



Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales

COSTA RICA

RESUMEN EJECUTIVO | EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES | CAPÍTULO 1



Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales: Costa Rica

RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES
CAPÍTULO 1



Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título: *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Costa Rica 2017* © 2017 OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282773-en>.

© 2017 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica para esta edición en español.

Esta traducción se publica en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de exclusiva responsabilidad del autor (es) de la traducción. En caso de discrepancia entre esta traducción al español y la versión original en inglés, solo la versión original se considerará válida.

Prólogo

Este volumen consiste en un informe de antecedentes elaborado por la Secretaría de la OCDE en apoyo del Estudio sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales de Costa Rica emprendido por el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, como parte del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE [ver Hoja de Ruta para la adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE: C(2015)93/FINAL].

De conformidad con el párrafo 14 de la Hoja de Ruta para la adhesión de Costa Rica, el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE acordó desclasificar el informe en su versión actual y publicarlo bajo la autoridad del Secretario General, con el fin de permitir que una audiencia más amplia conozca las cuestiones planteadas en el informe. La publicación, el análisis y las recomendaciones contenidas en este documento, no prejuzgan en modo alguno los resultados del examen de Costa Rica por el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales como parte de su proceso de adhesión a la OCDE.

La evaluación fue preparada por Horacio Levy, Shruti Singh (líder del proyecto) y Theodora Xenogiani, con el apoyo estadístico de Sylvie Cimper, Agnès Puymoyen, Thomas Manfredi y Jhon Quinchua Ceballos. Apoyo editorial fue proporcionado por Lucy Hulett and Marlène Mohier y apoyo logístico por Nathalie Lagorce. Valiosos comentarios fueron brindados por Jonathan Chaloff, Jean-Christophe Dumont, Paolo Falco, Andrea Garnero, Mark Keese, Mark Pearson, Monika Queisser, Stefano Scarpetta y varios otros colegas de la OCDE. Los autores desean agradecer especialmente a Juan Diego Trejos (Universidad de San José), Tim Gindling (Universidad de Maryland), Pablo Sauma (Universidad de Costa Rica) y Gloriana Sojo (Inter-American Development Bank) por su asesoramiento y contribuciones. El informe también toma en cuenta los comentarios recibidos por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, así como por los recibidos por los delegados del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE.

Tabla de contenido

| | |
|---|----|
| Siglas y abreviaturas | 7 |
| Resumen ejecutivo | 9 |
| Evaluación y recomendaciones | 11 |
| Capítulo 1. Fuerte desempeño socioeconómico, pero el progreso se estancó recientemente en Costa Rica | 41 |
| 1. La satisfacción de vida es alta pero las brechas en el desempeño económico permanecen..... | 42 |
| 2. La participación de la fuerza laboral está creciendo pero el progreso es desigual..... | 45 |
| 3. Un gran número de trabajadores está mal preparado para nuevas oportunidades de empleo..... | 50 |
| 4. La informalidad dificulta el progreso hacia mejores empleos de calidad..... | 53 |
| 5. La desigualdad y la pobreza son altas pero recientemente mejoraron..... | 59 |
| 6. La inmigración es más alta en Costa Rica que en otros países de la región | 69 |
| <i>Notas</i> | 76 |
| <i>Bibliografía</i> | 77 |

Siglas y abreviaturas

| | |
|------------------|--|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| BFV | Bono Familiar de Vivienda |
| BMC | Base mínima contributiva |
| BP | Banco Popular |
| CAI | Centro de Atención Integral |
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CECUDI | Centro de Cuido y Desarrollo Infantil |
| CEN | Centros de Educación y Nutrición |
| CEN-CINAI | Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral |
| CIDAI | Centros Infantiles de Atención Integral Diurnos |
| CNM | Consejo Nacional de Migración |
| CNS | Consejo Nacional de Salarios |
| COMEX | Ministerio de Comercio Exterior |
| CONAPAN | Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor |
| CONARE | Consejo Nacional de Rectores |
| CST | Consejo Superior del Trabajo |
| CTC | <i>Child tax credit</i> – Deducción reintegrable a la cuota del impuesto de la renta por hijos |
| DESAF | Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| DGME | Dirección General de Migración y Extranjería |
| DGME-NIC | DGME in Nicaragua |
| DHR | Defensoría de los Habitantes de la República |
| DIMEX | Documento de Identidad Migratoria para Extranjeros |
| ECEC | <i>Early childhood education and care</i> – Educación y cuidado de la primera infancia |
| EHPM | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples |
| EITC | <i>Earned income tax credit</i> – Deducción reintegrable a la cuota del impuesto de la renta por trabajo |
| ENAHO | Encuesta Nacional de Hogares |

| | |
|-----------------|---|
| ENHED | Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo |
| EPL | Employment protection legislation – Legislación de protección laboral |
| FCL | Fondo de Capitalización Laboral |
| FODESAF | Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares |
| FSM | Fondo Social Migratorio |
| IDD | <i>OECD Income Distribution Database</i> – Base de Datos de Distribución de Ingresos |
| IMAS | Instituto Mixto de Ayuda Social |
| INA | Instituto Nacional de Aprendizaje |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| INS | Instituto Nacional de Seguros |
| JPJMN | Junta de Pensiones y Jubilaciones Del Magisterio Nacional |
| LAC | <i>Latin America and the Caribbean</i> – América Latina y el Caribe |
| MEP | Ministerio de Educación Pública |
| MITRAB | Ministerio del Trabajo, Nicaragua |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| NEET | <i>Not in employment nor in education or training</i> – Ni trabaja, ni estudia, ni recibe capacitación (Nini) |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PANI | Patronato Nacional de la Infancia |
| PAYG | <i>Pay-as-you-go system</i> – Sistema de reparto |
| PES | <i>Public employment Service</i> – Servicio público de empleo |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PMI | Política Migratoria Integral |
| PROCOMER | Promotora del Comercio Exterior |
| Redcudi | Red Nacional de Cuido |
| RIVM | Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte |
| RNC | Régimen No Contributivo |
| ROP | Régimen Obligatorio de Pensiones |
| SEDLAC | Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe |
| SICREMI | Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas |
| SIEM | Sistema Integrado de Información Estandarizada de Migración |
| SINIRUBE | Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios |
| SIOIE | Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo |
| SIPO | Sistema de Información de la Población Objetivo |
| USD | US dólares |

Resumen ejecutivo

Costa Rica ha registrado muchos logros económicos y sociales y en la actualidad goza de niveles de bienestar similares al promedio de la OCDE. Los logros de Costa Rica incluyen uno de los más altos indicadores de salud en América Latina; acceso casi universal a servicios de salud, pensiones y educación primaria y bajos niveles de pobreza extrema. Este progreso social es el resultado del contrato social de Costa Rica que se remonta a 1940 y que incluye una historia de protección social y laboral.

A pesar de este marco favorable de políticas, aún persisten muchos retos. En particular, las oportunidades de empleo siguen siendo reducidas entre grupos sub representados incluyendo personas poco calificadas, mujeres, jóvenes y migrantes. A pesar de recientes mejoras, la desigualdad y la pobreza siguen siendo altas y los mecanismos de redistribución han sido demasiado débiles para reducirlos adecuadamente. La ausencia de capacidades adecuadas de una buena parte de la fuerza laboral y la proporción relativamente alta de la informalidad en el mercado de trabajo han impedido tanto la transición a empleos más productivos como mejor pagados y de mejor calidad. Además, el diálogo social entre patronos y empleados está fragmentado y esto puede ser una barrera para mejorar las condiciones de trabajo y retrasar muchas de las reformas que tan urgentemente se necesitan.

Se requiere un fuerte conjunto de reformas en materia de políticas laborales, sociales y migratorias para responder mejor a los retos tecnológicos y de globalización, minimizando al mismo tiempo los costos de transición que Costa Rica enfrenta a medida que avanza hacia una ruta más alta y más sostenible en pro de lograr un crecimiento inclusivo.

Por lo tanto, la OCDE recomienda que los encargados de políticas en Costa Rica:

- Fortalezcan el diálogo social y garanticen la protección de los derechos de los trabajadores aumentando la capacidad del departamento de inspección del trabajo para aumentar el cumplimiento de la legislación laboral y acordar un rol más fuerte al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

- Reactivar las propuestas para introducir un Consejo Económico Social con el objeto de promover el diálogo y las consultas del gobierno con patronos y sindicatos así como continuar los esfuerzos para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y promover la regularización de los migrantes.
- Seguir mejorando los resultados de empleo para mujeres con un particular énfasis en i) aumentar el suministro de servicios de guardería financiados públicamente para facilitar la participación femenina en el mercado laboral; ii) reducir la cantidad de mujeres que no tienen empleo, educación o capacitación; iii) ayudar a mujeres del sector informal a encontrar empleos en la economía regular; y iv) atender las necesidades de las mujeres migrantes.
- Introducir programas para mejorar los programas de capacitación determinados por la demanda incluyendo esfuerzos tendientes a promover la educación dual como una forma de ampliar las oportunidades de capacitación en el trabajo.
- Desarrollar y mejorar la capacidad del servicio público de empleo para acelerar el proceso de equiparación laboral y satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables con problemas de empleo.
- Aumentar la capacidad del sistema fiscal para reducir la desigualdad de los ingresos. En particular, pasar gradualmente parte del financiamiento de los programas de atención médica y selectivos/contra la pobreza de las contribuciones del Seguro Social a los impuestos generales. Reducir las exoneraciones fiscales para mejorar la recaudación de impuestos y la redistribución de ingresos.
- Abordar la pobreza infantil introduciendo deducciones reintegrables por hijos a la cuota del impuesto sobre la renta, transferencias sociales en efectivo o instrumentos similares para diferenciar la carga fiscal neta de las familias con y sin hijos.

Evaluación y recomendaciones

Hacer una transición exitosa hacia una sociedad más inclusiva

Costa Rica es un país de renta media alta en América Central con una población de aproximadamente 4.8 millones y un PIB per cápita de 15.337 (USD PPP, 2015). Comparado con los países centroamericanos vecinos y otros países latinoamericanos, Costa Rica es bien conocida por su estabilidad política y su progreso social. El país no tiene ejército y tiene el más largo periodo ininterrumpido de gobierno democrático de América Latina desde 1948.

