

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TRABAJO DEL FUTURO

Reducir desigualdades como prioridad

Laura Rivera-Alfaro

Noviembre 2024



Las reflexiones presentadas surgen del espacio colectivo de la Mesa Trabajo del Futuro en Costa Rica, activo desde 2022, con el objetivo de analizar tendencias laborales y generar propuestas desde un abordaje progresista.



El país requiere de intervenciones públicas para reducir las desigualdades que se agudizan en el presente siglo: acceso al empleo y la educación con énfasis en mujeres y jóvenes, desarrollo territorial diferenciado y reducción de la pobreza.



La generación de empleo para personas con baja calificación es una prioridad, entre otras medidas posibles, que se abre a partir de la identificación de las oportunidades que ofrecen los trabajos del futuro.

1

DESIGUALDADES QUE LIMITAN AL TRABAJO DECENTE

Costa Rica ha sido uno de los países de la región con mayor capacidad de generar condiciones para consolidar la llamada “clase media”. Esta capacidad se debe a la inversión social, que ha permitido contar con población en condiciones de ofrecer al sector empresarial nacional e internacional “mano de obra” preparada y “saludable”, además es un país con población con capacidades para asumir el liderazgo político en diversos sectores sociales y productivos, en las instituciones públicas y empresas del Estado.

Lo anterior, a su vez, ha posibilitado construir un Estado social de derecho, que acompaña a una estructura productiva sólida, lo cual ha mantenido los indicadores macroeconómicos en condiciones favorables, al nivel de posibilitar, por ejemplo, el ingreso a estructuras internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en mayo del 2021.

Sin embargo, una serie de desigualdades se han venido agudizando en las últimas décadas y han generado cada vez mayores dificultades para la creación de empleo formal, para amplios sectores de la población, que se han quedado rezagados.

En este texto, en un primer apartado se aborda la condición del presente mercado laboral costarricense, luego se describen las principales intervenciones actuales para la generación de empleo. En un último apartado, se ofrecen una serie de recomendaciones de campos de acción que deben ser fortalecidos en el país, para asegurar que los trabajos del futuro se conviertan en un catalizador de oportunidades para combatir las desigualdades estructurales que se agudizan hoy en el país.

2

ACTUALIDAD DEL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE

Para comprender la situación actual del empleo en Costa Rica, es de relevancia mostrar que existe un antecedente deficitario; de hecho, prácticamente todo el siglo XXI ha estado marcado por una tendencia a la precarización del empleo. Los datos prepandemia ya mostraban una incapacidad de la estructura productiva costarricense de generar empleos suficientes y en condiciones óptimas. Además, en 2020 la llegada de la pandemia por COVID-19, indudablemente vino a provocar un serio agravamiento en la situación de acceso al empleo de la población en Costa Rica, que se expresó a nivel mundial, aunque con diferencias en cada contexto nacional.

El último informe del Estado de la Nación (PEN, 2024) enfatiza en que existe un serio problema debido a que el dinamismo económico sigue ampliando la dualidad de la estructura productiva¹ y genera insuficientes oportunidades laborales “para la población en edad de trabajar y, en particular, para la fuerza laboral menos calificada”. (p. 115)

A continuación, se organiza el análisis en función de categorías que se consideran claves para comprender el vínculo entre

trabajo y desigualdades: formalidad e informalidad laboral, brechas poblacionales, desigualdades territoriales y la relación entre empleo y pobreza.

FORMALIDAD E INFORMALIDAD LABORAL

Uno de los rasgos más preocupantes del mercado laboral costarricense es la prevalencia del empleo informal. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido, pasando de 8.1% en el tercer trimestre de 2023 a 6.6% en el mismo periodo de 2024 (INEC, 2024), el aumento del empleo informal empañó este progreso. Para el tercer trimestre de 2024, el 40.6% de las personas ocupadas lo hicieron en condiciones de informalidad, marcando un incremento interanual de 2.3 puntos porcentuales. Este crecimiento, que representa a 915 000 personas, evidencia que el dinamismo económico no ha logrado consolidar empleos formales suficientes, limitando las oportunidades de trabajo decente.²

La informalidad no solo reduce el acceso a beneficios laborales básicos, sino que también perpetúa la inseguridad económica,

1 “El crecimiento sigue dependiendo principalmente del comportamiento del sector externo asociado al comercio internacional y la inversión extranjera directa. Este sector comprende un conjunto de actividades con una productividad y dinamismo muy superiores al resto del aparato productivo nacional, una situación que este Informe ha caracterizado como “la nueva economía”. El país sigue sin resolver la dualidad productiva entre estos dinámicos sectores y los orientados principalmente al mercado interno (“la vieja economía”) los cuales, aún hoy, siguen aportando la mayoría de los empleos”. (p.115)

2 Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024): Encuesta continua de empleo: resultados generales. San José: INEC; disponible en: <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continua-empleo>

impactando directamente la calidad de vida de las familias trabajadoras. Es urgente implementar políticas que fomenten la transición hacia el empleo formal, garantizando protección social y condiciones laborales adecuadas. La precariedad del empleo se evidencia no solamente en las altas tasas de informalidad, sino que, al hacer el análisis a poblaciones específicas, como el caso de las personas jóvenes o las mujeres, se evidencian amplias dificultades para el acceso a condiciones de trabajo decente, más allá de ingresos diseñados para sobrevivir.

