-93 del 16 de noviembre de 1993, 0280-I-94 del 7 de junio de 1994 y 0078-I-96 del 20 de febrero de 1996, declaró inconstitucional el artículo 607 del Código de Trabajo que establecía una prescripción de 3 meses a los derechos legales de los trabajadores.
- En cuanto a feriados, la Ley No. 7619 del 24 de julio de 1996 aumentó los feriados de pago obligatorio y reformó los artículos 147 y 148 del Código de Trabajo.
- La Ley No. 7641, del 17 de octubre de 1996, reformó el artículo 156 del Código de Trabajo, con lo cual se prohíbe la compensación de vacaciones.

---

<sup>106</sup> 25-31 de agosto de 1997, pág. 23

- Los jueces laborales, interpretando el artículo 82 del Código de Trabajo, han elevado la condenatoria por salarios caídos contra el patrono que no pruebe los hechos del despido de un trabajador, de un mes a seis meses de salario; y la Sala Constitucional declaró esa interpretación constitucional (sentencia No. 4448-96 del 30 de agosto de 1996).
- Más reformas al Código de Trabajo, como al artículo 376 inciso b), que legaliza la huelga en el sector agropecuario y actividades conexas.
- Reforma al artículo 60 de la Constitución Política, que permite tanto extranjeros como dirigentes sindicales.
- Ley No. 7531 sobre las pensiones del Magisterio.
- Aprobación del convenio 110 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T), sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones.
- Aprobación del convenio 154 de la O.I.T, sobre el fomento de la negociación colectiva.
- Transformación del auxilio de cesantía y creación del fondo de capitalización laboral y democratización económica.

En tanto el Director Ejecutivo de la UCCAEP, don Álvaro Ramírez coincidió con el Presidente y destacó otra rigidez derivada de la aprobación de los convenios de la O.I.T por el simple hecho de cumplir sin tomar en cuenta su impacto.

El asesor legal de la ANEP, Lic. Mario Blanco Vado, cuestionó los argumentos de la UCCAEP, calificándolos de “falaces” y de que los empresarios no desean mejorar las condiciones de los trabajadores.

Posteriormente, con ocasión de la instalación en el país de la empresa INTEL y de otras firmas de alta tecnología que compiten en el mercado global con empresas que pueden utilizar, en sus respectivos países, jornadas más flexibles, el tema adquirió nuevo vigor y trascendencia. Y dio origen a una directriz del Ministro de Trabajo y a varios proyectos de ley.

## **B. La directriz administrativa d.m.0095-98 del 12 de enero de 1998**

Mediante la referida directriz, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Farid Ayales Esna, impartió a las direcciones administrativas del Ministerio dicho los criterios interpretativos que debían seguir, en diversas materias a raíz de consultas planteadas por representantes de empresas en proceso de transformación industrial entre ellos “la adecuación de la legislación laboral nacional a las nuevas órdenes mundiales que han transformado los procesos productivos generando un impacto en el fenómeno de empleo”. La finalidad perseguida era satisfacer las necesidades de los empleadores y mejorar las condiciones de empleo para los trabajadores.

Posiblemente la iniciativa del Ministro Ayales constituye el intento más importante por flexibilizar diversos aspectos de las relaciones laborales, con fundamento en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por la vía de una directriz a las autoridades encargadas de fiscalizar el cumplimiento de la ley laboral en vía administrativa, lograr algo, que como se verá luego, no ha habido cómo implementarlo en Costa Rica.

Probablemente debe ubicarse en el contexto de la coyuntura que atravesaba el país con la llegada de una importante empresa transnacional que impactó la economía costarricense, Intel, por el monto de la inversión, la calidad y cantidad de empleos, la atracción de otras empresas, satélite de ésta. Es entendible que en su afán de que la prestigiosa empresa llegara al país que tratará de facilitar su instalación “suavizando” nuestra legislación laboral en temas importantes para el

modelo de gestión empresarial de Intel, más si se toma en cuenta que el país tenía que competir en la atracción de ésta corporación con países en que es conocido que el nivel de protección laboral no es el mejor.

La directriz, se refirió a las siguientes materias:

- sistemas de gestión empresarial y las jornadas de trabajo en el mundo globalizado. Reconoce que se utilizan modelos de gestión empresarial o sistemas de trabajo denominado “4-3” o 2 “4-2”. La directriz considera que la implementación de ellos forma parte de la autonomía del empleador como del trabajador. Estima que esos sistemas incrementan la creación de nuevos empleos, toda vez que la capacidad instalada en la empresa permite su operación las 24 horas del día con diferentes turnos rotativos o alternos que garantizan la integridad física y psíquica emocional del trabajador y además posibilitan utilizar su tiempo personal para compartir con el medio social y familiar.

En cuanto al trabajador considera que “los nuevos sistemas administrativos de producción no encuentran obstáculo en la regulación de la jornada, por cuanto no existe inadecuada interpretación del principio general, sino en la adecuación del principio al nuevo orden económico internacional, en donde el trabajador tiene la oportunidad de contar con mayor tiempo libre para su crecimiento personal (recreación, educación, especialización, cultura, empresas) y disfrute familiar, cumpliendo la jornada máxima semanal que establece la legislación”.

Y concluye, “desde esta perspectiva las jornadas laborales que establece nuestro Código de Trabajo deben adecuarse a las necesidades socio-económicas de los trabajadores y los requerimientos y comportamientos del mercado, a efecto que la aplicación de nuevos modelos de jornadas que cumplan con la dignificación del trabajador, no encuentren obstáculos en interpretaciones antiguas fundamentales en un modelo económico de subsistencia en el entendido claro que esto no implique la violación del espíritu de la legislación”.

- El trabajo nocturno de las mujeres. La directriz considera que es necesario eliminar las interpretaciones restrictivas realizadas con anterioridad por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, evitando la discriminación del trabajo nocturno por razón del género.
- Los reglamentos internos de trabajo. Ratifica que la utilización de este tipo de reglamento es opcional para el trabajador y la directriz privilegia la regulación de aspectos de la contratación deben tratar en los contratos individuales o colectivos.
- La compensación de vacaciones que superan el mínimo de Ley. Si bien reconocen que el mínimo que establece la ley es incompensable, considera que lo que supere ese mínimo es libre para las partes acordar compensarlo en dinero.
- Beneficios que el empleador acredite al trabajador que no constituye salario. Manteniendo un criterio diverso al de los tribunales, estima que las bonificaciones que en dinero efectivo entregue el empleador por las utilidades productivas, no son calificadas como salarios o integrante de este sino que deben ser computadas en forma diferente.
- Sobre el ejercicio del ius-variandi, indica que “la adecuación empresarial a los nuevos órdenes mundiales llamados globalizados, en empresas en operación requiere la variación de los contratos de trabajo que necesariamente implican la aplicación de la potestad patronal mencionada, quedando al escrutinio en cada relación individual la posible afectación de intereses personales del trabajador”.

La regulación de la jornada es central, tanto en la directriz comentada como en proyectos de ley, que referiremos. Por ello estimo importante explicar en que consiste el sistema del “4-3”, “3-4” o “4-2”, y cual es el cuestionamiento legal que se le hace.

La llamada jornada cuatro-tres consiste precisamente en trabajar cuatro días consecutivos de doce horas, y descansar tres días, o trabajar tres días y descansar cuatro. De esa forma se llega a las cuarenta y ocho horas semanales en un caso y a treinta y seis horas en otro<sup>107</sup>.

El problema legal es el siguiente: la Constitución Política y el Código de Trabajo limita a 8 horas diarias y 48 horas semanales la jornada diurna y a 6 y 36, respectivamente la nocturna. En trabajos que no sean pesados, insalubres o peligrosas, la jornada ordinaria puede aumentarse hasta 10 horas. Un sistema que implique laborar 4 días por 12 horas diarias y descansar 3, presenta el problema que implica al menos 2 horas extraordinarias diarias, con el impacto económico que genera; además se estaría trabajado horas extraordinarias en forma permanente, lo que no está permitido.

### C. Los proyectos de ley

#### a) **Proyecto de Ley “Reforma a varios artículos del Código de Trabajo, Ley No. 2 de 26 de agosto de 1993” Expediente No. 14676**

Este proyecto fue presentando por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Bernardo Benavides Benavides. En lo que indica pretendía reformar los artículos 135, 136, 140, 143 del Código de Trabajo y adicionar tres artículos; el 140 bis y 140 ter y el 143 bis.

Se funda el proyecto en la posibilidad que otorga al legislador el artículo 58 de la Constitución Política a establecer excepciones a la jornada prevista en esa norma.

Pretende introducir dos nuevas modalidades de jornada: la de doce horas y la jornada anualizada.

Considera que la primera se puede utilizar en empresas expuestas a variaciones calificadas en el mercado que afectan su producción y abastecimiento, o bien en aquellas donde el proceso debe ser continuo. Tiene como consecuencia la llamada jornada 4-3.

---

<sup>107</sup> En una empresa el sistema es el siguiente; se trabaja con cinco turnos (numerados uno, cuatro, cinco, seis y siete), la empresa trabaja 24 horas al día durante los siete días de la semana en su parte de producción.

-El turno uno es el del personal administrativo, que trabaja de lunes a viernes, de las ocho horas a las diecisiete horas.

-Los turnos cuatro, cinco, seis y siete son los que aplican para quienes se encargan de la producción y de las actividades de soporte directo a la manufactura. Dos de ellos son de día y dos de noche. Todos ellos funcionan con base en semanas impares y pares, con base en las cincuenta y dos semanas calendario, lo cual no se debe leer literalmente, pues para esa compañía la semana empieza el sábado a las siete horas.

-El turno cuatro es un turno de noche. Este turno trabaja durante las semanas impares, de sábado a martes, de las diecinueve horas a las siete horas, y durante las semanas pares, de domingo a martes, de las diecinueve horas a las siete horas.

-El turno cinco es un turno de día. Este turno trabaja durante las semanas impares, de domingo a martes, de las siete horas a las diecinueve horas, y durante las semanas pares, de domingo a miércoles, de las siete horas a las diecinueve horas.

-El turno seis es un turno de noche. Este turno trabaja durante las semanas impares, de miércoles a viernes, de las diecinueve horas a las siete horas, y durante las semanas pares, de miércoles a sábado, de las diecinueve horas a las siete horas.

-El turno siete es un turno de día. Este turno trabaja durante las semanas impares, de miércoles a sábado, de las siete horas a las diecinueve horas, y durante las semanas pares, de jueves a sábado, de las siete horas a las diecinueve horas.

En cuanto a la jornada anualizada permitiría en época de mayor trabajo que la jornada sea hasta de 10 horas y en las de menor requerimiento, 6 horas diarias.

Dicho proyecto fue archivado.

**b) Proyecto de ley “Reforma a varios artículos del Código de Trabajo”. Expediente 15161**

El 3 de marzo de 2003 el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para modificar los artículos 135, 136, 140, 143 del Código de Trabajo y adicionar 3 artículos, el 140 bis, 140 ter y 143 bis. En la exposición de motivos se describe el proyecto en la siguiente forma:

Nuestra Carta Magna en el artículo 5<sup>o</sup> consagra el límite de la jornada ordinaria, pero al mismo tiempo faculta al legislador a establecer excepciones a esta jornada, en casos calificados.

Con base en esta licencia constitucional se proponen dos nuevas modalidades de jornada, la jornada de 12 horas y la jornada anualizada. La primera se puede utilizar –vía excepción para respetar el precepto constitucional- en empresas expuestas a variaciones calificadas en el mercado que afecten su producción y abastecimiento, o bien en aquellas donde el proceso debe ser continuo. Ante esa situación se prohíbe el trabajo en horas extraordinarias y se respeta el límite constitucional de 48 horas semanales, lo que se traduce en uno de dos días de descanso extra para el trabajador, quien trabajaría 4 días y descansaría tres.

El segundo tipo de jornada sería la jornada anualizada –introducida también por vía de excepción en aquellos casos donde la ley lo faculte- permite computar la jornada de manera anualizada, siempre respetando el límite de 48 horas semanales. Esta modalidad permitirá que en las épocas de mayor trabajo la jornada sea de hasta 10 horas diarias y en las de menor requerimiento el trabajo no exceda de 6 horas, de esta forma se establece una compensación horaria entre las horas trabajadas en cada temporada.

Para la jornada anualizada se prevé como principal garantía laboral, cierta estabilidad del trabajador, ya que si el patrono desea despedirlo antes de completar el año, correspondiente a un período, el empleador deberá pagar como extraordinario las horas que haya trabajado más allá de la jornada normal.

La reforma prevé otras garantías en caso de aplicación de las jornadas antes descritas, como la promoción de capacitación, descanso dentro de las jornadas, otorgamiento por parte del patrono de facilidades de transporte cuando así se requiera, una especial flexibilidad para la mujeres en estado de embarazo, entre otras.

Por otro lado, la reforma regula el tema de la jornada acumulativa semanal que se da en la práctica, pero cuya utilización no estaba normada, según la cual se trabajan 5 días a la semana y se establece la obligación del patrono de remunerar a tiempo y medio en caso de trabajar el día sexto.

Se incluye además una salvedad de carácter genérico en cuanto a la jornada de los adolescentes menores de edad, en cuyo caso se respeta la norma especial dispuesta en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

El siete de marzo el referido Proyecto fue archivado por haber transcurrido más de 4 años calendario desde el momento de su iniciación (artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa).

**c) Proyecto “Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de los trabajadores” Expediente 16030, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica**

Este proyecto fue presentado el 12 de octubre de 2005 por los diputados del Movimiento Libertario, señores Ronaldo Alfaro García, Carlos Herrera Calvo, Peter Guevara Guth, Federico Malavassi Calvo y Carlos Salazar Ramírez. Fue pasado a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales. En su fundamentación se indica varios argumentos de los cuales destacamos los siguientes. Que ha enriquecido y mejorado el Proyecto 15161 y tomado en consideración muchos criterios emitidos en esa ocasión por instituciones públicas, sindicatos y cámaras patronales. Se pretende:

- La actualización de algunas normas laborales a las nuevas realidades, pues pasó del país agrícola de 1943 al mundo de la internalización de la economía, el desarrollo acelerado y un alto grado de especialización del mercado de trabajo.
- La base jurídica sería la posibilidad que el artículo 58 C.P. le da al legislador a establecer excepciones en casos muy calificados.
- La descripción que hace el proyecto de los cambios es la siguiente: “Con base en esta prerrogativa constitucional se proponen nuevas modalidades de jornadas, para casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros que adelante se proponen y la reglamentación accesoria del Poder Ejecutivo que permitirá, con base en estudios técnicos que deberán estar a disposición de todos los sectores sociales, regular de mejor forma su utilización, adecuarla a la realidad de cada momento histórico y constatar la permanencia de las condiciones que justifiquen su aplicación. De esta forma se proponen la jornada de doce horas y la jornada anualizada. Se podrán utilizar para casos específicos de empresas expuestas a variaciones calificadas en el mercado que afecten su producción y abastecimiento, o bien en aquellas donde el proceso debe ser continuo. Se proponen límites concretos y objetivos para su utilización, como la prohibición del trabajo extraordinario en la jornada de doce horas sin irrespetar los límites establecidos constitucionalmente. En el caso de la primera jornada, la variación se traduce en uno o dos días de descanso extra para las personas trabajadoras.

El segundo tipo de jornada sería la jornada anualizada, la cual permitirá computar la jornada de manera anualizada, siempre respetando el límite de cuarenta y ocho horas semanales y con un límite mínimo de seis horas. Esta modalidad permitirá que en las épocas de mayor trabajo la jornada ordinaria sea de hasta diez horas diarias y, en las de menor requerimiento, el trabajo no exceda las seis horas. De esta forma, se establece una compensación horaria entre las horas trabajadas en cada temporada, sin permitir que la persona trabajadora reciba un monto inferior al salario mínimo legal en las épocas de menor ocupación.

Para la jornada anualizada se prevé como principal garantía laboral, la estabilidad de la persona trabajadora, ya que si la persona empleadora desea despedirla antes de completar el semestre o período inferior en que se calendarice la jornada, se le debe pagar como extraordinarias las horas que haya trabajado más allá de la jornada ordinaria normal. También se le protege variando el promedio salarial para el cálculo de su liquidación a los salarios percibidos durante el último año, en caso de que le sea más beneficioso.

La reforma prevé otras garantías para las personas trabajadoras en caso de aplicación de las jornadas antes descritas, como la participación activa del Ministerio de Trabajo, la promoción de capacitación, descanso dentro de las jornadas, otorgamiento por parte de la persona empleadora de facilidades de transporte y cuidado de niños, cuando así se requiera, una especial flexibilidad

para las mujeres en estado de embarazo quienes bajo ninguna circunstancia trabajarán más de diez horas diarias, entre otras, lo cual pretende garantizar un justo equilibrio entre las necesidades de la persona empleadora y las personas trabajadoras.

Se incluye además una salvedad de carácter genérico en cuanto a la jornada de las y los adolescentes menores de edad y otros grupos especialmente protegidos, en cuyo caso se respetan las normas especiales. Finalmente, la reforma regula el tema de la jornada acumulativa semanal que se da en la práctica, cuya utilización no estaba normada claramente y modifica algunos artículos de este capítulo de jornadas par ajustarlo a las nuevas disposiciones que se pretenden introducir.

Este proyecto propone un sistema que complementa la legislación vigente contenida en el actual Código de Trabajo. La persona empleadora podrá seguir utilizando el mismo sistema de jornada tradicional, o bien, tener una mezcla del tradicional y de este, vía excepción. Esto asegura mantener el personal de experiencia en cualquiera de los dos sistemas, sin detrimento de sus derechos, de acuerdo con las necesidades de las personas trabajadoras. En este sentido, los contratos de trabajo, como regla general continuarán siendo de plazo indefinido, lo que propicia la estabilidad en el empleo”. Este proyecto aún se encuentra en trámite legislativo, en espera de dictamen en la respectiva comisión legislativa.

## D. La posición de las partes sociales e instituciones públicas

En el Semanario El Financiero<sup>108</sup> se incluye un reportaje sobre la discusión sobre la flexibilidad de la jornada de trabajo. Ahí se reseña la posición de los representantes trabajador y empleador. El primero, don Albino Vargas, presidente de la ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados) señala que es un tema que requiere, por una parte, reformas legales de importancia; y por la otra negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. El Ministro de Trabajo observó al respecto la complejidad de la posición sindical pues “la negociación colectiva la realizan los sindicatos y no hay sindicatos en el empresa privada...”. Por su parte don Samuel Yankelewitz, Presidente de la UCCAEP (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada) afirmó que Costa Rica tiene un problema de rigidez en la jornada laboral que afecta su capacidad para atraer inversiones.

Sin embargo en donde consta con más precisión la posición de las partes sociales y otros actores es en los respectivos expedientes legislativos con ocasión del trámite de proyectos de ley (tres). Resumiremos los argumentos de fondo sin entrara estudiar los defectos o virtudes del articulado.

### 1. De los Sindicatos

#### a) *La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, afiliada a la CIOSL y a la OIT*<sup>109</sup>

La Confederación estima que no es un proyecto flexibilizador sino desregulador. Además considera que no procede una reforma general del Código si lo que se pretende es solo en relación con las empresas de alta tecnología lo que procedía era entrar en negociación con los sindicatos, de manera general, o del sector indicado.

Por otra parte las reformas propuestas se oponen a las disposiciones del Convenio No. 1 de la O.I.T y a la Constitución Política. Se alteran los mínimos legales existentes.

El proyecto extiende la jornada de 12 horas a trabajadores no solo de empresas de alta tecnología sino a empresas del agro, de la construcción y de otras actividades.

<sup>108</sup> 15-21 de marzo de 1999, pág. 22

<sup>109</sup> Documento de 25 de abril de 2003. Expediente 15161, folios 68-74.

La jornada de 12 horas no toman en cuenta el tiempo de desplazamiento del trabajador antes y después de las jornadas.

Se opone a la jornada anualizada, pues queda como decisión unilateral del empleador y puede afectar el percibir el pago de horas extras, tener un segundo trabajo, estudiar, etc.

b) *La Central Movimiento de Trabajadores costarricenses* <sup>110</sup>

Esta Central se opone en principio, a la flexibilización “hacia abajo”.

Considera la regulación es contraria al convenio No. 1 de la O.I.T y la Constitución Política.

Hace un análisis crítico del proyecto en términos similares a la *Rerum Novarum*.

Y señala que un proceso de flexibilización laboral solo puede darse de la negociación colectiva entre empresas y trabajadores.

c) *Asociación Servicios de Promoción Laboral “SEPROLA”* <sup>111</sup>

Considera que en general, el proyecto constituye “en todos sus aspectos una propuesta para bajar los estándares laborales de Costa Rica, con lo cual se deterioran los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras, y, por ende su calidad de vida”.

d) *Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP)* <sup>112</sup>

Combate las justificaciones del proyecto por falta de estudios serios. Considera que el trabajo continuo no requiere la jornada flexibilizada a menos que se le carguen los costos a las personas trabajadoras. Asimismo considera que el proyecto plantea la ampliación de la jornada ordinaria bajando costos pues, no será necesario pagar jornada extraordinaria a tiempo y medio. El proyecto atenta contra la creación de empleo. Aparte de que en la actualidad una empresa no necesita de las nuevas jornadas para trabajar veinticuatro horas. Visualiza el proyecto como “el camino al abismo sin fin”. Argumenta que internacionalmente ha quedado claro que la generación de empleo no depende de la flexibilización laboral y que es falso que se genere mayor tiempo libre para el ocio, la educación o el disfrute en familia. Además se producirían efectos negativos para las mujeres, jóvenes y la salud ocupacional.

Tendrá efectos negativos para las personas que trabajan y estudian o que tienen dos empleos. También se valora que tendrá efectos negativos en la salud ocupacional.

La ANEP además, considera que el proyecto quiebra la esencia de los principios del Derecho Laboral, pues permite la modificación unilateral de las condiciones de trabajo. Y que es contrario al convenio No. 1 de la O.I.T. y el artículo 58 de la Constitución Política.

Plantea que lo que podría hacerse es, dentro de los límites constitucionales y de los convenios de la O.I.T, por la vía de la negociación colectiva y sólo para las ramas que requieren realmente este tipo de jornada. Negociación que también podría hacerse en el marco del Consejo Superior de Trabajo. En cualquiera de las opciones, deberá tomarse en cuenta regulaciones para la protección de las personas con responsabilidades familiares y de trabajo.

En la sesión de la Comisión del 27 de noviembre de 2007, expediente 16030, en representación de la ANEP participó el Lic. Mauricio Castro Méndez, quien señaló que el documento atrás referido

---

<sup>110</sup> Expediente 15161, folios 76-81.

<sup>111</sup> Expediente 15161, folios 228-230.

<sup>112</sup> Expediente 16030, folios 41-57.

contiene la posición de su organización<sup>113</sup>. Ampliando lo expuesto por escrito indica que considera que el proyecto se enmarca en una corriente flexibilizadora neoclásica o liberal y hace una crítica a tal posición, pues lleva a lo que conceptúa como “abismo sin fin.”

Estima que también el proyecto permite el “ius variandi abusivo”. Y que en la práctica producirá efectos contrarios a los deseados en los campos de mayor competitividad, mayor empleo y la conciliación entre el trabajo asalariado y las responsabilidades familiares. Finalmente, concluye que el proyecto no es acorde con el artículo 58 de la Constitución Política y el Convenio No. 1 de la O.I.T.

## 2. De las Organizaciones Empresariales

### a) *Cámara de Industria*<sup>114</sup>

Para esta influyente organización empresarial el proyecto trata de nuevas modalidades de trabajo que no eliminan las jornadas actuales. Son jornadas alternativas que se emplearán en casos especiales.

Estima que favorecen al trabajador, especialmente a la trabajadora pues contará con más tiempo para atender a la familia. El trabajador tendrá la posibilidad de establecer negocios generando así un ingreso adicional. También propicia los cursos de formación industrial. Y al haber mayores descansos consecuentemente habrá menores problemas de salud.

En el criterio de la Cámara las experiencias demuestran que el sistema propuesto genera mayor satisfacción en el trabajo y consecuentemente menor ausentismo. Y que al poder funcionar más la empresa absorbe mayor empleo. Y al ser más competitiva indirectamente genera más estabilidad al empleado.

La empresa puede ajustar su capacidad de producción y utiliza las horas de trabajo disponible más eficientemente. El sistema se garantiza horarios especiales para la mujer embarazada.

Posteriormente comparecieron ante la Comisión<sup>115</sup> la Vice-Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Industrias junto con el asesor en Desarrollo Humano de dicha Cámara, el Gerente de Recursos Humanos de INTEL, un pequeño empresario y trabajadores de empresas que utilizan la jornada 4-3.

Dicha funcionaria expresó que con las jornadas 4-3 se ha beneficiado la calidad de la relación familiar de los trabajadores; han tenido mejoras sustantivas en su educación, con la salud ocupacional y en la estabilidad laboral.

El Gerente de Recursos Humanos de INTEL, empresa que ha venido usando las jornadas de 12 horas, pero con el pago de horas extra permanentes desde 1999, informó que en su empresa la rotación anualizada es de solo un cinco por ciento (a nivel nacional es de un veinte por ciento). Quieren una reforma legal pues, en el momento de la comparecencia, trabajan en base a un decreto ejecutivo que, como tal, puede cambiar fácilmente. Informó que INTEL lleva un record de accidentes de trabajo ochenta veces más bajo que el promedio nacional de Costa Rica.

Los trabajadores, cuyo criterio de selección para ir a exponer ante la Comisión legislativa no consta, consideraron su experiencia positiva desde el punto de vista familiar y económico.

---

<sup>113</sup> Folios 264-273.

<sup>114</sup> Expediente 15161, folios 145-148.

<sup>115</sup> vid. folios 430-443.

b) *La Cámara Nacional de Cafetaleros*<sup>116</sup>

Se pronunció a favor del proyecto expediente (16030), considerando que es optativo para los trabajadores. Estima además que, en algunos casos se convierte en un incentivo al trabajador especialmente en el caso de mujeres trabajadoras con familia. Hacen referencia a la estacionalidad del cultivo del café que necesita reforzar el personal en épocas de cosecha y disminuirlo en otras. Refiere una circunstancia particular cual es que cualquier rebaja en los costos de beneficiado pasa directamente a los productores.

c) *Instituto de Café de Costa Rica*<sup>117</sup>

Considera importante la flexibilización de las jornadas para el sector cafetalero especialmente para la fase industrial de la cadena productiva que le permitirá a las partes de la relación laboral un esquema de trabajo novedoso.

d) *La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector empresarial*<sup>118</sup>

El órgano cúpula del sector empresarial considera que la modernización de la jornada laboral es un tema prioritario de la agenda nacional y que expresó en el documento “Diez mandatos impostergables con visión de largo plazo para el futuro del país” entregado al Presidente Arias en el marco del I Congreso Nacional de la Empresa Privada.

Supone que las jornadas de doce horas y la anualizada son de las excepciones previstas en el artículo 58 constitucional.

Estima que este tipo de jornada será beneficiosa para los trabajadores pues, significará menores costos de transporte, más tiempo disponible para compartir con su familia, para estudio, deporte, etc. Consideran que es un incentivo para la madre trabajadora. También que será optativo para el trabajador seleccionar la jornada de su conveniencia.

Creen fundamental que la normativa se aplique al sector de la construcción pues aceleraría el tiempo de duración de los proyectos. Tendrá repercusiones sociales pues los trabajadores de esta industria por lo general no laboran en sus comunidades y con las nuevas modalidades de jornada podrán estar más tiempo con sus familias y ahorrar en alimentación.

### **3. Posición de Instituciones Públicas consultadas por las comisiones legislativas**

a) *Departamento Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa*<sup>119</sup>

Este departamento que es asesor del Parlamento, siempre debe ser consultado sobre los proyectos de ley que son presentados a la Asamblea Legislativa. La opinión que resumimos corresponde al expediente 15161. Servicios Técnicos indica que el proyecto repite el que aparece en el expediente 14176. Y en términos similares opina respecto del expediente 16030.

Expresa dudas sobre que la regulación propuesta constituye realmente una excepción de las previstas en el artículo 58 de la Constitución Política. También, considera que el proyecto no es suficientemente claro respecto a los efectos que tendrá pues, teme que podría generar un ius-variandi abusivo. Y considera que las nuevas jornadas tendrán una incidencia en el ámbito familiar y social de los trabajadores.

<sup>116</sup> Expediente 16030, folio 132.

<sup>117</sup> Expediente 16030, folio 174.

<sup>118</sup> Expediente 16030, folios 178-179.

<sup>119</sup> vid. Expediente 15161, folio 85.

b) *Procuraduría General de la República*<sup>120</sup>

Sin cuestionárselo considera que el proyecto califica como excepción del artículo 58 de la Constitución Política. Expresamente indica que el proyecto no presenta roces constitucionales ni legales en relación con la jornada de 12 horas o la anualizada.

Señala que podría generar un “ius-variandi abusivo”.

c) *Defensoría de los Habitantes. Comparecencia de doña Ligia Martín, Defensora de la Mujer*<sup>121</sup> (folios 209- 226)

Si bien doña Ligia acepta la necesidad de la discusión y de reflexionar sobre las condiciones y relaciones de trabajo por los cambios producidos en el contexto de la globalización. Considera que el proyecto conlleva la supresión de derechos. Estima que choca con la Constitución y con Convenios de la O.I.T.

Teme se afecte al menor adolescente si se le incluye en el proyecto, aunque se haga referencia al que éste se rige por el Código de la Niñez y la adolescencia.

Considera la jornada de 12 horas atenta contra los derechos de los trabajadores.

Especialmente critica la incidencia que tendría en la mujer trabajadora por la atención de necesidades domésticas reproductivas después de una jornada de 12 horas. Estima que afectaría su bienestar físico como emocional. También esa jornada más el tiempo de desplazamiento implicaría ausentarse del hogar aproximadamente catorce horas, lo que cierra posibilidades de empleo a muchas mujeres con el consecuente desempleo femenino y acentúan la feminización de la pobreza. Todo lo cual puede llevar a una situación de conflicto familiar y a colocarla en una situación de violencia doméstica. Un problema adicional que señala es que las guarderías prestan servicios doce horas lo que incrementa las dificultades para la mujer trabajadora. Y la mayor dificultad que tendría la mujer con la jornada ampliada para efectos de estudio. Sintetiza el proyecto como “sexista”.

d) *El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)*<sup>122</sup>

Considera que el proyecto altera los límites establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política. Tiene una débil regulación legal y vacíos para la aplicación sancionatoria. Afecta a las mujeres en aspectos económicos, de formación y educación, el uso del tiempo libre, en la salud.

Considera que al ampliarse la jornada a 12 horas, la empresa no necesitará pagar horas extraordinarias; ella tendrá una ventaja y los trabajadores no podrán mejorar, por esta vía, sus ingresos. También este tipo de jornada les limitará el acceso a un segundo empleo.

Refieren la dificultad derivada de que los servicios públicos de cuidado de niños están organizados en jornadas de ocho horas.

Suponen que la economía familiar se vea afectada al aumentar los gastos de transporte, pues por el cansancio o por la hora de inicio o salida tendrán que usar taxis.

Considera que este tipo de jornadas discrimina a poblaciones como personas con discapacidades, adultos mayores, enfermos crónicos, personas con responsabilidades familiares, etc.

También estima que las poblaciones en riesgo social se colocan en una condición más vulnerable al pasar más horas sin las personas a cargo de dirigir el hogar.

<sup>120</sup> vid. Expediente 15161, folios 124-130

<sup>121</sup> vid. Expediente 15161, folios 209-226

<sup>122</sup> vid. Expediente 15161, folios 232-239.

e) *Instituciones que no se pronunciaron*

Fueron consultadas en el expediente 16030 y no se pronunciaron: la Corte Suprema de Justicia, la Superintendencia de Entidades Financieras, el Banco Central de Costa Rica.

#### 4. Otras opiniones

En relación con el proyecto 15161, podemos referir algún reportaje y un editorial en que se toman posiciones al respecto. Bajo el título “Proponen jornadas laborales flexibles”<sup>123</sup> se recoge la opinión de la asesora de Capital Humano de la Cámara de Industrias de Costa Rica, quien expresó que los análisis internacionales prueban que las jornadas extendidas son muy provechosas para el empleador y para el empleado pues este logra más productividad y rendimiento de los equipos y el trabajador tendría mejor calidad de vida al disponer de tiempo adicional. En el mismo reportaje se entrevista al señor Albino Vargas, Secretario de la Asociación de Empleados Públicos y Privados (ANEP) quien estima que la aplicación de esos sistemas debe surgir del consenso entre patronos y trabajadores con el problema de que en el sector privado la presencia sindical es casi nula y la ANEP se opondrá a imposiciones unilaterales.

En el Editorial “Flexibilidad laboral”<sup>124</sup> se señala que una legislación flexible beneficia a las partes sociales. Para el sector productivo indica las siguientes ventajas: a) flexibilidad técnica e institucional; b) competitividad. Para los trabajadores incluye las siguientes: a) mayor tiempo libre para descansar, estudiar y capacitarse o disfrutar con la familia; b) salud mental; c) las mujeres en estado de embarazo o de lactancia tendrían jornadas semanales más cortas y podrían conceder más tiempo a sus hijos; d) los trabajadores ocasionales podrían aspirar a ser permanentes.

En el diario “Extra” del 12 de julio de 2008, bajo el título “Campaña regional contra flexibilidad laboral -se opone a trabajar menos días” se reseña que 73 organizaciones centroamericanas, 20 de las cuales son costarricenses, (que son sindicatos, federaciones de estudiantes, grupos defensores de derechos humanos y movimientos de trabajadores), conforman la “Campaña regional contra la flexibilidad laboral” que se opone al proyecto de ley impulsado por el Ministro de Trabajo (suponemos que se trata del expediente legislativo No. 16030 que es el único que se encuentra en trámite y que busca ampliar la jornada laboral diaria y un día libre más por semana.

En la información se indica, que el enlace en el país de la campaña, es el señor Álvaro Oviedo, quien expresa que la iniciativa desfavorece a la clase trabajadora, solo sirve a los patronos, y “facilita el ingreso de empresas gringas que violen los derechos humanos”. Agrega, que viola la jornada histórica de las ocho horas, reduce el ingreso, pues no se pagaran horas extra y que los horarios serían variados cada seis meses; habrá más desgaste para el trabajador y rendirá menos.

### E. Algunas manifestaciones normativas

a) *En convenciones colectivas: Banco Popular y de Desarrollo Comunal*

Dado que para que una convención colectiva entre en vigencia tiene que ser depositada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que sus autoridades verifiquen que la Convención no viola los derechos de los trabajadores, resulta del mayor interés verificar cuál ha sido la “jurisprudencia” o práctica administrativa en esta materia. Concretamente verificar si por la vía de este instrumento colectivo es posible “flexibilizar” aspectos de las relaciones de trabajo. A parte de que, como hemos visto atrás, el movimiento sindical, reclama que es por vía de la negociación colectiva que podría introducir reformas flexibilizadoras.

<sup>123</sup> Diario La Nación, 30 de junio de 2003, Economía 2.

<sup>124</sup> Diario La Nación, 29 de marzo de 2004.

En la III Reforma a la tercera Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, en la parte tercera, “jornadas, descansos, licencias e incapacidades”, el artículo 22-4 contiene la siguiente disposición: “E. En las áreas de atención al público, en las sucursales, centros financieros y oficinas periféricas se podrá implementar la jornada denominada 3 X 4 (se laboran 3 días y se descansan 4 días), cuando la demanda del público y las condiciones financieras de la dependencia respectiva lo justifiquen...”.

Además, en los Centros Comerciales o lugares de gran afluencia permanente de público se permite al Banco Popular, brindar servicios los domingos.

No entramos a dar una serie de detalles sobre otros aspectos de la regulación de la jornada con componentes flexibilizadores.

En materia de vacaciones, especialmente señalamos que se flexibiliza el período de vacaciones de quienes ingresan al servicio del Banco a partir de la firma de la segunda reforma a la Tercera Convención Colectiva de Trabajo. Éstos, según su antigüedad, disfrutaran de vacaciones así: hasta con dos años de servicio, 15 días hábiles; en más de 2 años de servicio, 18 días hábiles. Quienes ingresaron antes de esa fecha, se rigen por la siguiente tabla: a) hasta 2 años, 15 días hábiles; b) más de 2 y hasta 4 años, 18 días hábiles; c) más de 4 y hasta 7 años, 22 días hábiles; d) más de 7 y hasta 9 años, 25 días hábiles; y e) más de 9 años, 30 días hábiles.

En materia salarial se pasó, para el personal que ingrese al Banco a partir del 27 de junio de 2001, del sistema en que el salario global estaba compuesto por un salario base y por un componente personal correspondiente a los pluses a que el trabajador podría tener derecho (anualidades, prohibición o dedicación exclusiva, carrera profesional...) a un salario único que se fija con base en un estudio de salarios del sector financiero nacional y que no podrá ser inferior al percentil 40 de la muestra.

#### *b) Decreto sobre horarios flexibles en el sector público*

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 26662-P, se autorizó al jerarca o al jefe autorizado, de las instituciones cubiertas por el régimen de Servicio Civil a optar por la implementación de “horarios flexibles” a su discreción y por el tiempo que la institución lo considere conveniente. Esos horarios son definidos como “las alternativas de horario que pudiera decretar la administración, para que los servidores elijan dentro de los límites legales establecidos la hora de iniciar y terminar su jornada diaria, flexibilizando (el subrayado es nuestro) la entrada y salida hasta por 2 horas como máximo; previo estudio y análisis por parte de las oficinas de Recursos Humanos de los procesos donde esto sea recomendable para no perjudicar el buen servicio público”.

#### *c) El 31 de julio de 2008 (ya terminado este trabajo)*

El Poder Ejecutivo emitió un Decreto Ejecutivo que declara de interés público el teletrabajo. Dicha norma cuan no ha sido publicada, pero sin duda, tendrá incidencia en el tema que se estudia. Por ejemplo, en La Nación del día de hoy (pág. 32) se analiza si en un régimen de teletrabajo debe respetarse la regulación sobre jornada laboral.

## **F. Algunas posiciones sobre las jornadas excepcionales que prevé el artículo 58 de la constitución política**

Es importante señalar que respecto del argumento de que la flexibilización de la jornada laboral puede hacerse con base en los casos de excepción previstos en el artículo 58 de la Constitución Política, puede ser muy polémica. En efecto, el profesor de Derecho Laboral, Raúl Marín Zamora, refiriéndose al tema, estimó que la excepcionalidad se refiere a casos como los siguientes: “la regla

admite excepciones que fije el legislador, tales como las que recoge el Código de Trabajo tratándose de la denominada jornada emergente (prestación de auxilio por razones de fuerza mayor o caso fortuito), la jornada extraordinaria (que debe ser esporádica y que sumada a la ordinaria no debe superar las doce horas), y las que realizan ciertos sujetos por la naturaleza de sus cargos, tal el caso de los trabajadores de confianza (no tienen supervisión superior) y los servidores domésticos (a quienes se le fija una jornada ordinaria con un máximo de 12 horas, de dudosa constitucionalidad). Por su parte, los adolescentes –de 15 a 18 años- solamente podrán laborar en jornada diurna con un máximo de 6 horas diarias y 36 semanales, según lo prescribe el Código de la Niñez.

La legislación ordinaria, como se ve, tiene una importancia menor en esta materia, pues únicamente puede establecer las calificadas excepciones, mas no las pautas generales que ya tiene fijadas la Constitución”.

Y concluye Marín Zamora con la siguiente reflexión: “Para que la flexibilización de la jornada laboral propuesta puede tener lugar en nuestro medio se tendría que modificar la Constitución Política –puesto que la ley ordinaria no puede convertir en regla lo que para la Constitución debería ser excepción-, se tendría que denunciar el Convenio No. 1 de la O.I.T, de conformidad con lo preceptuado en sus normas constitutivas, y se tendría que modificar el Código de Trabajo y, eventualmente, la legislación conexas”<sup>125</sup>.

Por otra parte, algunas de las jornadas que la Sala Constitucional ha considerado que reúnen el carácter excepcional que determina el artículo 58 de la Constitución Política, son los siguientes: a) los servidores policiales<sup>126</sup>; b) funcionarios del Organismo de Investigación Judicial<sup>127</sup>; c) las “tías sustitutas” del Patronato Nacional de la Infancia<sup>128</sup>; d) las servidoras domésticas<sup>129</sup>; e) los casos previstos en el artículo 143 del Código de Trabajo<sup>130</sup>.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 157 de las 9:45 horas de 9 de marzo de 2007, señala: “Debe advertirse que la jornada conocida como “4 x 3” no está permitida en nuestro ordenamiento jurídico actual, el cual prohíbe la jornada extraordinaria de carácter permanente, por contravenir su naturaleza excepcional”.