El rendimiento socioeconómico de Costa Rica ha sido impresionante

El progreso social de Costa Rica ha sido impresionante no sólo con respecto a otros países de la región, sino también comparado con una serie de países de la OCDE que tienen una renta más alta. Los indicadores de salud son comparables o están incluso por encima del promedio de la OCDE. La esperanza de vida está a nivel de la OCDE y, según el Índice para una Vida Mejor de la OCDE 2014, Costa Rica tiene uno de los niveles de satisfacción de vida más altos del mundo: únicamente Dinamarca y Suiza están por encima de Costa Rica. El fuerte desempeño de los resultados sociales está respaldado por fundamentos de políticas que se destacan en relación con otros países de la región. El contrato social de Costa Rica se remonta a los años 40 e incluye el acceso casi universal a los servicios de salud y pensiones por medio de un sistema de Seguro Social completo manejado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Los migrantes, independientemente de su condición tienen acceso a servicios de salud de emergencia y, en el caso de los niños, a educación primaria y secundaria. El código de trabajo está consagrado en la Constitución de 1949 e incluye disposiciones en contra de la discriminación, un sistema de pago de cesantía y salarios mínimos nacionales.

En los últimos 15 años hasta el 2015, Costa Rica disfrutó de un sólido crecimiento económico, promediando 4% anual, por encima de los promedios de América Latina (3.8%) y del área de la OCDE. Desde mediados de los años 80, la economía de Costa Rica pasó de una economía dominada por

productos agrícolas tropicales tradicionales a una estructura más diversificada incluyendo exportaciones y mano de obra calificada. Esta transformación estructural así como la diversificación ayudaron al país a soportar los efectos de la crisis económica global: después de la fuerte desaceleración del 2009, la economía se recuperó rápidamente y demostró ser resiliente incluso cuando el crecimiento estaba perdiendo ímpetu en América Latina y el Caribe como resultado de la reducción de los precios del petróleo y de las materias primas y del menor crecimiento en China.

Pero el progreso se ha estancado en los últimos años y han surgido desafíos a lo largo de varias dimensiones del mercado laboral y social

A pesar de su sólido desempeño, Costa Rica aún tiene un largo camino que recorrer para alcanzar el nivel de vida promedio de la OCDE. Con un PIB per cápita en 42% del promedio de OCDE en 2015, Costa Rica se ubica por debajo de México (47%) y muy por debajo de Chile (63%). En los próximos años se necesitan tasas sostenidas y fuertes para converger hacia el nivel de vida de los países de la OCDE.

La pobreza sigue siendo elevada y no ha bajado en línea con el crecimiento económico

Costa Rica enfrenta además un persistente problema de pobreza relativa y desigualdad. A pesar de que la incidencia de la pobreza absoluta (medida por lo general usando un umbral de 1,9, 2,5 o 4 USD por día) es baja en Costa Rica y menor que en la mayoría de los países de América Latina, otros indicadores de distribución del ingreso sugieren un riesgo de dificultad material. La pobreza relativa, tal y como la mide comúnmente la OCDE – definida como hogares que ganan menos de la mitad del ingreso mediano (típico) del país– es superior que en cualquier país de la OCDE y casi el doble del promedio de la OCDE. La pobreza relativa no se ha reducido a pesar del sólido crecimiento económico de años recientes. Actualmente la tasa oficial de pobreza, con base en un umbral absoluto es más o menos la misma de hace una década, aunque que el ingreso disponible de los hogares creció casi un 60% en el periodo. La pobreza se concentra entre las familias más numerosas, especialmente las que tienen niños. Los hogares con mujeres cabeza de familia y adultos mayores también enfrentan altos riesgos de pobreza.

La desigualdad de ingresos es muy alta y sigue creciendo

La desigualdad de los ingresos aumentó drásticamente en Costa Rica durante la última década, lo cual hizo que el país pasara de ser uno de los países con la menor desigualdad en América latina – posición que tuvo durante

casi toda la segunda mitad del Siglo XX – al promedio de la región en años más recientes. Según la *Base de Datos de Distribución de Ingresos (IDD) de la ODCE*, el coeficiente Gini en Costa Rica (0,49) es aproximadamente una vez y media el promedio de la OCDE (0,32). En 14,6, la relación entre el 20% superior e inferior es más de dos veces y media el promedio de OCDE (5,4). Si bien en la mayoría de los países latinoamericanos la desigualdad cayó fuertemente en los años 2000, en Costa Rica la desigualdad aumentó considerablemente entre 2005 y 2013, después de caer a principios de los años 2000. Desde el 2014 la desigualdad de los ingresos ha disminuido ligeramente.

La desigualdad aumentó debido a que los salarios de los trabajadores calificados y las pensiones contributivas crecieron más rápido que otras fuentes de ingresos. Las disparidades salariales aumentaron a causa de un aumento en la prima salarial de educación, impulsada por un desajuste entre la demanda y la oferta de calificaciones en el mercado laboral (véase la sección siguiente).

Las pensiones contributivas también han contribuido al aumento de la desigualdad en los ingresos, ya que el derecho depende del historial de contribuciones. Las historias contributivas están relacionadas con ingresos y carreras largas y estables en los empleos del sector formal, donde tienden a concentrarse gran parte de los trabajadores altamente calificados y bien remunerados. La desigualdad de las pensiones contributivas se exagera aún más a causa de los regímenes especiales de pensión, fuera del sistema de seguro social, que son excesivamente generosos y únicamente accesibles a una minoría privilegiada. En años recientes, las pensiones y las pensiones contributivas se tornaron aún más concentradas en la parte superior de la distribución de la renta y actualmente son el mayor factor de desigualdad después de los salarios de los trabajadores calificados.

El desempleo es históricamente alto e importantes grupos demográficos están rezagados en el mercado laboral

La utilización de mano de obra es aun relativamente baja en Costa Rica con oportunidades de trabajo limitadas para grupos poblacionales clave. Aunque la participación de la fuerza laboral femenina ha aumentado en las últimas dos décadas, al 47%, la tasa de empleo femenino está 27 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres y muy por debajo del promedio de OCDE que es de 62%. Al mismo tiempo, el acceso a trabajos sigue siendo difícil para muchos jóvenes en Costa Rica. Casi el 20% de los jóvenes, por diversas razones, ni trabaja ni estudia ni recibe capacitación (Nini). La tasa de Ninis en Costa Rica es 3,5 puntos porcentuales superior al promedio de OCDE y representa particularmente

problemas severos para grupos sociales desfavorecidos en Costa Rica. Por ejemplo, uno de cada tres jóvenes de familias con bajos ingresos no trabaja ni estudia. Considerando la población joven de Costa Rica, las barreras al empleo de los jóvenes son particularmente perjudiciales para el crecimiento futuro y la cohesión social.

Una fracción significativa de trabajadores se encuentra atrapada en empleos de baja productividad y bajos salarios con malas condiciones de trabajo. Con un 30% del empleo total, el sector informal es menor que en otros países de América Central y América Latina, como México (55%) y Argentina (47%), pero sigue siendo alto según los estándares de la OCDE. Mujeres, jóvenes, trabajadores poco calificados e inmigrantes están sobre representados tanto en el sector informal como en ocupaciones con remuneraciones bajas. La informalidad disminuyó constantemente durante la última década y media, pero las reducciones han llegado a un punto muerto desde la crisis financiera mundial. El desempleo se duplicó en el mismo periodo alcanzando una tasa del 10%, muy por encima de los valores históricos y superior al promedio de la OCDE. El aumento del desempleo refleja en parte las pocas capacidades de la fuerza laboral para asumir las nuevas oportunidades de empleo que se están creando en los sectores de alto valor como lo son electrónica, dispositivos médicos, TI y servicios financieros.

Más de la mitad de la población adulta no está suficientemente calificada para acceder a empleos de buena calidad. En parte se trata de un efecto a largo plazo de la crisis de la deuda de 1982 que condujo a una profunda recesión en Costa Rica y a recortes en el gasto en educación pública. Además un gran número de familias envió a sus hijos adolescentes a trabajar para salir de las dificultades económicas dejando a toda una generación con serias dificultades para acceder a la educación secundaria. La proporción de trabajadores de 25 a 64 años que poseen por lo menos un diploma de educación diversificada (39%) es menor que en todos los países de la OCDE, con excepción de México y Turquía. El nivel educativo entre las cohortes más jóvenes es mayor, pero los recursos dedicados a la educación secundaria son aún más bajos en Costa Rica que en muchos otros países de la OCDE, lo cual es un indicio de que se puede seguir mejorando. Las altas tasas de deserción escolar son otro factor que mantiene bajos los logros educativos en Costa Rica, reduciendo los retornos sociales a la inversión en educación.

Las reformas políticas e institucionales pueden facilitar una transición más fluida a un mercado laboral más inclusivo

Las reformas del mercado laboral ayudarán a promover una economía inclusiva y más dinámica que responda de mejor manera a las oportunidades y retos tecnológicos y de globalización a fin de crear más y mejores trabajos en Costa Rica. *Primero*, es necesario combinar la adaptabilidad del mercado laboral con una mayor seguridad del empleo. Costa Rica necesita promover un dialogo social más fuerte para favorecer mejores condiciones de trabajo pero también para diseñar e implementar políticas del mercado laboral de forma oportuna. A este fin, las reformas del mercado laboral aprobadas en 2016 que fortalecen las relaciones laborales son bienvenidas. *Segundo*, Costa Rica debe de tomar medidas adicionales para remover las barreras existentes para la participación de la fuerza laboral y acceso a trabajos formales de los grupos que están sub representados.

Mejorar el balance entre la flexibilidad del mercado laboral y la seguridad del empleo

La legislación de protección del empleo para trabajadores con contratos regulares en Costa Rica es una de las menos estrictas en los países de la OCDE y de América Latina a pesar de las recientes reformas [*Reforma Procesal Laboral*] que pretende dar a los trabajadores una mayor protección. Esto se atribuye en gran medida a las regulaciones relativamente permisivas sobre los periodos de preaviso y ausencia de regulaciones especiales contra despidos colectivos. Si bien esto puede afectar el riesgo de desempleo incluso entre trabajadores del sector formal, también favorece la creación de empleo formal. Por lo tanto, Costa Rica necesita aprovechar las palancas políticas que ayudan a los trabajadores a navegar por un mercado laboral flexible de manera tal que desbloquee el potencial de un crecimiento sostenido de los salarios y la productividad y fomente la creación de empleo de buena calidad. Esto puede lograrse mediante la mejora de las políticas existentes del mercado laboral, muchas de las cuales se remontan en el tiempo y ya no son eficaces en una economía dinámica, orientada a la exportación, con poca estabilidad laboral y sesgada hacia trabajadores alta y técnicamente calificados.