BRECHAS POBLACIONALES

Las mujeres han experimentado una mejora significativa en su participación laboral, con un aumento de 5.7 puntos porcentuales en su tasa de participación, alcanzando el 46.3% en el tercer trimestre de 2024. Sin embargo, persisten barreras de acceso y calidad laboral para ciertos grupos poblacionales, como las personas jóvenes, quienes concentran el 62.4% del total de la población desempleada.³ (INEC, 2024, p- 18)

Además, las mujeres empleadas tienden a concentrarse en sectores específicos, como comercio y servicios, destacando actividades como enseñanza y salud, lo que puede limitar su diversificación ocupacional y las expone más a la retracción del empleo cuando hay condiciones coyunturales que desencadenan reducción del empleo. Este escenario requiere estrategias que amplíen las opciones laborales para jóvenes y mujeres, especialmente en sectores con mayor potencial de crecimiento y estabilidad.

DESIGUALDADES TERRITORIALES

Las disparidades entre regiones urbanas y rurales reflejan uno de los desafíos más críticos del mercado laboral costarricense. La tasa de desempleo en zonas rurales, por ejemplo, se ubicó en 7.8% en el tercer trimestre de 2024, frente al 6.2% en zonas urbanas. Además, los ingresos promedio en hogares rurales (₡783 439) son un 37.2 % menores que en los hogares urbanos (₡1 246 904), lo que intensifica las desigualdades socioeconómicas. (INEC, 2024a)⁴ Algunas regiones, como la Brunca y el Pacífico Central, han mostrado incluso incrementos en la tasa de desempleo, mientras que otras han registrado leves mejoras. Esto demuestra la necesidad de políticas públicas territorializadas que promuevan un desarrollo más equitativo y reduzcan la migración interna hacia las áreas urbanas.

RELACIÓN ENTRE EMPLEO Y POBREZA

La mejora en los indicadores laborales ha tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza, que se ubica en un pro-

medio de 18% para los hogares y un 20.3% para las personas en 2024. (INEC, 2024a)

Según la Encuesta Continua de Hogares (ENAHOG) 2024, la pobreza se ha reducido, de forma diferenciada también según el territorio analizado, en estrecha relación con la mejora en las condiciones de empleabilidad de la población. De esta manera, en lugares como la región central, la pobreza tuvo una importante modificación, mientras que otras zonas como la Brunca, donde el desempleo en lugar de disminuir aumentó, tiene el mayor porcentaje de pobreza con un 30.6%. Esto representa más de 10 p.p. por encima del promedio nacional (18%) y con una abismal distancia del 12.8% de la región central del país.

Respecto a los hogares en condición de pobreza, agrupan mayor cantidad de personas y especialmente mayor cantidad de personas dependientes: “el tamaño del hogar tiende a disminuir conforme aumenta el nivel de ingreso de los hogares, es decir, a menor ingreso, mayor cantidad de personas en el hogar, de esta forma el quintil I tiene en promedio 3.29 miembros por hogar, mientras que en el quintil V quinto tiene 2.37. Este comportamiento del tamaño del hogar, resulta en una concentración mayor de personas en los hogares de menor ingreso, donde el quintil I abarca al 22.7% del total de la población, mientras el 20% de hogares con mayor ingreso agrupa solamente el 16.3% de las personas”. (INEC, 2024a, p. 44)

Este hecho hace además que los ingresos del hogar se “repartan” entre una mayor cantidad de personas y que, por lo tanto, las desigualdades se agudicen, al analizar el rubro per cápita.

Las ya de por sí serias disparidades al referirse a los ingresos diferenciados de los hogares se vuelven aún más significativas en términos de las desigualdades por persona, ya que “el ingreso promedio por hogar es 10.4 veces mayor entre los hogares del quintil V respecto al promedio en los hogares del quintil I, relación que corresponde a 15.1 veces a nivel per cápita”. (INEC, 2024a)

Además, Costa Rica es altamente dependiente de las variaciones del mercado internacional, lo que se refleja en la capacidad de crear empleos, pero también en las condiciones para la compra de bienes y servicios de la población. Esto, a su vez, implica que pueden persistir condiciones laborales y salariales, pero las condiciones sociales se modifican y llevan a una precarización de la vida cotidiana, producto de la incapacidad de acceder a derechos económicos, sociales y políticos. En términos prácticos, si el principal gasto de las familias en condición de pobreza es la alimentación, las variaciones en el arroz, alimento básico en la dieta costarricense, tienen una implicación en las finanzas familiares.⁵