### **G. ¿Podrá el debate sobre las medidas que deben implementarse por la crisis petrolera incidir sobre la discusión y el resultado del proyecto 16030 que se encuentra en trámite?**

Como consecuencia de la crisis derivada de los altos precios de los combustibles, los medios informativos recogen múltiples ideas sobre cómo pelear los efectos. Se ha comenzado, en algunas informaciones, ha plantear la conveniencia de laborar 4 días por semana. En alguno de ellos se ha hecho referencia al proyecto en discusión. Por todo ello es probable que se introduzca al debate un elemento de impacto importante como es la incidencia en el consumo de combustible y en su caso, en el presupuesto familiar. Habrá que esperar qué impacto podía tener, independientemente de eventuales obstáculos jurídicos.

<sup>125</sup> El Financiero 11-17 de diciembre de 2000, pág. 8.

<sup>126</sup> Voto 5249 de las 17:21 horas del 20 de octubre de 1992.

<sup>127</sup> Voto 7476-94 de las 9:09 horas del 21 de diciembre de 1994.

<sup>128</sup> Voto 4902 de las 15:12 horas del 5 de setiembre de 1995.

<sup>129</sup> Voto 3150 de las 15:06 horas del 28 de junio de 1994.

<sup>130</sup> Voto 980-96. Consulta judicial facultativa de Constitucionalidad de las 10:33 horas del 23 de febrero de 1996.

## Conclusiones

Resulta importante para comprender el tema de la flexibilidad en Costa Rica, tomar como punto de partida la Reforma Social de 1943 en dos de sus componentes: la adición del capítulo de los Derechos y Garantías Sociales en la Constitución Política y la promulgación del Código de Trabajo. La Reforma Constitucional porque se incluyeron en la Carta importantes derechos laborales: los salarios mínimos, los límites a la jornada de trabajo, el descanso semanal, las vacaciones anuales pagadas, la libertad sindical, el derecho a huelga, la fuerza de ley de las convenciones colectivas, la indemnización por despido sin junta causa, la capacitación de los trabajadores, la no discriminación, protección especial a la mujeres y a los menores de edad, protección a los desocupados, los seguros sociales y la irrenunciabilidad de todos esos derechos. Esta protección constitucional, veremos luego, se constituye en la barrera más difícil de superar para las iniciativas flexibilizadoras, según los opositores a esas iniciativas.

Por su parte el Código de Trabajo, y desde una perspectiva actual, podemos considerar que presentaba “flexibilidades” muy importantes. Refiero muchas de ellas sin pretender ser exhaustivo. En los primeros años de vigencia del Código, este no se aplicaba a las “explotaciones agrícolas o ganaderas que ocupaban permanentemente no más de cinco trabajadores”, no obstante que Costa Rica era un país eminentemente agrícola y de pequeña propiedad rural. Y existía, en forma tácita, de un contrato de trabajo especial para el trabajador rural, con una regulación de menor favor para éste. Probablemente, lo más significativo, era lo que podemos definir un despido libre e encausado. El empleador, -pagando la indemnización de cesantía por despido injustificado, podía cesar a un trabajador, sin mayores explicaciones, lo que los sindicatos siempre han afirmado, podía usarse como arma de lucha antisindical.

Siempre en materia de terminación de la relación de trabajo, las causales de despido justificado son múltiples, taxativamente previstas y, además, el Código de Trabajo prevé una genérica, “cualquier otra falta grave”, una causal abierta a la interpretación y que permite tener un número indeterminado de conductas como faltas graves.

El empleador costarricense tiene plena libertad para la contratación de sus trabajadores, pues no existe obligación legal de recurrir, para la escogencia de su fuerza laboral, a agencias públicas de contratación.

El artículo 19 del Código de Trabajo permite al empleador en las fincas agrícolas dedicarlo, en épocas de cosecha, a labores de recolección de productos (*ius variandi*).

El día de descanso semanal, no de descanso dominical, no es pagado salvo en la actividad comercial y similares. Asimismo hay posibilidad en situación de excepción, de trabajar en tales días, así como la acumulación de días de descanso semanal al final del mes.

En materia de jornada, el artículo 143 del Código de Trabajo, permite la jornada ordinaria de 12 horas para diversas categorías de trabajadores a saber: Gerentes, Administradores apoderados, todos aquellos que trabajan sin fiscalización superior inmediata, los trabajadores de confianza, los agentes comisionistas, los que desempeñen funciones discontinuas y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornadas de trabajo, y, por falta de reglamentación durante muchos años, también tenían que trabajar esa jornada, los choferes de autobuses.

La edad mínima de acceso al trabajo era de doce años.

En materia de ejercicio del derecho de huelga se exige el apoyo del 60% de los trabajadores del centro de trabajo. Además, la sola moción de servicio público ponía fuera de la posibilidad de

ejercer este derecho a una importante categoría de trabajadores que se ha llegado a cuantificar en un 75%. Durante muchos años existió un ámbito en que se penalizaba la huelga, pues los artículos 333 y 334 del Código Penal sancionaban la incitación al abandono de funciones públicas.

Lo descrito, constituye el punto de partida, creo yo, de un proceso probablemente no planificado, suave pero constante, mediante el cuál muchas de esas “flexibilidades” fueron desapareciendo de la ley laboral.

Efectivamente, de 1943 a la fecha se han producido cambios trascendentales que comentaremos en relación con cada institución del derecho laboral en que se produjo.

La doctrina ha considerado que una de las mayores “rigideces” es la dificultad que tenga el empleador para despedir a un trabajador. Esta estabilidad hace rígida la relación de trabajo, pues el empleador tendrá que valorar mucho la creación de una plaza pues una vez creada será muy difícil, sino imposible, eliminarla. En esta materia, se ha pasado de un sistema que permitía el despido libre e incausado a otro en que, a través de la aprobación de fueros especiales, en la realidad el empleador podría encontrarse con que le es imposible despedir, pues el trabajador puede estar protegido por uno o más fueros y aún en el supuesto de la comisión de una falta grave debe recurrirse de previo, bajo pena de nulidad, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que valore la existencia o no de la causal y autorice la separación.

Las leyes que han creado protecciones especiales, limitantes del libre despido son las siguientes:

- La Ley 7360 de 4 de noviembre de 1993 que incorporó el capítulo “De la protección de los derechos sindicales” al Código de Trabajo con la prohibición de las acciones u omisiones que tiendan a limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores. Esos actos son absolutamente nulos.
- La Ley 7142 de 8 de marzo de 1990 que establece la prohibición de despedir a las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia.
- La Ley No.7471 de 3 de marzo de 1995 contra el hostigamiento sexual en el trabajo y la docencia que limita el despido de la persona que denuncia acoso sexual.
- La Ley No. 7739 de 6 de febrero de 1998 “Código de la Niñez y la Adolescencia” que establece requisitos previos al despido de la persona adolescente.
- La Ley No. 8107 de 18 de julio de 2001, que sanciona toda forma de discriminación.

Aparte de la “Rigidización” del despido, de 1943 a la fecha se han producido otros cambios significativos en los derechos laborales que implican mayores cargas o situaciones menos beneficiosas para el empleador. La mayoría de ellos por modificación legislativa, pero otras, por sentencias de los tribunales: la Sala Constitución y la Sala Segunda, ambas de la Corte Suprema de Justicia. Pero también hay que señalar que por modificaciones o, ausencia de ellas en varias materias hace que al no producirse un cambio, se genera una rigidez por falta de acción.

Señalamos las siguientes:

- En los contratos a plazo, por jurisprudencia, se estableció que el plazo máximo que indica la ley de un año era el plazo total que podrían tener incluyendo cualquier prórroga.
- Los contratos especiales: (trabajo doméstico, trabajo a domicilio, trabajo en las vías navegables, aprendices), siguen siendo los mismos. No se han incorporado nuevas

categorías que la evolución de las relaciones laborales sugieran como necesarias. Y que podrían tomar en cuenta situaciones especiales de determinadas áreas productivas.

- Se dictó el Reglamento regulador de las empresas de transportes, aparte que la jurisprudencia también lo hizo, mediante el cual la jornada ordinaria de los trabajadores de tal actividad ya no es de 12 horas diarias sino la general de ocho horas.
- Se aumentaron los feriados de pago obligatorio.
- Según las circunstancias en que se labore la jornada semanal puede considerarse que ahora el descanso semanal comprende dos días.
- Las modificaciones jurisprudenciales y legales en la prescripción significa que ahora ésta es de un año a partir de la terminación de la relación de trabajo y no de 2 ó 3 meses, según el caso, a partir de ocurrido el hecho.
- Por decisión de los tribunales los daños y perjuicios del artículo 82, párrafo segundo, del Código de Trabajo pasaron por lo general, de 6 semanas a 6 meses.
- Si eliminaron las últimas disposiciones que penalizaban algunos aspectos del ejercicio del Derecho de huelga.
- La evolución que ha tenido el auxilio de cesantía por diferentes medios: reforma legal, convenio entre empleados y asociación solidarista y aún por iniciativa unilateral del empleador (pago anual), ha tenido como consecuencia, y ha provocado que de expectativa de derecho pase a ser, total o parcialmente, un derecho adquirido y eventualmente a que se rompa el tope de los ocho años.
- En el aspecto de la remuneración se impone el pago del décimo tercer mes. Y por jurisprudencia, primero, y luego por Decreto Ejecutivo se eliminó el transitorio de la ley que permitió, durante muchos años, pagar solo la mitad, Y, con una corta y discutida vida, por ahora, el llamado salario escolar.
- La modificación, por decisión de la Sala Constitucional, de la noción de servicio Público limitante del ejercicio del Derecho de Huelga, por la de servicio esencial, que le abre la posibilidad de recurrir a esta medida de presión a muchas categorías de trabajadores a lo que antes le estaba vedado tal derecho.
- El tema del “solidarismo” necesariamente tiene que estar presente en cualquier análisis que se haga de las relaciones laborales en Costa Rica. Si bien el surgimiento de este movimiento es posterior al Código de Trabajo, cuando nace en 1949, comienza a tener un impacto importante en éstas. Y especialmente a partir de los sesentas y setentas. Por eso considero que también puede ser analizado desde la perspectiva de la flexibilidad. Cuando surge, en 1949 no tenía una regulación específica tanto que fue necesario “forzar” interpretaciones para incorporarlas al régimen jurídico de las asociaciones civiles. En 1984, mediante la ley 6970 de 1 de noviembre, se le dotó de una regulación específica. Y aquí se inicia un periplo desde la visión de la O.I.T que puede percibirse como el paso de una posición inicial neutra frente al solidarismo al no reconocimiento como una organización auténtica de trabajadores y al cuestionamiento total de los arreglos directos, instrumento colectivo que usualmente aparece relacionado con el solidarismo.
- Los actores y factores de la rigidez o los obstáculos de la flexibilidad.

Viendo en perspectiva lo que se apunta atrás sobre la forma en que se ha comportado la legislación laboral costarricense y las dificultades u obstáculos para los cambios flexibilizadores

(sin entrar a valorar sus bondades o críticas) podemos identificar diversos actores o factores que han contribuido a que se presenten esas dificultades u obstáculos:

- 1) La constitucionalización de muchos derechos laborales.

El hecho que los principales derechos que inciden sobre las relaciones laborales están reconocidos en el capítulo de derechos sociales de la Constitución Política, podría implicar un importante y, quizás, insalvable obstáculo a la flexibilización. En las posiciones que han fijado las partes sociales con ocasión de los diversos proyectos de ley que han pretendido cambiar las jornadas laborales y la anualización de estas, un elemento central ha sido la discusión sobre los alcances o significado que tienen las excepciones que autoriza el artículo 158 de la Constitución Política. Esta discusión sin duda, habría que plantearse aún en el supuesto de que la flexibilización se hiciera por la vía de la negociación colectiva porque aún en este escenario, dicha discusión estaría presente.

- 2) El rango de las Normas Internacionales de Trabajo y de las que se refieren a Derechos Humanos en el ordenamiento costarricense.

Por disposición del artículo 7 de la Constitución Política, los Tratados y Convenios Internacionales tienen fuerza superior a las leyes. El país ha ratificado 50 convenios de la O.I.T y los principales, sino todo, en materia de Derechos Humanos, que incluyen o definen a los principales derechos laborales como derechos humanos. Y, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia le ha dado a los Tratados, Convenios y aun simples Declaraciones, que consagran Derechos Humanos no reconocidos por nuestro ordenamiento, fuerza superior a la Constitución Política. En este aspecto en las discusiones de los proyectos flexibilizadores de las jornadas se ha mencionado el choque entre ellos y el convenio 1 de la O.I.T. Pero sin duda, este argumento, choque con una N.I.T, será frecuente en cualquier debate sobre flexibilidad.

- 3) La relación que desde hace muchos años se ha establecido, por disposición unilateral de algunos países, -Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias e Iniciativa de la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos de América-, SGP plus de la Unión Europea, o por convenio, -Protocolo Laboral del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá; capítulo 16 del RD CAFTA-, entre el acceso a los mercados y el respeto y promoción de los derechos laborales internacionalmente reconocidos a los trabajadores, puede propiciar, como en efecto lo propició en Costa Rica, una reforma laboral que entre otras cosas significó una amplia protección a los derechos sindicales, incluyendo el fuero sindical, la incorporación al ordenamiento, del concepto de “Práctica laboral desleal” y reformas a la ley de asociaciones solidaristas. En palabras sindicales “una flexibilidad hacia arriba”.

- 4) Circunstancias particulares del país tales como la inexistencia, por prohibición constitucional, de un ejército, o la existencia de un Poder Judicial que es independiente, económica y funcionalmente, entre otros factores, ha sido muy importante para que en Costa Rica no hayan habido regímenes autoritarios con los que se ha relacionado en otros países, los procesos flexibilizadores.

- 5) Alguna circunstancia política particular.

El significado que tiene la esencia de la Reforma Social de 1943 para el “Calderonismo” y su trascendencia política, de hecho, se volvió un factor de mucha importancia que pesa en las reformas laborales integrales, pues si esa significativa fuerza política considera que se atentó contra la obra del Dr. Calderón Guardia, el proyecto seguramente no tendrá posibilidad política.

6) Diálogo social incipiente.

El tema de la flexibilidad, como lo demuestra la experiencia internacional, es uno de los que se presta para discutirlo en los procesos de concertación o diálogo social. El fracaso de los primeros y la incipiente de los segundos no ha permitido considerar, o, en su caso, llevar a feliz término, iniciativas flexibilizadoras.

**Las partes sociales y los proyectos para flexibilizar y anualizar las jornadas: los mismos argumentos pero diferentes conclusiones**

Es interesante observar, con vista de las opiniones que las partes sociales manifestaron, en su oportunidad, ante las comisiones legislativas que conocían de los proyectos para flexibilizar y anualizar las jornadas laborales, que los muchos de los argumentos son básicamente los mismos, pero utilizados, obviamente, desde diferente perspectiva. Así, el artículo 158 de la Constitución Política para unos impide la aprobación de los proyectos; para los otros, califican dentro los casos de excepción previsto por el artículo constitucional. Para unos ese tipo de jornadas conspira contra el descanso, la recreación, la vida familiar y el estudio y la capacitación. Para los otros es todo lo contrario al contar el trabajador con más días libres por semana. Respecto del trabajo de la mujer para unos es un proyecto sexista que discrimina a la mujer que tiene una doble responsabilidad en lo laboral y lo familiar al tener que laborar hasta 12 horas, su situación será más crítica. Para los otros dispondrá de más tiempo para las obligaciones del hogar.

Un factor que podría resultar decisivo: la opinión de diversos órganos del Estado.

Dentro del trámite legislativo las comisiones legislativas que en cada caso han estudiado los proyectos de ley, en especial en el expediente 15161, los diputados pidieron la opinión de diversas instancias públicas especializadas: la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), la Procuraduría General de la República, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Estas opiniones, con excepción de la Procuraduría General de la República han sido contrarias a los proyectos por cuestiones de legalidad y oportunidad. Dada la especialidad de dichas instituciones, el prestigio de que gozan y la coincidencia en muchas de las críticas que formularon probablemente pesaron o podrían pesar en el ánimo de los legisladores.

**Algunas modificaciones que flexibilizaron**

No obstante lo que se ha venido exponiendo hay que señalar, que dentro de esa tendencia general hacia la rigidez y también por cambio legislativo o por jurisprudencia, se han producido algunos cambios flexibilizadores:

- Por disposición de la Sala Constitucional se eliminó la disposición que estableció cuotas porcentuales para la contratación de trabajadores extranjeros.
- La sentencia de la Sala Segunda que estableció la vigencia temporal de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas de trabajo.
- Algunos feriados se trasladaron obligatoriamente al fin de semana.
- El papel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este Ministerio ha jugado un papel importante impulsando iniciativas flexibilizadoras como fueron la Directriz No. DM 0095-98 impulsada por el Ministro Farid Ayales y los proyectos que corresponden a los proyectos legislativos No.14676 y No.15161, impulsado por los Ministros Bernardo Benavides Benavides y Ovidio Pacheco Salazar, respectivamente.

Finalmente podría uno preguntarse, si lo que no se ha logrado en diez años y en tres proyectos de ley, se logre a la sombra de la crisis energética y que el precio de los combustibles venga a ser el elemento decisivo sobre la bondad del proyecto de la modificación de la jornada laboral.

## Abreviaturas

ANEP:	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
CT:	Código de Trabajo de Costa Rica
CP:	Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949
LHS:	Ley Hostigamiento Sexual
MTRSS:	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NIT:	Norma Internacional de Trabajo
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
SGPA:	Sistema Generalizado Preferencias Arancelarias
UCCAEP:	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada

## Comentarios

**Franklin Benavides Flores**

### Cuatro aspectos a considerar:

- 1) Sobre la neutralidad en relación con la “flexibilidad laboral”.
- 2) La “flexibilidad de hecho”, como la “vía” costarricense.
- 3) La “flexibilidad laboral” no mejora el mercado de trabajo.
- 4) La regulación como una necesidad de la sociedad.

### 1) ¿Es posible abordar el tema de la “flexibilidad laboral” desde una perspectiva “neutral”?

El Dr. Bernardo Van Der Laet, indica al principio de su trabajo que se propone analizar la flexibilidad laboral en Costa Rica “*a partir de una perspectiva neutra desde el punto de vista valorativo. Se describe situaciones que se consideran más rígidas o más flexibles, sin entrar a estimar si es bueno o malo*” (pp. 2).

- 1.1. El tema de la “flexibilización” o “rigidez” laboral es parte del programa conocido como **Consenso de Washington**. Es decir, es parte del programa de reformas concebido por los teóricos del neoliberalismo, que se expresa entre otros campos en medidas para liberar el mercado de trabajo.
- 1.2. ¿En qué consiste la “flexibilización laboral”?
 

“...las reformas contribuían casi deliberadamente a acrecentar aún más dicha inseguridad. Uno de los elementos del programa de reforma, denominado “aumento de la flexibilidad del mercado laboral”, consistió en reducir las medidas de protección del empleo, dando a las empresas mayores facilidades para despedir a los trabajadores y rebajar los salarios.” (Stiglitz: El rumbo de las Reformas; Revista CEPAL No. 80, agosto del 2003; pp. 13)

“La flexibilidad laboral es una condición necesaria para que la mano de obra pueda fluir libremente entre los distintos sectores de la economía, y que finalmente termine utilizándose en sus usos más productivos”. (CIEN: “Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras para el desarrollo?, Guatemala 2004; pp. 22)
- 1.3. La “flexibilidad laboral” es parte de los que algunos teóricos han denominado la **contrarreforma social**. El desmantelamiento del Estado Benefactor, conquista de los movimientos obreros y socialistas, de la abolición de las reformas sociales para retornar al Capitalismo Salvaje del Siglo XIX.
- 1.4. La “flexibilidad laboral” es una **contrarreforma laboral** que ve en el derecho laboral, especialmente en su **principio protector**, una carlanca, una “rigidez” para el libre mercado de trabajo.

### 2) La “flexibilidad de hecho” como la vía costarricense

- 2.1. El Dr. Van Der Laet hace una revista de la “flexibilización laboral” desde el punto de vista de la legislación laboral. Su análisis es desde esta perspectiva sumamente detallado

y permite tener una visión muy completa. Coincidimos con el autor en que en nuestro país no han prosperado las reformas legales “flexibilizadoras” y más bien se puede apuntar un “retroceso”, pues desde 1990 han prosperado normas que hacen más “rígida” la relación laboral (especialmente por los fueros especiales).

- 2.2. La “**flexibilización de hecho**”. El Dr. Van Der Laet apunta como uno de los pocos factores “flexibilizadores” en nuestro medio, a la **jurisprudencia** (pps. 66-78). En su sentido cita un Voto de la Sala II y nosotros deseamos citarlo aquí porque nos dá pie para entrar a un tema poco explorado o quizás hasta omiso en el trabajo del Dr. Van Der Laet: el de la “flexibilización de hecho”.

Aludiendo a la tendencia de los patronos a eliminar “rigideces o “protección”, la Sala II dice: “*Una de esas manifestaciones consiste en la utilización, cada vez con más frecuencia de contratos de servicios profesionales en vez de contrataciones de índole laboral*”. Y luego, aludiendo a la tendencia de los jueces a “flexibilizar” las normas laborales en su práctica dice: “*En esa labor se debe poner especial empeño, con todas las dificultades que ello conlleva, en verificar, la auténtica realidad, laboral o no, de una determinada relación, en defensa del carácter protector del derecho del trabajo, aún no modificado en nuestro país de tal manera que no se traslade a la instancia jurisdiccional una labor que no le compete ...*” (Voto 036-99; pp. 68).

- 2.3. Los cuatro tipos de “flexibilización laboral” de hecho:

2.3.1. **La precarización del trabajo.**

2.3.2. **La informatización.**

2.3.3. **La inflación.** “*La inflación cumple con la función de hacer flexible hacia abajo el salario real en la medida que el salario nominal pierde poder adquisitivo, lo cual, a su vez, permite que se dé alguna reasignación de la mano de obra hacia usos más productivos.*” (CIEN: “Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras para el desarrollo?, Guatemala 2004; pp. 110).

2.3.4. **La infraccionalidad** laboral, consentida por el MTSS y los Tribunales. “*La evidencia pareciera indicar que, aunque en el papel las rigideces pueden parecer muy graves, en la práctica el mercado laboral parece funcionar con bastante flexibilidad. Esto puede ser el resultado de que las regulaciones no se cumplen al pie de la letra, y que patronos y trabajadores prefieren entrar en relaciones informales de trabajo que dejar de participar en el mercado. Además, que la inflación, en el mediano plazo, hace parte del trabajo*”. (CIEN: “Políticas laborales en Centroamérica: ¿oportunidades o barreras para el desarrollo?, Guatemala 2004; pp. 114)

**3) No es cierto que la “flexibilización” mejore el funcionamiento del mercado de trabajo**

“*Cuando esto no sucedió, como era de esperar, se culpó nuevamente a los países: el problema se debía a la excesiva rigidez del mercado laboral. Los salarios bajaron aún más, empobreciendo todavía más a los pobres. Si los salarios eran lo suficientemente bajos, las empresas podrían considerar rentable contratar a más trabajadores. De esta manera se hizo oídos sordos tanto a la teoría como a las pruebas empíricas. Uno de los principales avances de la teoría económica de los últimos 30 años ha sido la teoría de los salarios de eficiencia, según la cual la rebaja de los salarios puede hacer disminuir la productividad, de tal manera que la demanda de mano de obra aumente poco y posiblemente hasta disminuir. En trabajos empíricos realizados en los Estados Unidos se ha demostrado que el*

*salario mínimo ha tenido pocos efectos adversos, o ninguno, en el empleo (Card y Krueger, 1995). En la mayoría de los países de la región, el sector informal, en el que no inciden las rigideces convencionales, es enorme. Si los postulados económicos del FMI fueran correctos, ese sector podría absorber por sí solo toda la mano de obra; se comprimiría el sector de los salarios rígidos; habría diferencias entre los salarios y algunas ineficiencias derivadas de ellas, pero seguiría habiendo pleno empleo en la economía. Las pruebas en contra de esta hipótesis son contundentes. En efecto, en Argentina, a medida que el sector informal iba creciendo hasta abarcar quizás el 50% de la economía, siguió aumentando el desempleo, que se ha mantenido en niveles de dos dígitos desde 1995.*

*La culpa no es tanto de la rigidez de los salarios<sup>41</sup> sino de las políticas del FMI, que con frecuencia han minado la capacidad de las economías de crear nuevos empleos, al imponerles tasas de interés más altas, entre otras medidas. Como resultado, la liberalización del comercio ha fomentado la movilidad de los trabajadores, que no han pasado de empleos de baja productividad a empleos de alta productividad, sino de empleos de baja productividad al desempleo.” (Stiglitz: El rumbo de las Reformas; Revista CEPAL No. 80, agosto del 2003; pp. 25)*

#### 4) **La regulación del mercado laboral es una necesidad social**

**Las normas legales son la expresión de la correlación de fuerzas en un momento histórico dado:** la quiebra de la socialdemocracia y los movimientos obreros a finales de los 80 y los 90, hizo que la derecha quedara en solitario y pudiera poner en el escenario mundial sus temas como monólogos incontestados: la “flexibilización laboral” es parte de ese monólogo que ya no lo es.

El equilibrio en el mundo laboral (entre el capital y el trabajo), se entendió durante la reforma social del Siglo XX, como la aplicación del principio tutelar a la parte más débil de la relación. Hoy se habla de un “equilibrio” en el que se quiere “flexibilizar” o “desregular”; es decir, en el que se pretende tratar como “iguales” a las partes del contrato laboral.

Karl Polanyi: “La gran transformación. Crítica del liberalismo económico.” (1944).

*“Separar el trabajo de las otras actividades de la vida y someterlo a las leyes del mercado equivaldría a aniquilar todas las formas orgánicas de la existencia y a reemplazarlas por un tipo de organización diferente, atomizada e individual.*

*“Este plan de destrucción se llevó a cabo mediante la aplicación del principio de la libertad de contrato.” (pp. 266: “El mercado y el hombre”)*

A propósito de los primeros movimientos reguladores del trabajo:

*“El owenismo no era la inspiración de una secta minúscula, ni el cartismo se limitaba tampoco a una élite política; ambos movimientos estaban formados por centenas de millares de hombres de oficio y artesanos, por trabajadores y obreros, y, con tal número de seguidores, llegaron a ser comparables a los más grandes movimientos sociales de la historia moderna. Y, sin embargo, pese a sus diferencias, ya que sus semejanzas existen únicamente en lo que se refiere a la grandeza de su fracaso, sirvieron para probar hasta qué punto resultaba inevitable desde el principio la necesidad de proteger al hombre del mercado.” (pp. 273: “El mercado y el hombre”)*

La necesidad de la regulación del trabajo:

*“En realidad, el mercado de trabajo no pudo mantener su función principal más que a condición de que los salarios y las condiciones de trabajo, las cualificaciones y los*

*reglamentos fuesen de tal modo que preservasen el carácter humano de esta supuesta mercancía, el trabajo. Cuando se pretende, como sucede a veces, que la legislación social, las leyes sobre las fábricas, los seguros de desempleo y, sobre todo, los sindicatos no han obstaculizado la movilidad del trabajo y la flexibilidad de los salarios, se da a entender que estas instituciones han fracasado totalmente en su finalidad, que consistía precisamente en intervenir en las leyes de la oferta y la demanda en lo que respecta al trabajo de los hombres y en retirarlos de la órbita del mercado. (pp. 287: “El mercado y el hombre”)*



## **Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos**

*Juan Diego Trejos Solórzano<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Informe preparado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradece los comentarios de Jürgen Weller e Inés Sáenz a una versión anterior de este documento; de Eduardo Alonso y Mauricio Castro en el panel de discusión durante el seminario “Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica”; así como la colaboración brindada por las distintas personas entrevistadas en el transcurso de su preparación.

## I. Introducción

La creación de empleo de calidad, la protección de las fuentes de trabajo y la atención de las situaciones de desempleo y subempleo, son preocupaciones presentes en las estrategias gubernamentales pero con distintos grados de prioridad y distintos caminos para alcanzarlos. Como señala Weller (2004) se pueden identificar tres conjuntos de políticas que atañen directamente con estas preocupaciones: las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas del mercado de trabajo.

Las políticas de empleo, o más ampliamente las políticas económicas con objetivos de empleo, alude a todos los instrumentos macro y sectoriales que buscan impactar sobre el empleo y las remuneraciones a partir de sus efectos en los niveles y composición de la producción de bienes y servicios (demanda de trabajo). Estas buscan aumentar los niveles de producción actuando directamente sobre los mercados de productos o indirectamente a través del manejo de la demanda agregada. Aquí se incluyen las políticas fiscal, monetaria, tecnológica y las distintas políticas sectoriales. Antes de la crisis de la deuda de inicios de los ochenta, estas políticas enfatizaron el manejo de la demanda agregada, mientras que durante las reformas económicas de mediados de esa década la mira se puso en la actuación directa en los mercados de bienes, servicios y factores buscando que estos funcionaran más competitivamente, por la vía de eliminar las “distorsiones” existentes. Esto implicaba políticas macro más “neutras” y la práctica desaparición de las políticas sectoriales. En todo caso, la dispersión institucional en el manejo de estos instrumentos, con objetivos primarios específicos distintos al empleo, junto a las restricciones que impone la globalización y las reformas emprendidas, hacen que ellas pierdan prioridad en los últimos años.

Las políticas laborales aluden a aquellos instrumentos que norman, tutelan y protegen el cumplimiento de los términos de las relaciones contractuales entre trabajadores y empleadores. Aquí se incluye la legislación laboral, los mecanismos de negociación entre trabajadores y empleadores y los tribunales de trabajo. Sus principales instrumentos se constituyeron en la primera mitad del siglo XX, con limitadas reformas durante la primera parte de la segunda mitad de ese siglo y en la dirección de aumentar la protección de los trabajadores y sus empleos. A partir de las reformas económicas de los años ochenta sufrieron el embate buscando modificaciones que permitieran flexibilizar el funcionamiento del mercado de trabajo, pero con resultados dispares. En algunos países se produjeron fuertes reformas desreguladoras, algunas posteriormente revertidas, al menos en forma parcial, mientras que en otros no se modificó la legislación o incluso se observaron reformas hacia una mayor protección (Vega, 2005). En todo caso, una mayor inserción en la economía mundial y la fuerte dinámica tecnológica imponen una mayor flexibilidad en el funcionamiento del mercado de trabajo y el desafío es como combinarla con adecuados niveles de protección de los trabajadores en lo que se dado en llamar la “flexiguridad” (CEPAL, 2008).

Por último, las políticas del mercado de trabajo se refieren a aquellos instrumentos y programas por medio de los cuales se interviene directamente en el mercado de trabajo para combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y elevar los ingresos del trabajo (Samaniego, 2004). Estos instrumentos están más claramente bajo el alero de los ministerios de trabajo y han logrado una revaloración en la actualidad. Dentro de ellas se distinguen las políticas activas y las pasivas. Las políticas activas del mercado de trabajo son aquellas que atienden directamente a los trabajadores, ocupados o desempleados, buscando conectar la oferta y demanda de trabajo. Aquí se incluyen las políticas de capacitación, la intermediación en el mercado de trabajo y la generación directa (empleo público) e indirecta (apoyo micronegocios) de empleo. Las políticas pasivas del mercado de trabajo son aquellas que buscan asegurar ingresos a la población desocupada a través de seguros de desempleo, subsidios por desempleo o pensiones anticipadas.

Antes de la crisis de inicios de los años ochenta, estas políticas tuvieron un desarrollo limitado y circunscrito principalmente a la formación profesional que requería los procesos de industrialización y tercerización. Durante las crisis de la deuda y la primera parte de las reformas económicas, estas políticas se limitaron principalmente a programas de empleo de emergencia y luego perdieron importancia bajo la idea de que aportaban poco al crecimiento económico y a la generación de empleo. Su revaloración actual responde a su carácter poco conflictivo, al reconocimiento de que el crecimiento económico sostenido requiere de mano de obra calificada y versátil para enfrentar la competencia externa y a las urgencias de corto plazo. Estas urgencias surgen por que las reformas económicas han provocado la aparición de grupos en situación de desventaja estructural y de otros grupos que se ven afectados directamente por ellas y que requieren de un apoyo específico y diferenciado.

El objetivo de este informe es el de analizar las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo vigentes en Costa Rica con el fin de identificar limitaciones y proponer formas de mejorarlas de manera que eviten sesgos hacia una rotación exagerada de la mano de obra o una protección exagerada que limite los niveles agregados de empleo y promueva la desigualdad entre trabajadores protegidos y no protegidos. Para ello el trabajo se compone de seis secciones adicionales a esta introducción. La primera sección presenta un resumen sobre las primeras características del mercado de trabajo del país como contexto para dimensionar las políticas aplicadas. La sección siguiente presenta las políticas de formación profesional y capacitación, con un énfasis en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), principal ente encargado de esta labor. La sección tercera pone la atención en las políticas de intermediación en el mercado de trabajo, para pasar en la cuarta sección a estudiar las políticas de apoyo a la producción en pequeña escala como mecanismo de generación de empleo. La quinta sección pone la atención a la protección por desempleo, primero atendiendo a los programas de generación de empleo y posteriormente a los seguros de desempleo. Se concluye con algunas consideraciones finales sobre los desafíos presentes.

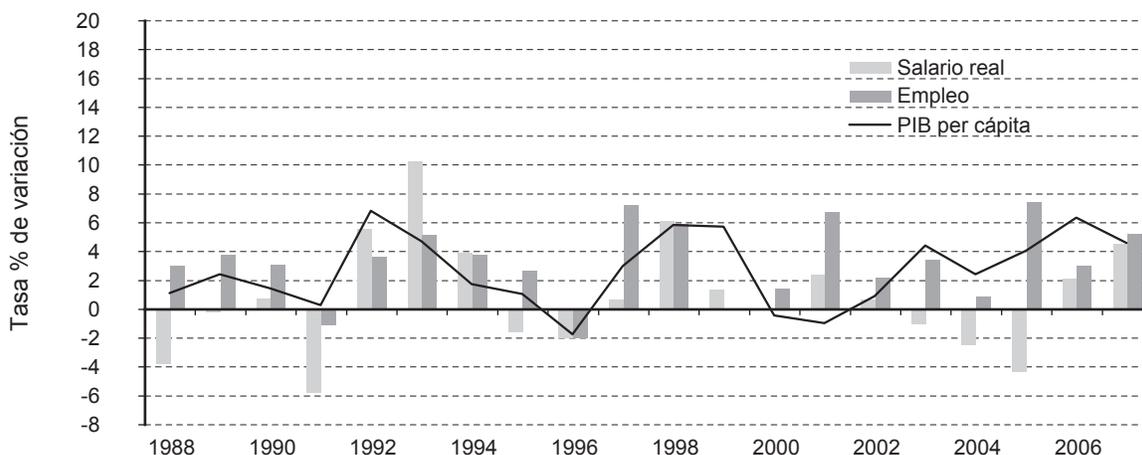
## **II. El contexto de las políticas sobre el mercado de trabajo**

Para entender el papel y la importancia de las políticas del mercado de trabajo hay que partir de las características y evolución reciente de este mercado, tanto en términos de los puestos creados y sus características como también cuanto a los perfiles socioeconómicos de las personas que se integran en él.

### **Volatilidad en la producción genera volatilidad en el mercado de trabajo**

Si bien la economía costarricense ha estado creciendo a una tasa media relativamente aceptable, con un promedio del 5% en los últimos 20 años (2,6% en términos per cápita) y al 4,6% en la presente década (últimos ocho años), como se muestra en el gráfico 1, ello ha ido acompañado de gran volatilidad. Esta volatilidad en el crecimiento económico se transfiere al crecimiento del empleo y a la evolución de las remuneraciones reales. En los últimos 20 años solo se puede encontrar seis años (1992 a 1994; 1998 y 2006 - 2007) en que se combinan crecimientos de la producción, los salarios reales y el empleo. En otros seis años (1988-1989, 1995 y 2003 a 2005) se produce crecimiento económico acompañado de aumento del empleo pero con contracciones en las remuneraciones reales y en otros dos (1990 y 1997), los salarios reales casi no crecen pese a que si lo hacen la producción y el empleo.

**GRÁFICO 1**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN POR HABITANTE,**  
**EL EMPLEO Y LOS SALARIOS REALES. 1988 – 2007**  
*(Tasas anuales de variación)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (encuestas de hogares) y Banco Central.

Los años 1991 y 1996 son claramente recesivos con caídas generalizadas en el empleo y los salarios reales, mientras que los tres primeros años de la presente década (2000 al 2002) la economía no creció, en tanto que en el empleo siguió expandiéndose. Finalmente, en 1999 el empleo no varió pese a la expansión económica y el aumento de los salarios reales. Esta volatilidad en los resultados muestra que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr mejoras sostenidas en el mercado de trabajo y sugiere la necesidad de pensar en políticas de empleo que busquen un manejo fino de la demanda agregada. Este manejo fino de la demanda agregada, no solo se ha venido revalorando en Europa a la luz de un crecimiento económico sin crecimiento de empleo (Gual, 1996), sino que resulta evidente en el actual contexto de crisis financiera global.

## Una demanda de trabajo diversificada y heterogénea

Si la atención se pone en los sectores económicos donde se originan los puestos de trabajo, se observa que la demanda de trabajo es bastante diversificada, y si se quiere balanceada, pues no se encuentran actividades económicas que presenten una concentración significativa de empleos<sup>2</sup>. Los principales empleadores en el 2007 son los servicios de distribución (19% del empleo total), los servicios personales (17%), los servicios públicos y sociales (14%) y la manufactura y la agricultura con cerca de un 13% de empleo cada uno (ver cuadro 1). No obstante, los servicios productivos aportan el 9% del empleo total, la construcción el 8% y los servicios básicos el 5% restante, de manera que también no dejan de tener una gravitación significativa en el mercado de trabajo.

La evolución reciente en la generación neta de empleo, muestra también a un sector agrícola con el menor aporte al empleo neto creado en la presente década. Este aporta 4 de cada 100 empleos netos creados, expulsando incluso mano de obra en algunos sectores de exportación tradicional (café y ganado) y en la producción dirigida al mercado interno (granos básicos y otros productos). El sector manufacturero también ofrece una reducida capacidad de generación de empleo neto, siendo responsable de solo 5 de cada 100 nuevos empleos, algo menos de la mitad de los que aportó

<sup>2</sup> Aunque las encuestas a los hogares no es la mejor herramienta para analizar la demanda de empleo, las características de los puestos de trabajo desempeñados por los ocupados dan una aproximación a ella, aunque dejan por fuera las posibles vacantes existentes. Como la encuesta incorpora la revisión tres del CIIU desde el año 2001, se analizan los cambios entre el 2001 y el 2007.

el sector construcción, y con una contracción del empleo en su sector textil. Esto significa que 8 de cada 100 nuevos empleos se originan en el sector terciario, tanto en sectores de alta productividad (servicios básicos, servicios productivos) como de baja productividad (servicio doméstico). En general, todos los servicios ganan participación en el empleo total. Solo los servicios sociales y estatales pierden participación en tanto que el comercio minorista prácticamente mantiene su peso en el empleo total durante el período.