Apoyo al ingreso para protección contra nuevos riesgos en el mercado laboral

Un alto nivel de desempleo es un fenómeno nuevo en Costa Rica y las instituciones existentes no están bien equipadas para abordar los costos sociales e individuales del desempleo. El principal instrumento de protección al desempleo es el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) que se financia únicamente por medio de contribuciones del patrono. A pesar de que el

objetivo del FCL es que funcione como un esquema de seguro de desempleo, en la práctica, no es un medio efectivo de brindar apoyo de ingresos ante la pérdida de trabajo. Los ahorros del FCL se pueden retirar cada cinco años y la amplia mayoría de trabajadores (90%) así lo hace, limitando de esta forma el monto disponible para los trabajadores en caso de desempleo. Adicionalmente el monto del pago es demasiado pequeño: si un empleado ha trabajado sin interrupción para el mismo patrono durante cinco años, los derechos equivalen a poco más de un mes de salario. Esto es claramente insuficiente para brindar apoyo del ingreso a trabajadores y sus familias durante un período de desempleo prolongado.

Entre los países de la OCDE, el sistema de cuentas individuales en Chile brinda un ejemplo particularmente relevante de los problemas que surgen en el contexto de fortalecimiento del apoyo del ingreso para el desempleado, al mismo tiempo que maximiza los incentivos para búsqueda de trabajo y minimiza el riesgo moral, y las opciones para abordarlos. Sin embargo, un problema importante con las cuentas de ahorros es que no permiten la agrupación de riesgos y no tienen ningún impacto en la redistribución. Con el tiempo, Costa Rica deberá considerar agregar una característica de redistribución al FCL, como por ejemplo el fondo de solidaridad de Chile, para apoyar a trabajadores cuyos saldos de cuenta son demasiado bajos para brindarles un apoyo adecuado de ingresos durante los períodos de desempleo. Una opción más ambiciosa es desarrollar un esquema de seguro de desempleo derivado de las fortalezas de los esquemas de seguro de desempleo en una serie de países de la OCDE incluyendo; i) restricciones en cuanto a retiros hasta el evento de desempleo, ii) programas de pago para distribuir beneficios durante varios meses, y iii) un aumento en el monto depositado en las cuentas de FCL (por ejemplo por medio de contribuciones de los empleados y del estado) para ampliar la cobertura y el nivel de apoyo del ingreso.

Adaptar el salario mínimo para beneficiar a más trabajadores

Costa Rica depende en gran medida de los salarios mínimos legales como instrumento para proteger a los trabajadores contra el riesgo de pobreza laboral y salvaguardar las normas laborales mínimas. Esto consiste en un sistema de niveles múltiples de salarios mínimos legales, con 24 mínimos que difieren por ocupación y nivel de competencias. En teoría, estos mínimos se aplican sólo a los empleados de las empresas del sector privado, que representan alrededor del 85% del empleo total. El salario mínimo más bajo en este sistema multinivel como proporción del salario mediano es más alto en Costa Rica que en casi todos los países de la OCDE.

Al mismo tiempo el no cumplimiento es alto, especialmente en el sector informal y muchos trabajadores no se benefician de estos salarios mínimos

relativamente altos. Casi una cuarta parte de los trabajadores del sector privado (25% en el sector formal y 60% en el informal) ganan menos del salario mínimo más bajo, entre ellos aquellos que más se beneficiarían, incluyendo jóvenes, mujeres y los de zonas rurales que están sobre representados. Inmigrantes, personas con discapacidad, y trabajadores de la agricultura, construcción y servicio doméstico son también grupos frecuentemente afectados por el no cumplimiento de las regulaciones del salario mínimo.

Mejorar la cobertura y el cumplimiento de la legislación de salario mínimo debería ser una prioridad clave para Costa Rica, especialmente dado la muy baja cobertura de convenciones colectivas del sector privado. El progreso para fortalecer el cumplimiento tiene que ser parte de una estrategia exhaustiva contra la informalidad (como se menciona más adelante), pero también se requieren inspecciones de trabajo más efectivas y más intensas en actividades formales e informales. Aprovechando la exitosa campaña de salarios mínimos en el 2010 y en 2013 que condujo a un pequeño pero notorio aumento en cumplimiento, Costa Rica deberá invertir más en promover la concientización de los estándares mínimos.

No obstante, la complejidad del sistema actual de salario mínimo es uno de los factores que impiden el progreso hacia la transparencia y la concientización. Hasta 1987, había múltiples salarios mínimos para más de 520 diferentes categorías de ocupación e industria. Las simplificaciones graduales de las categorías de salario mínimo por parte del Consejo Nacional de Salarios con el tiempo dieron como resultado 24 salarios mínimos diferentes que existen hoy en día. Pero este número es aún alto en comparación internacional y demasiado alto a la luz del tamaño del mercado laboral de Costa Rica. Para facilitar la aplicación y centrar la política en los trabajadores de salarios más bajos al mismo tiempo que se promueve el dialogo social y la convención colectiva para diferenciar los salarios por encima de los mínimos legales según sea necesario, Costa Rica debe continuar sus esfuerzos para simplificar más el sistema de salario mínimo.

Al igual que en otros países, los salarios mínimos relativamente altos en Costa Rica pueden dificultar las contrataciones en el sector formal de grupos vulnerables incluyendo jóvenes y trabajadores poco calificados. Además, un salario mínimo legal generoso puede también contribuir a la alta participación de Costa Rica en el trabajo no declarado. Por lo tanto, hay importantes ventajas y desventajas entre apoyar a aquellos que están en empleos del sector formal relativamente estables y aliviar la pobreza entre las familias trabajadoras más vulnerables. Dichas desventajas y ventajas pueden ser particularmente pronunciadas en el contexto del muy heterogéneo mercado laboral y de la alta tasa de informalidad en Costa Rica. El ajuste posterior del salario mínimo debe ir acompañado de una

simplificación del sistema y una reducción significativa del nivel de no cumplimiento. Los aumentos de salario mínimo deben establecerse con cuidado para desalentar el empleo informal y evitar el riesgo de que los trabajadores jóvenes y poco calificados salgan de sus puestos de trabajo.

De manera más general, Costa Rica debe fortalecer el rol del Consejo Nacional de Salarios a fin de garantizar ajustes regulares en los salarios mínimos con base en una información precisa, actualizada e imparcial, que represente los puntos de vista de los patronos y de los representantes de los trabajadores. Un proceso transparente y exhaustivo del ajuste de salario mínimo es vital para garantizar que los salarios evolucionen en línea con el mercado laboral, las condiciones económicas y la productividad. El Consejo Nacional de Salarios debe producir estimados regulares de no cumplimiento para informar a los encargados de políticas, a los interlocutores sociales y el debate público.

Fortalecer el diálogo social y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores

Si bien Costa Rica se caracteriza por una estabilidad política y social, el dialogo social entre patronos y empleados permanece fragmentado y es débil. Como resultado, el desarrollo de nuevas políticas y su implementación por lo general se retrasa, tal y como lo ilustran las nuevas reformas laborales que tardaron más de diez años en convertirse en ley. Además, frente a la alta y creciente desigualdad de los ingresos y a las elevadas tasas de no cumplimiento de la legislación laboral, la representación efectiva de los trabajadores por parte de los sindicatos y una convención colectiva que funcione bien, puede aumentar los ingresos de los trabajadores y mejorar las condiciones laborales para todos los trabajadores al mismo tiempo que toma en cuenta las condiciones económicas específicas de las empresas, las del sector y las geográficas.

Sin embargo, el diálogo social es muy limitado en el sector privado: la sindicalización es inferior al 1% (2015), frente al 30% del sector público, a pesar de que Costa Rica ha ratificado las convenciones centrales de la OIT que garantizan el derecho de los trabajadores a organizarse y formar un sindicato. Las convenciones colectivas también son limitadas, reflejando la debilidad de los sindicatos.

La baja densidad sindical se debe en parte a una característica única de la legislación costarricense que permite la formación de los llamados Solidaristas, además de los sindicatos. Los trabajadores son libres de pertenecer a ambas organizaciones. Los Solidaristas están formados por trabajadores de un negocio o de una empresa; son administrados por una junta directiva constituida exclusivamente de miembros y elegida

directamente por los trabajadores. Son financiados por contribuciones mensuales de la empresa y de los trabajadores; parte de las contribuciones de estos últimos se utiliza para cubrir pagos de cesantía a los trabajadores cuando salen de la empresa, independientemente de la razón de la separación del trabajo, brindando por lo tanto un incentivo financiero fuerte a los trabajadores para que se unan a las asociaciones.

A los solidaristas se les prohíbe negociar salarios y condiciones laborales. Sin embargo, hay algunos indicios de que han desafiado el rol de los sindicatos en la representación de los derechos del trabajador. El desarrollo de los sindicatos se ha visto limitado por una combinación de: i) disposiciones jurídicas sobre el derecho a huelga, ii) resistencia de los patronos, y iii) un sistema jurídico lento e ineficiente para proteger los derechos laborales.

Como parte de su esfuerzo por desarrollar relaciones laborales más efectivas, el gobierno ha introducido importantes reformas para aumentar aún más la representación de los sindicatos y promover la convención colectiva. Cabe destacar que el número de trabajadores necesario para iniciar una huelga se redujo del 60% de los empelados al 35%, lo cual está más acorde con los principios de la OIT. En virtud de la nueva reforma laboral, los patronos se enfrentarán a restricciones más estrictas de su capacidad para sancionar a los empleados que participen en huelgas ilegales, mientras que los empleados verán un proceso expedito para iniciar una huelga legal en caso de incumplimiento del código laboral por parte del patrono (por ejemplo, con respecto al pago de salario mínimo o de horas extra).

Finalmente, la reforma simplificará los procedimientos laborales para acortar el tiempo que se requiere para resolver conflictos relativos a actos de discriminación anti sindicatos o interferencia. Hasta ahora, los retrasos en los procesos judiciales relacionados con prácticas laborales desleales y violaciones de los derechos laborales y sociales pueden durar hasta ocho años antes de su conclusión. Por lo tanto, procesos judiciales más rápidos podrían fomentar una mayor sindicalización en el sector privado.