³ “Para este tercer trimestre 2024, el 62.4% de la población desempleada se concentró en los grupos de edades de 15 - 24 años (58 mil personas) y 25 - 34 años (41 mil personas)”. (INEC, 2024, p. 18)

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024a): Encuesta nacional de hogares: resultados generales. San José: INEC; disponible en: <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-nacional-hogares>

⁵ Se utiliza este ejemplo por ser uno de los proyectos más posicionados del actual gobierno (Chaves Robles 2022-2026), a través de la “Ruta del Arroz”. Este proyecto ha reducido los aranceles a la importación de arroz, lo que ha reducido la producción nacional. Por lo tanto, ha generado mayor dependencia, ha disminuido la recaudación de tributos del Estado y, lamentablemente, no se ha visto reflejado en una disminución de precios para las familias. “Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), los precios del arroz han aumentado un 2.72% desde el 1 de agosto de 2022”. Fuente: <https://semanariouniversidad.com/pais/%E2%82%A1127-000-millon-dejados-de-percibir-por-ruta-del-arroz-alcanzarian-para-financiar-13-instituciones-en-2024/>

Acá es de mucha importancia tomar en cuenta el análisis de Arce sobre la reducción de la pobreza en la última medición de la ENAHO, quien nos recuerda que “no debe de perderse de vista, que cuando hablamos de hogares en el I quintil de ingreso y sobredimensionamos que a nivel nacional el ingreso promedio de esas familias creció 14.9% entre julio de 2023 y el mismo mes de 2024, estamos hablando de poco menos de

34 mil colones por mes adicionales y que un aumento de esa magnitud si bien mejora su situación y puede, como efectivamente sucedió, que algunos hogares logran sobrepasar los umbrales que se definen para clasificar los hogares en pobres y no pobres (...) no significa que estas familias no continúen enfrentando carencias y vulnerabilidades”.⁶

3

ACCIONES INSTITUCIONALES ANTE LOS RETOS ACTUALES DEL MUNDO DEL TRABAJO

La principal preocupación respecto al trabajo en este momento es que no se identifican medidas e intervenciones de política pública que permitan mejorar la situación del trabajo a largo plazo. Este hecho en parte se debe a que las instituciones encargadas del desarrollo económico en el país no se encuentran vinculadas con las orientadas a garantizar la generación de trabajo (por ejemplo, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC con relación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, MTSS).

De esta forma, la economía costarricense se ha ido orientando cada vez más a atender las demandas de un mercado externo y fortalecer las exportaciones y el empleo vinculado a empresas transnacionales o ubicado en zonas francas, mientras que las estrategias para generar puestos de trabajo para las personas de los grupos más necesitados (personas con baja calificación, bajo nivel educativo o en condición de pobreza) han sido coyunturales o no han alcanzado los resultados esperados, como se verá a continuación.

PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO (PRONAE)

En primer lugar, el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) fue creado mediante Decreto Ejecutivo en el año 2000, como un programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que atiende a población en condición de pobreza y desempleo, mediante el desarrollo de diversas modalidades que, en general, posibilitan las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) a las personas vinculadas al programa.⁷

Aunque el PRONAE existe desde el 2000, en la actualidad se regula mediante el decreto ejecutivo N° 43984 del 11 de abril del 2023, Creación y Reglamento del Programa Nacional de Empleo⁸, que modifica las modalidades de vinculación y da

una mayor prioridad a las modalidades individuales por sobre las modalidades asociativas, que tenían predominancia en la formulación original del PRONAE.

De esta forma, existe ahora una categoría llamada “otras modalidades”, que incorpora las opciones a las que pueden participar personas de grupos organizados de base comunal (anteriormente conocidas como Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación, y Obra Indígena), que consiste en proyectos de mejoramiento de infraestructura comunal o proyectos de obra pública.

Las dos formas más promovidas en la actualidad desde PRONAE, de carácter individual, como es el caso de Empléate, se encontraba ya en la formulación inicial de PRONAE, mientras que, “Búsqueda activa de empleo” es de reciente incorporación:

- **Empléate:** modalidad o subprograma que busca mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y mujeres en condición de desocupación, mediante el otorgamiento de TMC para el desarrollo de procesos de capacitación y formación para el empleo en centros de formación públicos y privados.
- **Búsqueda activa de empleo:** se dirige a personas que han egresado de los servicios de formación para empleo y se encuentran buscando alternativas de trabajo, mediante el acompañamiento de las opciones que ofrece la institucionalidad.

SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO (SNE)

En 2020, se crea el Sistema Nacional de Empleo (SNE) definido como “el sistema público de empleo costarricense que aglutina articula y gestiona –de manera coherente e integral–

⁶ “Arce, José Luis (2024): ¿Por qué se redujo la pobreza?, en: Competencia Perfecta (3.11.2024); disponible en: https://perfectcompetition.substack.com/p/por-que-se-redujo-la-pobreza?r=z14c&utm_campaign=post&utm_medium=web&triedRedirect=true

⁷ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022): FICHA DESCRIPTIVA. Presupuesto Ordinario 2022. Costa Rica: Programa Nacional de Empleo (PRONAE); disponible en: https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2022/Fichas/Ficha%20%20descriptiva%20PRONAE%202022.pdf

⁸ <https://infopronae.mtss.go.cr/wp-content/uploads/2023/04/Decreto-43984-PRONAE.pdf>

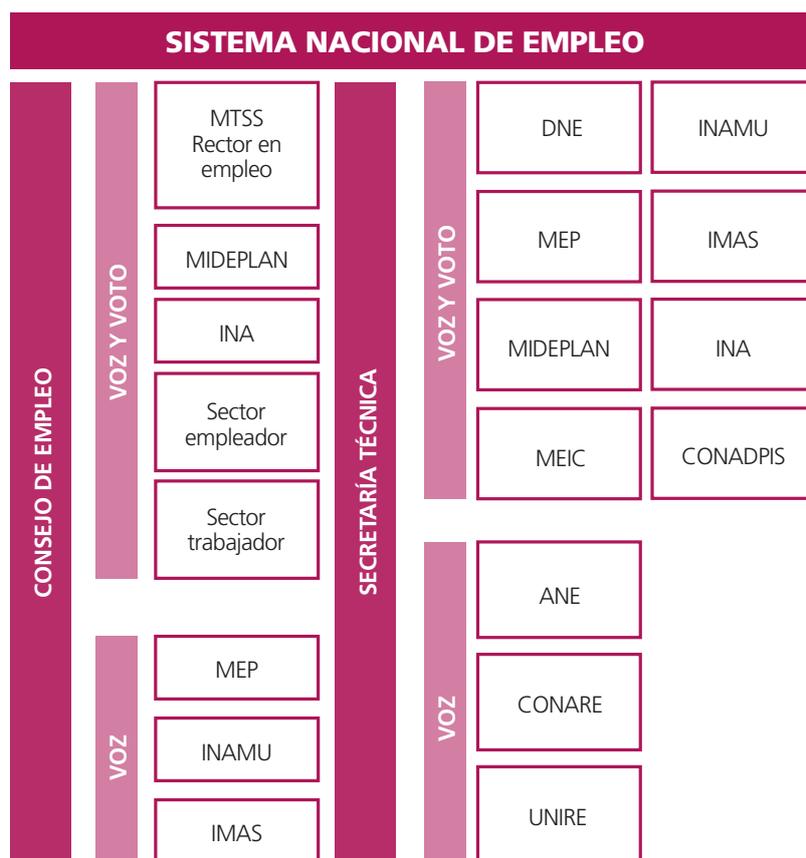
los servicios primarios y de apoyo orientados a incidir en la dinámica del mercado laboral bajo la perspectiva de la armonización de la oferta y la demanda laboral, con un enfoque centrado en la empleabilidad e inserción laboral” (p. 50).⁹

El objetivo general y los específicos del SNE se encuentran en el Decreto Ejecutivo N°41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-

MCS. ¹⁰ En la propuesta del SNE, se da énfasis al modelo de gestión más que a los resultados específicos esperados con dicho sistema. Sin embargo, la importancia de este instrumento es que permite visualizar la amplia cantidad de actores institucionales que se busca aglutinar, con un énfasis en las que guían procesos de formación y capacitación de la población.

Ilustración 1

Costa Rica: Composición del Sistema Nacional de Empleo, 2019



Fuente: Sistema Nacional de Empleo, 2020.¹¹

AGENCIA NACIONAL DE EMPLEO (ANE) Y RED DE UNIDADES DE EMPLEO

La ANE se crea mediante el Decreto Ejecutivo 4776, estrechamente vinculada con el SNE. En el artículo 13 del decreto que la crea, se establece que la ANE será el mecanismo operativo del SNE “a cargo del Instituto Nacional de Aprendizaje, que articula los servicios de empleo y la red de unidades de em-

pleo. La ANE funcionará acorde a los lineamientos del Consejo de Empleo y para todos los servicios de empleo. Estará conformada por un equipo técnico y administrativo que gestionará las relaciones interinstitucionales necesarias para la articulación de los servicios que se integran en las capas del SNE y serán ofertados y de acceso a la población a través de la red de unidades de empleo y del Centro de Operaciones Virtuales y Telefónicas (por sus siglas, COV)”. (en línea) Este

⁹ Sistema Nacional de Empleo (Costa Rica) (2020): Sistema Nacional de Empleo de Costa Rica y su Modelo de Gestión/Sistema Nacional de Empleo. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Aprendizaje; disponible en: <https://www.ane.cr/home/documentos>

¹⁰ Diario Oficial La Gaceta N°138 (2019): Decreto Ejecutivo N°41776-MTSS– MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP. Creación del Sistema Nacional de Empleo. Costa Rica; disponible en:

¹¹ http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89001&nValor3=116631&strTipM=TC

decreto también crea la plataforma informática del SNE como el instrumento de carácter tecnológico para la gestión de los servicios de empleo, atención y soporte a personas y empresas, la cual es administrada por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), a través de la ANE.