**CUADRO 1**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD.**  
**2001- 2007**

*(Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)*

Rama de actividad económica	Ocupados totales		Cambio 2001 - 2007	
	2001	2007	Estructura	Tasa anual
<b>Total Ocupados (miles)</b>	1.552,9	1.925,7	372,7	3,7
<b>Sector Primario</b>	15,7	13,4	3,6	0,9
Exportación Tradicional	6,9	5,7	0,3	0,2
Café y caña	2,6	2,0	-0,5	-0,8
Cultivo de Banano	1,9	1,8	1,6	3,1
Ganado Vacuno	2,5	1,9	-0,7	-1,2
Exportación No Tradicional	2,5	3,4	6,9	8,7
Consumo Interno	4,8	3,2	-3,5	-3,2
Granos Básicos	0,9	0,4	-1,6	-9,0
Otra producción agrícola	3,9	2,8	-1,9	-2,1
Otras actividades primarias	1,5	1,2	0,0	-0,1
<b>Sector Secundario</b>	22,0	21,0	16,8	2,8
Industria Manufacturera y Minas	15,1	13,1	5,0	1,3
Alimentos y bebidas	3,7	3,7	4,0	3,9
Prendas de vestir, textiles y cuero	4,3	2,3	-6,0	-6,5
Madera y muebles	1,5	1,6	1,6	3,9
Maquinaria y equipo	1,5	1,5	1,2	2,9
Otras manufacturas	3,9	4,0	4,2	3,9
Construcción	7,0	7,9	11,8	5,9
<b>Sector Terciario</b>	62,2	65,6	79,5	4,6
Servicios Básicos	4,7	5,4	8,2	6,0
Electricidad, gas y agua	2,0	2,5	4,8	8,0
Transporte y almacenamiento	2,8	2,9	3,4	4,4
Servicios de Distribución	18,9	19,1	19,8	3,8
Venta y mantenimiento de vehículos	3,3	3,6	4,6	4,9
Comercio al por mayor	3,2	2,9	1,8	2,1
Comercio al por menor	12,4	12,6	13,5	3,9
Pulperías y supermercados	3,0	2,8	1,9	2,4
Almacenes especializados	5,4	6,1	9,1	5,8
Comercio fuera de almacenes	4,0	3,7	2,5	2,3
Servicios Productivos	8,0	9,0	12,9	5,6
Intermediación Financiera	1,9	2,6	5,4	9,2
Servicios profesionales e inmobiliarios	6,1	6,4	7,4	4,3
Servicios sociales y estatales	14,9	14,5	12,7	3,1
Administración del Estado	4,9	4,7	3,9	2,9
Servicios Educativos	5,5	5,8	6,9	4,5
Servicios de salud	3,1	3,0	2,7	3,3
Otros servicios sociales	1,5	1,1	-0,8	-2,3
Servicios Personales	15,6	17,6	26,0	5,8
Servicios turísticos	8,9	9,2	10,5	4,2
Hoteles y restaurantes	5,6	5,6	6,0	3,9
Servicios de Transporte	2,2	2,3	3,1	5,1
Otros servicios turísticos	1,2	1,2	1,3	4,1
Servicio Doméstico	4,9	6,7	14,3	9,3
Otros servicios a las personas	1,8	1,7	1,2	2,5

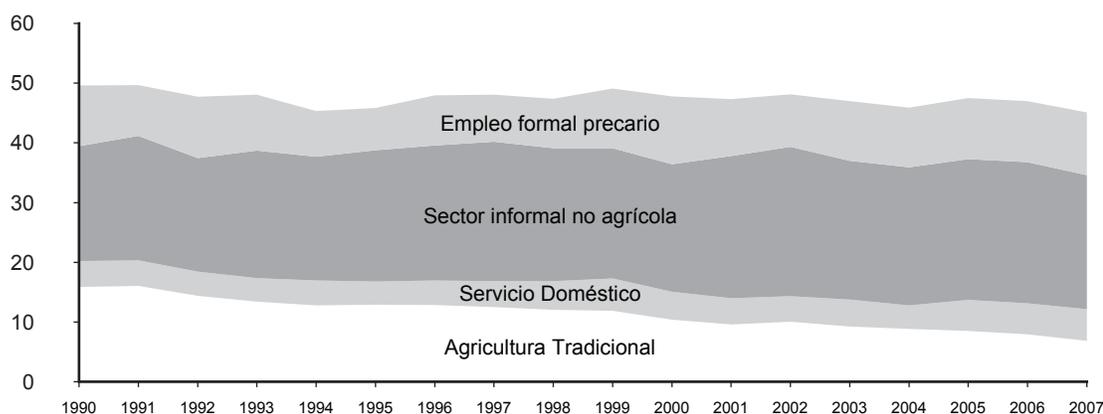
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Esto no significa que no haya ramas dinámicas en todos los sectores. Mientras que el empleo se expande a un ritmo anual medio del 3,7% entre el 2001 y el 2007, el servicio doméstico lo hace al 9,3%, los servicios financieros al 9,2%, la producción agrícola de exportación no tradicional al 8,7% y los servicios de electricidad y agua al 8,0%. Otros sectores que muestran un amplio dinamismo son la construcción (5,9%), el comercio al por menor en establecimientos especializados (5,8%). Otros sectores que generan empleo por encima del 4% anual son los transportes, la venta y reparación de vehículos, los servicios profesionales e inmobiliarios, los servicios educativos y los servicios turísticos.

## El empleo no se ha informalizado pero cambia su composición

Un tema alrededor de la calidad del empleo se refiere al peso que tiene en empleo en actividades de baja productividad y en condiciones de precariedad en sectores de mayor formalidad. La tesis generalizada en la región es que el mercado de trabajo muestra niveles crecientes de empleo informal. El gráfico 2 sugiere que este no parece ser el caso en Costa Rica, aunque sí se observa un porcentaje significativo del empleo en estas actividades o en empleos de menor calidad y hay una clara recomposición a su interior de las actividades agrícolas tradicionales hacia las actividades no agrícolas en pequeña escala y baja productividad.

**GRÁFICO 2**  
**COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO DE BAJA CALIDAD. 1990 – 2007**  
(Porcentaje del total de ocupados)



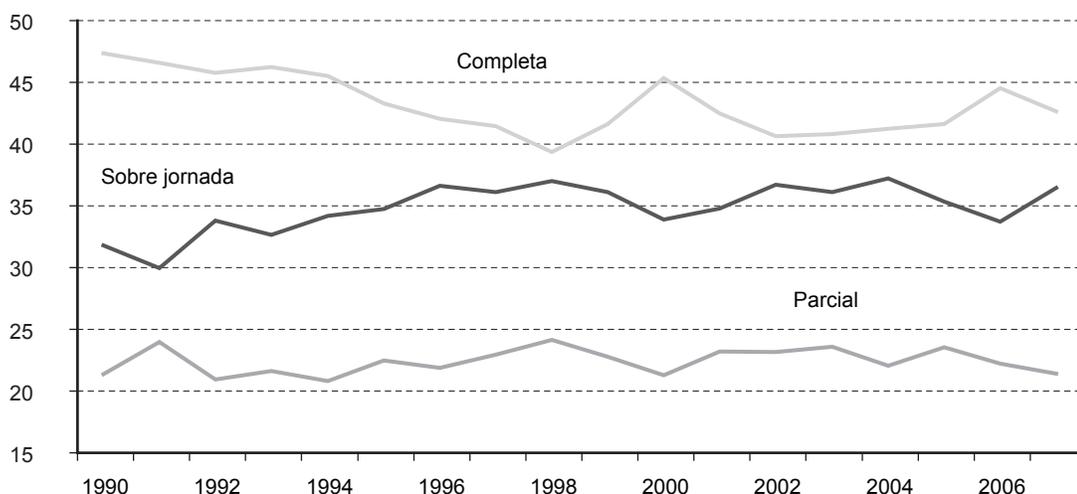
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Las estimaciones presentadas en el gráfico 2, siguiendo la metodología propuesta por Trejos (1988), sugieren que el empleo de baja calidad es muy extendido pues cubre aproximadamente la mitad de los ocupados, aunque se reduce en cinco puntos porcentuales durante el período en cuestión. Dentro de este empleo de baja calidad, el servicio doméstico y el empleo precario en el sector formal (asalariados sin acceso directo contributivo al seguro de salud), muestran un tamaño relativo muy estable. El primero en torno a una media del 4% del empleo total, aunque en los últimos años ha ganado un punto porcentual, y el empleo formal precario en torno al 9% del empleo nacional. Por el contrario, el empleo informal no agrícola gana participación del 19% en 1990 al 23% en el 2007 del empleo total, aumento que es más que compensado por la reducción a menos de la mitad del empleo vinculado con las actividades agrícolas tradicionales. Estas pasan del 16% al 7% del empleo total entre 1990 y el 2007. En todo caso, la gravitación del empleo de baja calidad en concentrado en actividades de pequeña escala muestra la necesidad de políticas en ese franco.

## Las jornadas de trabajo tienden a polarizarse

Durante el decenio de los noventa se observa un aumento en el peso relativo de las jornadas parciales y las jornadas por encima de la normal, las primeras más asociadas con la incorporación de las mujeres en trabajo por cuenta propia y las segundas entre los hombres de empresas de mayor productividad como un mecanismo de aumentar la rentabilidad por la vía de una mayor intensidad del trabajo.

**GRÁFICO 3**  
**COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGÚN JORNADA LABORAL. 1990 – 2007**  
(Porcentaje del total de ocupados)



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

A partir del 2001 se observa un repunte de las jornadas extremas, excepto en los últimos dos años de amplio crecimiento económico y del empleo. En todo caso, entre un quinto y un cuarto de los trabajadores labora jornadas parciales, con lo cual se le cierran las puertas a la seguridad social y entre los asalariados, a los nuevos sistemas de protección social contra el desempleo. Ello es así pues la Caja Costarricense de Seguro Social, cobra las contribuciones sobre la base de jornadas completas, con lo cual vuelve muy oneroso el aseguramiento (Martínez, 2004).

## La oferta de trabajo se vuelve más heterogénea

Desde el punto de vista de la oferta de trabajo, sobresale una creciente incorporación de las mujeres, quienes representan casi la mitad de los nuevos entrantes netos al mercado de trabajo. Esto hace que si bien ellas representaron el 28% de la fuerza de trabajo en 1990, para el 2007 ya pesan el 37%, lo cual implica un aumento en su tasa neta de participación del 30% al 42% en ese lapso (ver cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN SEXO, EDAD Y NIVEL EDUCATIVO. 1990- 2007**

*(Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)*

Sexo, grupo de edad y nivel educativo	Estructura relativa		Tasas de participación		Variación 1990 - 2008		Desempleo 2007	
	1990	2007	1990	2007	Total	Tasa anual	Tasa	Distribución
Fuerza de Trabajo (miles)	1.067	2.018	53,5	57,0	952	3,8	4,6	100,0
Por sexo	100,0	100,0			100,0			
Hombres	71,5	62,6	77,0	73,2	52,7	3,0	3,3	44,5
Mujeres	28,5	37,4	30,3	41,6	47,3	5,5	6,8	55,5
Por grupos de Edad	100,0	100,0			100,0			
Adolescentes	8,0	3,4	24,7	12,4	-1,7	-1,3	15,3	11,3
Adulto joven	25,9	23,2	64,4	66,6	20,1	3,1	9,8	49,3
Adulto pleno	52,4	54,9	67,0	76,3	57,8	4,1	2,6	31,2
Adulto en transición	8,7	13,2	52,0	63,9	18,2	6,4	2,3	6,7
Adulto mayor	5,0	5,3	25,8	25,8	5,7	4,2	1,3	1,5
Por nivel educativo	100,0	100,0			100,0			
Sin Educación	4,8	2,4	37,4	34,9	-0,3	-0,4	2,4	1,2
Primaria Incompleta	20,2	11,5	43,6	40,4	2,0	0,5	4,8	11,9
Primaria Completa	33,7	28,0	57,5	58,1	21,7	2,7	4,9	29,5
Media Incompleta	15,7	21,4	48,0	50,6	27,7	5,8	6,2	28,8
Media Completa	13,5	14,5	68,6	69,0	15,7	4,3	5,4	17,1
Superior Incompleta	5,2	8,6	61,2	67,8	12,3	7,0	3,7	6,9
Superior Completa	7,0	13,6	80,2	84,5	20,9	8,0	1,6	4,6

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Otro aspecto a destacar es la reducción del peso y la participación de los adolescentes (de 12 a 17 años) en el mercado de trabajo e incluso de los adultos jóvenes (de 18 a 25 años) lo que sugiere una mayor retención en el sistema educativo formal. Los adultos en edad plenamente activa (de 26 a 49 años) mantienen su predominio dentro de la fuerza de trabajo y aumentan su tasa de participación por efecto de la mayor incorporación de las mujeres. Es de resaltar también el creciente peso dentro de la fuerza de trabajo de los adultos en la etapa de transición hacia la inactividad (de 50 a 64 años). Este es el grupo que más crece, asociado con cambios demográficos sin mayores aumentos en la cobertura de los riesgos de la vejez y representa un conjunto poblacional que si pierde el empleo enfrenta crecientes dificultades para encontrar otro de similares calidades.

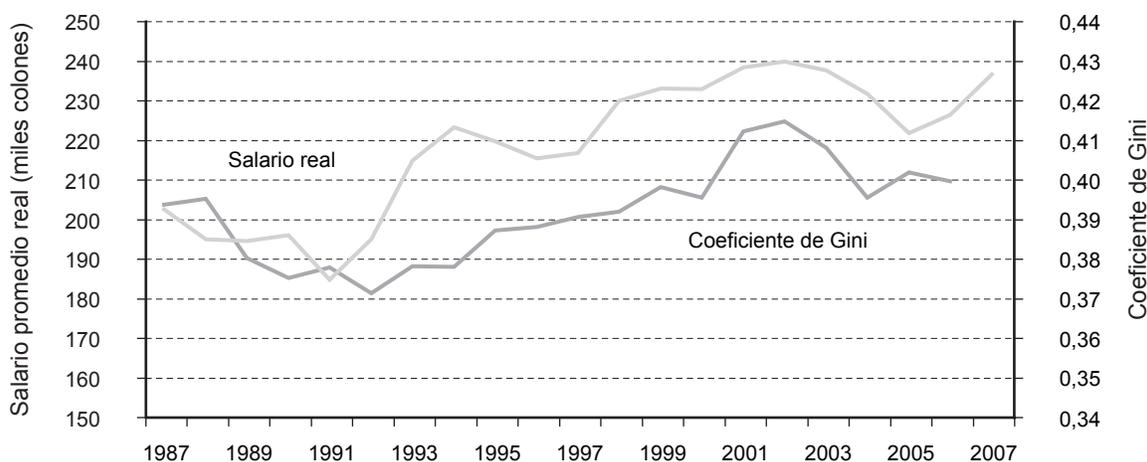
Como es de esperar, más por reemplazo que por mejoras en los logros del sistema educativo, el perfil educativo de la fuerza de trabajo también muestra una mejora, particularmente con la reducción relativa de la fuerza de trabajo sin calificación (primaria incompleta o menos) y la expansión de la fuerza de trabajo con mayor calificación (con secundaria completa o más). El primer grupo pasa del 25% de la fuerza de trabajo en 1990 al 14% en el 2007, en tanto que el segundo sube del 26% al 37% en el mismo período. No obstante, aún cerca de la mitad de la fuerza de trabajo mantiene niveles de calificación limitados (primaria completa o secundaria incompleta). El grupo con secundaria incompleta es uno de los más crecen y son los que más dificultades tienen para lograr una inserción exitosa al mercado de trabajo a no ser que esa limitada educación formal se compense con capacitación técnica. Como para el 2007, solo un poco más de un tercio (37%) de la fuerza de trabajo tiene al menos secundaria completa, la calificación general de la fuerza de trabajo es limitada y las necesidades de capacitación técnica parecen evidentes.

## Los salarios reales aumentan pero también la desigualdad en que se distribuyen

Al pasar a los resultados del funcionamiento del mercado de trabajo, los salarios muestran una tendencia ascendente a partir de inicios de los años noventa, pero con grandes altibajos como se mostró en el gráfico 1, de modo que los aumentos reales se concentran en unos pocos años, para una media anual de crecimiento de 0,8% en los últimos 20 años (1,1% a partir de 1990).

Este aumento en los salarios reales se acompaña de un aumento en su desigualdad, particularmente durante los años noventa e inicios de la actual década (ver gráfico 4). Este aumento en la desigualdad se atribuye principalmente al aumento en el premio salarial para los más educados y a la mayor dispersión de las horas trabajadas (Gindling y Trejos, 2005 y 2008). La contracción en los salarios reales que se produce entre el 2003 y el 2005, se acompaña de mejoras en la equidad, mejoras que se revierten cuando los salarios reales vuelven a crecer, lo cual corrobora que la recuperación salarial se concentra entre los que tienen mayores salarios producto de su mayor educación.

**GRÁFICO 4**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL SALARIO REAL Y DEL COEFICIENTE DE GINI. 1987 – 2007**  
(Salario real mensual en miles de colones del 2007)



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

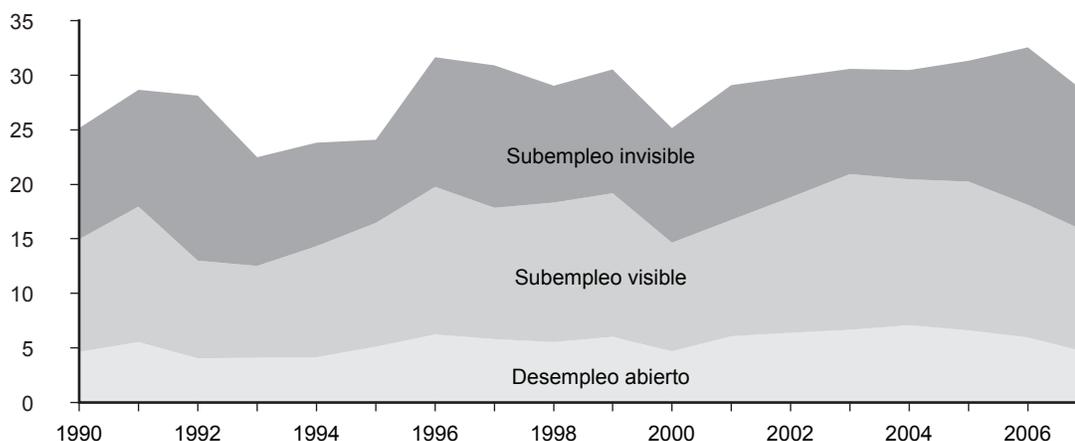
## Aumenta la fuerza de trabajo con problemas de empleo

Si se excluyen los dos últimos años de alto crecimiento económico y expansión del empleo y los salarios reales, el desempleo mostró una tendencia creciente de una media del 4,5% durante la primera mitad de los años noventa a algo más del 6% en la primera mitad del 2000. No obstante, los ocupados en situación de subempleo, medido de la forma tradicional pues el INEC no incorporado aún las últimas recomendaciones internacionales en cuanto a la medición de los problemas de empleo, cuadruplican a los que padecen de desempleo abierto (ver gráfico 5).

Esto significa que en 1990, una cuarta parte de la fuerza de trabajo sufría problemas de empleo y aumenta a un tercio de la fuerza de trabajo en el año 2006, para luego bajar al 28% en el 2007 gracias a la reducción del desempleo abierto, quién retorna a los niveles de 1990. Cabe señalar que cerca de la mitad de los ocupados con problemas de subempleo se insertan en sectores de mayor productividad por lo que esta subutilización no se traslapa con

el empleo en sectores de baja productividad o formales y requiere de acciones específicas más allá de la protección de los ingresos de los desempleados, políticas éstas que parten del empleo asalariado como norma y de la dicotomía empleo desempleo como las opciones posibles.

**GRÁFICO 5**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO CON PROBLEMAS DE EMPLEO.**  
**1990 – 2007**  
*(Porcentaje de la fuerza de trabajo)*

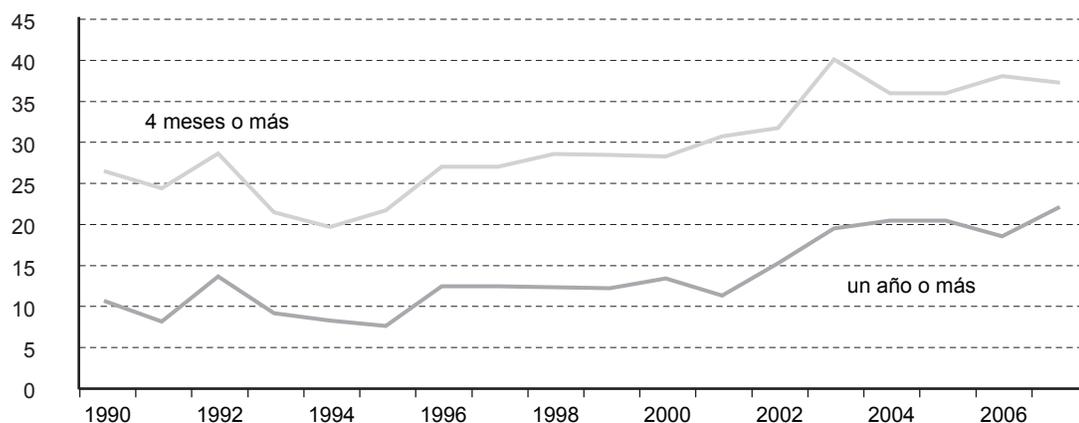


Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Si bien el desempleo no es el único problema de empleo ni el más importante, sí constituye una subutilización extrema de la fuerza de trabajo y un aporte nulo a la producción. Para su enfrentamiento hay que tener en cuenta que el desempleo es más extenso entre los jóvenes, las mujeres y la población con calificación limitada (ver cuadro 2). Estos grupos aglutinan por lo menos la mitad de los desocupados y requieren de políticas específicas que mejoren sus posibilidades de inserción.

Junto al problema de la subutilización de la fuerza de trabajo en general y del desempleo en particular, hay que resaltar un fenómeno que se refiere al aumento del desempleo de larga duración (ver gráfico 6) y que alude a grupos en situación de desventaja estructural. Los desocupados que tienen por lo menos cuatro meses de buscar trabajo, representaron al inicio de los años noventa entre una cuarta y una quinta parte de los desocupados pero en la presente década ya aglutinan algo más de un tercio de los desempleados abiertos y llegaron al 40% en el 2003. Por su parte, los que tienen por lo menos un año de buscar activamente empleo, representaron en promedio el 9,4% de los desocupados durante la primera mitad de los años noventa (1990 a 1995), suben al 12,2 como media durante la segunda parte de esa década e inicios de la siguiente (1996 a 2001), para volver a subir nuevamente en torno al 20% de los desocupados a partir de 2003 y ya representan el 22% en el 2007. Como este último año se caracteriza por una reducción relativa del desempleo, se infiere que benefició en mayor medida a los desempleados más recientes o coyunturales, lo que de nuevo resalta la presencia de ese núcleo duro de desocupados con problemas de inserción.

**GRÁFICO 6**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN. 1990 – 2007**  
*(Porcentaje de la fuerza de trabajo desocupada)*



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

### III. Formación profesional y capacitación

Los programas de capacitación y formación profesional, como políticas activas del mercado de trabajo, buscan crear competencias en las personas para una mejor inserción al mercado de trabajo y para responder a las necesidades de las unidades productivas. Estos incluyen programas generales de aprendizaje y otros esquemas de capacitación para el trabajo dirigidos a jóvenes en transición de la escuela al trabajo, ya sea porque desertaron del sistema educativo y se encuentran en una situación de desventaja, o porque desean seguir carreras técnicas. También están los programas dirigidos a la población adulta activa, buscando complementar su formación; los programas dirigidos a los desocupados o en peligro de estarlo con el fin de ofrecerles nuevas competencias (readiestramiento) que faciliten su reinserción y programas de adiestramiento de discapacitados o grupos tradicionalmente excluidos<sup>3</sup>.

En Costa Rica, los programas de formación profesional a cargo del estado comienzan a mediados de los años sesenta con la creación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), como entidad pública encargada de formar los cuadros técnicos que requería el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en el marco del mercado común centroamericano. Pese a su énfasis en el sector industrial, desde el inicio incorpora capacitación en algunos ámbitos de los servicios, a partir de los años setenta incursiona en la formación de técnicos para el sector agrícola y en los años ochenta se inicia un programa de capacitación individualizada dirigida a la población pobre urbana a través de los denominados talleres públicos. Junto a los colegios técnicos de secundaria, conforman la oferta de formación técnica pública. El sector privado ha incursionado en la formación profesional pero principalmente en el campo de las ocupaciones de servicios (mecanografía, secretariado, contaduría, administración, idiomas, computación, etc.). Solo recientemente, por iniciativa del propio INA se ha venido conformando una oferta privada como se verá más adelante.

<sup>3</sup> Si bien la educación secundaria técnica ofrece también la creación de competencias para el trabajo, al ser parte de la educación formal y dirigirse a población más joven (pre inserción al mercado de trabajo), se considera como parte de la política educativa y no de la política del mercado de trabajo.

La crisis de la deuda a inicios de los años ochenta impacta en las finanzas del INA, de manera que en 1983 se incrementa la contribución sobre las planillas con el fin de apuntalarla financieramente, ya que esta es su fuente principal de recursos<sup>4</sup>. No obstante, las necesidades de mantener la disciplina fiscal para enfrentar los desequilibrios financieros y regularizar las relaciones con el exterior (renegociación de la deuda externa), llevan a la creación de la Autoridad Presupuestaria (1982) que regulará el gasto de las instituciones públicas, incluyendo la contratación de personal.

Esta autoridad, con sede o secretaría técnica en el Ministerio de Hacienda impondrá límites de gasto y restricciones a la contratación de trabajadores lo que limita las posibilidades de expansión y modernización de la institución. Los límites de gasto generan un creciente superávit que se destina a adquirir bonos de la deuda interna del gobierno, superávit acumulado que ya representaba en el 2007 un monto equivalente a la totalidad del gasto de la institución en ese año. Este superávit se ha mantenido pese que a partir de la Ley de Protección al Trabajador (LPT) del año 2000 se prohíbe al Estado imponer restricciones o cargas financieras o fiscales especiales, excepto en materia de empleo público y salarios y se ha señalado la obligación de gastar los superávit reales en el período fiscal siguiente. Si bien con la holgura fiscal de los últimos dos años se ha autorizado al INA a utilizar el superávit acumulado en adquisición de equipo e inversión en infraestructura, aún la institución muestra pocos avances en ese campo (CGR, 2008), aunque trabaja en un plan trianual para invertir los recursos acumulados.

Las limitaciones para la contratación de trabajadores, ya que la Autoridad Presupuestaria debe aprobar las plazas a crear, particularmente de instructores, implica una restricción importante para actualizar contenidos de capacitación e incursionar en áreas nuevas. Ello se trató de subsanar utilizando la figura de contratación de servicios profesionales no laborales (como consultores), no obstante este mecanismo se limitó a partir de mediados de los años noventa pues implica la contratación de personal relativamente permanente al margen de la seguridad social (vacaciones, cesantía, aguinaldo y seguro de salud y pensiones, estos últimos quedan a cargo del contratado). Por este motivo, el INA incursionó a mediados de los años noventa en la contratación de servicios privados de capacitación. Más recientemente, el INA ha podido contratar por medio de la figura de servicios especiales puestos para instructores técnicos, lo cual ha debilitado la contratación privada de servicios de capacitación. Para el año 2007, el INA contaba con 1.344 plazas en sueldos fijos y 1.678 puestos de instrucción técnica (servicios especiales), de los cuales 750 fueron autorizados por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) en ese año, aunque se está aún en el proceso de contratación (CGR, 2008).

## **Estructura y servicios**

El INA ofrece cinco tipos servicios a saber:

1. Planes y programas de formación por competencias laborales
2. Programas y módulos de capacitación técnica
3. Asistencia técnica certificable y no certificable
4. Certificación de competencias laborales
5. Acreditación de entes colaboradores

---

<sup>4</sup> La institución se financia principalmente de un impuesto sobre la planilla a cargo de los empleadores y que fue inicialmente del 1,5% para las instituciones públicas y las empresas privadas no agrícolas con al menos cinco trabajadores permanentes. Las empresas agrícolas con más de 10 trabajadores pagan el 0,5%. En 1983 el tributo se aumentó al 2,0%, excepto las empresas agrícolas que no sufrieron cambio.

Los programas de formación profesional y capacitación técnica (servicios 1 y 2) son el área sustantiva de la institución (ver cuadro 3) y estos se ofrecen en tres modos de formación. Los dos primeros, conocido como Formación Inicial, se dirigen a personas sin conocimientos ni experiencia previa y comprende dos modalidades. El primero, denominado Aprendizaje, se dirige a jóvenes de 15 a 20 años para formación en ocupaciones calificadas (solo para industria), de 1,5 y 2 años de duración, tiene los mayores requisitos académicos, existe una limitada oferta para mujeres y solo lo realiza INA directamente. El segundo, llamado Habilidad, se dirige tanto a jóvenes y adultos y los capacita en procesos productivos de una ocupación para incorporarse en corto plazo al mercado de trabajo. El tercer modo de formación es la Formación Complementaria, que busca corregir, completar, actualizar, o complementar las competencias laborales de una persona en el ámbito laboral. Para este modo de formación, que es el que cuenta con la oferta más abundante, se requiere experiencia y conocimientos previos y se dirige fundamentalmente a personas ocupadas. En los últimos ocho años, este modo de formación complementaria representó el 72% de la matrícula de la institución en formación y capacitación.

Dentro de los programas de formación y capacitación se incluye el Programa de Atención para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (conocido como Programa MIPYME) establecido por el INA en el año 2000, como una metodología de prestación del servicio de formación profesional con los procedimientos ordinarios de la Institución. Del 2002 al 2007, años para los cuales se dispone de información, con este programa el INA atendió a un promedio anual de 463 MIPYMES.

También dentro de los programas de formación profesional y capacitación técnica se encuentra la modalidad de formación-producción personalizada dirigida a la población urbana en situación de pobreza y suministrada principalmente a través de los talleres públicos. Esta consiste en una instrucción no escolarizada, sin horarios ni módulos, donde el estudiante avanza según sus posibilidades y cuya capacitación implica un proceso de producción, para el cual debe aportar los materiales y puede disponer del producto final. Corresponde al modo de capacitación conocido como habilitación y se concentra en lo que el INA determina como sector económico de industria.

Los programas de asistencia técnica van dirigidos a atender requerimientos puntuales de personas incorporadas en actividades productivas o de las propias unidades productivas, incluyendo las MYPIMES. Esta asistencia puede ser certificable, cuando implica una participación con matrícula, asistencia y certificado de participación. Aquí se incluye asesoría técnica, capacitación agropecuaria integral, seminarios y talleres. También la asistencia puede ser no certificable y de duración variable. Esta se dirige principalmente a unidades productivas e incluye acciones como acompañamiento técnico, desarrollo de prototipos, investigación aplicada, servicios tecnológicos y técnicas metodológicas. Según autoridades de la institución, esta actividad de asistencia técnica demanda cerca de una quinta parte de los recursos de la institución. En la presente década (2000 a 2007), el INA otorgó una media anual de alrededor de 11 mil asistencias certificables vía matrícula.

La certificación de competencias laborales busca reconocer, a través de pruebas, las competencias laborales que posee una persona con independencia de la forma en que las adquirió y con el fin de facilitar su inserción laboral. El promedio anual de certificaciones de competencias es de alrededor de los cinco mil (2000 a 2007). Por su parte, el servicio de acreditación va dirigido a las instancias privadas y públicas de capacitación y busca reconocer los estándares de calidad definidos por el INA. Resulta necesario para competir por servicios de capacitación subcontratados por el INA. El promedio anual de acreditaciones implica a una media anual de 32 instituciones con 174 servicios de capacitación certificables (2000 a 2006).

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL INA POR TIPO DE SERVICIO**  
**BRINDADO. 2000- 2007**

*(Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)*

Tipo de servicio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
<b>Total matrícula (miles)</b>	118,5	139,3	150,6	165,9	179,6	196,3	191,7	198,3	167,5
Formación y capacitación	103,4	127,2	133,0	141,5	150,6	184,2	181,8	186,6	151,0
Asistencia Técnica (Certificable)	10,5	5,8	10,3	17,9	23,7	8,6	6,3	7,8	11,4
Certificación Profesional	4,6	6,2	7,3	6,6	5,2	3,6	3,6	3,9	5,1
<b>% formación y Capacitación</b>	87,3	91,4	88,3	85,3	83,9	93,8	94,8	94,1	90,2
<b>Formación y capacitación (composición %)</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formación Presencial	88,0	87,3	89,1	89,4	88,9	93,3	92,3	91,9	90,4
Ofrecida Directamente	81,2	77,5	84,3	83,4	84,3	n.d.	n.d.	n.d.	82,1
Contratada (llave en mano)	6,8	9,8	4,8	6,0	4,6	n.d.	n.d.	n.d.	6,4
Formación a distancia	0,5	1,1	0,9	0,8	0,9	1,3	1,5	2,0	1,2
Formación en la empresa	1,2	2,0	1,5	1,8	2,9	0,3	1,1	1,2	1,5
Formación Dual	0,6	0,9	0,7	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,6
Centros colaboradores	0,6	1,1	0,8	1,3	2,6	0,0	0,6	0,6	1,8
Formación-Producción Personalizada	10,2	9,6	8,5	8,0	7,2	5,1	5,1	4,9	7,0
% por formación complementaria	62,9	78,7	71,2	73,0	74,0	77,6	77,2	67,7	73,2
% Matrícula por instructores contratados	30,3	35,8	38,6	40,2	42,9	35,6	32,9	17,9	33,8
Cobertura aparente (% fuerza de trabajo)	4,1	4,7	4,8	4,9	5,1	5,9	5,7	5,6	5,1

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del Instituto Nacional de Aprendizaje y en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Para realizar su labor, el INA cuenta con 56 centros ejecutores de servicios de capacitación y formación profesional distribuidos en 9 unidades regionales y a nivel nacional. Estos centros incluyen: un centro nacional polivalente (sede central), nueve sedes regionales como centros ejecutores, 10 centros regionales polivalentes, 11 centros nacionales especializados, tres centros de desarrollo tecnológico, tres centros de formación profesional (uno plurisectorial) y 19 centros de formación profesional conocidos como talleres públicos. La oferta durante el 2007 estuvo compuesta de 1078 módulos certificables (cursos que pueden ser de un solo modulo o parte de un programa de formación), 251 programas de formación, 222 pruebas de certificación, 634 asistencias técnicas (INA, 2008).

Para realizar su labor contó el INA durante el año 2007 con recursos efectivos (corrientes más financiamiento del superávit del 2006) cercanos a los 44 mil millones de colones (US\$ 89.6 millones, equivalente al 0,33% del PIB) y realizó un gasto en el orden de los 38 mil millones, para un superávit del año cercano a los 6 mil millones y uno acumulado de 41,5 mil millones de colones, lo que refleja tanto las restricciones acumuladas y las existentes así como problemas de operación o gestión.

### Población objetivo y cobertura

El cuadro 4 muestra la evolución histórica de la matrícula del INA en sus programas de formación y capacitación, asistencia técnica certificable y certificación profesional, como promedios quinquenales. Cabe aclarar que el INA registra matrículas, no personas, por lo que las cifras sobre la población atendida son menores. La matrícula significa cada curso o módulo

matriculado, de modo que un estudiante puede matricular varios módulos en el año y aparecerá varias veces. Para los años 2002 y 2003 el INA (2003 y 2004) estimó los alumnos atendidos y se obtuvo una media global de 1,65 matrículas por estudiante al año, aunque este promedio varía según la modalidad de capacitación.

En todo caso, las cifras con las limitaciones señaladas, refleja la fuerte expansión que tuvo la institución hasta finales de los años setenta, sobredimensionada por la introducción de los cursos de seguridad vial (requisito para obtener la licencia de conducir). En la primera mitad de los ochenta se observa un estancamiento (técnicos para agricultura) y contracción (técnicos para el sector industrial) y probablemente de servicios, pero que los cursos de seguridad vial no dejan ver. Durante la segunda mitad de los ochenta hay un repunte importante de los técnicos de agricultura e industria y se contrae servicios por la desaparición de los cursos de seguridad vial. Esta recuperación continúa en los noventa y se acelera a partir de la segunda mitad de ese decenio. El cuadro muestra a su vez, un desplazamiento relativo hacia la capacitación en el área de los servicios, aunque estos tuvieron un gran peso entre 1975 y 1984, debido a los cursos de seguridad vial.

**CUADRO 4**  
**COSTA RICA: MATRÍCULA ANUAL EN EL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE**  
*(Promedio anual por quinquenio)*

Quinquenio	Total	Agricultura	Industria	Servicios
2005-2007	195.456	19.913	70.307	105.237
2000-2004	150.773	17.126	60.147	73.501
1995-1999	100.014	19.728	44.489	35.797
1990-1994	45.992	10.371	21.564	14.056
1985-1989	38.043	10.474	14.501	13.068
1980-1984	40.180	6.077	3.607	30.497
1975-1979	43.206	5.963	4.720	32.523
1970-1974	7.716	415	3.383	3.919
1965-1969	1.646	0	969	677

Fuente: INA (2008).

Si se utiliza el promedio de 1,65 matrículas por persona, se pueden aproximar las personas atendidas. El cuadro 3 muestra el porcentaje que representan esas personas atendidas de la fuerza de trabajo, como una aproximación de la cobertura aparente. Este porcentaje se ha ubicado en torno al 5%, con una tendencia a aumentar en los últimos años. Para el 2008 se estima una matrícula que supera las 200 mil, equivalente a cerca de 95 mil personas atendidas y al 5% de la fuerza de trabajo. Este porcentaje, si bien parece pequeño, equivale la matrícula de las universidades estatales en su conjunto, incluidos los colegios universitarios.

Es difícil determinar las características de la población que ha sido beneficiada con programas de capacitación del INA y sus efectos. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) indaga sobre si las personas han recurrido a la educación no regular y pregunta si han llevado algún curso de capacitación. El problema de esta información es que no se acota temporalmente (en qué período se recibió) ni se profundiza en la intensidad de la capacitación recibida (horas u obtención de algún certificado de competencia). En todo caso, resulta útil pues ofrece una idea de las características de los clientes y de la oferta alternativa disponible. Esta información se resume en el cuadro 5.

Según la EHPM del 2007, una cuarta parte de la población en edad activa (de 12 o más años) ha recibido algún curso de capacitación en algún momento, aunque es de esperar que se reporten los

acontecimientos más recientes. El INA ha atendido a un 7% de la población en edad activa y al 29% de los que recibieron alguna capacitación. El perfil de este grupo refleja un predominio de mujeres y una concentración en los adultos con edades plenamente activas, mientras que los adolescentes (menores de 18 años), son los que menor acceso muestran.

Dado que se incluye la capacitación recibida dentro de las instituciones públicas y las empresas privadas (formación específica), el acceso a la capacitación aumenta conforme más educada es la persona, pero el INA mantiene una mayor presencia relativa entre la población menos educada pese a que son pocos de estos grupos los que la han recibido. Acorde con ello, las personas de los estratos de mayores ingresos acceden en mayor medida a los cursos de capacitación, aunque de nuevo el INA es el principal proveedor de capacitación para las personas pertenecientes a los estratos de menor ingreso familiar per cápita.

La capacitación se concentra entre los ocupados, aunque también es amplia entre los inactivos, por su peso poblacional, aunque en el caso del INA, se observa una mayor atención relativa de los desocupados. El INA parece llegar con igual intensidad a las zonas urbanas y rurales, lo que le significa una presencia relativa mayor en las zonas rurales y muestra claramente una mayor presencia relativa en las regiones periféricas del país (fuera de la región central).

Los institutos privados atendieron al 26% de los que llevaron algún curso de formación no regular. Estos no muestran diferencias con respecto al INA en cuanto a la composición por sexo, aunque tienden a atender a una mayor proporción de adolescentes, por incluir a los que preparan a los jóvenes para presentar los estudios secundarios por suficiencia. También se concentran en población con un mayor perfil educativo y de ingreso y muestran una clara concentración urbana y metropolitana.

**CUADRO 5**  
**COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN DE 12 O MÁS AÑOS**  
**CON ALGÚN CURSO DE CAPACITACIÓN. 2007**  
*(Cifras relativas)*

Característica	Porcentaje que recibió algún curso	% atendido por INA sobre			Distribución por tipo de oferente			
		población total	población que recibió	INA	Instituto privado	Institución Pública	Empresa privada	Otros <sup>1</sup>
Sexo	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombre	24,1	6,5	27,0	43,3	43,4	44,4	59,1	51,4
Mujer	25,8	8,1	31,4	56,7	56,6	55,6	40,9	48,6
Grupo de Edad	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Adolescentes	7,7	0,6	8,5	1,4	8,5	6,0	5,5	3,4
Adulto joven	28,3	8,1	28,7	22,0	28,2	15,3	16,6	25,9
Adulto pleno	32,1	10,1	31,4	56,5	50,3	50,3	58,6	47,0
Adulto en transición	27,7	8,4	30,3	13,5	8,1	19,8	11,7	15,5
Adulto mayor	14,6	4,1	28,5	6,7	4,9	8,6	7,6	8,2
Nivel educativo	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primaria Incompleta	5,6	2,5	44,5	6,9	2,0	6,8	3,9	2,8
Primaria Completa	15,9	7,1	44,4	26,6	11,2	20,7	18,1	7,7
Media Incompleta	22,8	6,9	30,5	22,9	26,6	20,1	22,7	13,8
Media Completa	46,3	14,8	32,0	24,2	25,6	19,3	17,3	19,8
Superior	51,5	8,7	16,9	19,5	34,6	33,0	38,1	55,9

Cuadro 5 (conclusión)

Característica	Porcentaje que recibió algún curso	% atendido por INA sobre		Distribución por tipo de oferente				
		población total	población que recibió	INA	Instituto privado	Institución Pública	Empresa privada	Otros <sup>1</sup>
Quintil de ingreso	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quintil 1	12,5	5,6	44,5	14,7	7,8	11,2	6,2	6,3
Quintil 2	17,5	6,6	37,8	18,3	13,2	16,2	12,6	9,3
Quintil 3	22,4	7,8	34,9	22,2	19,1	18,9	19,9	12,0
Quintil 4	30,3	8,9	29,4	24,6	28,5	23,8	23,2	23,1
Quintil 5	45,8	8,7	19,1	20,2	31,5	29,8	38,1	49,3
Condición de actividad	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ocupados	32,2	9,3	28,8	68,9	65,9	68,3	76,7	74,5
Desocupados	29,7	10,1	33,9	3,6	3,6	2,9	3,1	1,7
Inactivos	15,6	4,7	30,0	27,5	30,6	28,7	20,2	23,8
Zona de residencia	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zona Urbana	29,2	7,3	25,0	60,6	75,6	70,7	73,9	80,2
Zona Rural	18,4	7,3	39,8	39,4	24,4	29,3	26,1	19,8
Región de residencia	25,0	7,3	29,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	27,7	6,2	22,3	55,4	80,3	72,9	78,2	87,2
Resto País	19,8	9,5	47,9	44,6	19,7	27,1	21,8	12,8

<sup>1</sup> Incluye universidades (públicas o privadas), colegios universitarios, estudios en el exterior y otros.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El resto de los proveedores de cursos de capacitación no formal atendieron cada uno cerca del 15% de la población capacitada. Las instituciones públicas muestran un perfil de sus alumnos más parecido al INA, lo que sugiere no solo capacitación para sus empleados sino también atención de población de bajos recursos. Por el contrario, las empresas privadas y el grupo otros, donde están las universidades, muestran un perfil más parecido con una mayor presencia de hombres, más educados, de mayores ingresos y de las zonas urbanas. Esto sugiere la atención principal de personas ocupadas en puestos técnico profesionales del sector privado.