Todas las iniciativas anteriores van en la dirección correcta para promover la negociación colectiva y crear un entorno más claro y menos conflictivo para el diálogo social. Sin embargo, será necesario un mayor liderazgo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) así como un departamento de inspección del trabajo bien dotado para aplicar y aprovechar plenamente las ventajas de las reformas anteriormente mencionadas. El gobierno también deberá considerar nuevas medidas para promover el diálogo y la consulta con patronos y sindicatos así como para fortalecer la confianza entre los interlocutores sociales. Por ejemplo, el gobierno debe reconsiderar establecer un Consejo Económico y Social tal y

como se propuso en el 2003 para discutir las relaciones laborales y económicas a un nivel más alto dado el desequilibrio entre las asociaciones solidarias y los sindicatos en Costa Rica.

Reducción de barreras para el empleo formal

El sistema de impuestos sobre el trabajo de Costa Rica dificulta significativamente la participación en el mercado de trabajo formal, especialmente para trabajadores poco calificados y jóvenes. La tasa impositiva de la nómina de seguro social total es de 36.5%, muy por encima del promedio de la OCDE (27.2%). Las cargas patronales son especialmente altas (26.33%) haciendo con que los costos laborales no salariales en Costa Rica sean más altos que la mayoría de los países de la OCDE y casi 9 puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE. Una tasa tan alta hace subir el costo del empleo formal, haciendo más atractivo contratar o trabajar informalmente. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países de la OCDE, una de las razones de las altas cargas sociales es que Costa Rica las utiliza como impuestos a la nómina (es decir, impuestos pagados por patronos que no dan derecho a prestaciones sociales). Más de un tercio de las contribuciones patronales se destinan a financiar programas no contributivos de lucha contra la pobreza, capacitación e incluso la capitalización de un banco público, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC).

Mientras que los ingresos de políticas sociales dependen excesivamente de las cotizaciones sociales, otras fuentes de impuestos (por ejemplo el IVA y el impuesto sobre la renta) están subutilizados con una base fiscal reducida y tasas impositivas bajas. El financiamiento de los programas sociales no contributivos y de atención médica deberían pasar gradualmente de las contribuciones del Seguro Social a otras fuentes más progresivas y/o producir menos distorsiones en el mercado laboral (por ejemplo, impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos indirectos) (ver adelante).

Las contribuciones sociales son un problema particular en el contexto del trabajo a tiempo parcial. No existe régimen de contribución social para trabajadores a medio tiempo y la base mínima contributiva (BMC) es la misma independientemente de los niveles de ganancia y horas de trabajo. Los trabajadores de medio tiempo pueden por lo tanto estar sujetos a cargas de contribución extremadamente altas relativas a sus ganancias. Además de las altas tasas de contribución social, la base mínima contributiva fija desalienta la formalización de pequeñas empresas, así como para mujeres y jóvenes, que desproporcionadamente trabajan a tiempo parcial. De hecho, la base mínima contributiva ha estado aumentando en años recientes para apoyar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Desde el 2014, la base mínima contributiva se estableció como un porcentaje del salario mínimo,

aumentando con el tiempo y para llegar al 100% del salario mínimo para octubre del 2019. El aumento de la base mínima contributiva sin reforzar el cumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo y sin permitir que la base mínima contributiva varíe con las horas de trabajo reduce aún más los incentivos para el empleo formal, con consecuencias adversas tanto para los trabajadores como para las finanzas públicas. El gobierno de Costa Rica podría considerar la posibilidad de abordar el efecto distorsionador de la base mínima contributiva, ya sea eliminándolo o introduciendo una base de cotización mínima por hora para los trabajadores a tiempo parcial.

Aplicación de las regulaciones laborales: fortalecimiento del rol de la inspección del trabajo

Abordar la alta informalidad, el cumplimiento de la aplicación de los salarios mínimos y exitosa implementación de las nuevas reformas laborales depende de la capacidad de supervisar, investigar y sancionar las infracciones de las regulaciones laborales en el lugar de trabajo. Los servicios de inspección laboral están bajo el MTSS que no cuenta con suficientes recursos para desempeñar eficazmente su función. Los inspectores carecen de recursos básicos: falta de mapas para mostrar las ubicaciones de las empresas, automóviles y TI limitan las inspecciones a las grandes empresas únicamente, perdiendo el grueso de las empresas de tamaño mediano, que han aumentado en número con el cambio estructural en la economía.

Reconociendo estos retos, el presupuesto de la oficina de inspección del trabajo aumentó en los últimos años. Sin embargo, un problema importante es que, a diferencia de sus contrapartes del seguro social, las multas y sanciones contra las violaciones de las regulaciones laborales pueden ser impuestas por los tribunales laborales y no por los inspectores de trabajo. El proyecto de ley (No. 19130) (iniciado en 2014) que propone otorgar a los inspectores mayores poderes es bienvenido y debería convertirse en una alta prioridad. En el futuro, las autoridades deben garantizar que las sanciones impuestas por infracciones a las regulaciones laborales sean lo suficientemente elevadas como para disuadir. Finalmente, mejorar la coordinación entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) puede mejorar la aplicación de las normas laborales. Actualmente, si los inspectores de seguro social encuentran violaciones a cualquier otra parte de la legislación laboral no están obligados a informar al MTSS.

Activar a los trabajadores hacia trabajos más productivos y de mejor calidad

Para muchos costarricenses, aprender nuevas habilidades será necesario para aprovechar nuevas oportunidades de empleo. Considerando las bajas tasas de empleo y las altas tasas de informalidad se requieren políticas activas del mercado laboral para satisfacer las necesidades de diversos grupos que abarcan no sólo a las personas desempleadas sino también a los trabajadores informales y a los inactivos.

Los servicios de colocación y de intermediación son incipientes

El Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) entró en operación en el 2009 con objetivo de proporcionar servicios públicos de empleo (SEP) y mejorar la coordinación con el sistema de capacitación y educación vocacional. Los servicios de empleo se proporcionan a través de un sistema automatizado de búsqueda de empleo por medio de la herramienta en línea conocida como Busco Empleo. Esta herramienta ha servido para llegar a más personas y crear protocolos de registro comunes. Pero brinda poco apoyo a los grupos con bajos niveles de empleabilidad que pueden enfrentar múltiples y severas barreras y que necesitan más apoyo personalizado. Mejorar la prestación de los servicios de empleo y asesoría vocacional para los trabajadores en puestos de trabajo de baja productividad o grupos desfavorecidos requerirá aumentar la capacidad de un apoyo individual efectivo.

También se necesitan esfuerzos adicionales para fortalecer la coordinación interinstitucional con el objeto de evitar la dispersión de recursos limitados y captar una mayor proporción de grupos que necesitan apoyo para empleo. Actualmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene una función reguladora en la gestión SIOIE, pero la herramienta del portal de trabajo y las actividades de colocación son responsabilidad del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y del Ministerio de Educación Pública (MEP) que continúan operando de acuerdo con sus propias prioridades individuales y planes de gastos institucionales. Es importante destacar que los servicios de empleo fragmentados hacen difícil que los diferentes grupos vulnerables naveguen por el sistema y busquen servicios orientados al empleo. Costa Rica podría aprovechar las experiencias de los países de la OCDE que han reformado e integrado parcial o totalmente su oferta de servicios de empleo a través de instituciones en grupos de población, incluyendo los que reciben asistencia social. Un sistema integrado de apoyo al empleo debe ser particularmente relevante para los grupos grandes de beneficiarios de asistencia social que están bajo la responsabilidad del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), donde las estrategias para sacar a estos grupos de la

pobreza parecen tener únicamente un enfoque de empleo muy limitado. El establecimiento de una ventanilla única, tal como se observa en muchos países de la OCDE, puede por lo tanto ayudar a las personas con necesidad de apoyo a navegar mejor en el sistema y a buscar servicios orientados al empleo que sean adecuados para ellos.

Ampliar y mejorar la focalización de los programas activos del mercado laboral

En los últimos años se ha incrementado el financiamiento de algunos programas del mercado laboral y se han lanzado nuevas iniciativas, incluyendo *Mi Primer Empleo* en 2015. A pesar de la creciente atención para fortalecer la empleabilidad de la población en edad laboral de Costa Rica y la baja tasa de empleo de Costa Rica, el gasto destinado a los servicios públicos de empleo asciende a solo el 0,2% de PIB, más o menos la mitad del promedio de la OCDE. Los fondos destinados a los servicios de empleo público y las políticas activas del mercado laboral deberían aumentarse a mediano plazo. Esto es particularmente importante considerando vincular el sistema de apoyo social con el empleo que ayudará a las personas inactivas a encontrar su camino de vuelta al mercado laboral. De particular relevancia es el caso de Turquía, que en los últimos años ha ampliado significativamente el alcance de sus políticas de activación, mucho más modestas que las de muchos otros países de la OCDE, con el fin de orientar a todos los que no forman parte del sector formal.

Sin embargo, aumentar solo el gasto no será suficiente para integrar a los grupos desfavorecidos en el mercado laboral. Muchos de los programas tienen grupos meta que se traslapan y las intervenciones no están bien coordinadas, reduciendo su efectividad y haciendo que el sistema sea más caro en general. Los sistemas iniciales de evaluación de la empleabilidad y de elaboración de perfiles deberían utilizarse para determinar quién puede trabajar y el grado de preparación para el trabajo y las necesidades especiales de las personas que pueden trabajar. Además para apoyar la implementación de éstas y futuras iniciativas, se debería establecer una cultura de evaluación sistemática de los programas activos del mercado laboral. Se necesitan cuidadosas evaluaciones de los diferentes programas, especialmente en vista de los recursos limitados y deben de acompañar su implementación desde el principio. El éxito de los programas de monitoreo también brindará mejor valor para el dinero ya que los recursos generales se expandirán a mediano plazo.

Desarrollar las habilidades de la fuerza laboral para obtener beneficios de nuevas oportunidades

Aumentos de la retención y graduación de escuelas secundarias

Las deserciones de la educación secundaria son una de los mayores retos de política en Costa Rica. El gobierno ya está haciendo importantes esfuerzos a nivel de la inclusión, especialmente por medio de *Avancemos* – el programa condicional de transferencia de efectivo que ha aumentado los niveles de retención y la reintegración al sistema educativo formal de los adolescentes y jóvenes (hasta 21 años de edad) de hogares desfavorecidos. Se debe aumentar el financiamiento para expandir la cobertura de la población meta. Es necesario difundir más información acerca de los regresos a la educación, ya que los jóvenes adultos de hogares pobres tienen una exposición limitada en sus familias y comunidades a modelos educativos más exitosos. Finalmente, Avancemos se podría combinar con apoyo adicional para abordar una serie de problemas como lo son la salud y la vivienda que podrían ser obstáculos para asistir a la escuela.