En la actualidad, la ANE se encuentra en un proceso de transición a partir de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano: Brete (ENETH 2023-2027), sobre la que se hará una breve mención a continuación. De esta forma, según se establece en el Plan Operativo Anual (POA) 2024 de la Agencia Nacional de Empleo,¹² las metas e indicadores de esta institución se orientan a la consecución de acciones definidas en los ejes de intervención o componentes que tiene la ENETH establecidos. Además, en términos de comunicación, se ha incorporado la referencia a “Brete” como parte de toda la estrategia desarrollada por la ANE para la intermediación laboral.

ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEABILIDAD Y TALENTO HUMANO: BRETE (ENETH 2023-2027)

De reciente creación, interesa hacer referencia a esta estrategia (ENETH 2023-2027).¹³ Que tiene por objetivo general “mejorar la empleabilidad de las personas en mayores condiciones de exclusión del mercado de trabajo, propiciando su acceso a las oportunidades laborales y el impulso de la productividad y competitividad del país, basada en el talento humano”. (MTSS, 2023, p. 103)

La ENETH se estructura en seis componentes o ejes de intervención:

- **Inteligencia de mercado laboral:** se propone mejorar la recolección, la compilación, el registro, el análisis y la difusión de información relativa al mercado laboral para la toma de decisiones en materia de políticas e intervenciones públicas, con énfasis en empleabilidad e intermediación laboral dirigida a incentivar la demanda de empleo.
- **Priorización de poblaciones:** busca focalizar los servicios del SNE en poblaciones que más los requieran, según criterios como condición de actividad, edad, sexo, discapacidad, situación socioeconómica, nivel educativo, condición migratoria, servicios recibidos, región de planificación.
- **Formación para el empleo:** a partir de sinergias institucionales y la articulación de acciones intersectoriales dirigidas al cierre de brechas de cualificaciones y competencias del talento humano nacional, se plantea contar con

una fuerza laboral más resiliente a los desafíos del futuro del trabajo.

- **Intermediación:** fortalecer los servicios de orientación e intermediación laboral para apoyar a las personas hacia una búsqueda activa de empleo más efectiva y estratégica, y para facilitar a las empresas la búsqueda del talento humano requerido.
- **Emprendimiento y autoempleo:** en el marco de la Política Nacional de Empresariedad 2030, se propone fortalecer las MiPymes y emprendimientos.
- **Transversales:** el componente transversal tiene como objetivo generar otras condiciones habilitantes dirigidas a ajustar la oferta y la demanda del talento humano a nivel nacional, regional y local y la generación de empleo, aborda aspectos estructurales que inciden en la empleabilidad y el empleo de las personas, como la división sexual del trabajo y las políticas de empleo para facilitar el acceso a servicios de empleo.

Debido a su reciente implementación conviene, enfatizar en su formulación, ya que no se ubican de momento resultados de su implementación. Respecto a las medidas que se recuperan en este apartado, la Contraloría General de la República (CGR) en el informe N° DFOE-BIS-IAD-00004-2023,¹⁴ identifica las debilidades en los mecanismos de control para el otorgamiento de subsidios a población beneficiaria del PRONAE. Dentro de estas, resalta la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan identificar el logro de los objetivos del PRONAE e inconsistencias en la información contenida en la base de datos de las personas usuarias del programa en sus distintas modalidades.

Sobre el primer punto, la CGR indica que “no se tiene claridad que los beneficios otorgados para capacitación se hubiesen dirigido a poblaciones objetivo previamente definidas y que, este Programa, se haya constituido en un medio para fomentar el empleo, y coadyuvar, positivamente, en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas beneficiarias, por lo que no es posible afirmar que el Programa esté cumpliendo con la normativa jurídica y técnica en el giro y asignación de dichos recursos”. (CGR, 2023, p. 17)

Con relación a la información contenida en las bases de datos, es de gran preocupación lo que la CGR identifica como debilidades en el registro y confiabilidad de la información:

- Hay 1 450 personas beneficiarias incluidas en dicha base de datos, que no fueron asociadas a ningún proyecto, 13 per-

¹² Agencia Nacional de Empleo (2024): Plan Operativo Anual 2024. Costa Rica, Instituto Nacional de Aprendizaje; disponible en: <https://www.ane.cr/Archivos/Ver?Dir=GestionDocumentos/48&Type=pdf&Append=Inline>

¹³ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2023): Estrategia nacional de empleabilidad y talento humano: Brete. Costa Rica: MTSS; disponible en: <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>

¹⁴ Contraloría General de la República (2023): Informe de auditoría de carácter especial sobre los subsidios que otorga el programa nacional de empleo (PRONAE) y su integración con el sistema nacional de empleo. 21 de junio de 2023. Informe N° DFOE-BIS-IAD-00004-2023. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social. Auditoría de Carácter Especial Compromiso de informe directo. Costa Rica; disponible en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2023/SIGYD_D/SIGYD_D_2023009863.pdf

sonas que no cumplen con la delimitación del tamaño de caracteres en el campo de la cédula de identidad (incluye más de nueve caracteres) y, en 6 casos, se registró una misma persona que recibe el beneficio con cédulas diferentes.