## Logros y debilidades

Tomando en cuenta la evolución de la última década, es posible identificar logros y debilidades de las políticas de formación profesional en manos del INA, sin duda el área que cuenta con los mayores recursos económicos dentro de las políticas activas del mercado de trabajo.

**Amplia descentralización.** El INA cuenta con una amplia red nacional lo que le permite llevar actividad formativa a prácticamente todos los cantones del país (unidades administrativas más pequeñas que cuentan con gobiernos locales). Ello lo logra tanto por la red de centros que administra como por la existencia de modalidades de acciones móviles de capacitación. Estas últimas corresponden a servicios que desarrolla el INA fuera de los centros de formación a partir de acuerdos con las comunidades u organizaciones, quienes aportan principalmente la infraestructura y el INA los restantes recursos didácticos. No obstante, como la movilidad se reduce conforme más sofisticada es la formación, esta oferta es más limitada e inflexible y a veces no corresponde con las expectativas de la comunidad (Sobrado, 2006). En todo caso, en los dos últimos años que se cuenta con información desagregada, las acciones móviles son responsables de una quinta parte de las acciones formativas del INA.

Esta modalidad de atención, junto a la descentralización de la institución, y la contratación de servicios externos, le ha permitido llegar con la oferta de capacitación a las regiones periféricas y por encima de su peso poblacional. La matrícula en la región central se ha mantenido por debajo del 60%, en tanto que dos de cada tres personas reside en esta región. Esto lo corrobora el cuadro 5 y permite ver el contraste con las otras opciones de capacitación.

**Diversificación de ejecutores, pero limitada:** el INA ha avanzado en la contratación de servicios de capacitación con lo cual ha aportado hacia la ampliación de la oferta de capacitación. Esta contratación, se lleva a través de la modalidad llave en mano, a partir de concursos, aunque es factible contrataciones directas, como en el caso de instituciones públicas, único proveedor, disposición manifiesta de apoyar al INA o de someterse a los costos INA. Estas contrataciones requieren una supervisión estrecha por parte del INA, que los costos se ajusten a los establecidos por la institución y a ésta le corresponde seleccionar los participantes y comprobar los conocimientos adquiridos para otorgar la certificación respectiva. Aunque la contratación contempla todas sus modalidades de formación y capacitación, sea total o parcial, en la práctica se ha circunscrito al modo de habilitación y principalmente a formación complementaria, lo que sugiere una oferta técnicamente menos sofisticada.

Esta contratación con colegios estatales técnicos, ha generado sinergias no solo porque permite un uso más intenso de la infraestructura pública, sino porque le genera recursos adicionales a los colegios que invierten en mejoras de su infraestructura. Entre 1996, cuando empieza la contratación de servicios externos de contratación llave en mano, el INA ha acreditado hasta el 2006, 258 centros de capacitación y 726 programas de capacitación, aunque no todos están vigentes pues esta dura tres años como máximo y su renovación tampoco es automática, lo que muestra un control de calidad por parte de la institución (ver cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**COSTA RICA: INSTITUCIONES Y SERVICIOS DE CAPACITACIÓN**  
**ACREDITADOS POR EL INA. 1996 - 2007**

Año	Entidades	Servicios de capacitación y formación profesional sometidos a acreditación					
		Total	Acreditados		No Acreditados		Porcentaje acreditación
			Nuevos	Renovados	Nuevos	Renovados	
1996	4	21	14	0	7	0	66,7
1997	8	50	31	9	10	0	80,0
1998	7	40	12	21	7	0	82,5
1999	18	99	68	3	8	20	71,7
2000	20	79	42	15	5	17	72,2
2001	40	199	84	71	12	32	77,9
2002	24	156	19	51	15	71	44,9
2003	29	208	136	60	0	12	94,2
2004	34	213	139	49	19	6	88,3
2005	27	195	95	50	39	11	74,4
2006	47	166	86	40	40	0	75,9

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje.

Las contrataciones son factibles cuando el INA tenga limitaciones para ofrecer la capacitación directamente o cuando ello convenga al interés nacional. Quizás por ello, la contratación externa ha tenido un limitado desarrollo, particularmente en los últimos años producto de la mayor holgura de recursos con que cuenta la institución. En efecto en el año 2000, el 6,8% de la matrícula en formación y capacitación era atendida por contratos llave en mano, porcentaje que sube al 7,5%

si se agregan los centros colaboradores. Para el 2005, último año con información publicada, solo el 4,6% de la matrícula correspondía a contratos llave en mano, aunque los centros colaboradores habían ganado presencia de modo que la matrícula conjunta se mantenía en torno al 7% de la matrícula total (ver cuadro 3). En acciones formativas, los porcentajes son similares, aunque un poco menores, pero en horas estudiantes son aún menores sugiriendo acciones de menor duración y por ende menor complejidad.

El cuadro 3 también presenta la matrícula atendida con instructores externos contratados, donde se incluyen los de modalidad llave en mano, pero también las contrataciones para atender la demanda interna del INA. Como se puede observar esta contratación con personal no permanente llega hasta el 43% en el año 2004 y como media se ubica en torno al tercio de la matrícula total, pero luego empieza a descender hasta solo un 18% en el 2007, pues la aprobación de nuevas plazas permitió a la institución hacerse cargo de una porción mayoritaria de la demanda por sus cursos. Ello plantea un desafío adicional pues debe garantizar que sus instructores se mantengan actualizados, lo que plantea un amplio y permanente esfuerzo de formación de formadores.

Con la constitución del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOP), creado en el INA en el 2006 y que comprende su oferta de capacitación y acciones para ampliar cobertura y orientación, la institución avanza hacia asumir un papel más protagónico en la coordinación o regulación de la capacitación, manteniendo su protagonismo en el financiamiento, aunque aún existe mucho trecho por recorrer. Todavía no está resuelto a quién le corresponde la rectoría del sector de capacitación, quién debe asumir la certificación de competencias de manera global, ni cuál es la combinación adecuada entre oferta estatal y oferta privada de capacitación. Mientras que la experiencia internacional apunta hacia el desarrollo de una oferta privada de capacitación, más flexible y con mayor capacidad de responder a los cambios tecnológicos y de la estructura productiva, aquí parece caminar hacia la consolidación del estado como proveedor del servicio, incluso compitiendo con el sector privado, no solo como financiador y regulador.

***Amplia oferta de formación y capacitación:*** el INA muestra una amplia oferta de capacitación técnica y formación profesional como se ha señalado previamente. Los 251 programas de formación (1078 módulos certificables) se distribuyen a lo largo de los tres grandes sectores económicos: agropecuario, industria y servicios, sectores que se subdividen en 12 sectores productivos y 66 subsectores productivos.

Esta oferta ha mostrado cierta capacidad para ajustarse a los nuevos requerimientos de la demanda, aunque aún se mantienen cursos sobre áreas en desaparición o bajo valor agregado. Prueba de lo primero es la incorporación del subsector turismo inicialmente, luego de la inclusión de los cursos de informática y más recientemente los de idiomas. No obstante, se observa una creciente concentración en estos cursos de manera que ellos explican en parte la expansión reciente. Para el año 2007, según estadísticas de la institución, algo más de la mitad de las “matrículas” en formación y capacitación se concentraban en cursos de cuatro subsectores: informática (22,1%), idiomas (13,2%), preparación y manipulación de alimentos (12,5%) y administración (5,5%). Siete años atrás (año 2000), el subsector idiomas no existía y los restantes subsectores representaron solo un 30% de la matrícula, siendo en la industria más importante la matrícula en el subsector textil (confección industrial de ropa) con un 5% de las matrículas totales.

El cuadro 7 presenta la distribución de las personas según la clasificación de cursos de la EHPM del INEC, con el fin de contrastarlo con los otros operadores. La especialización anterior se corrobora en este, que tiende a mostrar información más histórica. Más aún se espera que la presencia en las áreas de idiomas e informática se amplíe en el futuro cercano y ya se está organizando un programa nacional de inglés en conjunto con el Ministerio de Educación Pública.

Este ajuste respondiendo a los requerimientos de la demanda lleva a la capacitación a concentrarse en las ocupaciones de servicios, algunos de ello cubiertos tradicionalmente por el sector privado (ver cuadro 7), pese a que mantiene una importante oferta de capacitación en la industria y la agricultura. Se observa también como el INA es el proveedor dominante en las ocupaciones más técnicas.

**CUADRO 7**  
**COSTA RICA: TIPO DE CURSO DE CAPACITACIÓN A QUE ASISTIERON**  
**SEGÚN OFERENTE. 2007**  
*(Cifras relativas)*

Tipo de curso	Distribución por tipo de oferente						Peso relativo del INA
	Total	INA	Instituto privado	Institución Pública	Empresa privada	Otros <sup>1</sup>	
Distribución por oferente	100,0	29,3	26,1	14,5	14,6	15,6	29,3
Distribución por área de capacitación	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Agricultura y Pesca	3,1	6,0	0,2	3,0	3,1	2,7	56,9
Procesamiento de Alimentos	7,0	15,8	1,7	3,6	6,0	3,1	66,7
Artesanía	2,2	3,3	1,1	3,3	1,1	1,7	45,1
Fabricación de Prendas de Vestir	5,0	9,8	3,2	3,3	3,0	2,5	57,5
Metal Mecánica	1,7	3,9	0,2	1,0	1,2	1,0	68,7
Electricidad, Electrónica	2,2	3,5	0,9	2,5	2,3	1,5	46,8
Construcción	1,0	2,2	0,1	0,8	0,9	0,7	62,1
Hotelería, Turismo y Restaurantes	1,1	2,2	0,7	0,5	0,8	0,5	58,7
Mecánica de Automotores	2,1	3,9	0,8	1,0	2,2	1,6	55,7
Transporte	0,2	0,2	0,0	0,4	0,1	0,5	32,4
Aministración negocios	9,4	8,1	7,5	8,1	13,6	12,5	25,5
Dibujo, comunicación y artes	2,5	3,3	1,6	1,3	2,1	4,3	38,1
Secretariado	3,8	1,3	6,7	4,3	4,1	3,2	10,3
Computación	26,4	21,7	35,6	23,8	23,2	25,0	24,3
Idiomas Extranjeros	18,3	7,2	32,2	9,0	20,8	22,1	11,6
Otros servicios	14,0	7,7	7,5	34,0	15,5	17,0	16,3

<sup>1</sup> Incluye universidades (públicas o privadas), colegios universitarios, estudios en el exterior y otros.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

No obstante para estos últimos servicios, se observa una queja del sector empresarial en términos de una desactualización tecnológica, incluida la preparación de los instructores, desfase que reconocen las autoridades de la institución y pretenden resolver en el próximo trienio con el plan de inversiones sustentado en el superávit acumulado. Según la encuesta trimestral de negocios “pulso empresarial” de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), que durante el año 2008 ha estado incorporando una serie de preguntas especiales sobre el INA, las empresas prefieren contratar egresados de los colegios técnicos, pues perciben problemas en la formación de los estudiantes del INA (UCCAEP, 2008a), junto a un rezago tecnológico (maquinaria anticuada), y ausencia de los técnicos que requieren (desfase con demanda) o con la formación requerida (UCCAEP, 2008b) o no atienden sus necesidades específicas (UCCAEP, 2008c), lo cual es mayor en la construcción y en el sector financiero. Estos problemas llevan a la mitad de las empresas encuestadas a desarrollar programas propios de capacitación continua.

**Limitada oferta de alto valor agregado:** pese a la amplia oferta de capacitación del INA, aquella con mayor valor agregado y dirigida a los jóvenes, como lo es el modo de aprendizaje, tiene

una cobertura limitada y a favor de los otros modos de capacitación (habilitación y complementación). Para inicios de esta década, pues no se dispone de información más reciente, las “matrículas” en aprendizaje representaron casi el 10% del total de las “matrículas” en formación y capacitación y una cuarta parte de la formación inicial. No obstante a partir de ahí se observa una reducción absoluta y relativa de este modo de formación, de modo que para el año 2005, último año con información desagregada, este modo de formación solo representa el 3% de la matrícula total y el 13% de la matrícula en formación inicial (ver cuadro 8).

Este modo de formación está circunscrito a las ocupaciones industriales y significan una población atendida cercana a las mil personas y una oferta donde las mujeres están prácticamente excluidas (5% como máximo de los estudiantes). Además, es el modo de formación que tiene los mayores requisitos de entrada, con lo cual excluye a los jóvenes de los hogares más pobres.

**CUADRO 8**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DEL INA**  
**SEGÚN MODO DE FORMACIÓN. 2000 – 2007**  
*(Cifras relativas)*

Modo de formación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
Total <sup>1</sup>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Formación Inicial	37,1	21,3	28,8	27,0	26,0	22,4	22,8	32,3	26,8
Aprendizaje	9,5	7,0	6,3	5,9	5,7	3,0	n.d.	n.d.	5,4
Habilitación	27,7	14,4	22,5	21,2	20,4	19,4	n.d.	n.d.	19,1
Complementaria	62,9	78,7	71,2	73,0	74,0	77,6	77,2	67,7	73,2
% aprendizaje/inicial	25,5	32,7	21,9	21,6	21,8	13,3	n.d.	n.d.	20,3
Presencia de mujeres (%)									
Total	50,7	51,6	54,1	52,8	52,9	54,5	54,5	54,9	53,5
Formación Inicial	51,2	50,0	54,6	45,8	44,9	42,7	43,8	47,4	47,5
Aprendizaje	5,1	4,4	3,7	2,8	2,3	3,0	n.d.	n.d.	3,6
Habilitación	66,9	63,2	68,8	57,7	56,7	48,8	n.d.	n.d.	55,0
Complementaria	50,5	52,3	53,9	54,9	55,1	57,7	57,4	58,2	55,5

<sup>1</sup> Se refiere solo a la matrícula en formación y capacitación, excluye asistencia técnica y certificación.

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje, El INA en cifras, varios años.

Ello se traduce también en un bajo nivel de “graduación” por parte del INA, una crítica que le hace el sector empresarial, en el tanto que alude que los estudiantes llevan muchos módulos (cursos) pero que no terminan una formación completa<sup>5</sup>. La graduación o egreso provienen principalmente de los modos de formación inicial y solo se dispone de información de egresados para el año 2007, cuando se empieza a publicar este dato. Según esta información (INA, 2008), durante el año 2007 se egresaron 3.655 personas, de las cuales 194 (5%) correspondió a técnicos especializados (el grado mayor de calificación), 1.330 (36%) se refiere a técnicos (nivel intermedio) y 2.011 (55%) a trabajador calificado, no estando especificado el grado del 3% de los egresados (120 personas). Del sector productivo industria no aparece ningún técnico especializado, pero si se ubican ahí el 26% de los técnicos y el 17% de los trabajadores calificados. Cabe señalar con fines comparativos, que los colegios técnicos están graduando cerca de cinco mil estudiantes por año. La expansión de los cursos de idiomas e informática han abierto nuevas oportunidades para los jóvenes, aunque solo agregan destrezas generales para mejorar su inserción laboral.

<sup>5</sup> Cabe señalar que a nivel de módulos, el INA muestra tasas muy reducida de deserción y de no aprobación, cercanas al 10% en conjunto.

En este campo no se ha emprendido un programa masivo de capacitación de jóvenes desertores del sistema educativo regular, como los que surgieron en otros países de la región, pues los intentos de implementación desarrollados a mediados de los años noventa, que pretendían un apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no llegaron a cuajar. Si bien el BID financió como parte de una cooperación técnica no reembolsable el diseño de una cooperación financiera para este fin, posteriormente el mismo banco la desechó aludiendo al superávit que manejada el INA y a la inconveniencia para ellos de financiar una institución que se financiaba con impuestos al trabajo. En todo caso, la capacitación masiva de jóvenes parece una necesidad insatisfecha si se tiene en cuenta el bajo nivel de eficiencia que muestra la educación secundaria del país, donde menos del 40% de los jóvenes logra completar la educación secundaria y sin mayores avances en las dos últimas décadas. Esto significa contingentes de jóvenes que todos los años, desde mediados de los años ochenta, ingresa al mercado de trabajo sin las condiciones necesarias para optar por empleos de calidad, lo que explica en parte los altos niveles de desempleo entre ellos.

***Poca diversificación de las modalidades de formación:*** pese a que el INA ha estado incorporando nuevas modalidades de formación, como la formación virtual, se observa aún una concentración de las acciones en las modalidades más tradicionales como lo es la formación presencial en el aula-taller. Esta modalidad representa el 90% de la matrícula (ver cuadro 3), aunque hay que reconocer que conlleva una diversificación de oferentes. No obstante, las modalidades que favorecen una mayor inserción laboral, como la formación en la empresa y la formación dual, mantienen una limitada presencia y esta última no llega ni al 1% de la matrícula total.

***Estancamiento acciones dirigidas a personas más pobres:*** la oferta dirigida principalmente, aunque no exclusivamente, a las personas con mayores limitaciones de recursos es la que se ofrece a través de los talleres públicos. Esta es una modalidad de formación - producción no escolarizada y con horarios flexibles, donde la persona avanza según sus posibilidades participando directamente en la producción de artículos, si corresponde, en el desarrollo de los servicios. La filosofía inicial buscaba generar capacidades que sirvieran tanto en el hogar como en la actividad productiva y eso no ha sufrido mayores modificaciones en el tiempo, de manera que se traduce en una oferta limitada, muy tradicional y que genera pocas posibilidades de una inserción productiva en el mercado de trabajo, fuera de la saturación de las propias ocupaciones. La oferta gira en torno a actividades como repostería, artesanía, peluquería y estética, confección de ropa (incluyendo bordado y sastrería), ebanistería, electricidad (reparación electrodomésticos) y construcciones metálicas. En el pasado se ha impartido mecánica de bicicletas e instalaciones básicas residenciales y más recientemente se incluye impresión en offset.

Por su oferta, el cliente dominante son mujeres (81% en el 2007), en edades plenamente activas (60% entre 25 y 49 años). Por el contrario, la participación de los hombres no solo es limitada, sino que la mayoría de los que asisten son jóvenes (menores de 24 años). La población total atendida se ubica en torno a las 10 mil personas al año, aunque en los últimos años se observa un descenso (ver cuadro 3), quizás apoyado por la reducción reciente de la pobreza de ingresos. En el año 2000 atendió a 10.562 personas (10% de la matrícula total en formación y capacitación) y en el 2007 a 9.124 personas (5% de la matrícula total)<sup>6</sup>. Esta última cifra equivale al 1,8% de la población en edad activa en condición de pobreza por ingresos en el 2007. Parecería aquí necesario actualizar la oferta para aumentar su atractivo y para permitir una mejor inserción al mercado de trabajo. En esa dirección, a partir del 2007 se incorporó la capacitación en impresión en offset y para el 2008 se está incluyendo computación e idiomas.

---

<sup>6</sup> Como esta modalidad no tiene acciones formativas claramente identificadas (módulos o cursos), la matrícula tiende a coincidir con las personas.

***Incorporación de los trabajadores independientes:*** en sus orígenes, y como cualquier instituto de formación profesional, estuvo dirigido a formar técnicos para una inserción como asalariados en el mercado de trabajo, particularmente en el sector industrial o los servicios. Posteriormente, con los programas de asistencia técnica fue posible atender necesidades de las unidades productivas, donde los micronegocios, y los microproductores, tenían su cabida. Sin embargo, es a partir del año 2000, con la creación del programa MIPYME, donde la institución incursiona más directamente en la capacitación directa de microempresarios y la incorpora como una actividad permanente de la institución. Esta capacitación incluye cursos directos como “ideas de negocios” donde brindan herramientas básicas de manejo y planificación de la actividad productiva, así como el acceso al resto de la oferta de capacitación de la institución, principalmente la del modo de complementación. Durante el 2007 se desarrollaron 15 módulos de “ideas de negocios” y esta se dirige tanto a microempresarios como a personas interesadas en establecer un negocio productivo. Según datos de la institución entre el año 2002 (primer año con información) y el 2007 se atendieron un promedio anual de cerca de 500 MYPIMES.

Con la aprobación de la ley de promoción de la pequeña y mediana empresa en el año 2004, el INA se integra como parte del Consejo Asesor Mixto y como miembro de la red de apoyo. En esta dirección, el programa busca ahora atender las necesidades de capacitación puntuales de las empresas de este segmento empresarial con el fin de mejorar su competitividad y productividad, no solo a través de su accionar directo sino también mediante la promoción, la coordinación y la evaluación de servicios de capacitación y formación profesional dirigidos a dichas empresas.

***Disponibilidad de recursos financieros:*** pese a que la ley de protección al trabajador del 2000 cercenó la carga tributaria del INA, al reducir la contribución patronal sobre los salarios del 2% al 1,5% aplicable sobre las instituciones y empresas públicas y sobre las empresas privadas que cuenten con al menos cinco trabajadores (las empresas agrícolas cotizan solo el 0,5% y solo si tienen al menos 10 empleados), esta reducción de la carga social lo que produjo fue una reducción en el ritmo de aumento del superávit financiero. Ya se ha mencionado que este superávit surge de los techos de gastos y por las restricciones para contratar trabajadores impuestos por la STAP, aunque la misma ley le quitó parte de las amarras al respecto, como ya se ha señalado.

Estas restricciones de gasto se han suavizado en los últimos años, promovidas por la misma ley, de modo que el INA tiene una mayor holgura de gasto. La Contraloría General de la República (CGR) ha estado presionando al INA para que utilice los recursos del superávit acumulado en inversiones que le permita renovar la oferta de capacitación. Del mismo modo se le han autorizado la contratación de nuevas plazas por servicios especiales. No obstante, los dos últimos años ha seguido mostrando superávit adicionales y crecientes. Para el año 2006, obtuvo un superávit del 2.667 millones de colones y para el 2007 subió a 5.934 millones de colones, producto de las dificultades para llenar las plazas autorizadas y de las demoras en el plan de inversiones.

El INA ha propuesto un plan de inversiones para el trienio del 2008 al 2010 que ocuparía el 65% del superávit acumulado. Este plan de inversiones contempla dos grandes proyectos: incorporación de nuevas tecnologías en todos los subsectores atendidos y la sustitución y reposición del equipo existente en cada centro ejecutor. No obstante la Contraloría ha señalado (CGR, 2008) que esta propuesta de inversión no contiene, por el momento, una estrategia de ejecución acorde con los planes de mediano y largo plazo del INA, ni existe un cronograma de ejecución física de esos recursos. Las autoridades del INA han manifestado que ese plan de inversiones no se incorporó en el presupuesto ordinario del 2008, preparado en julio del 2007, pues la junta directiva no lo había aprobado aún, pero que se integrará en un presupuesto extraordinario del 2008.

***Evaluación y seguimiento de graduados:*** el mercado es el que en definitiva determina si la capacitación recibida, en cantidad y calidad, es la requerida. Por ello, el monitoreo de

los egresados parece una tarea indispensable para ir ajustando los programas y las áreas de formación. El INA desarrolla actividades de este tipo de manera más puntual que sistemática, a partir de cuando empieza a identificar posibles problemas. También el INA ha venido consolidando un servicio de intermediación de empleo para sus estudiantes, que le ofrece información sobre las necesidades del sector productivo, necesidades que también se detectan por el diálogo permanente con el sector empleador, sector que tiene representación en la junta directiva de la institución.

## Propuestas del Plan Nacional de Empleo

En el año 2003, el Consejo Superior de Trabajo (CST), órgano tripartito consultivo del Ministro de Trabajo, conformó una Comisión Nacional de Política de Empleo para elaborar una propuesta de política de empleo. La política nacional de empleo (PNE) elaborada por la comisión fue aprobada por el CST en marzo del año 2004 y sometida a consideración del Gobierno de la República, quién la acogió y se plasma en el documento denominado “Política de Empleo para Costa Rica” (CST, 2004). A partir de este documento, la actual administración elabora una propuesta de Plan Nacional de Empleo, conocida como PLANE (MTSS, 2007). El PLANE incorpora una serie de propuestas, algunas de ellas provienen ya de la PNE del 2004, y una serie de acciones inmediatas, algunas de ellas ya en ejecución. Si bien es cierto, el PLANE luego de una circulación limitada ha vuelto al CST para su revisión por parte de una nueva comisión, resulta importante para efectos de la discusión, rescatar sus planteamientos principales.

Dentro de las propuestas se plantea la conformación del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOP), creado en el 2006, junto a una serie de acciones de corto plazo, que no están en la PNE, donde se destacan:

- La eliminación de bachillerato (conclusión de estudios secundarios) como requisito de cualquier actividad formativa. Este requisito, de amplia controversia para los cursos de mayor valor agregado del INA fue establecido con el fin de reducir la demanda que enfrentaba la institución y que de hecho dejaba por fuera a los jóvenes de los estratos más pobres, pero sin que fuera un requerimiento técnico para llevar ese tipo de formación. El INA ha procedido a revisar los requisitos de toda la oferta de servicios y ese requisito ha sido eliminado.
- La ampliación infraestructura disponible, con horarios ampliados y flexibles y el uso del sector privado y de secundaria técnica para contratos llave en mano. Aunque parece que se está reactivando la modalidad de contrato llave en mano, no se dispone de información al respecto, mas allá de la ya comentada donde se observa para el 2007 una mayor atención de la oferta de capacitación con los recursos físicos y humanos propios de la institución.
- Promoción emprendimientos en currículo, incluyendo la modalidad educación - empresa (2e) y promoviendo la creación de un fondo de capital de riesgo. Una de las propuestas planteadas en el PLANE gira en torno a incorporar en la formación tradicional de la institución y particularmente en la inicial, acciones en torno a promover el espíritu emprendedor de los estudiantes con miras a la generación de nuevas unidades productivas y no solo buscar empleo asalariado.
- Readecuación programas (flexibilizarlos) y de metodologías, dando prioridad a metodologías que implique el uso de internet (e-learning). En cuadro 3 refleja hasta el 2007 un limitado avance en este campo.

- Generalizar el enfoque de competencias y su certificación. Aquí se discute el establecimiento de un ente certificador que podría ser distinto al INA, lo cual podría ser contrario a fortalecer su posible papel rector y regulador. Por su parte el INA señala que solo puede certificar aquellas competencias que son parte de su oferta formativa, de modo que la certificación de otras competencias (como pilotos de avión) debería descansar en un ente distinto a ellos.

Cabe señalar que tanto la PNE como el PLANE plantean la necesidad de establecer el Sistema Nacional de Educación Técnica (SINETEC) como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Educación Pública, que estaría dirigido a la educación formal técnica (educación secundaria) con capacidad de adaptarse a las cambiantes necesidades de la demanda y con promoción de nuevos emprendimientos. La idea es que el SINETEC complemente el SINAFOP, aunque cae en el ámbito de la política educativa.

En general el PLANE no apunta en tres direcciones que parecen estratégicas. Por una parte, no señala la necesidad ni acciones en el área de la actualización tecnológica acorde con los requerimientos de la demanda. Si bien prevé que un sistema de intermediación ofrezca información sobre los puestos requeridos, este sistema dirá poco sobre la pertinencia de la formación ofrecida para esos puestos, queja frecuente del sector empleador. Como el INA dispone de los recursos y planea una inversión millonaria, es necesario un acercamiento con el sector empleador para determinar las áreas que requieren de un tratamiento especial. Este acercamiento parece de la mayor importancia dada la actitud crítica que ha asumido la UCCAEP sobre el desempeño de la institución.

El segundo tema ausente en la propuesta estatal, y en la PNE que le antecede, es la discusión sobre el papel del INA, aunque implícitamente parece dar por descontado que seguirá en su papel de financiador y proveedor y no como financiador, regulador y promotor de una oferta privada más flexible para ajustarse a los requerimientos del mercado y a los cambios tecnológicos.

El otro tema que el PLANE no aborda explícitamente en el campo de la formación profesional, es el de la necesidad de establecer programas específicos, para grupos de desempleados con problemas de empleabilidad (jóvenes, mujeres con baja educación, discapacitados o inmigrantes) u ocupados en sectores de baja productividad e ingresos (autoempleados y microempresarios). Aunque algunos de ellos son considerados en el PLANE como grupos de atención prioritaria, su atención parece más dirigida hacia incentivos monetarios para facilitar su inserción (incentivos a empresas en zonas de bajo desarrollo social). Los primeros deben ser objeto de los programas de habilitación y aprendizaje, mientras que los segundos parecen requerir más atención de la que brinda el programa MIPYME. La asistencia técnica efectiva y su acompañamiento asociado con financiamiento parecen ser áreas por desarrollar. Estos programas demandan también de un seguimiento y evaluación de resultados, lo cual tampoco está contemplado en el PLANE explícitamente.

## **IV. Intermediación laboral**

La intermediación en el mercado de trabajo, buscando acercar la oferta con la demanda para reducir el tiempo de desempleo y aumentar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, ha sido una política de larga tradición pero poco desarrollo. Acciones en este campo se inician en la década de los años setenta a partir de la ratificación del convenio 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su poco desarrollo responde en parte a la presunción de un mercado de trabajo donde dominan las relaciones salariales y la empresa

privada formal como empleadora típica. También requiere que la búsqueda de trabajo se dirija por canales más formales. En economías con grandes contingentes de trabajadores independientes y un predominio de las relaciones informales o familiares para buscar empleo, existe poco margen para su desarrollo. Una institucionalidad poco desarrollada para atender estas demandas también ha inhibido su desarrollo.

No obstante, este instrumento de política activa del mercado de trabajo se ha convertido en un área que se ha venido revalorando en la última década. Su bajo costo; la oportunidad de suministrar información útil sobre la demanda del mercado de trabajo, cuando las estadísticas tradicionales no la brindan pues son escasas las encuestas a los establecimientos; la disponibilidad de nuevas tecnologías de bajo costo y alta eficiencia como la microcomputación y la internet; la incursión del sector privado en la prestación de estos servicios y su vinculación con las instancias públicas; así como la posibilidad de ligarlas con otras políticas del mercado de trabajo, son algunos factores que explican su expansión reciente o al menos la conveniencia de su desarrollo.

El país, por tener un mercado de trabajo relativamente formal donde predominan las relaciones salariales, existe un margen importante para que esta área se desarrolle más intensamente. En el 2007, el 73% del empleo total fue asalariado. Si a este se le quita el empleo asalariado asociado con la microempresa de baja productividad, todavía queda una población meta equivalente a casi dos tercios de los ocupados totales y si se excluye el empleo público, pues tiene sus propios mecanismos de enrolamiento, aún queda cerca de la mitad del empleo del país (y de los puestos) sujetos a ser beneficiarios potenciales de los servicios de intermediación. Cabe señalar además que se han estado desarrollando mecanismos para acercar al empleo por cuenta propia o independiente a estos servicios.

No obstante, si se observan los mecanismos efectivos de búsqueda de empleo por parte de los desocupados, es claro que siguen dominando los medios informales o individuales. Como se observa en el cuadro 9, solo un 25% de los que buscaban empleo en el 2007 recurrieron a oficinas o bolsas de empleo, mientras que las visitas a centros de trabajo o uso de informantes claves (familiares o amigos) está presente en por lo menos el 60% de los desocupados. El perfil de los que utilizan este servicio, contrastado con el perfil general de los desocupados, señala que no se encuentran mayores diferencias según se tenga experiencia laboral previa, aunque tiende a ser más frecuente entre los que buscan por primera vez, los adultos jóvenes y adultos plenamente activos y entre las mujeres.

**CUADRO 9**  
**COSTA RICA: CARACTERÍSTICAS DE LOS DESEMPLEADOS SEGÚN FORMA DE**  
**BÚSQUEDA DE EMPLEO. 2007**  
*(Cifras relativas)*

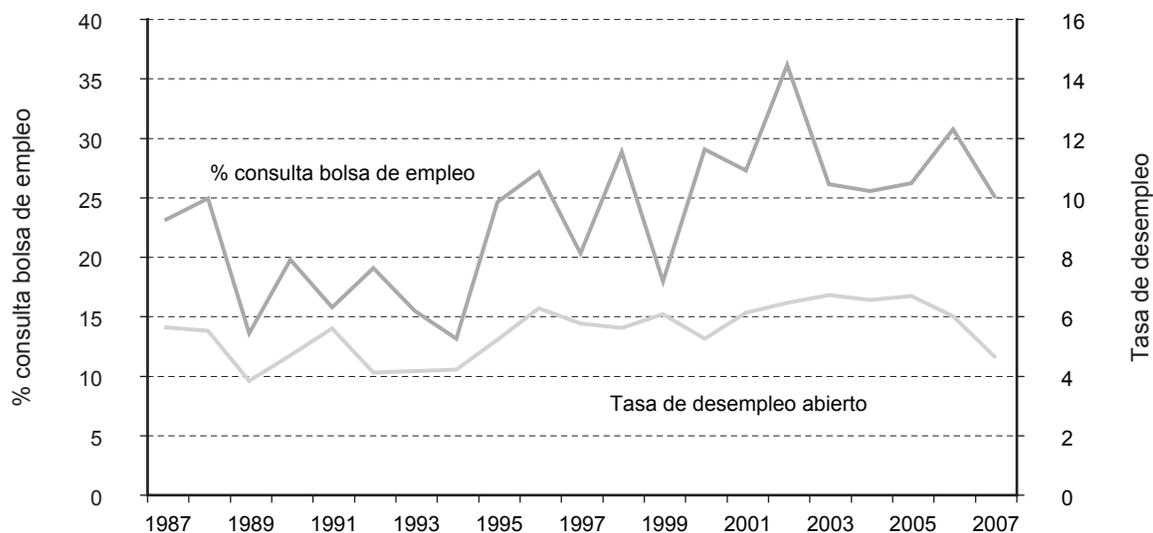
Indicador	Total desocupados	Oficina-bolsa de empleo	Puso-contestó anuncios	Visita centros de trabajo	Amigos o parientes	Otras formas	Tasa uso Bolsa empleo
Tasa de uso <sup>1</sup>		25,0	31,1	60,9	63,5	6,1	25,0
<b>Distribución usuarios</b>							
Experiencia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Cesantes	77,8	75,2	82,6	78,9	78,1	85,4	24,1
Nuevos	22,2	24,8	17,4	21,1	21,9	14,6	28,0
Edad	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Adolescentes	11,3	2,0	6,0	12,4	13,5	2,3	4,4
Adulto joven	49,3	57,4	53,9	51,1	47,3	52,3	29,0
Adulto pleno	31,2	35,1	35,2	31,6	30,4	40,9	28,1
Adulto en transición	6,7	4,7	4,1	3,4	7,6	0,0	17,8
Adulto mayor	1,5	0,8	0,9	1,6	1,2	4,6	13,0
Sexo	100,0	100,0	80,3	100,0	100,0	100,0	
Hombres	44,5	39,6	31,8	48,1	46,9	43,2	22,2
Mujeres	55,5	60,4	48,5	51,9	53,1	56,8	27,2
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Sin Educación	1,2	0,3	0,1	1,1	1,2	0,0	6,7
Primaria Incompleta	11,9	6,3	5,1	10,6	13,1	4,7	13,1
Primaria Completa	29,5	19,7	20,6	29,7	31,3	19,4	16,7
Media Incompleta	28,8	28,3	30,0	28,8	31,5	16,1	24,5
Media Completa	17,1	21,1	22,1	18,6	13,0	16,2	30,9
Superior Incompleta	6,9	13,7	11,7	6,8	7,2	21,4	49,8
Superior Completa	4,6	10,6	10,5	4,4	2,7	22,2	57,3
Estrato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Quintil 1	34,8	28,2	25,2	35,6	37,3	29,0	19,0
Quintil 2	27,3	27,6	26,2	25,4	27,3	7,7	23,7
Quintil 3	20,0	16,1	21,8	21,1	18,3	17,6	18,9
Quintil 4	11,5	16,4	14,8	12,3	11,0	17,8	33,4
Quintil 5	6,4	11,8	12,0	5,6	6,1	27,8	43,2

<sup>1</sup> Porcentaje de desocupados que utilizaron ese medio. Existe respuesta múltiple por lo que la suma no es 100%.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto nacional de Estadística y Censos.

Si bien la mayoría de los que utilizan este medio tienen entre primaria completa y secundaria completa, las tasas de utilización son más elevadas relativamente entre los más educados (de secundaria completa o más). Del mismo modo, si bien los mayores usuarios pertenecen a estratos de menores ingresos (quintiles 1 y 2), las tasas relativas de utilización son mayores entre los desocupados provenientes de los estratos de mayores ingresos (quintiles 4 y 5). Esto significa que resulta un servicio utilizado tanto para acceder a empleos poco calificados como para acceder a empleos de mayor calificación, esto último quizás producto de una mayor presencia de iniciativas privadas en este ámbito. Una visión de la evolución en el mediano plazo, refleja cierta tendencia en el aumento del uso de este mecanismo en la búsqueda de empleo y cierta correlación directa de su uso con relación a los niveles de desempleo (coeficiente correlación de 0,66), ver gráfico 7.

**GRÁFICO 7**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE DESOCUPADOS QUE UTILIZAN LA BOLSA DE EMPLEO Y DE LA TASA DE DESEMPLEO. 1987 - 2007**  
*(Cifras relativas)*



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto nacional de Estadística y Censos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo (DNE) es el responsable de administrar el servicio nacional de intermediación del empleo y el de regular la administración de estos servicios por parte de otros entes. Este es un servicio de larga data, donde se incluye la atención de las demandas estacionales de empleo, vinculadas con el sector agrícola inicialmente y con la construcción más recientemente, y que implica autorizaciones para trabajo temporal de inmigrantes internacionales. No obstante, su desarrollo ha sido limitado, centralizado y con escaso personal y equipo tecnológico. Solo se atiende en la sede de la DNE en San José y el trámite se maneja principalmente en papel. Buscando una mayor presencia regional, el MTSS ha concretado convenios con algunas municipalidades (14 de las 81 municipalidades existentes), aunque los trámites continúan siendo manuales. El INA también ha avanzado en este campo, principalmente para ofrecer el servicio a sus estudiantes a través de sus unidades regionales y esfuerzos similares se han desarrollado en las universidades y colegios universitarios, manejados principalmente por los propios estudiantes. La información disponible sobre los servicios estatales son limitas e incompletas.

Como se observa en el cuadro 10, el INA maneja un servicio que viene creciendo aceleradamente. En el año 2000 atendió 1.313 oferentes y 831 empresas, para el 2006 había atendido 16.557 personas y 4.737 solicitudes de empresas y para el 2007 reporta 21.665 servicios normalizados de intermediación de empleo. Por su parte, el MTSS ha atendido, en los años con información suministrada a un promedio anual cercano a los seis mil participantes. En todo caso, si se tiene en cuenta que los desempleados rondan las 106 mil personas, como promedio anual del período, estos servicios muestran una limitada cobertura. Si esta limitada cobertura además tiene sesgos hacia ciertos sectores u ocupaciones, podría ofrecer una visión distorsionada del mercado de trabajo y reducir su validez para el establecimiento de un observatorio sobre el mercado de trabajo.