De manera más general, se necesitará un conjunto más amplio de mejoras dado el rango de desafíos que enfrenta el sistema educativo en Costa Rica. Esto incluye abordar la escasa calidad de la enseñanza y la falta de recursos educativos básicos, incluyendo equipos y materiales educativos, especialmente en las escuelas desfavorecidas. Costa Rica debe establecer una estrategia permanente y sostenible dirigiendo diferentes tipos de recursos educativos a las escuelas con mayores necesidades.

El saber basado en el trabajo y el aprendizaje siguen estando subdesarrollados

Otra forma de frenar el abandono escolar temprano y de abordar el alto desempleo de los jóvenes es reforzar la ruta técnica vocacional. Esto ha demostrado ser una herramienta eficaz en todos los países de la OCDE para mejorar los resultados educativos y la empleabilidad, especialmente cuando los programas vocacionales están diseñados y funcionan en respuesta a las necesidades del mercado laboral. Costa Rica está analizando la introducción de un sistema dual en la educación vocacional. Sin embargo, las propuestas han sido rechazadas por muchos actores, incluyendo los sindicatos de maestros y el Ministerio de Educación Pública (MEP). Entre las razones se incluyen las posibles pérdidas de trabajo de los docentes y los temores de perder estudiantes de 15 y 17 años del sistema escolar con el objeto de recibir un ingreso por medio del sistema de formación dual. Las autoridades deberían facilitar más información sobre los beneficios de la educación vocacional para acelerar el proceso de reforma.

Vincular la capacitación con las necesidades del mercado laboral y enfocarse en los sectores más vulnerables

Se necesitan varias reformas para el que el principal proveedor de capacitación, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se asegure de que los diferentes clientes dispongan de una capacitación de buena calidad. *Primero*, debería buscarse una cooperación más estrecha con los interlocutores sociales proporcionando a los patronos, por ejemplo, incentivos para participar más estrechamente en el desarrollo de la capacitación determinada por la demanda. *Segundo*, fomentar relaciones más fuertes con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Educación (MEP) para determinar y alinear mejor la oferta y demanda laboral. Por último, la cartera de opciones de capacitación debe diversificarse para satisfacer las necesidades de los grupos desfavorecidos. Muchos de los adultos que no completaron la educación secundaria necesitan habilidades básicas como alfabetización, matemáticas e inglés, como pasos para la capacitación técnica y aceptación de empleos en el sector formal.

Reforzar las políticas sociales para un crecimiento inclusivo

La redistribución del ingreso es demasiado débil para reducir la desigualdad

Los impuestos y las transferencias en efectivo prácticamente no tienen impacto para reducir la desigualdad de ingresos en Costa Rica – al menos antes de considerar el valor imputado de los servicios públicos. Medido por el coeficiente Gini, los impuestos y las transferencias en efectivo reducen la desigualdad de ingresos tan sólo en un 4,7%, en línea con otros países de América Latina (por ejemplo, 6% en Chile y 3% en México), pero en marcado contraste con el promedio de la OCDE (alrededor de un tercio). Por otra parte, se estima que los servicios públicos reducen la desigualdad de ingresos en un 18%, casi tanto como se estima para el promedio de la OCDE (20%).

El sistema tributario costarricense depende en gran medida de los impuestos con baja capacidad de redistribuir ingresos, tales como impuestos a bienes y servicios (40% de los ingresos totales) y contribuciones al seguro social (39% de los ingresos totales). El impuesto sobre la renta de las personas físicas representa sólo el 6% de los ingresos tributarios totales – el promedio de la OCDE es de 25%. La capacidad del impuesto de la renta personal para aumentar los ingresos y redistribuir los ingresos se erosiona por la alta exoneración. En Costa Rica, las ganancias inferiores a 1,70 veces el salario promedio están exentas de impuestos. En promedio, en la OCDE,

la exoneración fiscal se detiene en 0,29 veces el salario promedio. Por otra parte, el empleo y los ingresos de las empresas personales se gravan por separado, lo que crea un fuerte incentivo para que los trabajadores se beneficien dos veces de la exoneración fiscal dividiendo sus ingresos entre el empleo y el ingreso por cuenta propia.

Costa Rica debe adoptar medidas para aumentar la capacidad del sistema tributario con el objeto de reducir la desigualdad de los ingresos. En particular, debería considerar la posibilidad de trasladar gradualmente los ingresos de las contribuciones del seguro social a los impuestos generales (por ejemplo, el IVA y el impuesto sobre la renta de las personas físicas). Aunque las contribuciones del Seguro Social en Costa Rica son progresivas debido a los altos niveles de informalidad, los trabajadores informales quedan desprotegidos y los ingresos del gobierno se minimizan. Reformas fiscales profundas pueden involucrar esfuerzos sustanciales (por ejemplo negociaciones con interlocutores sociales, procesos legislativo y crear la capacidad técnica y administrativa). Sin embargo, la reducción del umbral de exoneración y eliminación de los impuestos separados por fuentes de ingreso podrían fortalecer considerablemente el impacto del impuesto sobre la renta de las personas físicas en cuanto a la recaudación de impuestos y la reducción de la desigualdad.

El gasto social en Costa Rica tiene un efecto directo e inmediato limitado sobre la reducción de la desigualdad de ingresos. Esto se debe en parte, al hecho de que la mayoría del gasto social en Costa Rica apunta a los servicios públicos en lugar de las transferencias de efectivo, lo cual es una buena prioridad política. El impacto de los servicios públicos es más evidente a mediano y largo plazo. Si el valor imputado de los servicios públicos se agrega al ingreso de los hogares, el impacto redistributivo del gasto social aumenta considerablemente.

Los beneficios sociales en efectivo tienen un impacto redistributivo limitado en Costa Rica. Las pensiones contributivas, el mayor de estos programas, benefician a personas que antes estaban en puestos estables y comparativamente bien pagados (formales). Además, algunas pensiones de regímenes especiales que todavía pagan pensiones a categorías específicas del sector público – son extremadamente generosas (ver más detalle sobre las pensiones a continuación).

Las transferencias en efectivo no contributivas, incluyendo programas condicionales tales como Avancemos, representan una pequeña proporción del gasto social y del ingreso del hogar y por lo tanto, tienen un impacto limitado en la distribución del ingreso. Sin embargo, generalmente están bien orientadas y tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza y, en cierta medida, de la desigualdad. El derecho debería

extenderse a todos los beneficiarios potencialmente elegibles mediante campañas de información, búsquedas proactivas basadas en nuevos instrumentos de datos y procedimientos administrativos oportunos.

Ampliación de la cobertura y garantía de la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la cobertura de pensiones es alta en Costa Rica. Sin embargo, existen grandes brechas de cobertura debido a la informalidad del mercado laboral. Las pensiones contributivas se concentran entre las personas que han tenido una carrera larga y estable en trabajos formales. Las personas que han tenido carreras volátiles y periodos largos de informalidad no suelen calificar para una pensión contributiva.

En contraste con los países de la OCDE, en Costa Rica el gobierno paga, por medio de patronos y trabajadores, una parte de las contribuciones del seguro social de los empleados y trabajadores autónomos, tanto en el sector privado como en el sector público. Las contribuciones del gobierno para los empleados son fijas y relativamente pequeñas (menos de 1 punto porcentual). En el caso de los trabajadores auto empleados, la contribución del gobierno varía con los ingresos y pueden ser bastante altas – oscilando entre 3.5 puntos porcentuales para los ingresos de entre 4 y 6 veces el salario mínimo a 11.3 puntos porcentuales para los ingresos equivalentes a 0,72 veces el salario mínimo. Estas altas contribuciones del gobierno explican, en parte, los niveles relativamente bajos de informalidad entre los trabajadores independientes en Costa Rica – el más bajo de América Latina. Se podría explorar un enfoque similar para aumentar la formalidad entre los trabajadores asalariados. Las cotizaciones sociales de los patronos podrían ser parcialmente remplazadas por mayores tasas de contribución social para empleados de los grupos vulnerables con altos niveles de informalidad. Con el objeto de evitar incentivos negativos y limitar el impacto en las finanzas públicas, las contribuciones del gobierno podrían ser condicionales al nivel de ingresos, con duración limitada y vinculadas a una reforma tributaria.

Los años mínimos de contribución desalientan la formalización de trabajadores con historiales de trabajo fragmentados. Los trabajadores que llegan a la edad de jubilación (65 años) tienen derecho a una pensión completa si aportan al menos 25 años (300 cuotas), o una pensión reducida si aportan al menos 15 años (180 cuotas). Por lo tanto, los trabajadores que tienen pocas probabilidades de alcanzar los 15 años de cuotas tienen un incentivo para permanecer en la informalidad. Para evitar esta trampa de informalidad, los años mínimos de contribución deberían de reducirse o eliminarse. Si bien los importes de las personas podrían llegar a ser bastante

bajos, particularmente para aquellos con un número de cuotas limitado, un marco integrado podría combinar pensiones contributivas de primer nivel y pensiones no contributivas. Esto podría lograrse retirando progresivamente, por ejemplo, el beneficio no contributivo a medida que aumentan los ingresos por pensiones contributivas.

Las pensiones no contributivas – beneficios para personas con 65 años de edad o más – cubren alrededor de 100 000 personas (una cuarta parte de todos los beneficios de vejez pagados en Costa Rica). El gasto en pensiones no contributivas ha aumentado en los últimos años, aumentando sobre todo el nivel de los beneficios (actualmente en 78 000 CRC, unos 140 USD al mes). Las pensiones no contributivas desempeñan un rol considerable en la prevención de la pobreza en la vejez. Sin embargo, la cobertura sigue siendo incompleta y debe ampliarse (16 000 ancianos pobres no reciben ningún tipo de pensión), manteniendo su actual eficiencia en la selección de personas que realmente la necesitan. Recientemente, los derechos a pensiones no contributivas aumentaron. No obstante, es necesario aplicar medidas administrativas para acelerar los procedimientos de reclamo. Más de 12 mil solicitudes están pendientes y en algunas regiones del país el periodo de espera promedio es de 24 meses.