- Se encontraron 603 personas beneficiarias con edades registradas entre los 65 y 100 años, 4 mayores de 100 años, incluso casos con edades registradas de 134 años. A su vez, se identificó 1 beneficiario registrado menor de 1 año y 38 con edades inferiores a 14 años. Además, de 172 registros correspondientes a personas que, de acuerdo con la información del Registro Civil, ya fallecieron y se reportaron como seleccionadas como beneficiarias del programa. (CGR, 2023, p. 14)

Sobre el SNE como tal, a pesar de haber transcurrido cuatro años desde su creación “el Órgano Contralor evidencia, que, en la práctica, el sistema se encuentra en desarrollo y paulatinamente ha estado implementando las funciones que la nor-

mativa le asigna, aunque, a la fecha, no ha sido posible consolidar el Sistema como un todo”. (CGR, 2023, p. 17)

Además, la CGR expresa su preocupación por la ausencia de un plan para articular e integrar el PRONAE dentro del Sistema Nacional de Empleo, “no se localizó evidencia que permita afirmar que, (...) el PRONAE haya recibido, formalmente, instrucciones o lineamientos por parte de la Secretaría Técnica, el Consejo de Empleo o de alguna de las unidades que conforman el SNE, con el fin de dirigir su accionar hacia el logro de objetivos comunes, de forma articulada e integrada con este y que aclaren el rol que desempeñará el PRONAE dentro de dicho Sistema”. (CGR, 2023, p. 15)

Estos aspectos recuperados en el análisis de la CGR muestran las importantes oportunidades de mejora que tienen las medidas actuales, así como los desafíos que tiene la gestión pública, la cual debe ser atendida con carácter de urgencia para fortalecer las condiciones del mercado laboral costarricense.

4

PROPUESTAS PROGRESISTAS PARA EL FUTURO DEL TRABAJO

Necesariamente las transformaciones sociales y productivas que experimenta Costa Rica requieren de acciones de política pública enfocadas en confrontar las desigualdades estructurales que persisten y hacen del país uno cada vez más desigual. El hecho de que el porcentaje de la población de niñas, niños y adolescentes que vive en condición de pobreza haya ascendido en los últimos 30 años en casi un 10% más de la población que hace 30 años, es un signo de que las intervenciones de política pública no están llegando adonde se necesita.¹⁵

Asimismo, es un síntoma de una sociedad que privilegia el individualismo sobre el desarrollo colectivo, lo que debe ser confrontado con una propuesta que privilegie el sostenimiento de la vida y que comprenda el trabajo como la forma de garantizar el acceso a derechos económicos, políticos y sociales.

Además, en ausencia de estas oportunidades de trabajo, la creación de políticas sociales que realmente permitan hacer efectivo el mandato constitucional del artículo 56 que establece, entre otras cosas que “el Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía”.

De esta manera, se considera que las políticas públicas que permitirían salir del círculo vicioso en que se encuentra el mercado laboral costarricense en este momento, pueden orientarse por los siguientes planteamientos.

PRIORIZAR LAS MEDIDAS QUE HISTÓRICAMENTE HAN DADO UNA VENTAJA COMPETITIVA EN LA REGIÓN: EDUCACIÓN Y SALUD

La educación pública debe fortalecerse, en todos los niveles, pero especialmente a nivel de secundaria y educación técnica. Las personas con bajo nivel de calificación deben tener acceso a formarse para el empleo, en procesos cortos que les permitan en poco tiempo mejorar sus capacidades para vincularse laboralmente.

A su vez, en términos generales la educación debe modernizarse, transformarse para que permita que las personas cuenten con las competencias y habilidades propias de esta era. Estos procesos de modificación de la educación en la actualidad se dan solo en los centros educativos privados, lo que amplía las brechas en acceso al conocimiento y las nuevas formas de aprendizaje y enseñanza para el futuro del trabajo. Por lo que, el sistema público de educación inicial, preescolar, primaria y secundaria debe pasar por una reforma estructural.

¹⁵ “el diseño e implementación de amplias políticas públicas orientadas a promover el desarrollo productivo y el empleo de los sectores que no han sido beneficiados por la apertura comercial y de capital”. (PEN, 2024, p. 116)

Por su parte, el acceso universal a la seguridad social debe fortalecerse, especialmente en un país con una acelerada transición demográfica. El rol de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en el desarrollo productivo y económico de Costa Rica está subvalorado, por lo que, se debe evidenciar la importancia que tiene para la estructura social y económica del país, además del rol fundamental para el acceso al derecho a la salud. A su vez, en términos prospectivos, se debe hacer una revisión del esquema de financiamiento de la seguridad social, en una sociedad donde la informalidad en el empleo afecta la solidez del sistema público de salud y de pensiones.