**CUADRO 10**  
**COSTA RICA: ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA INTERMEDIACIÓN**  
**EN EL MERCADO DE TRABAJO. 2000 - 2007**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>INA</b>								
Oferentes <sup>1</sup>	1.313	1.189	1.997	14.035	3.196	n.d.	16.555	21.665
Empresas	831	663	917	4.636	n.d.	n.d.	4.737	n.d.
<b>MTSS</b>								
Oferentes <sup>2</sup>	4.048	4.048	8.205	8.449	5.449	6.749	2.265	n.d.
Puestos	n.d.	n.d.	2.685	3.604	2.260	4.353	n.d.	n.d.

<sup>1</sup> Para el 2007 se habla de servicios normalizados y no aparece el desglose entre oferentes y empresas.

<sup>2</sup> Para los años 2000 y 2001 corresponde al promedio anual del trienio 1999/2001. Los datos del 2006 se refieren solo a una feria realizada ese año.

Fuente: INA e información suministrada por el Ministerio de Trabajo.

Más recientemente, el sector privado o iniciativas mixtas como la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) han estado incursionando en este campo organizando ferias (expoempleo), sitios web y un periódico (Solo Empleos). Actualmente existen empresas con bolsas de trabajo virtuales (por ejemplo, mampower.com, Empleos.Net, elempleo.com y computrabajo.co.cr). Las ferias han sido organizadas por empresas de sectores económicos o regiones e incluso empresas individuales han ejecutado sus propias actividades, facilitadas por un período de fuerte expansión económica y relativa escasez de mano de obra. Algunas de estas ferias han estado dirigidas a jóvenes con estudios universitarios y dominio de otro idioma (como las organizadas por CINDE), aunque otras contemplan trabajadores de distintos rangos de calificación.

Según Mazza (2002), citado por Samaniego (2004) en Costa Rica están prohibidos los servicios privados de intermediación, pero operan de hecho más de 40 empresas privadas de intermediación. En principio, el servicio no tiene costo para el que busca empleo, mientras que las empresas demandantes deben pagar un canon. No obstante, algunas de las iniciativas privadas cobran a los que buscan empleo por acceder a estos servicios lo cual ha generado roces con el Ministerio de Trabajo pues va en contra del principio de gratuidad establecido por el convenio de la Organización Internacional del Trabajo y ratificado por el país. En menor medida y más vinculado con la búsqueda de empleo a través de avisos, se establecen requisitos de edad y sexo que también violan el principio de no exclusión. En esa dirección el MTSS viene trabajando para modificar la legislación de manera que pueda cumplir con su tarea de rectoría, regulación y supervisión de una manera más eficiente.

Dada esta proliferación de esfuerzos se ha intentado coordinar las acciones, sin mayor éxito hasta el presente. En 1994 se creó una Comisión Nacional de Servicios de Empleo con el fin de fortalecer la intermediación, coordinando la acción del MTSS, el INA y otras instancias públicas y privadas. Los trabajos de esta comisión culminaron en el año 2000 con la publicación de la Política Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (MTSS, 2007). Esta política contemplaba la creación de un Consejo Nacional de Intermediación de Empleo, una Secretaría Técnica Interinstitucional y un Sistema de Intermediación de Empleo y se materializó en el Decreto Ejecutivo No. 29219-MTSS del 9 de enero del 2001. Sin embargo, como señala el MTSS (2007), el Consejo nunca se reunió, la Secretaría Técnica Interinstitucional no se constituyó y el Sistema de Intermediación de Empleo no se materializó.

Según la Comisión Nacional de Política de Empleo conformada por el Consejo Superior de Trabajo (CST, 2004), el hecho de que la Política de Información, Orientación e Intermediación de Empleo no se ejecutó obedeció a que las diferentes instancias no se oficializaron, pero también a

la ausencia de un mecanismo de programación, seguimiento y evaluación -rendimiento de cuentas - que garantizara que todas las instituciones integrantes del sistema tuvieran el mandato respectivo, y los recursos, para responder a una rectoría y a un marco institucional previamente definido.

En el año 2003 lo retoma esta comisión y lo plasma en su documento intitulado: Política de Empleo para Costa Rica (PNE) ya señalado y que plantea de nuevo conformar el Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (CST, 2004). Esta propuesta se retoma nuevamente en el PLANE (MTSS, 2007), partiendo de que surge de un esfuerzo tripartito de diálogo social, es consistente con lo establecido en el Plan Nacional de desarrollo y busca volverla operativa. El PLANE retoma la creación del Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo y lo concibe formado de dos componentes: el Observatorio del Mercado Laboral y el Sistema Nacional de Intermediación Laboral.

El Observatorio Mercado de Trabajo sería el encargado de sistematizar y analizar la información para monitorear el desenvolvimiento del mercado de trabajo y ofrecer insumos a entes y empresas para la toma de decisiones. El segundo componente será el Sistema Nacional de Intermediación Laboral, sistema interinstitucional, en el que se integrarán y se coordinarán los esfuerzos de las diferentes instancias públicas y privadas que canalizan recursos humanos y materiales a las actividades de información, orientación e intermediación de empleo. La idea es que reduzca costos y tiempo entre oferentes y demandantes, se conozca la oferta de formación y sus posibilidades de acceso y que genere información relevante sobre mercado de trabajo.

Si bien el PLANE no ha visto oficialmente la luz pública y está en un proceso de revisión con el apoyo de la OIT, la propuesta sobre el fortalecimiento de los servicios de intermediación está en marcha desde el 2007. Por una parte, el Observatorio Mercado de Trabajo se ha ubicado en Dirección General de Planificación del Trabajo (MTSS), en el Departamento de Investigación del Mercado Laboral (DIMEL) y su montaje está en marcha con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Con respecto al Sistema Nacional de Intermediación Laboral, se ha planteado como un sistema formado inicialmente por tres instituciones: MTSS, INA y MEP (colegios técnicos), aunque se prevé la incorporación gradual de otras instancias, empezando con las municipalidades con las que se viene trabajando. Pese al papel rector del MTSS, a través de la DNE, la plataforma electrónica será administrada por INA, por contar con mayores recursos, una mayor flexibilidad en su manejo, una gestión más descentralizada y una población atendida mayor. El INA ya cuenta con el software contratado y está en la etapa de licitación de los equipos (servidor y terminales).

Si bien la base informática liberará recursos para el seguimiento y la regulación, parece necesario un fortalecimiento de la DNE para que pueda cumplir con su tarea, en particular porque la entrada de datos es una tarea no resuelta aún y el uso de los medios electrónicos demandan de su disposición efectiva y de un apoyo directo hacia los trabajadores con menor educación y mayor edad, cuyo manejo de esas herramientas son extrañas y hasta les generan temor su uso potencial. Este no fortalecimiento -financiero, técnico y humano- de la DNE es lo que ha dado al traste los esfuerzos pasados, donde se asigna responsabilidades pero no recursos para cumplirlas.

Un tratamiento particular también demandan los trabajadores que sufren de alguna discapacidad, quienes a pesar de existir un marco legal que los ampara, no reciben la atención especializada requerida. La DNE si bien viene haciendo esfuerzos en esta área, no cuenta con personal calificado para ello. Finalmente, el fuerte desarrollo de actividades privadas de intermediación demanda su coordinación, pues resultan en un medio de captación de información muy valiosa para el observatorio del mercado de trabajo y para la planificación de las actividades formativas del INA. La base electrónica con que estas operan facilitará esa cooperación, lo que pasa también por aclarar el marco normativo.

## V. Fomento a los micronegocios

Los países de América Latina, y Costa Rica no es la excepción, se caracterizan porque una parte significativa del empleo se concentra en micronegocios, ya sea que contraten trabajadores asalariados (microempresas) o que se trabaje por cuenta propia contando como máximo con ayudantes familiares no remunerados (autoempleo). La mayoría de estos micronegocios responden a una lógica de subsistencia (maximizar consumo) y se desenvuelven de manera informal. En estos casos funcionan como una opción ante el desempleo abierto, sobre todo cuando este resulta un lujo no financiable pues no existe un seguro contra el desempleo y la persona es el proveedor del hogar.

Si bien los primeros micronegocios se vinculaban con las actividades agrícolas tradicionales, donde el campesino era la figura clave, el proceso de urbanización y el cambio en la estructura productiva con la industrialización primero y la tercerización después, hicieron emerger un contingente de micronegocios no agrícolas, englobados en lo que se conoce como el sector informal urbano (SIU) o más ampliamente, incluyendo las zonas rurales, como el sector informal no agrícola (SINA). Si a ellos se agrega el servicio doméstico remunerado, se estaría en presencia del conjunto de empleo asociado con los sectores de baja productividad, en la nomenclatura de CEPAL (ver por ejemplo CEPAL, 2007).

Las estimaciones realizadas en el país, siguiendo la metodología propuesta por Trejos (2000), señalan que la producción en pequeña escala o en micronegocios (incluyendo el servicio doméstico) aglutina el 43% del empleo nacional en el año 2007<sup>7</sup>. Si se excluyen los micronegocios de mayor productividad, el empleo en actividades de baja productividad se ubica en torno al 35% del empleo total y si la atención se pone en los micronegocios no agrícolas de baja productividad (SINA), ellos serían responsables del 22% del empleo nacional y de casi dos de cada tres empleos de baja productividad (ver cuadro 11). Esto significa también que los micronegocios no agrícolas de mayor productividad aportan el 26% del empleo en los micronegocios no agrícolas. Si la atención se pone en los de micronegocios de baja productividad, cerca del 54% del empleo estaría en unidades productivas con algunas posibilidades de acumulación, mientras que el restante 46% del empleo se ubicaría en unidades de subsistencia.

Ahora bien, si se parte de que cada trabajador por cuenta propia y cada patrono representa una unidad productiva, los micronegocios rondarían casi el medio millón de unidades productivas (448 mil)<sup>8</sup>. En el sector agrícola se tendrían cerca de 71 mil unidades productivas en pequeña escala y el sector no agrícola las restantes 377 mil unidades, de las cuales se puede estimar que alrededor de 90 mil se asociarían con unidades de mayor productividad, aunque no estrictamente formales, y 287 mil micronegocios no agrícolas. De estos, 120 mil corresponden a unidades de baja productividad pero con posibilidades de acumulación y 167 mil a unidades productivas en situaciones de subsistencia. Estas estimaciones permiten dimensionar los programas de apoyo productivo a la producción en pequeña escala.

---

<sup>7</sup> Los micronegocios incluyen microempresas con menos de 5 trabajadores asalariados y el autoempleo (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados). Los de mayor productividad son aquellos ubicados en ramas modernas o con amplia generación de excedentes que les permite cumplir con la legislación laboral. Dentro de los de baja productividad, los de acumulación son aquellos que logran ciertos niveles de generación de excedentes y cumplen con el pago del salario mínimo.

<sup>8</sup> Como varios trabajadores por cuenta propia o varios patronos (socios) pueden ser parte de la misma unidad productiva, esta estimación consiste en un límite superior, pero consistente con el número de trabajadores que dicen trabajar en establecimientos de menor tamaño.

**CUADRO 11**  
**COSTA RICA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR SEGMENTOS DE MERCADO. 2007**  
*(Cifras absolutas en miles y relativas en porcentajes)*

Segmento de mercado	Ocupados (miles)	Distribución relativa		% con acceso Seguro Salud <sup>1</sup>	Micronegocios (miles)
		Total	Segmento		
Todos los ocupados	1.925,7	100,0		68,5	448,0
<b>Actividades de baja productividad</b>	666,7	34,6	100,0	14,6	358,7
Agricultura Tradicional	131,4	6,8	19,7	16,6	71,3
Microempresa	64,5	3,3	9,7	16,6	17,2
Campesinado	66,9	3,5	10,0		54,1
Actividades informales	535,3	27,8	80,3	14,2	
Sector informal no agrícola	432,4	22,5	64,9	11,5	287,5
Microempresa	179,6	9,3	26,9	11,5	52,7
Autoempleo	252,8	13,1	37,9		234,8
Servicio Domestico	103,0	5,3	15,4	17,5	
<b>Actividades de mayor productividad</b>	1.258,9	65,4	100,0	82,0	89,3
Actividades Estatales	266,4	13,8	21,2	97,6	
Actividades Privadas	992,5	51,5	78,8	77,1	
Agricultura Comercial	125,7	6,5	10,0	73,5	
Actividades no Agrícolas	866,8	45,0	68,9	77,6	
Mediana y Gran Empresa	460,7	23,9	36,6	87,5	
Pequeña Empresa	253,4	13,2	20,1	62,2	
Microempresa	95,4	5,0	7,6	61,6	33,7
Autoempleo	57,4	3,0	4,6		55,6

Nota: microempresa de 1 a 4 trabajadores, pequeña empresa de 5 a 19 trabajadores y mediana y gran empresa de 20 o más trabajadores. La agricultura comercial se refiere a pequeña, mediana o gran empresa agrícola.

<sup>1</sup> Asalariados que cotizan de su salario directamente al seguro de salud.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Instituto nacional de Estadística y Censos.

Dada la magnitud de estas unidades productivas, del empleo vinculado con estas actividades y las características de los puestos creados de menor calidad, menor acceso a la seguridad social entre otros (ver cuadro 11) y con menores probabilidades de superar cuadros de privación material, se han establecido en el país programas de apoyo productivo a este sector. Estos programas, como parte de las políticas activas del mercado de trabajo, van dirigidos tanto a los que buscan emprender una actividad productiva, estando en una situación de desempleo o subempleo, como a los que ya tienen una actividad productiva y buscan apoyo para mejorarla o incluso cambiar de actividad.

El más antiguo de estos programas y en manos del actual Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) buscaba otorgar tierras, ofrecer crédito y construir infraestructura física de apoyo (caminos, etc.). Nace con la institución a inicios de los años sesenta, creando asentamientos campesinos con el fin de enfrentar la tenencia no legal de las tierras y las invasiones a fincas privadas o terrenos del Estado. Con la aprobación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1974, el IDA se incluye como institución beneficiaria del fondo y en el año 1982 se define un monto mínimo a recibir del Fondo para compra de tierras (56 millones de colones anuales y sin indexar). En ese mismo año se agrega el componente crediticio (Caja Agraria), con apoyo financiero externo. Más recientemente, la institución ha venido a menos al punto que la Contraloría General de la República, a partir de un estudio sobre su accionar y las irregularidades en la entrega de tierras, propuso su cierre definitivo (CGR, 2007).

Si bien el gobierno no acogió esta iniciativa y ha optado por reestructurar la institución, durante el año 2007 ésta se mantiene en un nivel mínimo de operación. Ese año solo compró tierras por un monto de 94 millones de colones (contra 2.165 millones en el 2003) y solo otorgó créditos por siete millones de colones (contra 108 millones en el 2003). Con la subida de los precios internacionales de los alimentos y su posible escasez en el territorio nacional, el gobierno ha emprendido un programa de producción de alimentos, donde se le transfieren recursos adicionales para el 2008 y se reactiva en esa medida la institución. Este programa comprende ayuda financiera y técnica a los campesinos ya asentados para que aumenten la producción.

Parte de esta evolución hacia la contracción de los programas de apoyo al microproductor agrícola, responde a las reformas económicas emprendidas a mediados de los años ochenta, donde con el primer préstamo de ajuste estructural se buscó reducir el apoyo estatal al sector agrícola y abrirlo a la competencia internacional. No obstante, a partir de 1996 se inician esfuerzos por apoyar la competitividad del sector agrícola, esfuerzos que se consolidan en 1998 cuando se aprueba por ley un programa de reconversión productiva dirigida al pequeño y mediano agricultor organizado incluyendo la agroindustria y para lo cual se establece que un 5% del FODESAF se debe destinar anualmente y por espacio de 10 años a este fin, pese a que por el origen del fondo debería dirigirse exclusivamente al agricultor pobre (Ley 7742). Este programa también define como beneficiarios a los profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias. Es administrado por el Consejo Nacional de Producción (CNP) y contemplaba apoyo financiero (reembolsable y no reembolsable), capacitación, servicios de apoyo, consultorías especializadas y sistema de información (CNP, 1999).

Como los recursos asignados por el FODESAF, principal sino única fuente de financiamiento, finalizan este año (2008), el programa se cierra y los recursos sobrantes se han canalizado a financiar la primera etapa de la banca de desarrollo como se mencionará más adelante. La contracción real de recursos que sufrió el FODESAF durante buena parte del período, así como problemas de gestión (CGR, 2007), hicieron que este fondo tuviera pocos resultados. Los recursos frescos que recibió el programa fueron solo los provenientes del FODESAF, de manera que se destinaron básicamente a financiamiento sin los otros apoyos contemplados. Además, no se concretó el apoyo técnico al CNP (más personal, capacitación y recursos para los gastos operativos) para administrar los recursos y dar el adecuado seguimiento. En esa medida, y por la característica de que solo se podían financiar proyectos grupales (productores organizados), las operaciones realizadas fueron limitadas en número y de altos montos.

En una evaluación realizada al inicio de la actual administración se encontró que se habían realizado 158 operaciones entre 1996 y el 2006 con un gasto del 23.948 millones de colones. De este monto el 51% se asignó en la modalidad no reembolsable, en tanto que el resto (49%) bajo condiciones de crédito. De las operaciones crediticias, solo cerca de la mitad se pueden considerar exitosa y la ausencia de garantías reales hace que la otra mitad de los recursos prestados no se pueda recuperar (La Nación, 26 agosto 2006). Tampoco existe evidencia que las donaciones hayan tenido un impacto favorable en todos los casos para apoyar la producción de los microproductores agrícolas y una de las críticas es que parte significativa de los recursos se destinaron a actividades de comercialización en lugar de promoción de la producción agrícola.

En un ámbito más vinculado con los grupos más pobres, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), institución creada en 1971 con el encargo de atacar la pobreza ha venido desarrollando programas en este campo de apoyo productivo. En sus inicios participó apoyando los asentamientos campesinos del IDA y a otros microproductores agropecuarios (granos básicos, hortalizas y frutas), luego fue incursionando en el financiamiento de unidades productivas no agrícolas. El apoyo a los micronegocios no agrícolas se inicia en su primera etapa (1971-1975) con un programa de capacitación para grupos como los artesanos y pequeñas empresas familiares, luego se impulsa el

programa de empresas comunitarias de autogestión (PRECO), donde se busca integrar las acciones de apoyo productivo y construcción de vivienda realizadas por la institución (1976-1982).

Con la crisis de inicios de los años ochenta se participa en un programa de desarrollo urbano en el Área Metropolitana de San José, que impulsó la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y que buscaba generar empleo pero que terminó con un énfasis asistencial. En esa época, de 1983 a 1990, el programa PRECO se elimina y surge el programa de proyectos socioprodutivos, donde se integran los apoyos al sector artesanal y las ayudas económicas para capacitación laboral. Según Solís y Castro (2001) para el año 1990 se atendieron 3.417 familias con préstamos o donaciones y se ayudaron a 1.054 personas para asistir a programas de capacitación y durante esos ocho años se beneficiaron a un total cercano a las 46 mil familias (cerca de 5.700 por año como media). En el decenio siguiente (1991 - 2000) se consolida esta área de trabajo y producción en la institución y con distintas denominaciones continúan los programas de apoyo para capacitación (20.325 personas en el decenio), de financiamiento a microempresarios (fomento de explotaciones agropecuarias, generación de empleo, ideas productivas, fondos locales de solidaridad y fondos de inversión social) con los cuales se beneficiaron cerca de 17.006 familias y se ensaya un programa de subsidio temporal por desempleo (14.023 personas en cuatro años) y asociado con la participación de proyectos comunales (Solís y Castro, 2001).

En la presente década continúa el programa de *Ideas Productivas*, que integra algunas modalidades pasadas, y se ha agregado un fideicomiso para financiar avales. El programa *Ideas Productivas* busca apoyar el inicio de una actividad productiva o consolidar una actividad ya en ejecución como alternativa viable para contar con empleo y generar ingresos. Esta dirigida a la población pobre, principalmente jefes de hogar o grupos organizados. Consiste en una donación (transferencia no reembolsable) que puede utilizarse para capital de trabajo, inversión, capacitación o comercialización. Esta transferencia puede ser a microproductores individuales (uno por familia) y se puede dirigir a la compra de insumos o equipo, construcción de infraestructura, pago de servicios y costos de capacitación o para sufragar gastos de comercialización como lo sería participar en ferias específicas.

La ayuda máxima no supera el millón de colones (aproximadamente US\$ 2.000), aunque para capacitación el monto es cercano a la mitad (450 mil colones) y para participar en actividades de comercialización es variable y mucho menor a los anteriores. En este último caso se cubren costos de transporte y estadía si es necesario. Se puede financiar cualquier actividad económica legal, aunque no existe un requisito de formalización, y se observa un énfasis hacia las actividades agrícolas y comerciales, hacia las actividades en zonas más rurales y al trabajo con mujeres<sup>9</sup>. Llama la atención que la capacitación la contratan a ONG u otras entidades locales pues consideran que el INA tiene una limitada capacidad de respuesta.

El programa *Ideas Productivas* contempla también transferencias a grupos organizados, esto es, organizaciones sin fines de lucro debidamente constituidas (con personería jurídica y obligaciones fiscales al día) como cooperativas o asociaciones de base. Recientemente se están incorporando Instituciones de Bienestar Social (IBS), que son organizaciones no gubernamentales que administran centros de atención de huérfanos, ancianos, discapacitados, etc., con el fin de que desarrollen alguna actividad productiva que complemente sus ingresos. Para atender a grupos organizados, la donación máxima es de 25 millones de colones (aproximadamente US\$ 50.000) y puede destinarse a financiar obras de infraestructura (como centros de acopio) o compra de maquinaria.

---

<sup>9</sup> El énfasis en el sector agrícola surge de la ley de reconversión productiva del sector agrícola que estableció que el 10% del presupuesto del IMAS debería dedicarse como mínimo a programas de apoyo al sector agropecuario.

Dentro de *Ideas Productivas* se ha agregado un híbrido conocido como Fondos Locales de Solidaridad (FLS), que consisten en una donación que se realiza a una organización reconocida legalmente para que lo administre como un fondo rotatorio que se destina a préstamos para personas pobres con necesidades de crédito, es decir, como una especie de banco comunal. La organización debe cumplir con una serie de requisitos legales, incluyendo auditorías externas, y contar con un convenio con el IMAS, convenio que se puede ir renovando si no surgen inconvenientes. Una vez terminado el convenio, la organización debe devolver los recursos asignados por el IMAS. Al 2008, operaban ocho FLS y cuentan con un capital semilla de 216 millones de colones (aproximadamente US\$ 432 mil).

El programa *Ideas Productivas* es administrado por el IMAS de forma descentralizada a través de sus 10 direcciones regionales y se nutre de recursos propios de la institución así como de los aportes del FODESAF. Aunque este financiamiento ha mostrado cierta volatilidad en el pasado, solo en los últimos años muestra un crecimiento sostenido (al menos en términos corrientes). En los últimos tres años, el IMAS ha invertido una media anual cercana a los 1.500 millones de colones (aproximadamente US\$ 3 millones) y ha beneficiado alrededor de 2000 personas (familias) por año.

A partir del 2002, el IMAS estableció un fideicomiso con un banco comercial estatal, el Banco Nacional de Costa Rica (inicialmente con su subsidiaria internacional BICSA) y ahora en conjunto con el Banco Crédito Agrícola de Cartago, otro banco estatal comercial. Este fideicomiso busca facilitar el acceso de los microproductores al mercado crediticio bancario y se utiliza para aportar las garantías que demanda el BNCR para otorgar el crédito, cubrir el diferencial de la tasa de interés que cobra el banco y la que paga el beneficiario (3 puntos porcentuales) y financiar servicios de apoyo como asesoría, asistencia técnica y capacitación. El IMAS cuenta con una unidad ejecutora (5 personas) y existe un comité director con representación del BNCR. El IMAS aportó 300 millones en el 2002 y 800 millones en el 2003 y tiene el compromiso de aportar 300 millones adicionales cada año al fideicomiso y proveniente de sus recursos propios.

Las primeras operaciones se formalizan hasta finales del 2004 y para finales del 2007, el fideicomiso contaba con recursos por un monto cercano a los 2.000 millones de colones (aproximadamente US\$ 4,3 millones). Los créditos individuales tienen un tope máximo de US\$ 5.000 y los grupales de US\$ 10.000. El fideicomiso nace dentro de una ley dirigida a mujeres jefas de hogar en situación de pobreza, lo cual produjo limitaciones al inicio de las operaciones. No obstante, ahora se pueden financiar a cualquier familia en situación de pobreza, de modo que el programa ha ido mejorando su ejecución (número de operaciones aprobadas) y ha mostrado una mora de tan solo el 3%.

El IMAS concibe el apoyo productivo a los grupos más pobres en etapas. Con ideas productivas se otorga una donación inicial para el arranque y puede empezar por capacitación, luego recursos para la operación del negocio y finalmente el apoyo en la comercialización. Una vez consolidada la unidad productiva, los beneficiarios pueden acudir al fideicomiso para acceder a un crédito de la banca comercial, aunque aún con subsidio y luego de despegar, podrían seguir siendo clientes de la banca comercial sin tratamiento especial. No obstante, si bien los beneficiarios podrían acudir cada año a solicitar los apoyos, la escala de los programas y las posibilidades de seguimiento y acompañamiento son limitadas y las evaluaciones de impacto prácticamente inexistentes.

Los pocos estudios existentes sobre la base muestras pequeñas de beneficiarios y con metodologías tipo antes/después, se refieren a Ideas productivas (Donato, 2002 y Castro, 2005), al Fideicomiso IMAS-BNCR (Chaves, et al, 2007) y PRONAMYPE (Donato, 2002). Estos coinciden en que los programas producen mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y en las condiciones de las unidades productivas, especialmente en el corto plazo, aunque no son generalizadas ni sostenibles a largo plazo. Su efecto limitado se atribuye a lo reducido del

crédito (monto y por una sola vez), la casi ausencia de servicios de apoyo y acompañamiento en un contexto donde los beneficiarios tienen fuertes deficiencias en la educación formal, y en formación empresarial y técnica, junto a limitaciones de mercado asociados con políticas como la apertura comercial o la falta de encadenamientos productivos. Por otra parte, es de esperar que a estos programas accedan el sector menos pobre de los clientes del IMAS y sean ellos entonces los que más se beneficien del programa<sup>10</sup>.

Dentro de los esfuerzos por centralizar y coordinar el apoyo a los micronegocios, aunque ha terminado como un programa más, se encuentra el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aunque en algún momento estuvo bajo el alero del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Su origen se remonta a mediados de los años ochenta, cuando se crea como fondo rotatorio dentro del Programa Nacional para la Generación de Empleo (creado en 1986 y reglamentado en 1988), aunque el decreto de creación como PRONAMYPE es del año 1992. En ese año se crea como programa separado del de generación de empleo y se le agrega la Dirección de Pequeña Industria y Artesanía y su personal, que pasa del MEIC al MTSS.

PRONAMYPE consiste en un programa de financiamiento y apoyo a micro y pequeños productores. Se administra bajo un fideicomiso que se alimentó en sus inicios con recursos del FODESAF. Posteriormente, se cuestionó el financiamiento de ese fondo que tiene como destino a los pobres, en tanto que el programa no se dirigía exclusivamente a ellos. Por ello el programa tuvo un perfil limitado durante su vida, con varios años sin operar. Actualmente se ha reactivado el programa y se ha reabierto la posibilidad de alimentarlo nuevamente con recursos frescos del FODESAF. Para recibir los recursos del FODESAF se establece la limitación de que ellos no se pueden utilizar para gastos administrativos y el primer aporte se espera para el año 2009<sup>11</sup>.

El programa lo administra un equipo reducido de personas (7 funcionarios), que son financiados por otro fondo donado por el Gobierno Holandés, aunque la CGR ha estado presionando para que el personal pase a ser atendido por el presupuesto ordinario del MTSS, como ya lo han hecho otros fideicomisos vigentes en otras áreas de las políticas públicas.

El Fideicomiso se contrata inicialmente con el Banco Crédito Agrícola de Cartago (1992-1994), luego se transfiere al BANCOOP (1995 -1998) y a partir de 1999 lo administra el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. En esa época se formula, sin mayor éxito, una Estrategia Nacional de apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, cuya novedad es la introducción de la perspectiva de género, que contempla un Fondo (FONAMYPE que no es otro que PRONAMYPE) y un Sistema Integral de Apoyo (SIAMYPE) donde participan el MTSS como rector, el MEIC, un representante del Presidente de la República, el Ministerio de la Condición de la Mujer y el INA (Donato, 2003). Según Arroyo y Nebelung (2002), el consejo directivo del sistema dejó de funcionar desde el 2000 por desavenencias sobre el papel que debía jugar el apoyo a las MYPES. El MTSS concebía su apoyo como parte de una política de empleo (generación fuentes de empleo y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas), en tanto que el MEIC concebía la promoción de las PYMES como parte de una política productiva.

---

<sup>10</sup> El IMAS selecciona a sus beneficiarios a través de un índice de bienestar material conocido como puntaje (índice SIPO). A partir de este índice la población se separa en cuatro estratos. Los dos primeros son los grupos prioritarios de atención y representan cerca del 30% de la población. El tercer estrato agrega otro 30% siguiente, para cubrir el 60% de la población. En el caso de estos programas se aceptan beneficiarios del estrato 3 e incluso en algunos casos del estrato 4 (Trejos y Sáenz, 2007).

<sup>11</sup> El FODESAF es un fondo dirigido a la población de bajos recursos. Su dinero se distribuye en distintos programas por mandato legal (de la ley de creación del Fondo y de leyes posteriores) y por convenio con las instituciones ejecutoras. Si bien en los destinos delimitados por leyes, el Fondo no puede velar porque se dirijan a la población pobre, si lo puede y debe hacer con los convenios, de donde se nutre PRONAMYPE.

La aprobación de la ley de fomento a la pequeña y mediana empresa (conocida como ley PYME), en el año 2002, puede explicar también su no consolidación. A partir de la aprobación de esa ley, PRONAMYPE busca especializarse en la microempresa informal o de baja productividad, dejando por fuera la atención de la pequeña empresa (2004 - 2006) y vinculándose con la red creada por esa legislación, aunque manteniendo su autonomía. En la actualidad está en otro proceso de reestructuración donde se busca redirigir el programa a grupos que sufren exclusión, discapacidad o riesgo social, dando énfasis al tema de movilidad social. También se planea acceder al fideicomiso del IMAS, vía convenio, con el fin de incorporar la modalidad de los avales, hasta ahora ausente en el programa, aunque también se contempla que del FODESAF se destinen hasta mil millones en cinco años para crear un fondo de avales y garantías. La reestructuración plantea también la desvinculación de la red de la ley PYME.

El programa mantuvo un perfil bajo hasta el presente, producto de los limitados recursos que administra. Actualmente se trabaja en un nuevo concepto y rediseño, lo que implica enfocarse solo en la actividad crediticia. Esta consiste en el financiamiento directo a microempresarios (hasta cinco trabajadores), establecidos o potenciales, de escasos recursos (pobres o vulnerables) y donde la actividad sea la fuente principal de los ingresos familiares. Se presta hasta US\$ 5 mil a 48 meses, a una tasa de interés subsidiada (10% anual) y si bien requiere de garantía, esta puede ser hipotecaria, fiduciaria o prendaria, con el fin de simplificar el acceso a los créditos. Se puede financiar cualquier actividad productiva y el crédito lo administra una operadora asociada al programa. Estas operadoras son ONG u otros intermediarios financieros que operan a nivel de comunidad de modo que le permite al programa tener una amplia cobertura geográfica.

Eventualmente puede financiar de servicios de capacitación, donde el INA es solo uno de los posibles oferentes, y los servicios de asistencia técnica y otros servicios empresariales han sido relegados por su alto costo. Actualmente maneja un fondo acumulado cercano a los 2.500 millones de colones (aproximadamente US\$ 5 millones) y con ello puede atender a una población cercana a los mil créditos anuales.

A inicios del 2002 se aprueba la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, con el fin de ofrecer un marco de atención integrado y coordinado a las PYMES. Aunque la microempresa no está explícitamente señalada como objeto de la ley y ello ha generado interpretaciones diversas y contradictorias, el reglamento de la ley (2006) explícitamente aclara que forma parte de los beneficiarios de la ley. Para ello introduce una definición de micro, pequeña y mediana empresa a partir del número de trabajadores, valor de ventas y valor del capital y diferenciando entre manufactura y servicios, aunque ninguno de los instrumentos incorporados en ley establece un tratamiento diferencial según tamaño. No obstante, si están excluidas de los ámbitos de cobertura de esta ley el sector informal pues se exige requisitos de formalización para acceder a sus beneficios y las nuevas empresas, pues se requiere contar por lo menos dos años de existencia<sup>12</sup>. También están fuera del alcance de la ley, los establecimientos productivos de pequeña escala del sector agropecuario excepto, por reformas recientes, los dedicados a la producción orgánica.

Pese a ello, la ley contempla varios elementos importantes para convertirse en un elemento significativo de la política de empleo, pero menos como política del mercado de trabajo. Por una parte crea un marco normativo integral de fomento del desarrollo (competitividad) de las PYMES en el largo plazo; establece una relación sistémica entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como ente rector, con las diferentes instituciones de apoyo a los programas específicos y los mecanismos de coordinación respectivos. Se crea el Consejo Asesor Mixto de la

---

<sup>12</sup> Para formalizarse deben cumplir al menos dos de tres requisitos: pago de cargas sociales, cumplimiento obligaciones tributarias y cumplimiento obligaciones laborales (seguro de riesgos del trabajo). En teoría el MEIC podría darle la declaratoria de formal sin cumplir con el pago de las cargas sociales (autoempleados).

Pequeña y Mediana Empresa, como órgano del más alto nivel, asesor del MEIC e integrado por los titulares del MEIC, Comercio Exterior (COMEX), Ciencia y Tecnología (MICIT), el presidente ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el gerente general de la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER), el Presidente del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), el gerente general del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) y un representante de las organizaciones empresariales privadas vinculadas con la promoción del sector, con una secretaría a cargo del Director General de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

El Consejo Asesor PYME opera en el más alto nivel en todo lo que tiene que ver con el desarrollo de las políticas públicas en materia de PYMES; el tema de la cooperación entre sector público y privado y el impacto de los programas de apoyo al sector PYME. El MEIC tiene a su cargo, con carácter de máxima autoridad, la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas empresariales de apoyo al sector PYME, para lo cual se le faculta establecer una organización interna acorde con este cometido (DIGEPYME), así como los más adecuados mecanismos de coordinación institucional, donde la Red PYME se constituye en el instrumento central del modelo de intervención (Angulo, 2005). En esta red de apoyo se integraron el IMAS y PRONAMYPE, pero ambas se han alejado por atender en principio a un sector diferente.

En el tema del financiamiento, la Ley PYME crea un fondo especial en el BPDC, que pretende fortalecer en los Bancos del Estado el establecimiento de programas de crédito diferenciados para las micros, pequeñas y medianas empresas y encarga al MEIC la coordinación de los programas específicos. En el BPDC se crea el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME), para el fomento y fortalecimiento de las MIPYMES y de las empresas de la economía social (cooperativas, entre otras), económicamente viables y generadoras de puestos de trabajo. FODEMIPYME cuenta con dos fondos, uno de garantías o avales y otro de financiamiento. El fondo de garantías se constituye, predominantemente, con los recursos del BPDC, provenientes del 0.25% del aporte patronal, hasta alcanzar nueve mil millones de colones y con el producto de las utilidades del mismo fondo que están exentas del impuesto de la renta. Por su parte, el fondo de financiamiento se conforma con el flujo anual correspondiente a un porcentaje no menor al 5% de las utilidades del BPDC, siempre que el rendimiento del capital de la institución supere la inflación del período. Con este fondo se financian programas que requieran capacitación, asistencia técnica, desarrollo o transferencia de tecnología y conocimiento, investigación y cambio tecnológico, según las regulaciones de este fondo; y transferencias a entidades públicas como contrapartidas para apoyar programas y proyectos financiados por el BPDC.

Dado que los recursos del fondo no provienen de intermediación financiera, su regulación debe ser diferenciada y se registra como una cuenta de orden en el balance del BPDC y su calificación de riesgo es independiente de la del banco.

Como parte de los incentivos al sector PYME, esta Ley crea el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) el cual financia programas y proyectos de naturaleza tecnológica tendientes a mejorar la capacidad de gestión y competitividad de las PYMES. Para su funcionamiento, el PROPYME obtiene los recursos del Presupuesto Nacional que son canalizados por medio de la Comisión Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología a un fideicomiso especial administrado por el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). De acuerdo con la reglamentación del CONICIT, las PYMES puede recibir en forma de financiamiento no reembolsable hasta un máximo del 80% del costo total de programas y proyectos aprobados, los cuales no pueden superar 24 meses de duración. Consiste en un fondo concursable, donde primero

las PYMES compiten con sus demandas de apoyo tecnológico y luego de seleccionar las que se atenderán, se hace un nuevo concurso entre los oferentes de servicios tecnológicos, especialmente centros de investigación universitarios.

La Ley PYME contempla también el desarrollo de un programa especial destinado a incrementar la importancia de las PYMES en las compras que realiza el Estado, posibilitando reglas de participación no discriminatorias y asesoría a las PYMES en materia de licitaciones. Al MEIC también se le encarga la tarea de promocionar el mercado interno y externo para las PYMES a través del fortalecimiento de encadenamientos, alianzas, organización de ferias, centros de información y centros para el mejoramiento y promoción del diseño. Además, se contemplan potestades de coordinación institucional para mejorar los programas sectoriales de capacitación y asistencia técnica, la formación técnica y profesional que demandan las PYMES. La Ley también contempla exención tributaria para PYMES proveedoras de empresas de Zonas Francas.

Aunque la Ley PYME se reglamentó hasta el año 2006, la DIGEPYME se constituyó desde el año 2004, se abrieron oficinas regionales un año más tarde, y ha venido trabajando en la conformación de red de apoyo, estableciendo los convenios respectivos, y en la coordinación y seguimiento de los programas de apoyo, en particular los financieros que tienen la obligación legal de informar a la dirección sobre sus actividades anuales. Esta información sin embargo no resulta homogénea ni pertinente en todos los casos de modo que no hay un esfuerzo de sistematización para poder seguirle la pista al financiamiento dirigido a las PYMES. La DIGEPYME ha creado un portal donde se encuentran las empresas registradas (certificadas como PYMES por la ella) y entonces con derechos a participar en distintos programas, y que ya llegan a cerca de 2.000 empresas.

La Dirección también elabora diagnósticos de gestión a solicitud de las PYMES y perfiles de emprendedores y desarrolla programas de capacitación y asistencia técnica, apoyada en algunos casos con cooperación internacional, aunque esta área es la que se considera más débil pues no cuenta con los recursos necesarios para darle un seguimiento y acompañamiento a las PYMES. Ha logrado avanzar en tornar operativo el acceso de las PYMES a las compras del Estado (capacitación, marco legal), aunque hay pocas experiencias concretas y se espera que se circunscriban a aquellas demandas que por su monto se pueden realizar por contratación directa. También ha estado realizando distintas actividades regionales de comercialización (ferias, encuentros con otros empresarios) y ha incursionado en simplificación de trámites, establecimiento una ventanilla única virtual en ciertas municipalidades, aunque esa actividad se le quitó recientemente pues el MEIC tiene una dependencia en esa actividad (DIGEPYME, 2007). Si bien por su ubicación y orientación, se podría pensar que la DIGEPYME, y el programa en su conjunto, tengan un sesgo hacia la pequeña y mediana empresa industrial, funcionarios han señalado que sus principales clientes han sido los microempresarios. Los fondos aprobados por esta ley han tenido también un limitado desenvolvimiento.

En el año 2008 se aprobó, luego de una larga discusión y varios proyectos alternativos, la ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, aún no reglamentado, con el fin de completar el cuadro de apoyo a las MIPYMES dentro del marco de una política de empleo más que de una política del mercado de trabajo. Esta ley complementa y se superpone a la ley PYME y en particular deja a la DIGEPYME como promotor para llevar clientes a esos fondos y trata de agilizar el funcionamiento del FONDEMIPYME del BPDC de manera que los avales puedan utilizarse en otros bancos. También integra las MIPYMES agrícolas y arranca con los fondos sobrantes del programa de reconversión productiva del sector agrícola ya señalado y otros fondos menores productos de fideicomisos de instituciones del sector agrícola e intenta promover otros esfuerzos de programas de financiamiento a las MIPYNES realizados por la banca comercial, donde el más amplio es el BN-Desarrollo del Banco Nacional de Costa Rica. Este programa arranca en el año 1999 en este banco

comercial estatal y ya para el 2007 contaba con una cartera de 34 mil clientes (62% microempresas y 26% juntas rurales) que crece aceleradamente y con un saldo de las colocaciones a diciembre del 2007 de alrededor de los 351 mil millones de colones (aproximadamente US\$ 700 millones).