Los regímenes especiales de pensión – que no forman parte del Seguro Social – para categorías específicas del sector público (por ejemplo, educación, comunicaciones y transporte) son financiados por el presupuesto general. En 1992, la mayoría de los regímenes especiales se cerró y los trabajadores del sector público contratados desde entonces participan en el régimen de Seguro Social. Sin embargo, se crearon regímenes especiales de capitalización para los trabajadores del sector público en educación y el poder judicial. Los antiguos regímenes especiales son sumamente generosos y siguen beneficiando a más de 50 000 pensionados, lo que cuesta alrededor del 2,2% del PIB. Recientemente, se adoptaron varias medidas tendientes a reducir su impacto sobre la desigualdad y las finanzas públicas – restringir el derecho a la pensión de supervivencia, limitar el aumento de los niveles de beneficios a la inflación, implementar una contribución adicional para pensiones muy altas y permitir aumentos futuros en las tasas de contribución social. Estas medidas son bienvenidas y deben mantenerse a pesar de las presiones de los grupos de interés.

Las tendencias recientes sugieren que la transición demográfica planteará desafíos a la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones del Seguro Social – el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). Entre el 2008 y el 2014, la proporción entre contribuyentes y pensionados cayó de 7,8 a 6,8, el gasto en pensiones aumentó del 2% al 2.5% del PIB mientras que los ingresos se estancaron y el coeficiente de reserva (el número de años que podrían ser financiados por el fondo de pensiones) cayó de 3,3 a 2,7. Un reciente estudio

actuarial estima que la proporción cotizante/pensionado podría reducirse a 4,5 en el 2025, 1,8 en 2050 y 1,3 en 2067. Las reformas en curso, como los aumentos graduales de las tasas de contribución hasta 2035 y las medidas recientes (restricción del acceso a la jubilación anticipada, diversidad de activos del fondo de pensiones, cobro de la pensión mínima a cargo del presupuesto general y aumento de la base mínima de contribución) contribuyen a hacer que el sistema sea más sostenible. Sin embargo, se necesitarán reformas adicionales.

Las futuras reformas deberían revisar la edad legal de jubilación (actualmente 65 años de edad) e indexarla a los cambios en la esperanza de vida, tal y como se aplica en varios países de la OCDE. El número de salarios mensuales utilizados en la fórmula para determinar los derechos de pensión podría ampliarse. Los niveles de pensiones podrían ser revisados por razones de cambio en la tasa de reemplazo y en el salario de referencia. Otras medidas actualmente debatidas en Costa Rica, como el aumento de las tasas de contribución y de la base mínima de contribuciones requerirían un cuidadoso diseño y medidas compensatorias complementarias para prevenir los efectos disuasivos de la formalización. De hecho, políticas del mercado laboral y social que aumenten los incentivos de formalización y la participación femenina en la fuerza laboral deben ser incluidas como parte de la estrategia de largo plazo para mantener la sostenibilidad financiera, la adecuación y la efectividad del sistema de pensiones.

Políticas familiares para beneficiarse del dividendo de género

La participación femenina en la fuerza laboral (actualmente en 55%) se podría fomentar mediante políticas familiares eficaces. Las responsabilidades del cuidado de la familia son la causa principal de la inactividad femenina en edad laboral, así como una barrera para que las mujeres jóvenes continúen en la educación. Si bien el problema es más agudo entre los hogares pobres, también afecta a las mujeres de los grupos de ingresos más altos. Más de la mitad de las mujeres con ingresos más bajos señalan que las responsabilidades familiares son la principal razón para no buscar y aceptar un trabajo. Entre las mujeres con mayores niveles de ingreso, la proporción cae para alrededor de un tercio. La cobertura de cuidado infantil de los niños pequeños es mucho menor que el promedio de la OCDE. En Costa Rica, sólo el 46% de los niños de 3 a 5 años asiste a guarderías o a educación preescolar; en los países de la OCDE, el promedio es de 84%. La asistencia a guarderías es mayor en las regiones más desarrolladas, entre los padres con alto nivel educativo y mayores ingresos debido al acceso de los servicios de guardería privados. El acceso a la educación en la primera infancia debe ampliarse especialmente para los niños menores de 4 años que viven en las regiones menos desarrolladas del país y en los hogares más desfavorecidos.

Las mujeres costarricenses tienden a dedicar el doble de tiempo a las actividades domésticas no remuneradas que los hombres, lo cual es similar al promedio de la OCDE. Las políticas de licencia de paternidad podrían contribuir a cambiar esas normas sociales generando una cultura de responsabilidad paterna hacia el cuidado de los niños. En Costa Rica, las madres trabajadoras tienen derecho a cuatro meses de permiso por maternidad. Sin embargo no existe legislación sobre el permiso de paternidad en el sector privado. Desde 2013, los trabajadores del sector público tienen derecho a una semana de incapacidad por paternidad. Los planes de permiso de paternidad podrían contribuir a aumentar la participación femenina en el trabajo, a reducir la discriminación contra las mujeres en el lugar de trabajo (particularmente en la contratación) y el cambiar las percepciones y actitudes de género hacia la atención familiar. El gobierno costarricense está analizando presentar ante la Asamblea Legislativa, el convenio N. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, lo cual crearía empuje para fortalecer el permiso de paternidad y la corresponsabilidad de la atención.

Abordar la pobreza infantil y fomentar la equidad horizontal

La pobreza infantil en Costa Rica es muy alta, ha estado aumentando y es aguda incluso entre las familias que trabajan. Más de uno de cada cuatro niños vive en hogares que ganan menos de la línea de pobreza relativa. Un tercio de las personas que viven en familias con hijos en donde solo una persona trabaja están en pobreza. Incluso las familias con hijos en donde dos personas trabajan enfrentan un nivel de pobreza no despreciable del 7%. Al igual que en muchos países de la OCDE, los niveles de pobreza son particularmente altos en los hogares monoparentales, incluso cuando el progenitor trabaja. En Costa Rica el 37% de los hogares monoparentales están en la pobreza – el promedio de OCDE es de 22%.

En contraste con la mayoría de países de la OCDE, el sistema de beneficios fiscales en Costa Rica tiene un pequeño impacto en la pobreza relativa entre los niños y, más generalmente, en la redistribución de ingresos entre hogares con y sin hijos. La pobreza relativa de los niños disminuye en un punto porcentual después de tener en cuenta los impuestos y beneficios, en Costa Rica – el promedio de la OCDE es de 8 puntos porcentuales. La redistribución de familias sin hijos para aquellas que tienen hijos puede contribuir a reducir la pobreza infantil. Las transferencias familiares en Costa Rica se enfocan en familias que están en extrema pobreza, excluyendo por lo tanto en la práctica a la mayoría de familias que trabajan y que tienen bajos ingresos. Las condiciones para familias que trabajan y que tienen hijos podrían implementarse como transferencias en efectivo o como deducciones reintegrables a la cuota del impuesto de la renta, como la deducción por

ingreso ganado (EITC por sus siglas en inglés) en Estados Unidos y el crédito tributario por hijos (CTC por sus siglas en inglés) en el Reino Unido.

Mejorar la eficiencia de los programas sociales específicos

La fragmentación institucional y la falta de coordinación conducen a ineficiencias y duplicaciones de los programas sociales específicos. Desde el 2014, el Consejo Social Presidencial, presidido por la vicepresidente de Costa Rica, coordina las políticas sociales en varias instituciones de gobierno. Una de sus iniciativas clave ha sido la implementación de *Puente al Desarrollo* – un programa integrado que combina una transferencia condicional de efectivo con acceso preferencial a servicios sociales (como son educación, salud y asistencia) manejado por trabajadores sociales capacitados. Si bien el programa está bien diseñado, su introducción es demasiado reciente para derivar conclusiones y se encuentra pendiente una evaluación independiente.

El control de calidad, monitoreo y evaluación deben desarrollarse más tanto dentro del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como en las instituciones ejecutoras. Con el objeto de mejorar la eficiencia del uso de los recursos, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) debe seguir desarrollando su capacidad técnica para monitorear, evaluar y racionalizar los recursos transferidos a los programas seleccionados. Por otro lado, el presupuesto de FODESAF es excesivamente rígido con una buena parte predeterminada a programas específicos. Dicha rigidez dificulta la capacidad de DESAF de mejorar la eficiencia estableciendo y revisando prioridades de política y aplicando la rendición de cuentas de las instituciones responsables de ejecutar los programas.

Hacer de la migración una oportunidad para Costa Rica

Un país de inmigración neta con décadas de historia migratoria

Costa Rica tiene una historia única como un país de inmigraciones en Centroamérica, una región conocida por sus altos niveles de emigración. El país tiene una tasa de migración neta de 6 por cada mil habitantes, que es la segunda más alta después de Canadá en América y más alta que en muchos países de la OCDE. En el 2011, los inmigrantes representaron el 11% de la población de 15 años y más, la mayor proporción entre los países de América Central y de América del Sur. Esta proporción es apenas inferior a la de los países de OCDE con grandes poblaciones inmigrantes como Francia, España, Noruega y los Países Bajos. La población inmigrante más que triplicó entre 1984 y 2000 y siguió aumentando después, aunque a un

ritmo más lento. En el 2015 habían 411 408 personas nacidas en el extranjero en Costa Rica, 40% más que en el año 2000.

Aunque los datos disponibles no permiten hacer una clara distinción entre las diferentes razones para la migración, la inmigración parece estar sobretodo relacionada con el trabajo. Los inmigrantes de Nicaragua representan tres cuartas partes de todas las personas nacidas en el extranjero, aunque los de Colombia y de los Estados Unidos constituyen la segunda y tercera poblaciones más grandes de inmigrantes, respectivamente. En los últimos cinco años se ha producido un aumento de las entradas de migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos, procedentes principalmente de Haití y Cuba y, en menor medida, de Asia Meridional y África. Estos flujos recientes han recibido mucha atención de la opinión pública y las autoridades han sido llamadas a actuar en cooperación con otros países de la región.

La migración laboral hacia Costa Rica ha estado determinada principalmente por el estable clima político, las buenas condiciones socioeconómicas relativas a los países vecinos, que comparten un lenguaje común y las oportunidades del mercado laboral especialmente para las personas poco calificadas. La persistente demanda de mano de obra no *calificada* en agricultura, construcción, turismo y servicio doméstico, junto con las redes de emigrantes nicaragüenses desarrolladas con el transcurrir del tiempo en esos sectores, ha mantenido una alta afluencia de ese país durante las tres últimas décadas.