POTENCIAR LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

Sin lugar a duda, en la coyuntura de una transformación tecnológica a escala exponencial, en una sociedad que se basa en el conocimiento y las economías digitales, el aumento de brechas y desigualdades se podría dar de manera exponencial también.

Por este motivo, y ante la nueva revolución industrial con las tendencias de la inteligencia artificial, el país debe potenciar el desarrollo tecnológico; pero, también, posicionar el acceso al conocimiento producido socialmente como un derecho humano que debe ponerse al alcance de quienes más necesitan de insumos para prepararse para el futuro del trabajo.

Acá, la reforma al artículo 24 de la Constitución Política, que incorporó el párrafo “toda persona tiene el derecho fundamental al acceso a las telecomunicaciones, y tecnologías de la información y comunicaciones en todo el territorio nacional. El Estado garantizará, protegerá y preservará este derecho”, proporciona el marco normativo para que se promuevan avances en esta ruta.

A su vez, en términos globales, Costa Rica cuenta con posibilidades para posicionarse a nivel regional como un centro de desarrollo tecnológico en diversas áreas, pero este proceso debe acompañarse de una estrategia que priorice la generación de empleos por sobre otros indicadores macroeconómicos.

ATENDER LAS DEBILIDADES DE COMPETITIVIDAD A NIVEL LOCAL QUE AMPLÍAN LAS DESIGUALDADES

El desarrollo territorial requiere mejorar los aspectos que el Índice de Competitividad Cantonal (ICC) ya evalúa, en los territorios con el peor desempeño en este indicador. De tal forma, es urgente invertir en infraestructura vial y digital para las zonas fronterizas y costeras, con un énfasis en la mitigación de los impactos del cambio climático que hoy se hacen evidentes en estas regiones.

Otro de los aspectos que se debe atender de manera prioritaria en las zonas costeras y fronterizas es la falta de seguridad,

para promover la inversión y la generación de fuentes de trabajo en estos territorios, situación que, además, se ha complejizado por el aumento del narcotráfico en el país. El fortalecimiento de la policía de guardacostas y fronteras, así como la presencia de fuerza pública en estas zonas es central, ya que debido al bajo desarrollo económico de muchos de estos cantones y, por lo tanto, la baja recaudación de tributos municipales no es posible contar con un cuerpo de policía municipal robusto.

El desarrollo descentralizado también requiere del fortalecimiento de la institucionalidad pública en estas zonas, ya sea mediante la posibilidad de digitalizar trámites y realizarlos de manera remota, así como la implementación de oficinas físicas desde las que se promueva la empresariedad y se brinde capacitación a la población.

PROMOVER LA ASOCIATIVIDAD COMO FORMA DE GENERAR TRABAJO

En Costa Rica, existen diversas formas de asociatividad que posibilitan a la población articularse para generar empleo. Desde las cooperativas como modelo que históricamente ha sido exitoso, pasando por las asociaciones de personas consignadas en la Ley de Asociaciones N° 218, como el caso de las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI), que están teniendo importantes experiencias para generar desarrollo a nivel local y comunal.

En este sentido, la capacitación técnica y el acceso a créditos para la empresariedad para estas formas de trabajo es central, ya que en muchos casos se trata de personas que tienen un gran liderazgo social, pero que cuentan con bajos niveles educativos o poca experiencia en el área.

Las ADI se encuentran en todo el país y ya existen resultados en la incursión en la gestión de procesos productivos, en territorios como Tilarán, Puriscal, entre otras, donde además la asociatividad ha permitido incursionar en actividades como el turismo, que posibilita a su vez reducir la informalidad.

LA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS COMO ALTERNATIVA PARA FORTALECER LOS TRABAJOS DEL FUTURO

La economía de los cuidados es el “proceso bajo el cual se distribuyen, intercambian y consumen los servicios de cuidado en la sociedad, dentro y fuera de los hogares y que garanticen la sostenibilidad de la vida”.¹⁶ De esta forma, organizar los cuidados en términos de actividades reconocidas socialmente como necesarias y valorizarlas económicamente es una vía para generar empleos, especialmente porque las actividades de cuidados están altamente feminizadas.¹⁷

¹⁶ Pautassi, Laura (2023): El derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo. Fundación Friedrich Ebert; disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20144.pdf>

¹⁷ Sobre esta afirmación se pueden consultar los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2022 (ENUT) en el siguiente enlace: <https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-06/reENUT2022.pdf>

En un país con un alto porcentaje de población infantil en condición de pobreza o que proviene de hogares con jefatura femenina, el Estado debe invertir en fortalecer las políticas de cuidado. Además, las políticas públicas vigentes ofrecen alternativas para robustecer la corresponsabilidad social de los cuidados, con la participación del sector empresarial, a través de mecanismos como el copago.