Esta evolución en las políticas de apoyo a las MYPES sigue la ruta encontrada en otros países (Arroyo y Nebelung, 2002), a saber: se parte de una lógica predominantemente social, con recursos de fondos de desarrollo social (IMAS - FODESAF), centrada en las MYPES sin potencial de desarrollo, como parte de una política contra la pobreza y bajo la rectoría del ministerio de trabajo. Esta concepción evoluciona hacia una lógica más económica en cuanto al desarrollo de la MYPE, que se sustituye por la PYME con potencial de crecimiento y de la política contra la pobreza se pasa a una política competitividad y productividad, ahora bajo el marco de los ministerios de economía. En esta evolución el papel de Estado pasa de una situación de ejecutor de programas a una de promotor, facilitador y regulador.

Es claro que una política del mercado de trabajo, como lo es el apoyo a los desempleados a crear sus fuentes de trabajo, se asocia más con la visión inicial, pero se requiere una visión inicial mejorada y más integral de manera para que se evite reforzar la incorporación de sectores empobrecidos por el desempleo a una producción marginal y de subsistencia que finalmente no los logra sacar de su situación de privación y en condiciones de empleo incluso inferiores a las obtenidas previamente. En esa dirección hay varias lecciones aprendidas sobre las características que deben tener los programas de apoyo a las MYPES.

En primer lugar es claro que estos programas son necesarios, tanto por el volumen de empleo vinculado a este sector de micronegocios de baja productividad, por las condiciones precarias en que se desenvuelven la mayoría de las unidades productivas y que determina puestos de trabajo inestables y de muy baja calidad, por las limitaciones formativas (técnicas y administrativas) que muestran la mayoría de los emprendedores, así como por la ausencia de acceso a las fuentes de financiamiento tradicionales y por la casi inexistencia de otros programas de apoyo (servicios de desarrollo empresarial). En segundo lugar, las intervenciones deben diseñarse tomando en cuenta el tamaño y la heterogeneidad del sector y las metas que pueden establecerse para cada segmento. Esto implica que los programas deben tener escalas acordes con el tamaño del sector si se quiere lograr impacto, lo cual no parece ser el caso en Costa Rica, y deben tener una intervención coordinada, abandonando la dispersión, la desarticulación y la duplicación existente.

En tercer lugar es claro que el crédito es una condición necesaria pero insuficiente de apoyo. Mientras que la experiencia internacional señala que el crédito debe ser a precios de mercado y continuo (Diez de Medina, 2004), el país se mueve entre programas de donaciones (IMAS - reconversión productiva agrícola), de créditos a tasas de interés subsidiadas (Fideicomiso IMAS-BNCR y PRONAMYPE) o por encima de las de mercado (PRONAMYPE en su etapa anterior) y con apoyos puntuales (créditos por solo una vez). Mientras que el subsidio genera riesgo moral, en crédito “caro” y los apoyos puntuales limitan las posibilidades de crecimiento. Además, los servicios de apoyo no financieros como servicios empresariales (procesos administrativos) y los servicios de desarrollo empresarial (capacitación, asistencia técnica, apoyo en comercialización y en información especializada) son escasos e inadecuados. Como señalan Arroyo y Nebelung (2002) en general no responden a las necesidades de la demanda, operan fuera del mercado y con limitada capacidad para responder a sus exigencias. A la ausencia de una atención integral, acorde a las necesidades de cada segmento, se le suma la limitada capacidad de ofrecer un seguimiento y un acompañamiento de las unidades productivas atendidas, menos aún pensar en evaluaciones de impacto de los programas.

En cuarto lugar, se debe redefinir el papel del Estado. La tendencia señala que los programas estatales deben evolucionar hacia apoyos de tercer y cuarto piso, esto es, a un papel

normativo, promotor y facilitador y en menor medida de segundo piso (financiador). Esto implica el uso de ejecutores privados y un fuerte involucramiento de los agentes de la sociedad civil a través de instancias efectivas de coordinación y concertación. Pero también implica una capacidad de seguimiento y evaluación, actividades que han estado ausentes en la práctica de los programas. No obstante, en el caso de Costa Rica, la fuerte presencia de una banca comercial estatal y la existencia de instituciones como el IMAS y FODESAF, sugieren que el papel del estado puede seguir siendo más activo, pero a su vez más efectivo, en particular para apoyar no tanto a las MYPES existentes, sino la creación de micronegocios (menos que MYPES) entre los desempleados.

La creación de micronegocios entre los desempleados requiere de un apoyo previo al financiamiento muy amplio y una escala de operación del programa mucho menor. Esta escala menor se debe al hecho que está dirigido a un grupo limitado de los desempleados, particularmente aquellos que sufre de desempleo de larga duración o de alguna otra forma de exclusión por su edad, sexo, etnia, discapacidad, nacionalidad, etc. Esto significa también una primera etapa de selección de los beneficiarios muy estricta pero que no genere exclusión ni el efecto peso muerto, así como parámetros muy claros sobre la población meta a atender. También demanda de apoyos directos iniciales más amplios como servicios de asesoramiento sobre la instalación del negocio, incluyendo estudios de factibilidad y diseño de planes de negocios buscando entre otras cosas minimizar el efecto desplazamiento; así como la identificación de necesidades de capacitación y coordinar su suministro. También demanda que el programa tenga capacidad de acompañamiento y evaluación.

La propuesta estatal (PLANE) en discusión sobre el Plan Nacional de Empleo mantiene entre sus ejes el fomento de las micros, pequeñas y medianas empresas con la novedad que incorpora explícitamente el llamado sector de la economía laboral (SEL), compuesto por las empresas de trabajadores, tales como las autogestionarias, las asociaciones solidaristas, las cooperativas, las municipales y las comunales. Aunque el PLANE no avanza en especificar cómo se logrará ese fomento, si menciona áreas como los encadenamientos productivos, el empresarialismo en el sector laboral y remite a las instituciones y programas existentes, tales como el Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMYPYME) y el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE).

Otra novedad en la propuesta estatal es que incorpora el componente ambiental al señalar un sistema de apoyo y promoción de la producción laboral, social y ambientalmente limpia como principio rector de las políticas de fomento al desarrollo productivo, lo cual ha sido una propuesta del sector sindical. Finalmente propone un programa de Transferencias por Calidad, coordinado por el MTSS, para que los dueños de establecimientos ubicados en el sector informal reciban durante un período determinado una subvención en efectivo, dirigida fundamentalmente a “ablandar” su estructura de costos, para que puedan mejorar la calidad de los empleos que genera. Esta mejora en la calidad del empleo se concibe básicamente como el aseguramiento de sus trabajadores en el sistema de seguridad social. Aunque sin detallar el instrumento, esta propuesta apunta hacia otra área de la política activa del mercado de trabajo como lo es la subvención a las empresas para generar empleo, área que ha estado ausente en el marco de las políticas del mercado de trabajo y que no están libres de crítica por sus posibles efectos adversos: peso muerto, sustitución y desplazamiento, así como el riesgo moral que conlleva en el comportamiento de los empleadores.

## VI. Protección contra el desempleo

La pérdida de empleo por parte de una persona lo deja sin percibir el ingreso del trabajo, en la mayoría de los casos su única fuente de ingreso y en esa medida se ve sometido, al igual que su familia, a cuadros de privación material en ausencia de otros apoyos. Estos otros apoyos son ayudas monetarias o en especie que reciben las personas que han perdido su trabajo y se ubican en lo que se conoce como políticas pasivas del mercado de trabajo. Ellas incluyen seguros por desempleo o indemnizaciones por desempleo. También dentro de la protección contra el desempleo se pueden ubicar políticas activas del mercado de trabajo como los programas de generación directa de empleo por parte del gobierno o las subvenciones a las empresas privadas para que contraten trabajadores. En esta sección se analizarán ambos tipos de medidas.

### Indemnización en caso de despido

La política tradicional en Costa Rica, al igual que en el resto de la región, para la protección a los desocupados fue la del establecimiento de una indemnización en caso de despido injustificado. En Costa Rica, con la promulgación del código de trabajo en 1943 se estableció el auxilio de cesantía que consiste en una expectativa de derecho, en tanto que se tiene acceso a él solo si se despide el trabajador sin causa justa. Este auxilio es equivalente a un mes de sueldo por año trabajado hasta un máximo de ocho, con un mes adicional de preaviso, sin pago adicional necesario pero con cierta flexibilidad horaria. Esto equivale a una contribución teórica del empleador del 8,33% sobre la planilla laboral. En algunas instituciones estatales, por negociación, el número de meses se ha ampliado y se recibe la indemnización al concluir la relación laboral por jubilación. Algunas empresas privadas siguen la práctica de cancelar anualmente el derecho de cesantía a los trabajadores como un salario adicional y con el desarrollo del movimiento cooperativo y más recientemente, el movimiento solidarista en los años setenta, los empleadores y las instituciones públicas con cooperativas de ahorro y crédito o con asociación solidarista, depositan parte del auxilio a un fondo de ahorro que administran los trabajadores a través de su asociación solidarista, cooperativa o junta de ahorro.

Las críticas a este sistema de protección giran en torno al hecho de que se busca proteger el puesto de trabajo y no el ingreso del trabajador, que reduce la eficiencia en el funcionamiento del mercado de trabajo pues encarece el despido y reduce la flexibilidad de las empresas en el manejo del personal y resulta en muchos casos inoperante pues cuando las empresas tienen que hacerle frente a este pago en forma más o menos masiva, es precisamente cuando ellas enfrentan dificultades financieras para honrarlo. Por estas razones, durante las reformas económicas en los años ochenta, los organismos internacionales como el Banco Mundial le pusieron la mira a estas políticas dentro de sus reformas en torno a lo que llamaron la desregulación del mercado de trabajo, desregulación que perseguía también flexibilizar las jornadas y los tipos de contrato laboral, reducir los costos generales de contratación y moderar las intervenciones estatales como la fijación de salarios mínimos. No obstante, estudios del mismo Banco Mundial llegaron a la conclusión, luego de analizar la evolución de los mercados de trabajo en América Latina y otros países en desarrollo, que la desregulación podría tornarse insuficiente o innecesaria (Horton, Kanbur y Mazumdar, 1994) y las reformas de desregulación fueron dispares en dirección e intensidad en la región (Vega, 2005).

En todo caso si empezó a calar la idea de que lo que se requería era asegurar el ingreso del trabajador en lugar del puesto de trabajo, pues lo que se debía buscar era facilitar la transición de las personas de un puesto de trabajo a otro sin someterlos a situaciones de empobrecimiento y en el menor tiempo posible para así mejorar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de

trabajo. Estos planteamientos se encuentran por ejemplo en Cortázar (2004), BID (2005) y CEPAL (2008) y tienen su origen en la discusión europea sobre la flexiguridad. Simultáneamente, estudios como los de Heckman y Pagés (2000) mostraban que el sistema tradicional de protección contra el desempleo reducía la tasa agregada de empleo y promovía la desigualdad al proteger solo a una parte de los trabajadores.

Es claro que la forma directa de enfrentar los riesgos del desempleo es a través de un seguro de desempleo. No obstante este es un instrumento prácticamente ausente en América Latina, con las excepciones recientes de Chile y Brasil. La alta presencia, en los mercados de trabajo regionales, del empleo no asalariado y del empleo asalariado en establecimientos de baja productividad ha impedido su desarrollo, como ha limitado también, aunque no evitado, el establecimiento de sistemas de protección contra otros riesgos del trabajo, la enfermedad y la vejez. Además el seguro contra el desempleo es un instrumento no libre de críticas por su potencial efecto negativo o desincentivo al trabajo y su costo fiscal pro cíclico.

Es así como en el país como parte de una reforma sobre el sistema de pensiones que se venía discutiendo, y actuando, durante la segunda mitad del decenio de los años noventa, se aprueba la Ley de Protección al Trabajador (LPT) en el año 2000. Esta ley transforma parcialmente el auxilio de cesantía al establecer un sistema de cuentas individuales de ahorro de los trabajadores. Con esta ley se crea un segundo pilar del sistema de pensiones, uno de capitalización individual que complementa al primer pilar solidario (contribución tripartita) que comprende al régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS y a un conjunto de regímenes (régimen público sustituto) con cargo al presupuesto nacional (la mayoría de ellos con entrada cerrada a partir de las reformas de mediados de los noventa y solo queda abierto el del Magisterio y el de los empleados del Poder Judicial). Aquí se incluye también el régimen no contributivo destinado a la población pobre.

La ley crea un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) que se nutre del 3% sobre los salarios, cargado a los empleadores. Este 3% proviene del auxilio de cesantía, que se mantiene como indemnización contra el despido sin causa justa, pero se reduce o modifica la magnitud de la indemnización y su cálculo según la antigüedad. Pese a que hay ahorros para el empleador en el auxilio de cesantía, el paso de una expectativa de derecho a una aportación efectiva mensual del 3% y sin límite de tiempo implica en la práctica una carga social adicional creada para financiar este Fondo.

La mitad de este Fondo (1,5% del salario), más su rendimiento neto de la comisión por gastos administrativos, se destina a un ahorro individual de los trabajadores. Los trabajadores pueden disponer de este ahorro en caso de extinción de la relación laboral o cada cinco años de relación laboral continua. Si el trabajador fallece, los ahorros se entregan a sus beneficiarios.

Si bien este ahorro se concibe como una protección contra la pérdida de empleo, existen varios aspectos que reducen su efectividad. Por una parte, cuando se acaba la relación laboral por cualquier causa, se tiene derecho al ahorro pero este se entrega de una solo vez y no se distribuye durante un número determinado de meses, como sucede en otros esquemas, para aportar un ingreso mensual mientras se busca un nuevo empleo. Por otra parte, no existe un componente solidario, como el que tiene el sistema chileno, que se financia con parte del fondo y con aporte estatal para ayudar a los trabajadores de bajos salarios cuando sus ahorros se agotan y no ha conseguido empleo (García-Huidobro, 2002). Finalmente, los ahorros se entregan cada cinco años de una relación laboral continua, y aunque los trabajadores pueden no retirarlo, la gran mayoría lo hicieron cuando en marzo del 2006 se completaron los primeros cinco años de funcionar el fondo. Este sistema de retiro periódico, que tiene su origen seguramente en el sistema de financiamiento del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) y que pasa a financiar buena parte del régimen obligatorio de pensiones complementarias, hace que los

trabajadores agoten el ahorro periódicamente y que dispongan solo de una pequeña reserva en el caso de perder su empleo<sup>13</sup>.

La otra mitad del Fondo de Capitalización Laboral se utiliza para constituir un régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROP), concebido como un segundo pilar del sistema y complementario al régimen general de la CCSS. Este Régimen también se alimenta de una reasignación de cargas sociales. Por una parte, recibe un 1% del salario que equivale a una reducción equivalente, en promedio, de las primas sobre el seguro de riesgos del trabajo administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS), a quién se le obliga a readecuar las tarifas para que reflejen los costos reales. También se financia con un 0,5% que se le rebaja a la contribución patronal para el INA. Finalmente el ROP recibe la totalidad del ahorro obrero realizado al BPDC (1%) y la mitad de la contribución patronal al BPDC (0,25%), junto a una rentabilidad mínima por esos ahorros.

Llama la atención que los ahorros obligatorios en manos del Banco Popular se trasladen directamente al fondo de pensiones de capitalización individual y no se destinen a financiar un sistema más amplio de protección contra el desempleo. Esto puede deberse a que el centro de las reformas fue ese sistema de pensiones. Por ello, si bien el PLANE no plantea ninguna reforma al sistema actual, tampoco hay una amplia discusión sobre el mismo. No obstante, cuando se produjo la devolución de los ahorros, la discusión liderada por la Superintendencia de Pensiones, fue que no se devolvieran los ahorros y que trasladaran directamente al ROP pues ahí ganaban un mayor rendimiento, esto es, no se está pensando en un sistema de protección contra el desempleo en el corto plazo.

El Fondo de capitalización Laboral tiene un sistema centralizado de recaudación, conocido como SICERE, en manos de la CCSS, aunque los recursos son operados por entidades públicas o privadas autorizadas, incluyendo cooperativas y asociaciones solidaristas. La idea de SICERE es la de aprovechar la experiencia e infraestructura en manos de la CCSS y reducir los costos administrativos de recaudación y reclutamiento, costos que han sido elevados en los sistemas de operadores individuales de fondos de pensiones en otras latitudes. No obstante, las tarifas cobradas por SICERE, y la operación misma de SICERE, no han estado libres de controversia por parte de los operadores de los fondos. Otro tema en discusión son las comisiones cobradas por las operadoras. Hasta el año 2006 podían cobrar hasta un 4% sobre las aportaciones y hasta un 8% sobre los rendimientos. A partir de ese año se estableció una tasa máxima del 2% sobre la totalidad de los recursos administrados (saldos).

Una debilidad general de estos sistemas es que están dirigidos a la población asalariada en el sector formal con empleo no precario, dejando por fuera a los trabajadores independientes, a los asalariados con empleo precario y a la mayoría del empleo asalariado informal. Si bien en Costa Rica existe una cobertura directa de asalariados bastante amplia, pues abarca casi al 70% de ellos (ver cuadro 11), esto significa sin embargo solo cerca de la mitad de los trabajadores del país que estarían protegidos por este sistema de protección contra el desempleo y por el segundo pilar de pensiones. Los trabajadores independientes pueden acceder al primer pilar por aseguramiento directo y la LPT establece compromisos y fuentes de financiamiento para generalizar la cobertura en este grupo de trabajadores, aunque poco se ha avanzado. Un desafío pendiente entonces es el de llevar estos beneficios a los trabajadores independientes y generalizarlo entre los asalariados.

Pese a que la LPT ha tenido un efecto favorable de aumentar la cobertura dentro de los trabajadores asalariados, al dar incentivos para asegurarse y para pasar de sistemas de aseguramiento

<sup>13</sup> El BPDC se creó en 1969 financiándose a partir de un ahorro obligatorio que provenía del 1% del salario, pagado por el trabajador y del 0,5% pagado por el empleador. Los ahorros de los trabajadores, más el rendimiento se les devolvían cada año pero con rezago, mientras que el aporte patronal se utilizaba para financiar las operaciones del banco.

como trabajador independiente a asalariado directo, parece que se requiere otro tipo de apoyo, de origen más solidario, para posibilitar el acceso a los asalariados de unidades productivas de baja productividad y reducida escala. Ya el PLANE tiene una propuesta en esta dirección como se reseñó previamente.

## **La protección contra la enfermedad**

El seguro de salud administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social protege a los trabajadores que pierden el empleo, durante los siguientes seis meses de concluida la relación laboral, o los trabajadores independientes asegurados directos por cierre de la actividad, siempre y cuando hayan cotizado durante tres de los últimos cuatro meses. Esta protección incluye el acceso a todos los servicios de salud y solo se excluyen los subsidios y ayudas económicas por enfermedad y licencias por maternidad. Concluido ese plazo, el trabajador desempleado puede acudir a otras formas de aseguramiento de acuerdo a su situación económica (voluntario o a cargo del estado). En casos de emergencia médica, las personas deben ser atendidas, estén o no aseguradas, y posteriormente se determina si cabe o no el pago por el servicio recibido.

Cabe señalar que si bien se mantiene por seis meses la protección contra los riesgos de la enfermedad, se corta el aporte destinado a cubrir los riesgos de la vejez, tanto del sistema solidario (primer pilar) como el obligatorio de capitalización (segundo pilar). Un tema por discutir es la posibilidad de acudir al ahorro acumulado para cubrir la cuota obrera del primer pilar e introducir un aporte solidario del estado para cubrir la otra parte de la cotización, estableciendo un plazo máximo de apoyo (seis meses por ejemplo). No obstante, el acceso a la seguridad social para los desempleados no ha sido tema de consideración ni en la propuesta de la política nacional de empleo (PNE) ni en el PLANE, lo cual sugiere que existe la percepción de que la cobertura existente es la adecuada o que no hay recursos para emprenderla.

## **Generación de empleo**

La constitución política establece que en ausencia de un seguro de desempleo, el estado debe establecer programas específicos que permitan generar ingresos a los desocupados y este es el origen o sustento de los programas de generación de empleo, pese a su tardía aparición. Ello es así, pues los programas de generación de empleo, como programas de empleo de emergencia nacieron en 1982 como respuesta a la crisis de la deuda, crisis que se traducían en una duplicación de la tasa de desempleo, una caída de los salarios reales cercana al 40% y un fuerte proceso de empobrecimiento general. Se formula así un Plan de Compensación Social donde se establece un subsidio de alimentos por trabajo. Para su ejecución se contó con aportes del FODESAF y de la cooperación internacional (Trejos, 1995).

Superada las condiciones más agudas de la crisis, el programa se elimina (1984) y resurge en 1987 como un programa de poco alcance denominado Auxilio Temporal al Empleo, ejecutado por la DNE del MTSS y con el apoyo financiero, tanto del presupuesto ordinario como del FODESAF. Dirigido a los desempleados en situación de pobreza otorgaba un auxilio económico para financiar proyectos productivos, recibir capacitación o trabajar en obras comunales. Los beneficiarios se seleccionaban a través de entrevistas, por medio de las cuales se les realizaba un estudio socioeconómico. En estos proyectos se coordinaban con el IMAS (proyectos comunales) y con el INA (capacitación).

El programa mantiene un bajo perfil, limitada cobertura y escasos recursos y a finales del decenio de los años noventa deja de recibir aportes del FODESAF y se financia exclusivamente con recursos del presupuesto nacional o presupuesto ordinario. Tampoco el programa ha operado todos

los años, pero ha estado vigente por lo menos durante los últimos 13 años (desde 1994). Una de las causas de este bajo perfil puede encontrarse en la ausencia de nuevos episodios de alto desempleo o fuertes procesos de empobrecimiento, con excepción del año 1991 y 1996, aunque el programa mostró una gran inelasticidad con relación a la coyuntura económica. En esta época también se debilita la coordinación con proyectos del IMAS en desarrollo comunal y con el INA.

A inicios de la presente década, el programa se renombra como Programa Nacional de Empleo (PRONAE) a través del Decreto 29044-TSS-COMEX del 9 de Noviembre del año 2000. Según este decreto, el objetivo de PRONAE es el de mejorar las condiciones de vida de la población desempleada pobre o en riesgo de pobreza, facilitando su incorporación en proyectos de infraestructura comunal, en procesos de capacitación o apoyando desarrollos productivos. Por ello el programa tiene tres modalidades. La primera comprende el apoyo a obras comunales. En este caso, una asociación de desarrollo comunal, apoyada por Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) o el Instituto de Fomento Municipal (IFAM), presentan una propuesta de ayuda para construir alguna obra de infraestructura y el programa da un subsidio a desempleados de 100 mil colones mensuales (aproximadamente el 70% de salario mínimo minimorum) y hasta un máximo de seis para que trabajen la obra. La segunda modalidad consiste en un subsidio hasta por tres meses mientras la persona participa en un programa de capacitación. Este programa puede ser ofrecido por el INA o por alguna ONG especializada y también se favorecen alianzas con el sector empleador formal, básicamente con programas que combinen capacitación y experiencia laboral en las empresas. En este caso, el subsidio corresponde a 50 mil colones por mes. La última modalidad es el apoyo al establecimiento de unidades productivas. En este caso se subsidian a los integrantes de la unidad productiva, en su etapa de arranque, y se dirige especialmente a jóvenes emprendedores y mujeres jefas de hogar. Se requiere que el desarrollo productivo tenga personería jurídica y esté en un lugar clasificado como pobre (distrito con bajo índice de desarrollo social). Cada miembro recibe directamente el subsidio por el monto completo por un máximo de tres meses y sobresale que opera con independencia del PRONAMYPE, que desarrolla la misma institución. El cuadro 12 presenta alguna información básica del programa.

**CUADRO 12**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO. 2000 - 2007**

Año	Recursos manejados			Beneficiarios		Tasa de Desempleo Abierto
	Total <sup>1</sup>	Total <sup>2</sup>	Por beneficiario <sup>2</sup>	Total	Porcentaje de desocupados	
2000	193,2	193,2	175.988,4	1.098	1,5	5,2
2001	200,0	175,0	89.263,4	1.961	2,0	6,1
2002	178,0	137,0	97.055,6	1.412	1,3	6,4
2003	199,6	136,1	84.349,7	1.614	1,4	6,7
2004	199,2	120,9	90.911,1	1.330	1,1	6,5
2005	200,0	106,3	88.614,6	1.200	1,0	6,6
2006	149,4	69,0	102.242,1	675	0,6	6,0
2007	474,0	190,4	89.413,2	2.129	2,3	4,6
2008*	1.000,0	346,2	114.261,0	3.030	3,0	4,9

\* Presupuestado.

<sup>1</sup> Millones de colones corrientes.

<sup>2</sup> Colones del 2000. Total en millones y por beneficiario en colones por año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Empleo.

El programa lo maneja la DNE de manera centralizada y cuenta con un limitado personal (seis técnicos) para seleccionar los proyectos, los beneficiarios y darles seguimiento. Esto limita sus posibilidades de expansión pese a que en los últimos años ha aumentado significativamente los recursos disponibles para transferir como subsidios. Entre el año 2000 y el 2005 se contó con un presupuesto cercano a los 200 millones de colones corrientes. Para el 2006 se contó solo con 150 millones, monto que subió 500 millones en el 2007 y se presupuestó 1.000 millones para este año (aproximadamente US\$ 1,8 millones) y se ha hecho una reserva de 1.400 millones para el presupuesto del 2009. Como se observa, en el cuadro 12, los recursos están aumentando en un período de alto empleo y bajo desempleo y en general no tiene una lógica de funcionamiento anticíclico, aunque es de esperar un deterioro de las condiciones laborales para el 2009.

El aumento en el financiamiento en los últimos dos años va acompañado del la entrada nuevamente del FODESAF a su financiamiento, ahora encargándose totalmente del monto de las transferencias, pues el personal que lo administra es parte del presupuesto ordinario del ministerio de trabajo. Este fondo, al financiarse con un impuesto sobre la planilla, tampoco tiene un comportamiento anticíclico. Cabe señalar que el programa tiene una escasa cobertura. El programa benefició entre el 2000 y el 2006 a una media de 1.327 personas, lo que equivale al 1,2% de los desocupados. Para el 2007 supera los dos mil beneficiarios (2,3% de los desocupados) y se tiene previsto atender alrededor de tres mil personas durante el 2008, lo que equivale a cerca del 3% de los desocupados en este año.

Dentro del PLANE se propone enfatizar estos programas para la generación de empleo de calidad en zonas de menor desarrollo relativo y mejorar la gestión de las transferencias de recursos del FODESAF, incluyendo lo que se gira al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS: ideas productivas y capacitación). Como acciones inmediatas se propone:

- Establecer alianzas con el sector empleador formal para facilitar la inserción de jóvenes con edades de 18 a 24 años que presionan en el mercado de trabajo por su primer empleo y puedan hacerlo bajo un esquema de Capacitación y Experiencia Laboral en las Empresas. Para ello se propone que el subsidio se utilice para financiar las cargas sociales por un año.
- Por medio de un esquema similar al anterior, facilitar la reinserción de personas desempleadas mayores de 40 años. En este caso complementando su experiencia laboral con nuevas formas de capacitación y nuevas experiencias en las empresas. Al igual que en el caso anterior, el PRONAE haría una transferencia directa al trabajador, como proporción del salario mínimo correspondiente a su puesto u ocupación en la empresa y por un período de tres meses.
- Apoyar proyectos de infraestructura comunal, privilegiando aquellos que se complementen con programas de capacitación que permitan a los participantes mejorar sus expectativas de empleo.
- Apoyar desarrollos productivos emprendidos por mujeres jefas de hogar y jóvenes, y
- Apoyo financiero para programas de capacitación en áreas de comprobada demanda laboral.

Como se puede observar, partes de las propuestas contenidas en el PLANE implican un giro del programa de la generación directa de empleo a la subvención a empresas privadas para que contraten temporalmente trabajadores. La experiencia internacional ha mostrado que estas modalidades tienen poco éxito en garantizar el enrolamiento del trabajador una vez que finalice la subvención y conlleva los efectos negativos señalados previamente como: efectos de peso

muerto (la persona se contrataría de todas formas), sustitución (su contratación sustituye a otra) o desplazamiento (el apoyo a una empresa desplaza a otra empresa).

Dentro de una perspectiva del enfrentamiento de coyunturas recesivas profundas, las limitaciones de estos programas radican en su reducida escala como para impactar en los desempleados, su inelasticidad ante la coyuntura, junto a los sesgos que pueda generar por sus efectos peso muerto, desplazamiento y sustitución, aun partiendo de que seleccionan a los beneficiarios de manera precisa. En estos casos la atención prioritaria de los jefes de hogar que pierden el empleo es básica para prevenir cuadros de empobrecimiento que destruya los activos de los hogares. Ello es así pues el riesgo de pobreza de un hogar cuando el jefe pierde el empleo puede ser tres o cuatro veces superior de aquellos hogares cuyo jefe mantiene el empleo. En una perspectiva del ciclo económico, el programa debería ser muy flexible para crecer o reducirse rápidamente, lo que implica una capacidad para transferir recursos humanos y financieros rápidamente. Su centralización sin duda es una limitación en este caso y debería pensarse en sistemas más descentralizados (direcciones regionales, municipios, etc.).

No obstante su reducida escala, estos programas pueden ser útiles para grupos de trabajadores con mayores problemas de empleabilidad (jóvenes desertores del sistema educativo, mujeres con baja educación, desempleados de larga duración y personas mayores, especialmente con desempleo de larga duración), al combinar subsidio con capacitación e idealmente práctica laboral en empresas establecidas. Como siempre existirá un contingente de población en estas condiciones, su mantenimiento se justifica aún en períodos de auge económico y un tema central es su adecuada selección y un diseño que permita enfrentar las causas de la no empleabilidad. En esta dirección, el subsidio para montar emprendimientos productivos parecería que debería ser parte de otro programa más directamente dirigido a promover los micronegocios de los desempleados (como PRONAMYPE), pues ello requiere apoyos más complejos que escapan a las competencias de una DNE y los programas de capacitación con práctica en la empresas deberían desarrollarse en estrecha colaboración con el INA, como fueron en el pasado. Finalmente, parecería necesario volver a trabajar en conjunto con el IMAS para cumplir con lo delineado en el PLANE de mejorar la efectividad de los recursos transferidos por el FODESAF a estos fines.

## VII. Consideraciones finales

Las políticas del mercado de trabajo buscan proteger a los trabajadores durante sus períodos de desempleo, asegurándoles medios de vida, y promoviendo una rápida reinserción. Quizás porque el desempleo no ha sido percibido como un problema grave en Costa Rica, con excepción de la crisis de la deuda, pues ha oscilado entre el 4% y el 6% de la fuerza de trabajo, las políticas del mercado de trabajo han tenido un menor desarrollo en el apoyo a este grupo de trabajadores y se han mostrado insensibles frente a la volatilidad del empleo. Como el desempleo es la cara más visible de los problemas de empleo, pero no la más extendida, las políticas del mercado de trabajo deberían actuar también sobre los trabajadores ocupados en puestos de baja productividad y bajos ingresos para mejorar la productividad de ese puesto (apoyo a las PYMES, capacitación) o brindarles posibilidades de readiestramiento y de información para acceder a empleos de mayor calidad. No obstante, la atención de los subempleados, que no están solo en la producción en pequeña escala, ha estado más en el discurso que en la práctica.

Los programas de capacitación nacen con el INA pensando en la demanda más que en la oferta. Por eso, los programas de aprendizaje buscaron regular la oferta de graduados, como lo hicieron las universidades públicas con la oferta de profesionales, y muestran una menor escala.

El énfasis se ha puesto entonces en la capacitación complementaria, donde se atiende tres de cada cuatro personas, y en una formación inicial (habilitación) de menor valor agregado y donde una parte significativa corresponde a la labor de los talleres públicos. No obstante, estas dos modalidades son las importantes para atender a los desempleados con problemas de empleabilidad y a los ocupados con problemas de subempleo.

Si bien el INA ha establecido mecanismos para facilitar el acceso a estos programas para los grupos más desfavorecidos (becas, guarderías), no existen en las instituciones que los atienden más directamente, como el MTSS y el IMAS, mecanismos de coordinación claramente establecidos para identificar a estos trabajadores, remitirlos al INA y que esta institución los atienda efectivamente dentro de su oferta general y no como un programa específico. Esfuerzos anteriores como el programa de mujeres jefas de hogares pobres mostraron las dificultades de esta coordinación (Marengo, et al., 1998) y terminaron desapareciendo. En este campo, programas que combinen políticas activas con pasivas como las obras de infraestructura comunal, donde el IMAS identifica la necesidad comunal y aporta recursos para financiar los materiales, el MTSS identifica a los desempleados con problemas de empleabilidad y les otorga el subsidio y el INA coordina la construcción y los capacita durante la ejecución de la obra tienen un amplio potencial y deberían rescatarse, máxime de que tanto el IMAS como el MTSS cuentan con recursos del FODESAF para ese fin.

Una de las críticas que enfrentan los institutos de capacitación en la región es su alto costo e inflexibilidad para responder rápidamente a los cambios en la demanda. El INA ha mostrado una gran capacidad para ofrecer una amplia oferta de capacitación y asistencia técnica y desplegarla a lo largo del territorio nacional. También ha mostrado una amplia flexibilidad para ir incorporando nuevas áreas de atención como turismo, informática e idiomas, algunas de ellas donde ya existía una amplia oferta privada. No obstante, las limitaciones pasadas para utilizar los recursos disponibles y para contratar los recursos humanos requeridos, y que le generaron un amplio superávit, han dificultado la actualización tecnológica, tanto en equipos como en personal, en algunas áreas, lo que limita la calidad del personal formado y la asistencia técnica ofrecida, como ha reiterado una parte del sector empresarial.

La estrategia seguida aquí, y en otros países, fue desarrollar una oferta de capacitación externa a la institución, pública o privada. En particular, la capacitación por oferentes privados tendrían en principio una mayor velocidad de respuesta ante los cambios tecnológicos y su desarrollo sería deseable en áreas de gran innovación técnica. Este desarrollo de proveedores privados requiere de reglas claras, garantía de cierta porción del mercado, regulación, fuerte supervisión, control de calidad y evaluación. Esto pasa por definir a quién le compete cada una de estas labores (MTSS o INA) y definir cómo se utilizarán los recursos excedentes en manos del INA, ya sea para consolidar su papel dominante de oferente o para desarrollar esa oferta privada. Las acciones de los últimos dos años parecen privilegiar la primera opción.

Los servicios de intermediación laboral son de larga data pero limitado desarrollo. Su bajo costo efectividad para llevar información a los desocupados que buscan empleo y a los empleadores que demandan trabajadores, en un contexto donde predomina el empleo asalariado muestran que tienen un amplio potencial. Los desarrollos tecnológicos han facilitado el desarrollo de servicios de bajo costo, que permiten a su vez generar fácilmente información valiosa sobre el mercado de trabajo, sobre todo en un país donde las encuestas a los establecimientos brillan por su ausencia. Para aumentar este potencial hay que avanzar hacia un sistema de intermediación interconectado, con la participación activa del sector privado, que ha tenido un amplio desarrollo, adecuadamente reglado y supervisado para evitar formas de exclusión. Esto pasa, como muestran los intentos fallidos del pasado y reconoce el PLANE, por fortalecer efectivamente la capacidad de respuesta

de la Dirección Nacional de Empleo, por una activa participación del INA y por un liderazgo más claro del MTSS.

Los programas de apoyo a la producción en pequeña escala han evolucionado, al igual que en el resto de la región, de políticas del mercado de trabajo que buscaban generar fuentes de ingresos a los trabajadores desocupados, a políticas de empleo que persiguen mejorar la competitividad de las pequeñas unidades productivas como medio para proteger las fuentes de empleo y mejorar su calidad. La ley PYMES y la ley de banca de desarrollo van en esa última dirección. No obstante, aún permanecen esfuerzos más asociados con las políticas de mercado de trabajo como las acciones de PRONAMYPE e IMAS, y en potencialmente el IDA. Ellas actúan de manera independiente y con una gama de opciones que van desde donaciones, créditos con tasas de interés subsidiadas, créditos con avales aportados por el estado hasta créditos a tasas de interés superiores a las del mercado.

Los rasgos distintivos de estos programas son su apoyo puntual, básicamente crediticio, sin acompañamiento ni servicios empresariales o de desarrollo empresarial, y a una escala limitada. Esto último es claro si se tiene presente el tamaño del sector de los micronegocios de baja productividad (estimados en 359 mil) más los desocupados que pueden ser clientes de eventuales nuevos emprendimientos. Dado que estos programas buscan beneficiar, entre otros, a desocupados con problemas de empleabilidad, problemas que se derivan de sus reducidas competencias laborales y educación formal, pretender convertirlos en empresarios sin los acompañamientos necesarios, incluido apoyo financiero continuado, derivan en un alto porcentaje de mortalidad en los micronegocios o en condenarlos a una producción marginal de subsistencia. En esta dirección, es claro que esta política es una solución solo para un grupo reducido de desocupados, los cuales deben ser identificados adecuadamente. Para los otros desocupados con problemas de empleabilidad, la reconversión laboral por la vía de la capacitación puede ser una mejor opción.

Finalmente, el establecimiento de cuentas de ahorro individuales a partir de la transformación parcial del auxilio de cesantía abre la oportunidad para avanzar hacia un seguro de desempleo. Para ello debe redefinirse la mecánica de retiro de dichos ahorros para que actúen efectivamente como un sistema de protección contra el desempleo. Los temas pendientes giran en torno a la necesidad de un aporte solidario (tripartito) y el aumento de su cobertura pues solo cubre a la mitad de los trabajadores. Este aumento de la cobertura implica incorporar a los asalariados de los micronegocios y a los trabajadores independientes. Mientras no se logre avanzar hacia un seguro de desempleo, siguiendo el precepto constitucional, se mantiene la opción de los programas de generación de empleo en manos del MTSS, programas que deberían coordinar con el IMAS e INA para sacarles más provecho a los recursos invertidos. Dada la magnitud y evolución del desempleo vis a vis la capacidad instalada de la oferta pública, estos programas deben concentrarse en los desocupados con mayores problemas de empleabilidad. No obstante, estos programas deberían actuar de manera más proactiva que reactiva. Esto implica pasar de una lógica de oferta, donde se parte de cuántos recursos se cuenta y de ahí, a cuántos desocupados se puede beneficiar, a una lógica de demanda, esto es, determinar primero cuál es la magnitud de su población meta y cómo evoluciona, para concluir en los requerimientos de recursos para atenderlos.