Los inmigrantes hacen una valiosa contribución al mercado laboral pero se debe abordar el desafío de la informalidad

Los hombres inmigrantes están en general bien integrados en el mercado laboral costarricense, registrando una tasa de empleo del 82% en 2011, nueve puntos porcentuales más que la de los nacionales y muy superior a la de personas nacidas en el extranjero en todos los países de la OCDE, con excepción de Suiza. Los inmigrantes representan el 12% de la mano de obra del país y trabajan en ocupaciones de baja y mediana calificación, a menudo en servicios domésticos, turismo, agricultura y construcción. Sin embargo, las mujeres migrantes tienen más dificultades para acceder al mercado laboral, con una tasa de empleo del 43% en 2011, 39 puntos porcentuales menos que la de los hombres migrantes y ligeramente superior a la de las costarricenses (38%).

La informalidad es más común entre inmigrantes que entre los nacionales. En 2015, el 43% de los inmigrantes empleados no estaba inscrito en el Seguro Social (fueron empleados informalmente), versus el 28% de los nacionales. La mayoría de la brecha se relaciona con la distribución de los dos grupos entre

sectores y la mayor representación de inmigrantes en sectores con una informalidad más alta, como son la agricultura y el trabajo doméstico.

El marco recientemente creado para la migración laboral es bienvenido pero persisten retos de implementación

Las regularizaciones recientes han sido necesarias pero el mecanismo utilizado no es adecuado en el contexto de un sector informal grande

Hasta el 2010, cuando se aprobó la Ley de Migración, una parte importante de inmigrantes en Costa Rica no tenía estatus migratorio legal. Los países de la OCDE con un amplio contingente de migrantes irregulares han escogido generalmente implementar alguna forma de regularización junto con cambios importantes al sistema de manejo de la migración laboral. Costa Rica ha adoptado algunas medidas en esta dirección.

La Ley de Migración de 2010 estableció disposiciones para obtener residencia legal por parte de aquellos inmigrantes que residen de manera irregular en Costa Rica. Con excepción de categorías específicas, los inmigrantes que desean adquirir un estatus legal deben salir del país, pagar una multa en la frontera y permanecer fuera de Costa Rica por un periodo de tiempo equivalente al tiempo que pasaron irregularmente en el país. Sin embargo, estos requisitos se eliminaron hasta finales de 2017 y por un periodo determinado para trabajadores de la agricultura, la construcción y servicio doméstico, que pudieron obtener un permiso de trabajo y un estatus de residencia ante la evidencia de su contrato de trabajo.

Este proceso de regularización se refleja en el fuerte aumento de los permisos de residencia temporales de 2014 y 2015, especialmente en ciertas categorías relacionadas con el trabajo. Sin embargo, la cobertura general parece menor de la esperada. Las empresas han sido reticentes a registrarse en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), que exige el pago de salarios formales. Los migrantes se han desanimado debido a los cargos y principalmente por el requisito de tener que dejar el país en caso de que sus patronos no apoyen su regularización.

La informalidad generalizada hace poco probable que un mecanismo de regularización basado en el trabajo tenga éxito. La mayoría de las herramientas utilizadas generalmente por los países de la OCDE para manejar la migración laboral son inadecuadas para Costa Rica debido a la informalidad generalizada. Si la prioridad es identificar a aquellos que están presentes en el país y asegurarse de que estén protegidos en contra de explotación, se podría considerar una regularización extraordinaria del estatus migratorio de las personas presentes en el país sin necesidad de un contrato de trabajo formal. Las regularizaciones implementadas en el pasado en una serie de países de la

OCDE han demostrado que es importante asegurarse que los inmigrantes con una razón válida para estar en el país no regresen a la irregularidad debido a las barreras legales y administrativas para permitir la renovación.

Una dimensión importante de dichos programas de regularización es que le brindan a las autoridades información sobre la cantidad de migrantes irregulares, sus perfiles y sectores de trabajo y las rutas que utilizaron para ingresar al país o las razones que los llevaron a la irregularidad. Esta información es necesaria para adaptar la política de inmigración a las realidades del país y del mercado laboral. Las regularizaciones deberían ir acompañadas de un estrecho seguimiento de los flujos migratorios en el corto plazo que permitiría el desarrollo de un sistema a mediano plazo con requisitos claros y realistas para el ingreso y permanencia regular en el país, así como una ruta concreta hacia la residencia permanente para aquellos que tengan una razón para estar en Costa Rica y que tienen la intención de quedarse. Sin embargo, este sistema migratorio solo podría funcionar si se abordara la informalidad en el mercado laboral.

La política de migración puede volverse más proactiva si se establece un vínculo más estrecho entre la migración laboral y las necesidades del mercado laboral

La Ley de Migración de 2010 y la subsecuente Política de Migración crearon un nuevo marco que considera la migración como un motor para el desarrollo y no como un desafío exclusivamente relacionado con la seguridad. El nuevo marco es bastante completo y cubre todas las áreas, incluyendo la migración de familias, estudiantes y migrantes humanitarios además de la migración laboral. No obstante, la política de migración carece de una visión estratégica para el futuro que pudiera relacionar la migración con una política general de empleo y las necesidades presentes y futuras del mercado laboral.

El único límite de permisos de trabajo impuesto por la ley en la actualidad son las recomendaciones de estudios del Departamento de Migración Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto al tipo y número de residencias de trabajo a otorgar por sector y por ocupación. Para vincular mejor la migración económica con las necesidades del mercado laboral, es importante que dichos estudios se realicen regularmente y que se basen en información detallada y actualizada sobre la oferta y la demanda del mercado laboral, lo cual no ocurre actualmente. También debe reflejarse la dimensión estacional de la demanda en un país con una alta participación en las actividades agrícolas. Se necesita un análisis basado en datos de buena calidad para determinar a partir de qué punto los actuales flujos migratorios están en línea con las tendencias estructurales de la oferta y la demanda en Costa Rica. Más allá de la regularización a corto plazo de los ingresos, aparece en el

horizonte la escasez de habilidades. Se podrían hacer esfuerzos para marcar al país a nivel regional como un destino para la migración de mano de obra calificada, especialmente en sectores en donde las habilidades no pueden ser suministradas fácilmente en el país.

Los recursos y la capacidad institucional limitados dificultan la aplicación de la nueva Ley de Migración

Debido a los limitados recursos, la dirección General de Migración y Extranjería está teniendo dificultades para implementar la ley del 2010 y para procesar solicitudes de migrantes para ingresar y trabajar en Costa Rica. Para la mayoría de permisos de residencia, los tiempos de procesamiento reales son dos veces más largos que los estipulados por la ley y hay un atraso de larga data. Dichos retrasos son serios obstáculos para la integración de los migrantes y también para las empresas que se ven enfrentadas al dilema entre las vacantes y la contratación de migrantes irregulares durante el procesamiento de sus solicitudes.

La descentralización y modernización de servicios, introducida para acelerar el proceso y servir a las áreas con una alta participación de inmigrantes en agricultura, podría trabajar en esa dirección, pero actualmente está obstaculizada por la limitada capacidad de oficinas locales para manejar las solicitudes y la pequeña cantidad de empleados administrativos. Además, el sistema de información actual utilizado para monitorear la migración y tratar las solicitudes está desactualizado y no responde a la creciente demanda. El nuevo sistema que entrará en su fase inicial en el 2017 es un paso positivo y su efectividad dependerá de la infraestructura de TI y los vínculos apropiados entre los diferentes servicios ofrecidos a los inmigrantes.

El Fondo Social Migratorio (FSM), establecido con la Ley de Migración del 2010, es un paso prometedor para apoyar las iniciativas de integración entre las instituciones de gobierno. Los siete proyectos que sólo se implementaron recientemente deben ser monitoreados y evaluados para guiar futuros proyectos implementados por el FSM.

La emigración no es todavía un problema importante, pero ha ido en aumento en los últimos años

Contrariamente a otros países de la región, la emigración de Costa Rica no ha sido un fenómeno importante. Sin embargo, ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En 2010/11, había 100 000 emigrantes costarricenses de 15 años edad o más viviendo en los países de la OCDE, un 32% más que en 2000/01. La emigración de los costarricenses es uno de los temas cubiertos por la política migratoria integral, pero muy poco se ha hecho en esa dirección. Informar a la Diáspora de las posibles oportunidades de inversión y facilitar el retorno son dos

de los principales ámbitos en los que se deben tomar medidas concretas. Especialmente en sectores clave, como la salud, las ciencias y la ingeniería, el problema de la fuga de cerebros podría convertirse en una preocupación y las medidas para atraer a esos emigrantes altamente educados, incluso de forma temporal podrían ser beneficiosas para el futuro desarrollo de Costa Rica.

Principales recomendaciones de política

Marco institucional y política del mercado laboral

- Simplificar y reducir aún más el número de regímenes de salario mínimo, considerando su nivel y posibles efectos disuasivos en la contratación formal. Al mismo tiempo, fortalecer el rol del Consejo Nacional de Salarios y la aplicación de salarios mínimos en toda la economía.
- Promover el diálogo social y la convención colectiva para mejorar los mecanismos de fijación de salarios y la adaptación en línea con desarrollos de productividad. Reactivar las propuestas para introducir un Consejo Económico y Social a fin de promover el diálogo con el gobierno y consultas con los patronos y sindicatos así como para fortalecer la confianza entre los interlocutores sociales.
- Fortalecer el rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el departamento de inspección laboral para garantizar i) la aplicación de políticas laborales y el respeto de los derechos de trabajo, y ii) acelerar la implementación de nuevas reformas laborales tendientes a mejorar las relaciones laborales de manera más general.
- Restringir las opciones para retirar fondos del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) por razones diferentes al desempleo a fin de brindar apoyo e ingreso a las personas desempleadas. Sobre la base de la cuenta individual existente, introducir un elemento redistributivo como el Fondo de Solidaridad en Chile que apoya a los trabajadores cuyas cuentas son demasiado bajas. Alternativamente, considerar la posibilidad de establecer un régimen de seguro de desempleo basado en los ejemplos positivos de varios países de la OCDE.
- Fortalecer los servicios de inserción laboral y de intermediación también mediante la transferencia de responsabilidad de su manejo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Aumentar el presupuesto del Ministerio para asegurarse de que pueda asumir un rol de liderazgo en el diseño y la implementación de programas y políticas de mercado laboral.
- Ampliar y aumentar la eficiencia de los programas activos del mercado laboral mediante la adopción de mejores herramientas de elaboración de perfiles y de selección para apoyar efectivamente a los grupos desfavorecidos.
- Establecer *una institución de ventanilla única* o un uso más coordinado y eficaz de los programas sociales para evitar la dispersión de los recursos limitados y para ayudar de mejor manera a los grupos vulnerables a utilizar el sistema y buscar servicios de empleo. Complementar las herramientas de apoyo al empleo en línea con apoyo individualizado para aquellos con múltiples barreras para trabajar.
- Introducir mecanismos de evaluación sistemática para evaluar la efectividad de los programas del mercado laboral. Siempre que sea factible, los programas potencialmente a gran escala deben ser sometidos a prueba antes de ser implementados a nivel nacional.