A su vez, la transición demográfica producto del aumento de la esperanza de vida y del porcentaje de población adulta mayor se constituye en una oportunidad para generar empleos de cuidados. La formación técnica y la capacitación a población que desarrolla cuidados a esta población es central para mejorar el perfil de empleabilidad. A su vez, las personas que se han dedicado a cuidados de manera no remunerada en sus familias, con personas en condición de enfermedad o que ya han fallecido, pueden encontrar en estas labores una oportunidad de generar ingresos, debido a su propia experiencia práctica en labores de cuidados. En muchos casos, se trata de mujeres con baja escolaridad, que pueden por esta vía buscar alternativas de empleabilidad en la edad adulta.

La valorización de los cuidados es necesaria para que estos trabajos tengan condiciones óptimas para desarrollarse, ya que debe reconocerse económicamente la relevancia del trabajo de cuidados para la reproducción social.

EMPLEOS VERDES Y AZULES PARA LA MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PAÍS

En el escenario actual y según las proyecciones de modificación climática, el país debe prepararse para enfrentar los efec-

tos del cambio climático, siendo los empleos verdes¹⁸ y azules una oportunidad para la generación de fuentes de trabajo. El país se encuentra recibiendo grandes montos por cooperación internacional para estas temáticas, que llegan especialmente a organizaciones no gubernamentales y deberían llegar hasta las comunidades y las personas que habitan estos territorios.

De esta forma, la vinculación de las personas de comunidades y territorios periféricos del país con procesos como el liderazgo ambiental, mediante la formación en recuperación de residuos, puede ser una forma de confrontar procesos que, conjuntamente, pueden generar mejores resultados ambientales para el país y generar empleo. A su vez, la capacitación en gestión de riesgos de desastres de base comunitaria también puede ser una oportunidad para el desarrollo local, donde las ADI pueden tener un papel central, por ejemplo, en la reforma de infraestructura pública que permita atender de una mejor manera el impacto de eventos climáticos en el futuro cercano.

Estas son solamente algunas rutas críticas que, en términos generales, se identifican como escenarios de oportunidad, sin embargo, deben estar contenidas en una propuesta de política pública que supere las formulaciones que se encuentran en ejecución en la actualidad y que, como vimos, no alcanzan para transformar significativamente el presente y futuro del trabajo.

¹⁸ Sobre este tema puede consultar Rivera-Alfaro y Bello-Ramírez (2022). Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/19690.pdf>

SOBRE LA AUTORA

Msc. Laura Rivera-Alfaro, coordinadora de la Mesa Trabajo del Futuro en Costa Rica de la Fundación-Friedrich-Ebert, FES. Docente universitaria (Universidad de Costa Rica, UCR). Trabajadora social y abogada. Investiga sobre las transformaciones en el mundo del trabajo y la economía de los cuidados.

lau.riveralfaro@gmail.com
www.linkedin.com/in/laura-rivera-alfaro/

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
 Costa Rica
costarica@fes.de
<https://americacentral.fes.de/>

Responsable:
 Daniel Mann
 Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,
 Guatemala y Honduras

Coordinador:
 Marco Zamora
marco.zamora@fes.de

San José, noviembre, 2024

SOBRE ESTE PROYECTO

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley No.6454 que lo ratifica. Por más de 55 años la Fundación en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una eco-

nomía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en proceso de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

Para más información, consulte
<https://americacentral.fes.de/>

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TRABAJO DEL FUTURO

Reducir desigualdades como prioridad



Este texto aborda las transformaciones sociales y productivas que enfrenta Costa Rica, destacando la urgencia de políticas públicas que combatan las desigualdades estructurales y preparen al país para el futuro del trabajo. Ante desafíos como el aumento de la pobreza infantil, el mercado laboral informal y las brechas territoriales, se proponen rutas críticas basadas en educación, salud, tecnología, desarrollo territorial y economía de los cuidados.

La publicación destaca la necesidad de fortalecer la educación pública, modernizar la formación técnica y garantizar el acceso universal a la seguridad social, especialmente



en un contexto de transición demográfica. Además, enfatiza la importancia de potenciar la ciencia y la tecnología para cerrar brechas digitales y posicionar al país como líder regional en innovación.

Otras propuestas incluyen fomentar empleos verdes y azules para mitigar los efectos del cambio climático, promover la asociatividad y mejorar la competitividad en las regiones más rezagadas mediante inversión en infraestructura y seguridad. Finalmente, se plantea la economía de los cuidados como una alternativa para generar empleo, reducir desigualdades de género y mejorar las condiciones de trabajo en sectores tradicionalmente invisibilizados.



Este análisis busca inspirar políticas públicas en acciones transformadoras que permitan a Costa Rica enfrentar los retos del siglo XXI con equidad y sostenibilidad, así como que prioricen el desarrollo colectivo y el bienestar social.

En el momento político que vive Costa Rica, es necesario seguir alimentando espacios de diálogo y articulación, que permitan consolidar propuestas esperanzadoras para la población que más requiere de una intervención responsable, desde la institucionalidad democrática costarricense.

Más información sobre el tema aquí:
<https://americacentral.fes.de/>