## Bibliografía

- Angulo, José. 2005. *PYME y Banca de Desarrollo*. Informe preparado para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Arroyo, Jorge y Michael Nebelung (editores). 2002. *La Micro y Pequeña Empresa en América Central: realidad, mitos y retos*. San José, Costa Rica: PROMOCAP/GTZ y PROMICRO/OIT.
- Castro, Víctor. 2005. *Evaluación de efectos del Programa Ideas Productivas en las familias financiadas por el IMAS en la Gerencia Regional de Cartago*, Costa Rica, año 2000. Trabajo final presentado en la Universidad de Costa Rica como requisito parcial para optar al título de Magíster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Mimeografiado.
- Chaves, Manuel; Karla Meneses y Martín Parada. 2007. “Efectos del crédito en el bienestar socioeconómico de los microempresarios y las microempresarias”. En *Economía y Sociedad*, No. 31 y 32, pp.: 117 – 133. Enero –diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007. *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Producción (CNP). 1999. *Programa de reconversión productiva del sector agropecuario costarricense*. San José, Costa Rica: Consejo Nacional de Producción. Mimeografiado.
- Consejo Superior de Trabajo (CST). 2004. *Política de Empleo para Costa Rica (versión final)*. San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- Contraloría General de la República (CGR). 2008. *Memoria Anual 2007*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (CGR). 2007. *Informe sobre el cumplimiento y vigencia de las funciones asignadas al Instituto de Desarrollo Agrario*. Informe No. DFOE-ED-7-2007, del Área de Servicios Económicos para el Desarrollo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Cortázar, René. 2004. “Instituciones y mercados laborales”. En Carlos E. Vélez y Paz Castillo-Ruiz (editores): *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe*. Memoria de la primera fase del Foro Equidad Social. Washington, D.C., EEUU: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Diez de Medina, Rafael. 2004. “La caja de herramientas del evaluador de las políticas del mercado de trabajo: aspectos conceptuales”. En Jürgen Weller (compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME). 2008. *Logros 2007*. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Mimeografiado.
- Donato, Elisa. 2003. *Sector informal, pobreza y política social: los programas de apoyo a la microempresa en el Área Metropolitana de San José*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- García-Huidobro, Guillermo. 2004. “Chile: entre los programas de emergencia y el fomento del empleo productivo”. En Jürgen Weller (compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

- Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2005. “Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980 – 99”. *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 5, July 2005, pp. 898 – 926.
- Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2008. “¿Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?”. En INEC (editor): *Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Mundial, Centro Centroamericano de Población, Programa Estado de la Nación e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Libro electrónico.
- Gual, Jordi (coordinador). 1996. *El reto social de crear empleo: combatiendo el paro en Europa*. Barcelona, España: Editorial Ariel S. A..
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 2003. *INA en Cifras 2002*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 2004. *INA en Cifras 2003*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 2008. *Anuario INA en Cifras 2007*. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Heckman, James y Carmen Pagés. 2000. *The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets*. NBER, Working Paper No. 7773.
- Horton, Susan; Ravi Kanbur y Dipak Mazumdar (editores). 1994. *Labor Markets in an Era of Adjustmnet*. Volume 1 y 2. EDI Development Studies. Washington, D.C., USA: The World Bank
- Mazza, J. 2002. *Labor Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries*. Sustainable Development Department, Labor Market Policy Briefs Series. Washington, D.C., USA: IDB.
- Marengo, Leda; Ana M. Trejos; Juan D. Trejos y Marianela Vargas. 1998. *Del silencio a la palabra. Un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar*. San José, Costa Rica: Segunda Vicepresidencia de la República,
- Martínez, Juliana. 2004. *Personas no asalariadas de bajos ingresos: ¿cómo viven la protección social y qué maneras ven para mejorarla?* Documento preparado para el proyecto “Protección Social de Informales en Costa Rica”, WIEGO/ Fundación Acceso. Enero a Junio del 2004. Mimeografiado.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2007. *Plan Nacional de Empleo*. San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Documento mimeografiado.
- Samaniego, Norma. 2004. “Las primeras experiencias de evaluaciones de las políticas del mercado de trabajo en América latina. ¿Qué hemos aprendido?”. En Jürgen Weller (compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Solís, Pedro y Víctor Castro. 2001. *Apuntes Básicos sobre la Historia del IMAS*. San José, Costa Rica: IMAS. Documento mimeografiado.
- Trejos, Juan Diego. 1995. “Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza”. En Dagmar Raczynski (editora): *Estrategias para combatir la pobreza en América latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago, Chile: CIEPLAN y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Trejos, Juan Diego. 1999. *La microempresa de los noventa en Costa Rica*. Cuadernos de trabajo No. 2. San José, Costa Rica: Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) y Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresa (PROMICCO - OIT).

- Trejos, Juan Diego y María I. Sáenz. 2007. “La selección de los beneficiarios para los programas contra la pobreza: la experiencia del IMAS”. En *Economía y Sociedad*, No. 31 y 32, pp.: 79 – 100. Enero –diciembre. Universidad Nacional, Costa Rica.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 2008a. *II Encuesta Trimestral de Negocios “pulso empresarial”*. San José, Costa Rica: UCCAEP. Presentación electrónica de resultados. Mimeografiado. Mayo.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 2008b. *III Encuesta Trimestral de Negocios “pulso empresarial”*. San José, Costa Rica: UCCAEP. Presentación electrónica de resultados. Agosto.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). 2008c. *IV Encuesta Trimestral de Negocios “pulso empresarial”*. San José, Costa Rica: UCCAEP. Presentación electrónica de resultados. Noviembre.
- Vega, María Luz. 2005. *La reforma laboral en América latina 15 años después: un análisis comparado*. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo.
- Weller, Jürgen. 2004. “Introducción: temas, tendencias y lecciones”. En Jürgen Weller (compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones

## Comentarios

**Eduardo Alonso**

El documento inicia con una diferenciación importante entre:

- política de empleo
- política laboral y
- política del mercado de trabajo

Política de empleo:

*“Son políticas económicas con objetivos de empleo, que aluden a todos los instrumentos macro y sectoriales que buscan impactar sobre el empleo y las remuneraciones a partir de sus efectos en los niveles y composición de la producción de bienes y servicios. Parte de esas políticas económicas son la política fiscal, la política monetaria, la política tecnológica y las distintas políticas sectoriales.”*

En ella están involucradas muchas / diversas instituciones, no es un asunto solamente del MTSS.

Política laboral:

*“Son políticas relativas a la aplicación de instrumentos que norman, tutelan y protegen el cumplimiento de los términos de las relaciones contractuales entre trabajadores y empleadores.”*

En ellas están involucrados el Gobierno, los trabajadores y los empleadores (nivel tripartito) y el MTSS juega un rol fundamental como ejecutor de estas políticas.

Política del mercado de trabajo:

*“Son políticas relativas a la aplicación de aquellos instrumentos y programas por medio de los cuales se interviene directamente en el mercado de trabajo para combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y elevar los ingresos del trabajo.”*

No menciona explícitamente, sino más tarde, que aquí de lo que se trata es de mejorar la empleabilidad de la fuerza laboral para generar empleos de calidad y mejorar las remuneraciones, pero me parece que es a eso a lo que se refiere.

Y esta política generalmente está asignada a los Ministerios de Trabajo.

Esta diferenciación es muy importante, pues ayuda a comprender la magnitud de los trabajos a emprender y los actores involucrados en cada una de ellas

Ciertamente, el empleo no ha sido una variable central de la política económica en los últimos años. Más bien, las variables de la política económica han sido el crecimiento económico, las exportaciones, la generación de divisas, mayor valor agregado (en algunos casos), pero no la atención al desempleo y mucho menos la atención al subempleo visible e invisible. El empleo ha sido más bien una variable residual, a la que no se le ha puesto mucha atención, y como dice Juan Diego, ello puede deberse, quizás, a que la tasa de desempleo se mantenido alrededor del 6% en los últimos años. No se toma en cuenta el subempleo visible e invisible, que es un porcentaje mucho mayor que el desempleo.

Por otra parte, el crecimiento de nuestra economía ha sido muy volátil y demuestra que no hay siempre una correlación positiva entre crecimiento, empleo y mejoras en las remuneraciones, por lo que el crecimiento es necesario, pero no suficiente para la generación de empleo - agregado, con calidad - y para el mejoramiento de las remuneraciones, por lo que se requiere de políticas de empleo que busquen un manejo más fino de la demanda agregada. Conuerdo plenamente con Juan Diego en este punto.

Y es aquí donde una política de empleo entra en juego y es importante, no solo para generar empleo sostenido, considerando el desempleo, el subempleo visible e invisible y los grupos en desventaja (jóvenes y mujeres), sino también para reducir la desigualdad, mediante la movilidad social ascendente; los mejores salarios los obtienen aquellos que tienen un mayor grado de preparación.

De hecho, como señaló Juan Diego, desde hace muchos años se viene hablando mucho de la necesidad de una política de empleo, pero también se ha venido haciendo muy poco.

No fue sino hasta el 2003 que el CST estableció una comisión de empleo que a inicios del 2004 presentó una propuesta de política de empleo al CST que finalmente fue aprobada. Pero luego de la aprobación no pasó nada.

En línea con la definición de lo que es una política de empleo, la política de empleo existente - pero no aplicada - en Costa Rica, fue definida como:

*“La aspiración de la sociedad costarricense de generar oportunidades para que la población pueda acceder a más empleos de calidad, generados por el crecimiento económico, promoviendo una mejor distribución del ingreso y una reducción de la desigualdad de los salarios.”*

Pero,

*“La política de empleo no puede definirse “en el aire”, sino que debe definirse en función de las políticas económicas, y éstas deben ser definidas en función de lo que aspiran a ser el país y la sociedad.”*

La propuesta de política de empleo es incorporar una política de empleo como parte de la política económica y comercial y que sea una política de Estado,

- elaborando propuestas para la política económica en relación con las necesidades de generación de empleo de calidad en diferentes sectores y regiones del país (incorporación de la variable empleo en los programas de fomento de inversiones (públicas y privadas) y de exportaciones, fomento de PYMEs, entre otros);
- dando respuesta a los requerimientos de las empresas para una adecuada intermediación del empleo (administración del mercado de trabajo)
- influyendo en la formación técnica para fomentar la empleabilidad de la fuerza laboral

Sus elementos constitutivos son:

- Sistema Nacional de Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (SIN)
- Sistema Nacional de Formación Técnica
- Reordenamiento de las migraciones laborales
- Micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas y sector de la economía social

- Desarrollo de zonas de menor desarrollo relativo
- Atención a grupos especiales (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad), como actividad horizontal
- Marco (Reforma) Institucional que garantice permanencia
- Mecanismo de programación, evaluación y seguimiento

Como se puede observar / inferir de estos elementos constitutivos de una política de empleo, se requiere de una organización institucional muy coordinada y en la que diferentes instituciones públicas participen.

En ese sentido, la política de empleo no parece ser una responsabilidad del MTSS (tal vez sí su proposición), sino que es una responsabilidad compartida y general del Estado, haciendo que la variable empleo sea una variable central en el desarrollo de todos los programas de fomento de la producción y que se incorpore en la rendición de cuentas de los mismos.

Claro está que la política de empleo debe considerar la política laboral, y debe ser complementada con la política del mercado de trabajo, lo cual sí pareciera ser una responsabilidad de los Ministerios de Trabajo.

El Plan Nacional de Empleo es otra cosa. El PLANE, elaborado por el Gobierno a partir de la política de empleo, pretende operacionalizar la política de empleo, pero ello es difícil, ya que quien debe liderar el proceso del Plan Nacional de Empleo es el MTSS. Al respecto es difícil imaginar que el MTSS lidere una operacionalización de la política de empleo.

Y es que cuando se habla de un plan nacional de empleo, en realidad de lo que se trata es del fomento de la empleabilidad de la fuerza laboral para la generación de empleos de calidad, mediante el desarrollo de la oferta y el mejoramiento de la calidad y el bienestar en el empleo así como mediante la certificación de competencias laborales. Focalizarse en eso, como responsabilidad del MTSS, no distrae de las responsabilidades de otras entidades para cumplir con la política de empleo definida.

Un plan nacional de empleo debe atender los problemas de desempleo, pero además del subempleo visible e invisible, y debe atender a grupos excluidos del mercado de trabajo que obtienen solamente empleos precarios, mediante el mejoramiento de su empleabilidad. El SINAFOP podría ser la respuesta a este último grupo, pero según entiendo el SINAFOP ya no se va a desarrollar.

Obviamente que la empleabilidad debe ser mejorada mediante la oferta de capacitación, pero esta debe ir en función de la demanda - actual y futura - de los sectores productivos.

Es ahí donde entra el INA, pero no solamente el INA, sino todo el sistema nacional de educación, incluyendo los colegios vocacionales y también las universidades, aspecto que echo de menos en el documento de Juan Diego, que se concentra solamente en el INA. El documento de Juan Diego contiene una descripción y análisis muy detalladas del INA, los sectores que atiende, los problemas que tiene para atender adecuadamente la demanda de capacitación - con las limitaciones presupuestarias a pesar de sus superávits acumulados - , los problemas de contratación de personal, etc. Sin embargo, en un plan nacional de empleo debe considerarse todo el sistema educativo técnico y profesional, como parte de la oferta de capacitación, la que por cierto debe estar en función de la demanda y de la política de empleo, que considera el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa así como el desarrollo de zonas de menor desarrollo relativo.

Algo que menciona Juan Diego es que “... *Es el mercado el que en definitiva determina si la capacitación recibida, en cantidad y calidad, es la requerida. Por ello, el monitoreo de los egresados parece una tarea indispensable para ir ajustando los programas y las áreas de formación*”.

Al respecto me parece que si bien es importante el monitoreo para ir adecuando los programas, más importante aún es ofrecer la capacitación, desde un inicio, según los requerimientos de la demanda. Ver si concuerda con la demanda después de capacitar a la gente, no me parece correcto. Debe hacerse antes.

Ahora bien, el gran problema para la ejecución de una política y un plan nacional de empleo es el dimensionamiento de la oferta y de la demanda. Cuánta gente tenemos, qué calificación tiene, cuál es la demanda, qué dimensionamiento tiene y hacia dónde va? Ese es un trabajo pendiente, y es complejo, pues tiene que ver con el conocimiento de los sectores productivos y aquí hace muchos años que no se hacen censos en el sector agrícola ni en el sector industrial, mucho menos en el sector de los servicios. Pero sí es difícil desarrollar un plan nacional de empleo si no se han dimensionado, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto la oferta como la demanda.

El sector privado se queja constantemente del INA, que sus programas no son acordes con la demanda, además de que su calidad no es satisfactoria (inglés, informática, otros), también en el campo de las certificaciones de competencias, en lo que hay una presa enorme y en lo cual el sector privado aspira a participar diciendo cuáles son las competencias requeridas para que la certificación vaya en función de la demanda de los sectores productivos.

Pero el sector privado no ha dicho cuál es la demanda, en calidad y en cantidad, que se debe satisfacer. Y además, no se ha hecho mucho en materia de prospección. Qué tipo de profesional o técnico se va a requerir en qué plazo? En qué sectores? Con qué niveles mínimos de conocimientos? Conocer la demanda y la oferta es un requisito fundamental para una política y un plan nacional de empleo, este último como política del mercado de trabajo. La identificación de las brechas debe saberse para determinar qué tan factible es cerrarlas, en qué plazo y cuáles son los recursos que se requieren para eso.

La intermediación de empleo, una vez dimensionado el mercado de trabajo y las brechas existentes, y con el desarrollo de oferta en función de la demanda para generar la empleabilidad de la fuerza laboral, es un sistema que debiera estar funcionando desde hace mucho tiempo.

Sin embargo, como lo dice Juan Diego, la Dirección Nacional de Empleo (DNE) no tiene actualmente la capacidad para poder hacerlo. Es absolutamente necesario un fortalecimiento de la Dirección Nacional de Empleo, no solo para que pueda operar el sistema de intermediación de empleo, sino también para poder operar el Observatorio del Mercado de Trabajo, si es que se decide que el Observatorio del Mercado de Trabajo debe ser manejado por la DNE o por alguna otra instancia del MTSS. Como lo dice Juan Diego, se asignan responsabilidades pero no se asignan los recursos que se requieren para hacer el trabajo.

Con respecto al sistema de intermediación propiamente, Juan Diego reporta en su documento que el INA ya cuenta con el software contratado y que se encuentra en proceso de licitación de los equipos (servidor y terminales). Sin embargo, eso se viene diciendo desde hace cuatro años y la verdad no sé si eso realmente es así. Además, quién va a operar ese sistema? El INA? O la DNE? Va a permitir el INA que el MTSS maneje ese sistema??? Lo cierto es que no es la labor del INA administrar un sistema de intermediación de empleo, pero como el INA es el que tiene los recursos...

Finalmente, con respecto al fomento de los micronegocios, Juan Diego hace una descripción exhaustiva de lo que hay al respecto, tanto desde el punto de vista de programas sociales dirigidos al mejoramiento de los ingresos de los desocupados con problemas de empleabilidad, como desde el punto de vista de fomento de la pequeña y mediana empresa.

Al respecto destaca el hecho de que de nada sirven los programas sociales dirigidos a los desocupados para convertirlos en empresarios si no se complementan con financiamiento ni con servicios empresariales de apoyo. Por otra parte, los programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa a cargo del MEIC no se caracterizan precisamente por su efectividad - no hay un registro de empresas eficiente y no existe una coordinación interinstitucional adecuada para acometer todo lo necesario para fomentar adecuadamente este sector tan importante del parque empresarial del país.

En resumen, me parece que el documento presentado hace una buena descripción de las políticas de mercado de trabajo en Costa Rica. No obstante, me parece que debe ampliarse lo del INA con las otras entidades de formación y capacitación, específicamente el SINETEC, que si bien es cierto no está en funcionamiento, es un elemento importante para el fomento de la empleabilidad de la fuerza de trabajo del país. Por otra parte, el PLANE no está oficializado y habrá que esperar qué documento de consenso puedan lograr el gobierno, los trabajadores y los empleadores.

Lo que sí es cierto es que la política de empleo aprobada no ha sido implementada. En ese sentido, creo que el MTSS debe liderar el proceso de adopción de esa política de empleo, pero también habría que ver la forma de su implementación, que no la tengo clara. En cuanto al sistema de intermediación, si bien es cierto que lo ideal sería que se echara a andar una vez cuantificadas las necesidades, lo cierto es que se ha atrasado mucho su puesta en marcha. Y claro, debe estar en el MTSS, específicamente en la DNE, para lo cual también debe darse un proceso de fortalecimiento de esa dirección en el MTSS.

## Comentarios

**Mauricio Castro Méndez<sup>1</sup>**

### **La política de empleo y trabajo: entre dos visiones de país**

En el marco del proyecto AECID-CEPAL se nos ha pedido hacer algunas reflexiones en torno a la política de empleo, a partir del documento “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos” elaborado por Juan Diego Trejos Solórzano.

Como es costumbre su análisis arroja un análisis fundamental a partir de datos, que nos permite discutir y elaborar hipótesis de trabajo. En términos generales son pocas las observaciones que este análisis puede recibir, pero sí me parece fundamental contribuir al debate utilizando varios de los elementos planteados en el documento y otros no abordados.

En primer lugar, resulta fundamental un análisis de contexto. Costa Rica se debate entre visiones diversas y contradictorias de país, que en palabras de unos han provocado la existencia de un empate político, y en palabras de otros el estancamiento del país a la mitad del río. Pero ¿cuáles han sido las consecuencias del modelo seguido por Costa Rica y cuáles se plantean como alternativas y como desafíos?

En segundo lugar, resulta evidente que nuestro país no ha apostado a la generación de empleo como un objetivo estratégico en función del cual se diseñen y ejecuten las políticas públicas. De esta forma, en nuestra opinión, la política pública debe estar dirigida a alcanzar objetivos estratégicos, uno de ellos, sin duda alguna, la generación de trabajo decente. Para tal efecto, la distinción entre políticas laborales, de empleo y de mercado de trabajo, a mi juicio refuerzan la desarticulación entre políticas públicas de cara a estos objetivos. Como hipótesis de trabajo, estimamos que un conglomerado de políticas públicas de nivel micro, meso y macro, deben ser desarrolladas en al menos tres ámbitos: la demanda de empleo, la calidad del empleo, y la oferta de empleo. En ese sentido, el documento que motiva estas reflexiones, es extensivo en la ejemplificación de tales desarticulaciones, a las que podemos sumar el desenganche entre el crecimiento económico desigual y el estancamiento salarial.

En tercer lugar, los criterios tradicionalmente utilizados para definir el empleo de calidad, resultan absolutamente insuficientes desde la perspectiva del trabajo decente, que, sin duda alguna incorpora la perspectiva de derechos como elementos fundamentales para identificar un empleo o un trabajo de calidad. Pareciera que es necesario una combinación de lo que sería un enfoque más cuantitativo (incluyendo las tasas de desempleo y subempleo) con un enfoque más cualitativo que permita la inclusión de la perspectiva de derechos.

Costa Rica se debate entre visiones diversas y contradictorias de país, que en palabras de unos han provocado la existencia de un empate político, y en palabras de otros el estancamiento del país a la mitad del río. Pero ¿cuáles han sido las consecuencias del modelo seguido por Costa Rica y cuáles se plantean como alternativas y como desafíos?

---

<sup>1</sup> Especialista en Derecho Laboral, profesor de la Facultad de Derecho de la UCR; asesor legal de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados – ANEP.

## **El modelo seguido a partir del consenso de Washington**

Cuando el modelo de sustitución de importaciones se agota, se empieza a esbozar un nuevo modelo a la luz del denominado Consenso de Washington<sup>2</sup>, que es seguido por todos los países de Latinoamérica con mayor o menor premura. Este modelo puede esquematizarse así:

La estabilidad macroeconómica es el paso número uno de cualquier economía. Los países debían centrar su política económica en lograr esa estabilidad, aunque eso implique no poder lograr un crecimiento económico y mucho menos una adecuada distribución de la riqueza. Primero se estabiliza, luego se crece y finalmente se distribuye la riqueza (teoría del derrame). Se parte de la premisa de que el crecimiento económico genera empleo y permite la distribución de la riqueza.

Se limita el papel del Estado a entidad rectora - contralora, trasladando su intervención como actor económico y prestador de servicios al sector privado; y se limita su intervención en la economía ya que se considera que esto produce una distorsión que debe ser eliminada.

El modelo productivo se basa exclusivamente en tres pilares: la promoción de las exportaciones no tradicionales, la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera. Se parte de la idea de que el proceso de vinculación con el mercado internacional, no solo produce un crecimiento de la economía, sino que implica un crecimiento de empleos de calidad.

Costa Rica, al igual que el resto de Latinoamérica, siguió este modelo, de la mano de los Programas de Ajuste Estructural, pero con una estrategia de reformas paulatinas y no de “shock” como sí lo hicieron otros países de la región.

## **Todo modelo económico produce ganadores y perdedores: las consecuencias**

En toda economía existe una “primera ronda” de distribución de la riqueza que puede ser más o menos incluyente, o más o menos concentradora de la riqueza, que en buena medida depende del mercado de trabajo y por lo tanto, de la política de empleo y de la política salarial. Complementariamente existe una “segunda ronda” de redistribución de la riqueza que normalmente se desarrolla por medio de políticas e instituciones públicas, que destinan los ingresos tributarios y contributivos, hacia políticas de desarrollo, inclusión social y productiva (políticas universales), así como de atención de colectivos especialmente perjudicados (políticas focalizadas).

En Costa Rica, el acumulado de reformas paulatinas desarrolladas durante los últimos 25 años, nos permiten constatar cuáles son los resultados del modelo en la distribución y en la redistribución de la riqueza. Es así que podemos verificar un claro proceso acelerado de la concentración de riqueza y desigualdad, así como de la pobreza<sup>3</sup>, un deterioro de las políticas públicas (productivas y sociales), una exclusión socio-productiva, el crecimiento del sector informal<sup>4</sup>, y una relativa inestabilidad macroeconómica (déficit comercial, fiscal, etc.).

---

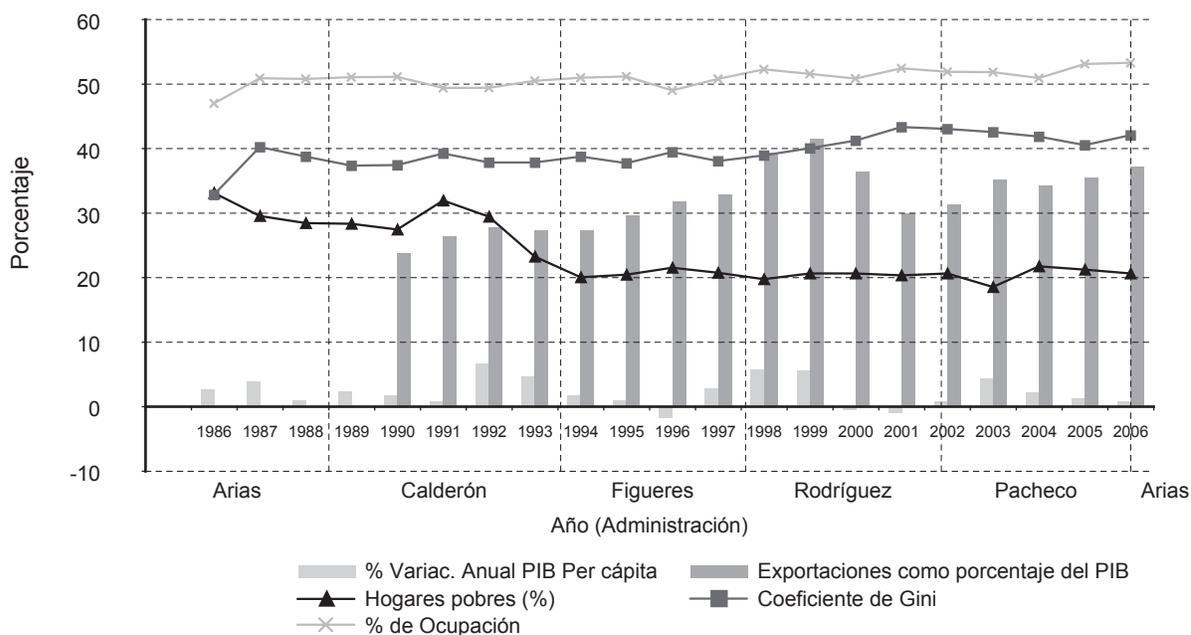
<sup>2</sup> El Consenso de Washington se promulgó en la década de los ochenta y es el resultado del trabajo de un grupo de economistas nombrados por el entonces presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, en el que se “acordó” cuáles deberían ser las políticas públicas, sobre todo en el ámbito económico y con relación al “nuevo” papel del Estado, que todos los países del tercer mundo, incluidos los latinoamericanos deberían ejecutar. El resultado del Consenso de Washington se ha aplicado en toda Latinoamérica, incluyendo a Costa Rica, por medio de los programas de ajuste estructural y otros mecanismos, incluyendo los préstamos otorgados por medio de entidades financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia Interamericana para el Desarrollo, etc.).

<sup>3</sup> Proyecto Estado de la Nación, Décimo Informe, pág. 96, y Encuesta de Hogares Múltiples, 2002.

<sup>4</sup> Trejos Solórzano, Juan Diego. Evolución de la Estructura de la Fuerza de Trabajo en Costa Rica. Con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2003.

De igual forma, un estudio reciente<sup>5</sup> demuestra que las premisas en las que se fundamentó el modelo desarrollado por Costa Rica no son correctas. Es así que ni el crecimiento económico, ni el incremento en las exportaciones han tenido una relación directa con la generación de empleo de calidad.

**GRÁFICO 1**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL PIB, LA OCUPACIÓN,**  
**LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA, 1986 - 2006**



Fuente: Fallas, Helio. Costa Rica y la Globalización. 2005, con base al Banco Central de Costa Rica, Encuestas de Hogares y Programa Estado de la Nación, y Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana.

Nótese como en años de alto crecimiento económico 1998 o el año 2002, la población ocupada disminuyó, y en años en los que se produce un decrecimiento económico (1993, 2000 o 2001) se produce un incremento en la ocupación. Otro tanto sucede con las exportaciones, por ejemplo en los años 95 o 98 donde las exportaciones aumentaron dramáticamente y el empleo cayó, los años 2000 y 2001 donde las exportaciones cayeron, al igual que el PIB pero el empleo aumentó.

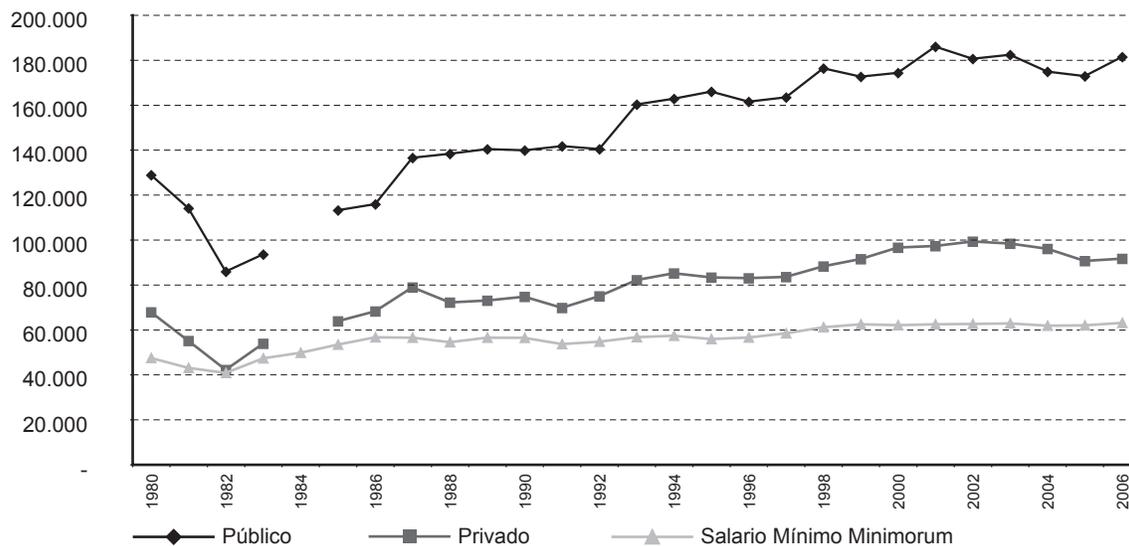
Otro tanto sucede con el comportamiento de los salarios, los cuales, independientemente del comportamiento de las exportaciones y del crecimiento de la economía, han tenido un decrecimiento en términos reales.

“Luego de la crisis de los 80, tras un primer período de recuperación salarial fruto del plan de compensación social, se produjo estancamiento en el sector público y ligera caída en el privado hasta 1993, cuando hubo un ligero crecimiento, mayor en el sector público que en el privado (gráfico 2). Desde 1998 los salarios promedio permanecen básicamente estancados en el sector público y muestran una ligera caída en el privado. El salario mínimo, por su parte, permanece básicamente estancado desde 1985”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Fallas, Helio. Costa Rica y la globalización. Septiembre 2005.

<sup>6</sup> Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana. “Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica”, en Latinoamérica: modelos sociales en la encrucijada, Lydia Frayle (editora). Ginebra: OIT. En preparación.

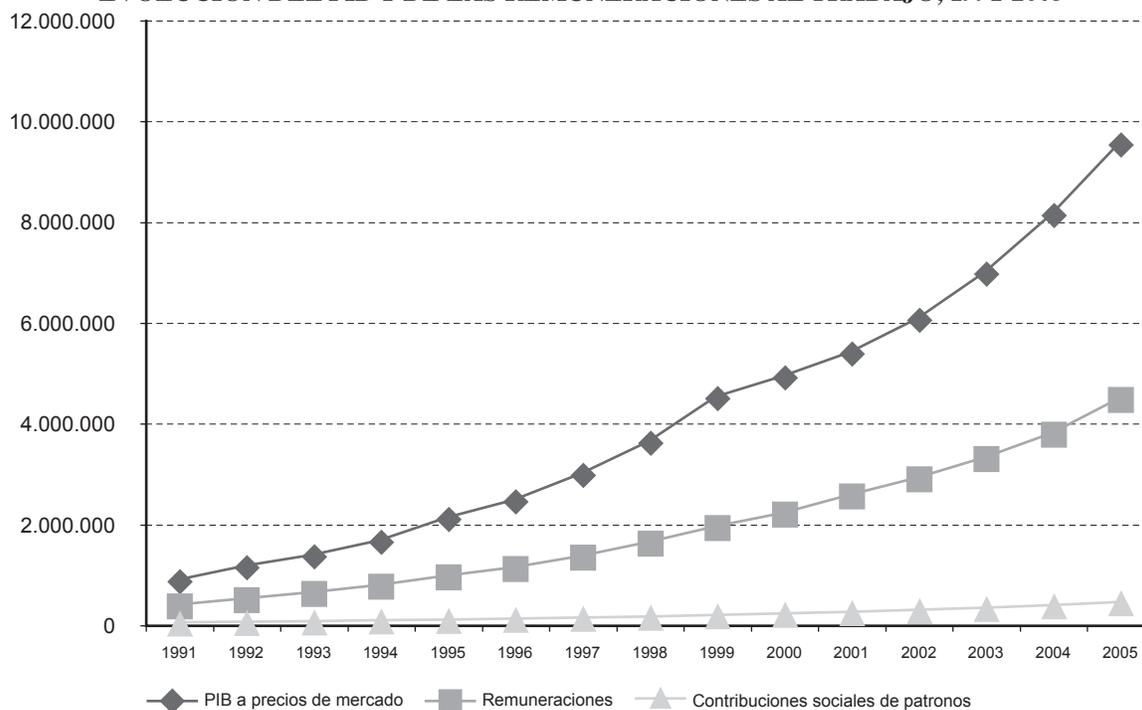
**GRÁFICO 2**  
**SALARIO PROMEDIO MENSUAL SEGÚN SECTOR Y MÍNIMO DE LEY, 1980-2006**  
*(en colones del 2000)*



Fuente: Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana.

“Además, la evolución de los salarios no se corresponde con la evolución de la economía. Desde inicios de los años 90 el PIB ha crecido sustancialmente mientras la masa salarial ha tendido a distanciarse sistemáticamente de dicho crecimiento (gráfico 3).”<sup>7</sup>

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LAS REMUNERACIONES AL TRABAJO, 1991-2005**



Fuente: Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana

<sup>7</sup> Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana. Ibid.

Con relación al crecimiento de la desigualdad, el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB no ha logrado su disminución, sino todo lo contrario.

“Actualmente la desigualdad del ingreso en Costa Rica es después de Uruguay, la menor de América Latina. Sin embargo, el aumento de la desigualdad, el más rápido de América Central, refleja tendencias preocupantes en la concentración del ingreso monetario. Entre 1988 y el 2004, años en los que se cuenta con encuestas de ingresos y gastos, la desigualdad del ingreso monetario pasó de tener un coeficiente de Gini de .37 a tener uno de .48 en el 2004 (cuadro 1). Paralelamente, la política social aumentó su progresividad, pasando de una reducción de la desigualdad de 6.6% en 1988; a una reducción del 8.8% en el 2004. Como resultado, el coeficiente de Gini post transferencias del Estado se deterioró, pasando de .31 a .40.”

**CUADRO 1**  
**CONCENTRACIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES**  
**ANTES Y DESPUÉS DE INGRESO SOCIAL, 1988 Y 2004**  
*(coeficientes de Gini)*

Año	Distribución primaria	Incidencia de la política social	Distribución con ingreso social
1988	37,3	- 6,0	31,1
2004	48,7	- 8,8	40,4

Fuente: adaptado de Trejos (2006b), cuadros 5 y 11.

Fuente: Castro Méndez, Mauricio y Martínez Franzoni, Juliana

Es decir, que la desigualdad motivada por la distribución del ingreso “en el bolsillo”, dentro de la cual es central el mercado laboral y la política salarial, ha sido dramática, pero ha sido atenuada por el efecto de la política social costarricense mediante el “salario social” expresado en múltiples servicios (como la educación primaria y la seguridad social), aún cuando la política social no logró eliminar el grave aumento de la desigualdad motivada por la distribución primaria.

En definitiva, tal y como nos muestra el estudio de Helio Fallas, el aumento de las exportaciones ha tenido un impacto importante en el crecimiento del PIB, pero no ha generado oportunidades de empleo, no ha disminuido la pobreza y ha estado directamente relacionada con el crecimiento de la desigualdad en Costa Rica.

El modelo que se ha aplicado en Costa Rica hasta ahora ha logrado que los ganadores sean cada vez menos: los sectores exportadores, sobre todo las 627 grandes y medianas empresas exportadoras, que representan menos del 3% de las unidades productivas formales del país y que concentran del 97,5% de las exportaciones nacionales<sup>8</sup>. Están en buena medida constituidas por inversionistas extranjeros y en gran parte desarticuladas del resto de la economía: la inversión extranjera directa no paga impuestos y compra en Costa Rica menos del 4% de lo que necesita para producir (Estado de la Nación, 2003). De igual forma el modelo ha convertido en ganador al sector comercial de los grandes importadores en tanto ganadores de la apertura comercial y al sector financiero nacional que se ha visto claramente beneficiado con las políticas de estabilización macroeconómica, por ejemplo la utilización de la deuda pública como instrumento de política monetaria.

El resto del aparato productivo nacional, que equivale al 90%, que dirige su producción para el mercado interno, no forma parte del modelo y por lo tanto no ha sido objeto de políticas públicas y de desarrollo que les permitan su inclusión social y productiva.

<sup>8</sup> PROCOMER, Estadísticas de Exportación. 2007.

A lo anterior, se suma el deterioro de los salarios reales<sup>9</sup> y el crecimiento del sector informal que absorbe la mayoría de los nuevos empleos creados en nuestro país, y que deprime aún más el mercado interno. Según el Proyecto Estado de La Nación el 45.3% de los empleos creados en el 2005 correspondieron al sector informal<sup>10</sup>.

La informalización se ha convertido en una estrategia para poder subsistir o para poder competir, ante la ausencia de acompañamiento del Estado mediante políticas públicas de fomento a la producción, y ante el impacto de un proceso de apertura comercial que invisibiliza sus costos de producción frente a menores costos de producción internacionales derivados de subsidios, ayudas internas de los diferentes países, y salarios absolutos o relativos inferiores a los suyos.

La respuesta dentro del modelo únicamente ha sido la búsqueda de “encadenamientos<sup>11</sup>” entre el sector exportador y el resto del aparato productivo. Sin embargo, este encadenamiento está por debajo del 4%, es decir, las compras nacionales de bienes y servicios del sector exportador es marginal<sup>12</sup>.

Por su parte, el Estado se encuentra deteriorado, deslegitimado y con un papel insuficiente, fruto de 25 años de abandono en la inversión y de las políticas públicas, a pesar de ser objeto de amplias demandas por parte de la población.

Existe una clara contradicción entre las políticas económicas concentradoras y excluyentes y las políticas sociales que pretenden la inclusión social y la redistribución de la riqueza. Estas han perdido efectividad por la falta de coherencia entre unas y otras, de manera que la política social no ha podido resucitar a los muertos producidos por la política económica.

La consolidación del modelo seguido hasta ahora, ha logrado concentrar la riqueza y aumentar la desigualdad social y la pobreza a niveles que ya son insostenibles y explosivos para la gobernabilidad democrática.

### **El objetivo: trabajo decente**

Ante el crítico rendimiento social y productivo del modelo, sus defensores plantean la inexistencia de una alternativa. Sin embargo, los indicios nos muestran una época de regreso del péndulo hacia posiciones no neoliberales dentro de economías de mercado, con una mayor atención en las políticas sociales y productivas.

Fruto de los desastrosos impactos sociales y productivos del Consenso de Washington<sup>13</sup>, países diversos de América Latina han emprendido la búsqueda de alternativas dentro de un modelo de economía de mercado, sirviendo de referentes para países como Costa Rica.

Es decir, nuestro país está frente a una disyuntiva fundamental: profundizar el modelo neoliberal que ya nos mostró su impacto negativo sobre una mayoría de la población costarricense, o bien, buscar alternativas solidarias e incluyentes dentro de una economía de mercado como la nuestra.

---

<sup>9</sup> <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/firmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20355>

<sup>10</sup> Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006-2010. Pág. 60

<sup>11</sup> Vínculos productivos entre industrias de distinto tamaño, a partir de las formas de subcontratación presentes y de los atributos de sus mercados de ventas, de insumos, de capital y laboral.

<sup>12</sup> Proyecto Estado de La Nación. Décimo Informe, pág. 160.

<sup>13</sup> Stiglitz. Joseph E. El malestar en la globalización. 2002

Estas alternativas deberían partir de las siguientes orientaciones estratégicas:

Debemos tener claridad sobre cuáles son los objetivos de la política económica. Es insostenible continuar con la teoría del derrame<sup>14</sup>. Por el contrario deberíamos evolucionar hacia un objetivo de crecimiento económico con distribución de la riqueza, manteniendo una responsabilidad fiscal contabilizada en plazos más amplios y que permita evolucionar hacia políticas contra cíclicas. Para la consecución de este objetivo es central la política de empleo y la política salarial.

Debemos reivindicar el papel del Estado en el mercado y los esquemas solidarios de prestación de servicios fundamentales para lograr que la distribución de la riqueza sea lo más equitativa posible, ya que el mercado en sí mismo es típicamente concentrador y excluyente. Tal es una de las funciones fundamentales asignadas por la Constitución Política en su artículo 50: *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”*

El desafío fundamental es el desarrollo de una política de fomento productivo incluyente, es decir, para todo el aparato productivo, incluyendo al sector de economía social, y cuyo objetivo fundamental sea la generación de trabajo y empleo de calidad. Para ellos se requiere un aparato público fuerte y que incluya nuevos paradigmas en la prestación de sus servicios, tales como la oportunidad, la calidad, la eficiencia, el enfoque de derechos ciudadanos y una nueva conceptualización de la asistencia y la promoción social. Esto implica entender que el sistema productivo nacional y las personas trabajadoras solo dependen parcialmente de la inserción internacional, y por lo tanto que una política de promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera, apertura comercial y estabilidad económica, básicamente limita los beneficios del modelo a los exportadores, fundamentalmente inversionistas extranjeros, a las cadenas de comercialización oligopólicas o monopólicas y al sector financiero, dejando por fuera de tales beneficios al sector productivo dirigido al mercado interno que es el mayoritario.

Debemos hacer coherente nuestro avance en la declaración de derechos sociales, laborales y ambientales, con el reconocimiento de sus costos por medio de incentivos dentro de políticas de promoción y acompañamiento, acompañado del fortalecimiento de los sistemas de fiscalización y tutela administrativa y judicial de derechos. De lo contrario, los costos de producción derivados de esos mayores estándares, continuarán teniendo un efecto no deseado en la informalización. Esto es particularmente grave en un contexto de apertura comercial, ya que la competencia nacional e internacional fundamentada en una disminución de costos de producción, impacta de forma directa en el cumplimiento y en las posibilidades reales de cumplimiento de derechos laborales, sociales y ambientales, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional.

Debemos evolucionar al comercio justo, en los planos local, nacional e internacional, por medio del acortamiento de las cadenas de comercialización, la regulación de mercados oligopólicos o monopólicos, así como por medio de la introducción de definiciones estratégicas para el país en los procesos comerciales, tales como: la soberanía y la seguridad alimentaria para no depender de los vaivenes de los precios internacionales para nuestro propio alimento; la visibilización de las asimetrías en los costos de producción, derivados de la existencia o no de subsidios y ayudas internas, o de mayores estándares laborales, sociales y ambientales; del fortalecimiento de los sectores productivos antes de someterlos a cualquier apertura, imitando el modelo de los países desarrollados y de los “tigres asiáticos” (Stiglitz, 2002); y, al igual que como en el pasado se avanzó hacia la diversificación productiva para no depender de dos

---

<sup>14</sup> Según la “teoría del derrame” para que los pobres vivan bien es necesario que los ricos vivan mucho mejor. De ese modo, se irían derramando luego los beneficios empresariales hacia los pobres. En la práctica se tiende a mayor concentración económica, desigualdad y mayor exclusión.

productos tradicionales, se debe avanzar a la diversificación de mercados para no depender desproporcionadamente del mercado estadounidense.

### **Conceptualización de política de empleo y trabajo**

En primer lugar, es claro que el modelo seguido desde los ochenta hasta la fecha requiere ajustes o modificaciones estructurales si se desea tener un impacto positivo en términos de generación de empleo y trabajo, y de mejoramiento de la distribución de la riqueza por medio de salarios y el aparato productivo en su conjunto. Sólo en la medida que la distribución primaria mejore, se podrá revertir los fenómenos del desempleo –no solo abierto sino también en la tasa de subutilización–, la informalización del empleo, la concentración de la riqueza, la caída de los salarios reales, la desigualdad y el estancamiento de la pobreza. Es evidente que la política social no puede resucitar los muertos producidos por un modelo económico y productivo.

En segundo lugar, si esto es así, resulta fundamental el desarrollo de una política de empleo y trabajo, así como de una política de fomento productivo. En cuanto a la política de empleo, nuestro país no ha desarrollado ninguna desde hace décadas, y ha partido de la idea de que el modelo de promoción de exportaciones genera empleo suficiente y de calidad. Como dijimos esta premisa no es real. En ese sentido, debe reformularse las políticas públicas, incluyendo sus objetivos principales, de manera que estos no sean exclusivamente los indicadores macroeconómicos, sino sobre todo el crecimiento económico justamente distribuido, para lo cual el empleo, el trabajo y los salarios representan elementos fundamentales.

Al efecto, debemos empezar por generar una política de empleo y trabajo, articulada con la política productiva y económica. ¿Cómo debemos entender una política de empleo y de trabajo?

Una política de empleo debería tener como objetivo fundamental la generación de empleos de calidad y de trabajo de calidad, es decir, un trabajo, asalariado o no, que sea formal y que implique una mejor distribución de la riqueza, así como una serie de impactos positivos desde el punto de vista social, laboral y ambiental.

El diseño de las políticas debe partir de una visión integral, por lo que se debe avanzar en la elaboración de un plan de nacional de desarrollo de largo plazo con visión de Estado y no de Gobierno, que establezca los objetivos y metas de desarrollo económico y social a los que se aspira. Tal ejercicio se debe realizar con la participación de los interlocutores sociales y políticos más representativos.

En esa línea y partiendo de una política de empleo integral, se debería abordar al menos los siguientes tres componentes: la demanda, la oferta y la calidad del empleo. Cada uno de estos componentes requiere instrumentos de política pública claros y articulados con el resto de la política pública. Como un esquema articulador de políticas diversas, seguimos el trabajo que en su momento desarrollamos en el marco de la discusión de la Política Nacional de Empleo en el seno del Consejo Superior de Trabajo, así como en la reflexión que produjo la propuesta denominada “Aportes para una Costa Rica Inclusiva y Solidaria” (2005).

### **Demanda de empleo y trabajo**

La demanda de empleo se desarrolla fundamentalmente desde el fomento productivo, y ya no solo desde la política económica que como hemos visto no ha sido generadora de empleo. Una política de fomento productivo no debería estar dirigida a tan solo un sector del aparato productivo, sino a la generalidad de él. Es por ello que debería pensarse el fomento productivo a partir de varios elementos fundamentales, que en sí mismos requieren claridad política:

- a) Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional entendidas como garantizar el acceso a alimentación sana, nutritiva y culturalmente adecuada, y el derecho de decidir qué y cómo se produce (como país, y como agricultores), garantizando la producción nacional. No hay tal garantía sin producción local, ya que los precios del mercado internacional fluctúan constantemente arruinando al productor local y dañando al consumidor cuando están muy altos, o cuando el producto no está disponible en ese mercado. La seguridad y la soberanía alimentaria solo se puede garantizar con producción local de la mayor parte de los productos necesarios para la dieta básica. Desde este punto de vista la soberanía y la seguridad alimentaria debe abordarse de forma integral, incluyendo el desarrollo de la agroindustria, el comercio y medidas complementarias; la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial; la investigación, transferencia y uso eficaz de tecnologías apropiadas y conocimientos necesarios; y el diseño de políticas para abordar los costos de producción y el crédito.
- b) Generación de inversión, nacional y extranjera, pública, privada y de la economía social, a partir de objetivos de fomento a la productividad, la competitividad, el trabajo decente y la cohesión social, partiendo de estrategias y características particulares para el desarrollo comunal, rural y urbano y que debe estar sujeta a requisitos de desempeño que la conviertan en una inversión sustentable social, laboral y ambientalmente.
- c) Financiamiento productivo que en buena medida tiene que ver con la banca de desarrollo y la recuperación de la función social de la intermediación financiera.
- d) Acompañamiento productivo propiciando la creación de organizaciones de economía social y mejorando sus capacidades de gestión, impulsando las políticas de apoyo a sectores con valor estratégico, generando un plan nacional de ordenamiento territorial que contemple el uso del suelo, cuencas, belleza escénica, ecosistemas y actividades humanas y mejorando la gestión ambiental en manejo de la biodiversidad y recursos naturales.
- e) Generación, intercambio y transferencia de conocimiento: Debe avanzarse hacia la consolidación de un sistema nacional de investigación que permita coordinar y sumar los esfuerzos de los diversos entes públicos relacionados con la investigación y su vinculación con todo el sector productivo; y de un sistema que garantice el acceso al conocimiento y a la educación de calidad como herramienta de desarrollo integral de los ciudadanos y de la sociedad.
- f) Fomento de redes de cooperación que permitan la integración estratégica de lo público y lo privado para generar fórmulas innovadoras de encadenamientos políticos, sociales y productivos.
- g) Comercio justo (local, nacional e internacional): que mejore la comercialización de los productos de las familias, de los pequeños y medianos productores y de la economía social, así como de las poblaciones indígenas, de forma tal que se contribuya al tejido social, se promuevan economías solidarias, se acorten cadenas de comercialización mejorando el ingreso de las familias y se fortalezcan las tradiciones y las identidades locales, regionales y nacionales.
- h) Desde la perspectiva macroeconómica deben elaborarse criterios específicos para situar la generación de empleos de calidad como objetivo de la política macro, con igual grado de prioridad que el control de la inflación y del déficit fiscal. De igual forma se debe elaborar, proponer y discutir con las autoridades económicas (como el Banco Central) los objetivos y metas anuales de creación de empleo que sean consistentes con los otros objetivos de la política macro.

## Calidad del empleo y trabajo

La calidad del empleo no se produce automáticamente por las empresas que se han vinculado exitosamente en el modelo económico. Son muchos los ejemplos de empresas exportadoras de gran tamaño que se convierten en las empresas dominantes en algunos cantones que son los más pobres del país, y que producen enormes impactos sociales, laborales y ambientales negativos. Incorporando la perspectiva de derechos es posible pensar que una serie de barreras históricas y culturales, dificultan su ejercicio pleno: tal es el caso de los derechos de las mujeres, de las personas con discapacidad, de las personas con diversas orientaciones sexuales, de persona organizadas sindicalmente, etc. Además, aspectos normalmente olvidados, como la relación de los costos de producción con una gran diversidad de derechos (seguridad social, salario mínimo, jornadas de trabajo, etc) son fundamentales para que el empleo sea, finalmente, trabajo decente.

Es por ello que consideramos imprescindible tomar en cuenta los siguientes puntos:

- a) Desarrollo de un sistema de promoción y fomento de la producción social, laboral y ambientalmente limpia, que permita la transformación de los costos relacionados a esos ámbitos en inversión. De lo contrario, tal y como sucede actualmente, la invisibilización de esos costos implica un proceso de informalización del sector productivo y de precarización del empleo y del trabajo. Por medio de este sistema, la política de fomento productivo, se debe condicionar al proceso gradual y programado de mejoramiento de estándares sociales, laborales y ambientales fundamentales por parte del sector productivo. De esta forma, el diseño de incentivos (fiscales y de otra naturaleza), apoyos y políticas de fomento permitirá fomentar formas de organización productiva, que, como la economía social generan o pueden generar impactos sociales, laborales y ambientales positivos. De igual forma permitiría al sector productivo nacional, micro, pequeño y mediano, generar gradualmente las condiciones necesarias para el mejoramiento en todos sus ámbitos y, con ellos, la calidad del empleo y del trabajo que produce. De igual forma se generaría un proceso sostenido de migración del empleo informal hacia el sector formal.
- b) Incorporación en los procesos comerciales, locales, nacionales e internacionales, de estándares sociales, laborales y ambientales, así como de la asimetría en los costos de producción generados por estos estándares y por elementos distorsionadores del mercado (subsidios, ayudas internas y economías de escala).
- c) Desarrollo de estudios que permitan medir no sólo la condición del empleo en términos cuantitativos, sino muy especialmente en términos cualitativos, en cada sector económico- laboral. De tal forma que se puedan establecer mecanismos de control y mejoramiento, específicos para los diversos sectores para procurar un mejoramiento de la calidad en el empleo.
- d) Mejoramiento de los instrumentos de control y de fiscalización en materia ambiental, social y laboral, particularmente el fortalecimiento de los sistemas de inspección.
- e) Aprobación de reformas legales necesarias para el cumplimiento de derechos laborales: particularmente la reforma procesal laboral, con los ajustes que deben aún hacerse al proyecto de ley elaborado por la Corte Suprema de Justicia, aprobación de convenios de OIT pendientes, reforma a la Ley General de Administración Pública, y aprobación de la reforma al artículo 192 de la Constitución Política para garantizar la negociación colectiva en el sector público.

- f) Política salarial no restrictiva que permita una mejor distribución de la riqueza: Si el objetivo central de la política económica es la generación de empleo de calidad, no solo catalogado como tal, en función del cumplimiento de derechos laborales, sino también en función de ser un trabajo justamente remunerado, es imprescindible revisar la política salarial que ha sido claramente restrictiva estancando o deteriorando salarios, para evolucionar a una política salarial que permita una mejor distribución de la riqueza, elemento central para el dinamismo del mercado interno, al cual se dirigen la gran mayoría de las unidades productivas nacionales, y que es requisito sine qua non para el desarrollo de una política de seguridad y soberanía alimentaria sostenible.

## Oferta del empleo y trabajo

La oferta de empleo tiene que ver con el mejoramiento de la empleabilidad de las personas, la eliminación o disminución de las barreras de acceso para diversos colectivos de personas trabajadoras, así como el mejoramiento de la articulación entre la oferta de empleo y la demanda de empleo y un conocimiento claro del mercado de trabajo, para orientar tanto la formación técnica, como la profesional, logrando un mejoramiento de las capacidades de los trabajadores.

Adicionalmente resulta fundamental la eliminación de barreras de acceso al mercado de trabajo para las mujeres, personas con discapacidad, jóvenes, adultos, indígenas, personas discriminadas por razones de género y diversidad sexual, y personas con VIH), personas trabajadoras migrantes, etc. Dentro de las medidas dirigidas para atender estas barreras de acceso podemos identificar algunas áreas fundamentales de trabajo como las siguientes:

- Infraestructura social de cuidado: las mujeres costarricenses han ingresado masivamente al mercado laboral y las familias son cada vez más diversas. Este ingreso no ha estado acompañado de políticas públicas que asuman parte de la responsabilidad del cuidado de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y otras personas que así lo requieran. Es por eso que necesitamos integrar medidas provenientes de la seguridad social, de las políticas de asistencia y promoción social y otras especialmente diseñadas para compatibilizar el trabajo remunerado con el no remunerado de hombres y mujeres, es decir, la infraestructura de cuidado.
- Financiamiento de la maternidad en el empleo: para evitar que los costos laborales derivados de los derechos de la mujer trabajadora en estado de embarazo y de lactancia, se conviertan en una barrera de acceso que discrimine su el acceso al empleo de las mujeres, debe ajustarse la cotización a la seguridad social del sector empleador para que el sistema de seguridad social cubra plenamente los derechos derivados con la licencia por maternidad.
- Debe aumentarse el esfuerzo de capacitación de jóvenes en los centros de trabajo, de forma tal que el mismo proceso formativo desarrolle la experiencia requerida por el sector empleador.
- Elaborar un programa de acción para atender los alcances del VIH/SIDA en los centros de trabajo, que incluya campañas de información y sensibilización, así como la revisión del marco normativo y reglamentario nacional para evitar acciones de discriminación a la fuerza laboral afectada

Todos estos esfuerzos necesariamente deben ser complementados con políticas públicas dirigidas a cambiar percepciones y prejuicios en torno a estos colectivos tradicionalmente estigmatizados.

En definitiva, creemos que no es viable mantener un esquema compartimentalizado entre políticas públicas. Por el contrario, estas deben definirse en función de objetivos estratégicos, siendo uno de ellos el trabajo decente. Difícilmente podremos avanzar hacia la generación de trabajo decente si, por un lado no rompemos con un modelo en el que este es residual y no un objetivo estratégico, y de un modelo que mantiene desarticuladas las políticas públicas que impactan, o deberían impactar sus diversos componentes: la demanda, la calidad y la oferta.

## Bibliografía

- Varios autores y organizaciones. Aportes para una Costa Rica Inclusiva y Solidaria. Agosto de 2005.
- Castro Méndez, Mauricio; Martínez Franzoni, Juliana. “Un modelo social exitoso en la encrucijada: Límites del desencuentro entre régimen laboral y de bienestar en Costa Rica”, en *Latinoamérica: modelos sociales en la encrucijada*, Lydia Frayle (editora). Ginebra: OIT. En preparación.
- Castro Méndez, Mauricio; Benavides Flores, Franklin. 2007. La política de empleo y trabajo: entre dos visiones de país. A propósito del Plan de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (PLANE) Movimiento Sindical Costarricense (11-4-2007). Consejo Superior de Trabajo (CST)
- Fallas, Helio. Costa Rica y la Globalización. 2005.
- Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006-2010.
- INEC. Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples. 2008
- PROCOMER. Estadísticas de Exportación. 2007.
- Proyecto Estado de La Nación. Décimo Informe.
- Stiglitz. Joseph E. El malestar en la globalización. 2002.
- Trejos Solórzano, Juan Diego. 2003. Evolución de la Estructura de la Fuerza de Trabajo en Costa Rica. Con base en las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Trejos Solórzano, Juan Diego. 2008. “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos”. CEPAL
- Indicadores socio-económicos en Costa Rica. Disponible en: <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20355>

## **Perspectivas del diálogo socio-laboral en Costa Rica: aportes a una mesa redonda**

***Eugenio Solano  
Virgilio Díaz Morales  
Edgar Chacón  
Adolfo Ciudad***

## Diálogo social

**Eugenio Solano<sup>1</sup>**

### 1- Definición

Herramienta básica para el desarrollo, búsqueda y mejoramiento de la prosperidad económica y la paz social y laboral, propio de un sistema democrático, garantizando la audiencia y la participación en las leyes socioeconómicas y laborales de los agentes -económicos y sociales.

Ese Diálogo social se debe garantizar por encima de la coyuntura política, del color y la voluntad política de los sucesivos gobiernos.

Siendo fundamento clave de la OIT, se le define incluyendo “...todo tipo de diálogo, negociación o simplemente intercambio de información entre representantes de gobierno, trabajadores y empleadores sobre temas de interés común en el ámbito económico y social”.

En esta tesitura, es evidente que el establecimiento de un sistema efectivo y eficaz de participación de esos agentes sociales, resulta clave para el éxito de los países en un mundo globalizado en el que con suma intensidad se requiere su participación y colaboración en el mejoramiento continuo de la eficiencia en la producción y la implementación de medidas sociales y económicas.

### 2- Intervencionismo y autonomismo en las relaciones laborales

Es bien sabido, que el modelo de relaciones laborales en América Latina, con algunas excepciones, caso de Uruguay, se caracteriza por un claro intervencionismo del Estado, intervencionismo que algunos lo han llamado “*intrusismo*”. Donde éste ha prevalecido, la autonomía colectiva ha reinado por su ausencia, convirtiéndose la Administración como un actor casi único del sistema.

En caso contrario, en que se le da un importante margen de presencia a esa autonomía colectiva, se concibe al Diálogo Social en forma diferente, Ya aquí, la Administración arbitra conflictos sociales y por ende, busca consensos y la legitimidad de los interlocutores, generando en el sistema político un avance en su contenido democrático.

Juega aquí un papel trascendental el tema denominado por Humberto Vallasmil Prieto, Especialista de la OIT como la “plasticidad” del diálogo social,” como esa característica de su adaptabilidad “a” o “ante” una amplia variedad de circunstancias, contextos culturales, sociales, laborales y económicos, que se presentan en determinados momentos de la sociedad.

Del justo equilibrio que se pueda ubicar en cuanto a estos modelos del autonomismo y el intervencionismo, dependerá la eficacia y valor del Diálogo Social, con todo su valor intrínseco e implícito.

### 3- Formas de diálogo

#### a) Diálogo social institucionalizado

Sobre este tema, se ha dado posible pensar en ciertas formas de organización o jerarquización del Diálogo Social, en lo que la OIT ha denominado el “péndulo” que va desde la institucionalización del diálogo social, a formas de diálogo inorgánico o no institucionales.

---

<sup>1</sup> Viceministro, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para Villasmil, experto ya citado, “el diálogo se hace institucional cuando los actores del sistema de relaciones laborales le reconocen un *rol* y sentido insustituible, esto es, cuando deviene un *dato* del tramado del sistema de relaciones laborales. Normalmente, los primeros incluyen representación del Gobierno. Ese péndulo de todas formas va desde un diálogo social *frecuente o circunstancial*, que aparece y desaparece, a veces, por mucho tiempo. Aquí el dilema es si ese diálogo es intermitente o se normaliza, en tanto quede atrás una de las razones que más desconfianza traslada a los interlocutores sociales: el convencimiento de que un actor social, sea gobierno, trabajadores empleadores, llama al diálogo social cuando le conviene tener una especie de plus de legitimidad respecto de alguna de las políticas públicas que más interés tiene en posicionar. Si esta desconfianza no desaparece, no se institucionalizará por más órganos que se le integren. Estaríamos en presencia de lo que se ha dado en llamar. diálogo de convalidación.

## **b) Diálogo social circunstancial**

Nos presenta la gran interrogante de si es necesario institucionalizar el diálogo o este debe transcurrir informalmente.

Es frecuente que en Centroamérica y resto de América Latina haya instancias de diálogo, pero que este en muchas ocasiones es improductivo, en términos de resultados. Los verdaderos pactos de concertación se dan alrededor de mesas de diálogo, que poco tienen que ver con las instancias orgánicas del diálogo social establecidas por acciones normativas.

Juega aquí lo que se conoce como diálogo *ad hoc* que lleva a satisfacer una necesidad concreta y puntual y eventualmente el de convalidación citado anteriormente.

## **4- Diálogo, concertación social y tripartismo o bipartismo**

Es harto conocido que un término o concepto jurídico debe ser preciso y unívoco. Pareciera que esto no se cumple a plenitud con el concepto diálogo social. Lo que pudiera ser un defecto, podría convertirse en virtud. Casualmente, cuando se habló de su plasticidad, es en donde podría confundirse con criterios como concertación, tripartismo, bipartismo, etc., lo que lo convierte en una virtud, dado el rol que en una sociedad debe jugar.

En la concertación, estamos hablando, dada su ambivalencia, como concierto, pacto, acuerdo. Con tripartismo, estaríamos hablando de una modalidad de diálogo social o en su caso de negociación que reúne tres partes que incluso podría prescindir del gobierno. En el libro “El Derecho del Diálogo Social” se dice que en términos “oitianos” el concurso del gobierno, deviene en inexorable. Tal es la razón de la OIT desde su nacimiento.

Tripartismo o bipartismo, hace mención más que todo, a las partes del diálogo o de los sujetos de la autonomía colectiva. Así se estaría hablando de concertación social tripartita, en un sentido más subjetivo ( número de actores) que en sentido objetivo respecto al proceso que engloba. Concertación es resultado, diálogo es derrotero, proceso, rumbo, intercambio de información sobre asuntos de interés común., mientras que la concertación es producto terminado.

## 5- Proceso o procedimiento

*Es tanto un medio como un fin en sí mismo. (Pág. 8 revista Relacentro), pág. 38 revista,*

### Órganos de diálogo social en C.R.

- Consejo Nacional de Salarios (órgano resolutivo tripartito)
- Consejo de Salud Ocupacional (Tripartito, asesor consultivo))
- Consejo Superior de Trabajo (tripartito, consultivo o de concertación)
- Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (Multipartito)

### Comentarios

- Experiencia de los Consejos
- Necesidad de mayor cohesión y coordinación de los consejos económicos y sociales

## Exposición del Movimiento Sindical: El diálogo social

*Virgilio Díaz Morales<sup>1</sup>*

Durante décadas hemos sostenido que el diálogo y la negociación constituyen dos instrumentos civilizados para la búsqueda de solución a los problemas y para la generación de compromisos compartidos por los actores en las relaciones laborales en las distintas empresas sean estas de carácter público o privado. La negociación colectiva constituye, un basamento importante del Convenio 98 de OIT, que prohíja el principio de libre negociación siendo este el corazón de dicho convenio, pero para que ese principio pueda ser efectivo es imprescindible que las partes utilicen el instrumento del diálogo, y para ello se requiere en primer lugar del reconocimiento de ambas partes, en este caso empresa y sindicatos y por supuesto la voluntad política de ambos.

En muchos países desarrollados como es el caso de España, algunos empresarios que forman parte del Consejo Económico Social nos han manifestado por ejemplo, que para ellos la negociación colectiva que norma las relaciones del trabajo, en tiempos anteriores la consideraban como un pasivo, mientras que hoy en día es considerada como un activo, que les permite alcanzar mayores grados de productividad y competitividad, y eso es un reflejo que el empresariado consciente de ello ha forjado ya la cultura del diálogo y la negociación a nivel de sectores productivos y a nivel de empresa, lo que constituye un avance sustancial para el desarrollo de los pueblos.

Algunos datos muy interesantes en torno al diálogo bipartito y la negociación, se ven reflejados en un estudio de la OIT en el que se indica que la cobertura de las convenciones colectivas de trabajo en 18 países europeos va del 28% al 98%, en 9 países africanos va del 25% al 49%, y en 13 países americanos del 10% al 98% mientras que en 8 países asiáticos la cobertura va del 14 al 80%. Destacando a su vez esta organización, a países que se sitúan con las coberturas más bajas, tal es el caso de Ecuador con un 5%, Malasia, Taiwán y Costa Rica con un 3%, y la India con un 2% (1)

Pues bien, partiendo de estas condiciones, y aunque las características sean mucha más amplias, el diálogo social constituye un elemento elemental en las relaciones del mundo productivo, y para potenciar el desarrollo humano. En esta oportunidad, ya no son únicamente las partes directamente relacionadas con la producción, sino que entra en juego la participación de los gobiernos, y aunque siempre que se habla de este tema hay muchos actores que quieren participar, la verdad es que en aquellos países en los que se ha avanzado en este sentido, los principales actores son los que del diálogo tripartito que potencia la OIT, es decir gobiernos, empresarios y sindicatos, tienen la mayor responsabilidad de impulsarlo. España, Holanda, Irlanda, constituyen ejemplos muy importantes en este sentido, donde el diálogo ha sido institucionalizado y en el caso de España en ese diálogo se participa también a otros actores sociales.

Pero al igual que lo expresamos cuando relacionamos el tema del diálogo bipartito, para que opere el diálogo social, son indispensables algunas condicionalidades, y la voluntad política de las partes. No cabe duda que si no hay reconocimiento de una o dos de las partes sobre las otras o la otra, el diálogo no se posibilita, y en nuestra subregión ello constituye un problema sumamente serio, Guatemala y el Salvador son los países más representativos en torno de los obstáculos que existen para que pueda desarrollarse este instrumento. Es decir, en un país donde los gobiernos no reconozcan a las organizaciones empresariales o sindicales legítimamente constituidas y representativas, habrá impedimento para la puesta en práctica del diálogo social, o si

---

<sup>1</sup> Sindicato de Trabajadores del Banco Nacional de Costa Rica, representante sindical en el Consejo Nacional de Trabajo.

las organizaciones empresariales no reconocen a las sindicales y viceversa o ambas no reconocen a los gobiernos, no habrá ninguna posibilidad de establecer el diálogo social.

Quiero destacar que los movimientos sindicales de la subregión, hemos considerado importante potenciar el diálogo social, preocupados por las condiciones laborales existentes, que han producido un importante déficit de Trabajo Decente, de ahí que con el apoyo de OIT logramos consensuar el llamado “Acuerdo de Santo Domingo para Adoptar una Agenda Laboral Subregional Tripartita del 24 de mayo del 2002”, y “la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo Decente en Centroamérica y República Dominicana, Tegucigalpa, del 30 de junio de 2005”.

En esta última declaración en su considerando 7 se valora: “El diálogo social y el tripartismo son esenciales para avanzar en la búsqueda de la concertación de soluciones apropiadas y duraderas ante los desafíos de la integración y el desarrollo socioeconómico”. y el acuerdo # 17 establece “Fortalecer el diálogo social tripartito como instrumento de concertación, tanto en el ámbito nacional como regional, resaltando los beneficios del intercambio de información, participación y consulta con los actores sociales”.

Podemos decir que a nivel nacional a raíz de la evaluación de los tres Consejos tripartitos (Superior de Trabajo, Salud Ocupacional y Nacional de Salarios) el 14 de agosto del 2001 se produjo tripartidamente el “Acuerdo y Plan de Acción para el Fortalecimiento del Diálogo Social Institucionalizado en Costa Rica, y en su considerando uno se destaca “Que el valor del diálogo social es intrínseco al sistema democrático de relaciones de trabajo donde debe prevalecer el respeto a los derechos fundamentales de los actores”.

Así mismo en el “Encuentro por un Diálogo Social Amplio, Constructivo e Incluyente de Cara a los Desafíos de la Sociedad Costarricense”, realizado entre el 2 y 5 de febrero del año 2005 y convocado por IBERGOP, en el que estuvo presente el señor Jaime Montalvo, Presidente del Consejo Económico Social de España, una serie de organizaciones sindicales y sociales suscribieron un acuerdo del que destacamos dos aspectos importantes:

“Declaramos la profunda coincidencia sobre la necesidad de un diálogo social nacional, en las mejores condiciones y en un marco lo más inclusivo posible, para enfrentar los acuciantes desafíos nacionales.

“Avanzar hacia un acuerdo específico sobre temas prioritarios de la agenda nacional que puedan ser conocidos, en forma sustentada y en orden viable, separándolos según puedan ser resueltos en el corto, mediano y largo plazo”.

Como se puede ver las organizaciones sindicales siempre hemos estado identificadas con al establecimiento del diálogo social, y hemos compartido con la OIT el impulso que se le da a este instrumento, pero también, tenemos muy claro que para que el diálogo sea eficaz, se tienen que cumplir varias condiciones además de las ya mencionadas en torno al reconocimiento de los actores y de la voluntad política, entre ellas, el respeto, la tolerancia, la transigencia, la transparencia, el reconocimiento de la existencia de problemas muy serios, en el orden económico, social, político, cultural, ambiental, pero sobre todo es indispensable que los acuerdos a que se llegue se cumplan.

Lamentablemente hemos asistido a una serie de incumplimientos subregional y nacionalmente, tanto sobre la Declaración de Tegucigalpa, como el Plan de Acción de Costa Rica, y provoca ingratos recuerdos el proceso de Concertación Nacional del 98 y otros procesos realizados en otros momentos.

Por ello sostenemos y creemos que la cultura del diálogo debe ser fomentada, pero que el diálogo no se puede convertir en un elemento utilitarista de los entes políticos para exportar hacia la comunidad internacional como se ha hecho en algunas oportunidades, para decir que en el país

no existen problemas, cuando si lo han existido especialmente en materia de violación de derechos o de incumplimientos de legislación internacional, por lo que reiteramos el diálogo debe ser franco, transparente, productivo, de manera que por sí mismo genere confianza entre los distintos actores, y este es un desafío sumamente importante que tenemos todas aquellas personas que de alguna u otra forma representamos grupos sociales.

Deberíamos reconocer que nuestro país se encuentra en retroceso en su concepción social, en su papel regulador, en su tarea de organizador, en su rol especial de tutela de los derechos, y garante de la seguridad social, en su papel trascendental de distribuidor de riqueza, de promotor de derechos humanos, y de estimulador de formación de hombres y mujeres, con igualdad de oportunidades.

Es importante indicar que existe otros motivos que están generando severas desconfianzas entre los actores sociales, en algunas oportunidades por actitudes poco democráticas, escasamente tolerantes, y en otros por arrogancia y prepotencia, que no contribuyen a la puesta en práctica del diálogo social, situación que puede enrumbar peligrosamente a la sociedad hacia posiciones de confrontación, cuando también factores exógenos nos conducen a posiciones inflexibles, por lo que es absolutamente indispensable que los distintos actores reflexionemos, y de alguna u otra manera contribuyamos hacia el futuro al establecimiento de un diálogo social fructífero que tenga como resultados mejores condiciones de vida para nuestro pueblo

Muchas gracias

## Las perspectivas del diálogo socio-laboral en Costa Rica desde un punto de vista empresarial

**Edgar Chacón<sup>1</sup>**

Sres.,

Este día es algo enredado para un empresario (30 de septiembre, cierre fiscal) y el formato de todo un día también es duro para un empresario promedio. Si esto es tripartito, creo debieran pensar en eso.

Hablo a título personal y no necesariamente todas mis ideas son oficiales de ningún ente.

La máxima a “trabajo igual, salario igual” no se cumple en el sector público. Eso crea un sistema de salarios y pensiones desigual, injusto, sujeto a privilegios, que debieran corregirse, con criterios de largo plazo, respetando derechos adquiridos existentes, pero poniendo un punto después del cual, todo nuevo servidor público se trata uniformemente.

No soy abogado, pero en el sistema sajón existen Sunset Laws, leyes que llevan en sí mismas los parámetros para su transformación o eliminación. Eso se relaciona con lo anterior también.

La flexibilidad se ha satanizado y evidencia que en estas cosas tan serias, se nos pueden colar visiones ambiguas. La misma OIT tiene libro de Ozaki, Negociar la flexibilidad, función de los interlocutores sociales y del Estado... del año 2000. Lo que se pretende es flexibilizar horarios de trabajo, no jornadas, que se incrementen, etc.

¿Qué sabemos de la flexiseguridad de los nórdicos?

La creación de empleos y los salarios, depende en todo país de la competitividad. Debemos actuar en las dos facetas: justicia y productividad, para que todo sea sostenible. No se puede repartir pobreza. Eso sí, es un diálogo que implica un nuevo perfil de empresario y también un nuevo perfil de sindicalista, ambos más modernos e informados.

Los organismos internacionales están bien en hacer estos diálogos, pero también deberían darnos *benchmarking* y legislaciones comparables, comparando por ejemplo, incentivos fiscales y sistemas de pensiones y por cientos de cargas sociales de varios países. Relacionado: en España se habla estos días de “abaratarse el despido, para enfrentar la crisis”. No es el primer país europeo que lo hace y España lo piensa para competir entre la misma Europa. ¿Será que Europa viene buscando recuperar competitividad en los últimos años, pero los europeos aquí nos limitan ese ángulo y nos ocultan su debate allá?

Las convenciones colectivas son interesantes como concepto, pero han llegado a ser materia de privilegios risibles y onerosos. Debieran publicarse sus borradores con un estimado de eventuales impactos económicos, apenas los sindicatos los mandan por primera vez al proceso. La sociedad civil (ciudadano) está por encima del tripartismo.

Los dueños de los entes públicos no son ni los jefes de turno, ni los sindicatos, ni los directivos, aun si son representantes empresariales. Son, aunque suene cursi, los ciudadanos, que han jugado (o los han puesto a jugar) un papel débil. Eso conecta con los 2 puntos siguientes y el final.

Rendición de cuentas y contabilidad social: con frecuencia las instituciones públicas llevan contabilidades muy resumidas, no auditadas y que no son gerenciales o en función de servicios al ciudadano que es el rey de este tema laboral y social.

---

<sup>1</sup> Cámara de Comercio de Costa Rica.

Calidad del gasto social: ¿cuánto se recoge a través de las planillas de las empresas al año y cómo se gasta eso en términos de las instituciones y sus propósitos a las que fueron creadas? ¿No será que en cada institución cada vez más se va en salarios y otros similares, que habría que evaluar?

Salarios mínimos: no creo que sea tanto el variar la fórmula y caer en tensión y ocurrencias. La idea es actualizar la canasta y la metodología cada cierto tiempo.

Salarios crecientes: recuerden que el salario real es una fracción matemática. No nos olvidemos del denominador que es mantener la inflación al mínimo y toda la disciplina fiscal que eso implica.

Una duda, se habla en OIT de tripartismo y eso es interesante y ha servido, pero ¿es aún vigente y representativa esa fórmula? ¿No faltan actores de algunos lados?

Ha sido un honor compartir esta Mesa, Gracias

## Perspectivas del diálogo socio-laboral: una visión desde la OIT

**Adolfo Ciudad Reynaud<sup>1</sup>**

El propósito fundamental de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es lograr que todas las mujeres y los hombres puedan acceder a un trabajo decente. El trabajo decente consiste en mejorar las oportunidades que tienen las mujeres y los hombres para conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Esto implica un trabajo con: libertad sindical, no discriminación, sin trabajo forzoso ni trabajo infantil, sujeto a la legislación laboral, protección social, observancia de los salarios mínimos, formación profesional, promoción del empleo, negociación colectiva y diálogo social, entre otros.

La asistencia que brinda la OIT a los países de la subregión con miras a la consecución de los objetivos del trabajo decente se está efectuando a través de la preparación de programas de trabajo decente por país (PTDP). Estos programas permiten organizar los diversos ámbitos técnicos con los que cuenta la OIT, los medios de acción y los recursos disponibles para brindar una asistencia técnica integral a cada país de la subregión.

Las ventajas que ofrecen los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) son múltiples. En primer lugar permite que los constituyentes decidan la cooperación técnica que requieren de la Oficina de la OIT, en aquellos temas que consideran prioritarios. En segundo lugar, reproduce la estructura tripartita de la OIT a escala nacional en la medida que son los propios constituyentes los que adoptan las decisiones respecto de los temas sobre los que requieren asistencia técnica. Esto legitima las decisiones adoptadas y compromete a los constituyentes en la ejecución del programa adoptado. Así mismo, el proceso de adopción del PTDP, y su ejecución, se convierte en un importante ejercicio de diálogo social.

En América Central se han firmado durante el año 2007 cuatro Programas de Trabajo Decente por País: en República Dominicana (8 de agosto), Honduras (15 de agosto), El Salvador (23 de octubre) y Panamá (6 de diciembre); en tanto que en el año 2008 en Nicaragua (10 de setiembre). En Costa Rica se vienen sosteniendo intensas conversaciones entre los actores tripartitos con miras a la adopción de un programa.

En todos estos PTDP, los constituyentes han identificado determinadas prioridades nacionales que en realidad son los objetivos de largo o mediano plazo en el país, que parten de la situación concreta de cada Estado Miembro, y se basan en las necesidades, problemas u oportunidades propias de cada realidad nacional. En efecto, los sujetos sociales han identificado sus necesidades más apremiantes, sus problemas laborales o de empleo más urgentes, así como se han precisado los temas en donde hay consenso para producir una transformación o desarrollo; en definitiva, aquellos temas en los que todos los sectores (gobierno, empleadores y trabajadores) han estado de acuerdo en solucionarlos de una forma determinada, con productos y actividades específicas.

La experiencia acumulada durante la negociación y adopción de los PTDP aprobados, ha demostrado que en los países indicados la primera prioridad acordada ha sido la promoción del cumplimiento efectivo y la aplicación de las normas internacionales del trabajo ratificadas, y particularmente las referidas a convenios fundamentales y prioritarios, así como la ratificación de algunos convenios de relevancia nacional. Como se sabe, los convenios fundamentales son los referidos al derecho de libertad sindical y negociación colectiva, a la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, a la abolición efectiva del trabajo infantil, y finalmente, a la eliminación de la

---

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo.

discriminación en el empleo y la ocupación. De otra parte, los convenios fundamentales se refieren a los temas de consulta tripartita, inspección del trabajo y política de empleo.

En relación a este asunto se ha acordado así mismo que el cumplimiento efectivo y aplicación de las normas internacionales de trabajo requiere que el derecho nacional se adecue plenamente a éstas, en función de los comentarios puntuales para cada uno de los países efectuados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Otro aspecto que en dichos países se ha tenido en cuenta es la necesidad de modernización y fortalecimiento de la inspección del trabajo y de la administración de justicia, acordándose distintas acciones para su fortalecimiento y modernización.

Otra de las prioridades acordadas en los PTDP ha sido la creación de mayores oportunidades de empleo decente, adoptándose acuerdos con el objeto de aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral en empleos de calidad, así como eliminar las barreras que impiden la integración de ciertos grupos vulnerables al mercado laboral. Los países que ya cuentan con un PTDP han valorado la conveniencia de contar con una propuesta de plan nacional de empleo que abarque temas como el servicio público de intermediación del mercado de trabajo, observatorios del mercado laboral, promoción de la micro y pequeña empresa y empleo juvenil, entre otros.

Un tercer bloque de prioridades de los PTDP aprobados está constituido por la ampliación y el fortalecimiento de la protección social para todos, destacando entre los temas incluidos la salud y seguridad en el trabajo, la mejora de las condiciones de trabajo (salarios mínimos, protección a la maternidad y la infancia, violencia y acoso en el trabajo, entre otros), y la seguridad social. También se valora el contar con una política de migraciones laborales basada en derechos y en la promoción de migraciones laborales regulares y ordenadas.

Finalmente, el fortalecimiento del diálogo social tripartito y bipartito conforma un cuarto bloque de prioridades de los referidos PTDP. Por lo general se busca fortalecer el órgano tripartito permanente de diálogo y concertación nacional a través de la ampliación de sus órganos y competencias, así como el fortalecimiento y coordinación con las demás instancias tripartitas nacionales creadas con fines específicos, como salarios, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, entre otros. También se ha prestado atención al desarrollo de competencias de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la formulación y ejecución de políticas, programas y estrategias de desarrollo sociolaboral.

Debe destacarse el valor que los PTDP aprobados tienen desde el punto de vista del fortalecimiento del diálogo social. Es un gran mérito que en todos los países mencionados se hayan generado las condiciones a través de sucesivas consultas sectoriales y tripartitas para delimitar el contenido y alcance de los programas de trabajo decente, en los que la Oficina Subregional de la OIT ha cumplido un importante rol catalizador.

En realidad, se tratan de sendos acuerdos tripartitos de concertación nacional mediante los cuales los constituyentes de la OIT han escogido tres o cuatro temas prioritarios y han convenido trabajar juntos para la obtención de determinados resultados a través de diversas actividades que también se precisan.

Adicionalmente debe señalarse que en todos estos programas se ha establecido un órgano de seguimiento de los mismos, con el objeto de evaluar si los resultados previstos tripartitamente se han cumplido dentro del plazo acordado y en su defecto adoptar las previsiones para su obtención.

En definitiva, los PTDP aprobados tienen la virtud de asociar el diálogo social a los procesos de participación ciudadana que consolidan y fortalecen la democracia, mediante el compromiso de los actores sociales con determinadas políticas laborales en consonancia con los objetivos estratégicos de la OIT.