Principales recomendaciones de política (cont.)

- Dar mayores facultades al Departamento de Inspección de Trabajo y obligaciones a los inspectores de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para notificar a los inspectores de trabajo cualquier incumplimiento de las normas de trabajo. Garantizar que las cuotas y sanciones sean lo suficientemente altas y que se recojan rápidamente para actuar como un fuerte efecto disuasor contra las violaciones a las regulaciones laborales.
- Fortalecer los incentivos para la formalización del empleo, entre otras cosas mediante la reducción de las cotizaciones al Seguro Social para los patronos y transfiriendo la carga fiscal a los impuestos generales. Si no es factible a una escala considerable en el corto plazo, considerar la posibilidad de reducir las contribuciones al Seguro Social para los trabajadores poco calificados y temporalmente para aquellos que reingresan al mercado laboral formal al mismo tiempo que conservan sus derechos de Seguro Social.
- Abordar el efecto distorsionador de la base mínima contributiva (BMC) en los empleados con bajos ingresos, especialmente aquellos que trabajan a tiempo parcial. Considerar la posibilidad de eliminar la BMC o introducir bases de cotización mínimas por hora para los trabajadores a tiempo parcial (como se hace en España).
- Aumentar el financiamiento para *Avancemos* para llegar a un mayor número de la población joven que ha abandonado la educación secundaria. Además proporcionar una mejor orientación a los estudiantes en las escuelas en cuanto al retorno a la educación, así como apoyo adicional para abordar problemas que vayan más allá del sistema escolar.
- Motivar a los docentes a trabajar en las escuelas con mayores necesidades y proporcionar a los docentes las herramientas para ayudar directamente a los alumnos que enfrentan los mayores retos. Vincular la capacitación con la necesidad del mercado laboral asegurándose de que los patronos participen plenamente en el desarrollo de programas de capacitación. Asegurar que la cartera de opciones de capacitación sea diversificada y esté estrechamente relacionada con las necesidades del mercado, incluyendo también cursos de recuperación para satisfacer las necesidades de los trabajadores muy poco calificados.

Desigualdad, pobreza y política social

- Considerar medidas para aumentar la capacidad del sistema tributario de reducir la desigualdad de ingresos. En particular, se debe dar consideración a cambiar gradualmente parte del financiamiento de los programas de atención médica y selectivos/anti pobreza de las cotizaciones del Seguro Social a impuestos generales (por ejemplo IVA e impuesto de la renta personal). Al mismo tiempo, el aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta – reduciendo exoneraciones y eliminando la imposición separada por fuentes de ingreso – contribuiría a la reducción de la desigualdad en materia de ingresos.

Principales recomendaciones de política *(cont.)*

- Continuar la expansión actual de la cantidad de pensiones no contributivas para cubrir a todas las personas mayores en riesgo de pobreza y/o pobreza extrema. Esfuerzos adicionales son particularmente necesarios para el grupo de 65 a 70 años de edad, ya que casi un tercio de las personas de este grupo que no tienen una pensión están en la pobreza.
- Mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema contributivo de pensiones mediante la indexación de la edad legal de jubilación a los cambios en la esperanza de vida, revisando los parámetros de los derechos de pensión como las tasas de sustitución o el número de salarios mensuales para calcular la base de pensiones e integrando a los trabajadores en el mismo sistema.
- Aumentar la oferta de servicios de guardería financiados con fondos públicos para facilitar la participación de las mujeres en el mercado.
- Combatir la discriminación de género en el lugar de trabajo (particularmente en la contratación) y contribuir a cambiar los estereotipos de género hacia el cuidado de la familia, considerando, junto con los interlocutores sociales una introducción gradual de permisos parentales y de paternidad también en el sector privado.
- Abordar la pobreza infantil, particularmente alta entre familias que tienen hijos y trabajan, introduciendo deducciones reintegrables por hijos a la cuota del impuesto sobre la renta, transferencias en efectivo o instrumentos similares para diferenciar la carga fiscal neta de las familias con y sin hijos.
- Reducir la fragmentación de los programas sociales y, con base en un registro común de beneficiarios (SINIRUBE), ajustar los criterios de elegibilidad para garantizar que los beneficiarios sean aquellos con mayor necesidad.
- Establecer evaluaciones sistemáticas y sólidas de los sistemas de ayuda social, reasignar más recursos a aquellos que empíricamente han demostrado sacar a las personas de la pobreza y reducir aquellos que son ineficaces.

Aprovechar al máximo la migración

- Considerar a corto plazo, una regularización extraordinaria de los inmigrantes actualmente presentes en el país, mientras se desarrolla un sistema eficiente para manejar los flujos futuros de migración laboral. Es probable que la regularización basada en el trabajo, tal y como está implementada actualmente, fracase en el contexto de alta informalidad.
- Eliminar la obligación de salir del país durante un corto periodo preestablecido para dar tiempo a que los inmigrantes irregulares presentes en el país regularicen su estatus.
- Utilizar el proceso de regularización para recopilar información detallada sobre la población inmigrante irregular, sus características y sectores de trabajo con el objetivo de desarrollar un sistema de migración basado en las necesidades reales del mercado de trabajo.

Principales recomendaciones de política (cont.)

- Redefinir el costo que los inmigrantes tienen que soportar para adquirir un estatus regular a fin de estar más en línea con los ingresos reales de los trabajadores migrantes en Costa Rica y garantizar que esto no sea un obstáculo para la regularización.
- Fortalecer los medios financieros y la capacidad institucional de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) tanto en San José como en las oficinas periféricas a fin de reducir los tiempos de procesamiento y mejorar la eficiencia del sistema de migración
- Desarrollar campañas bien dirigidas para proporcionar a los inmigrantes y a los patronos la información necesaria sobre sus derechos y obligaciones así como las consecuencias de la violación de las normas laborales y del Seguro Social.
- Realizar inspecciones conjuntas o coordinadas por la CCSS, MTSS y DGME e incluir la verificación de la condición migratoria en las inspecciones regulares realizadas por las dos primeras instituciones y la verificación de las condiciones de empleo en las inspecciones realizadas por la DGME.
- Mejorar el compromiso con la Diáspora Costarricense como parte de una visión estratégica de migración. Se deben hacer esfuerzos para asegurarse de que los emigrantes costarricenses en el extranjero estén informados sobre oportunidades de empleo e inversión en su país y se levanten los obstáculos al retorno.

Capítulo 1

Fuerte desempeño socioeconómico, pero el progreso se estancó recientemente en Costa Rica

Costa Rica ha registrado muchos logros sociales y económicos y actualmente goza de uno de los niveles más altos de bienestar en la OCDE. Pero en los últimos años se han producido graves tensiones en el contrato social. El desempleo ha aumentado constantemente desde la crisis global, muy por encima de su promedio histórico y ahora es más alto que el promedio de América Latina. Es particularmente alto entre jóvenes y mujeres. El nivel de participación de la fuerza laboral de mujeres es bajo y cercano a los niveles más bajos de la OCDE. El aumento de la desigualdad, los escasos avances en la lucha contra la pobreza y el alto riesgo de exclusión económica de las personas poco calificados exigen reformas políticas que promuevan una economía más dinámica e inclusiva que responda de mejor manera a los retos del cambio tecnológico y la globalización. Las políticas existentes están desactualizadas y ya no son efectivas en la economía orientada a las exportaciones y dinámica de la actualidad que requiere mayor flexibilidad y más trabajadores altamente capacitados y con capacidades técnicas. La inmigración, principalmente para la mano de obra poco calificada de Nicaragua, ha sido alta en las últimas décadas pero la política migratoria apenas cambió recientemente para vincular la migración y el desarrollo económico y la integración.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelitas pertinentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los asentamientos de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental e Israelís en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

1. La satisfacción de vida es alta pero las brechas en el desempeño económico permanecen

Costa Rica es un pequeño país centroamericano de renta media alta con una población de aproximadamente 4,8 millones de habitantes y un PIB per cápita de 15 377 (USD PPP, 2015). Las exportaciones representan el 35% del PIB. El turismo internacional, especialmente el turismo ecológico que aprovecha la protección activa de los bosques y del medio ambiente en Costa Rica, representa el 6% del PIB.

En comparación con los países vecinos de América Central y otros países de América Latina, Costa Rica es digna de destacar por su estabilidad política y progreso social. La casi universalidad de los servicios de salud y la educación garantizada para todos han contribuido a la alta esperanza de vida, baja mortalidad infantil y alta inscripción en la escuela primaria (Tabla 1.1). El país no tiene ejército y tiene el más largo periodo ininterrumpido de gobierno democrático en América Latina, que ha estado vigente desde 1948.¹ Según el Índice para una Vida Mejor de la OCDE del 2014, Costa Rica tiene mayores niveles de satisfacción con la vida que todos los países de la OCDE, excepto Dinamarca y Suiza.

Costa Rica ha experimentado un crecimiento económico constante desde principios de siglo, con un promedio de 4% entre el 2000 y el 2015, por encima de los promedios de América Latina (3,8%) y el área de la OCDE (alrededor del 2%, Figura 1.1). La economía demostró ser resiliente incluso cuando el crecimiento comenzó a perder impulso en América Latina y el Caribe como resultado de la caída de los precios del petróleo y de las materias primas y del menor crecimiento en China. Esta resiliencia frente a la caída de los precios de los productos básicos indica que las exportaciones de frutas y hortalizas no tradicionales siguen siendo importantes.

A pesar de haber alcanzado un crecimiento razonable en los últimos quince años, Costa Rica se ha quedado rezagada con respecto a los principales actores regionales como Chile y México y sigue existiendo una importante brecha en cuanto a los ingresos con respecto a las economías más avanzadas de la OCDE. En el 2015 el ingreso per cápita fue del 42% del promedio de la OCDE, 47% de México y 63% de Chile (Figura 1.1, Panel B). Los altos costos de producción, la débil infraestructura y las pesadas regulaciones han impedido que Costa Rica se una a los principales exponentes del crecimiento (Banco Mundial, 2016).

Tabla 1.1. **Costa Rica goza de altos niveles de bienestar**

Indicadores clave, 2015 o último año disponible

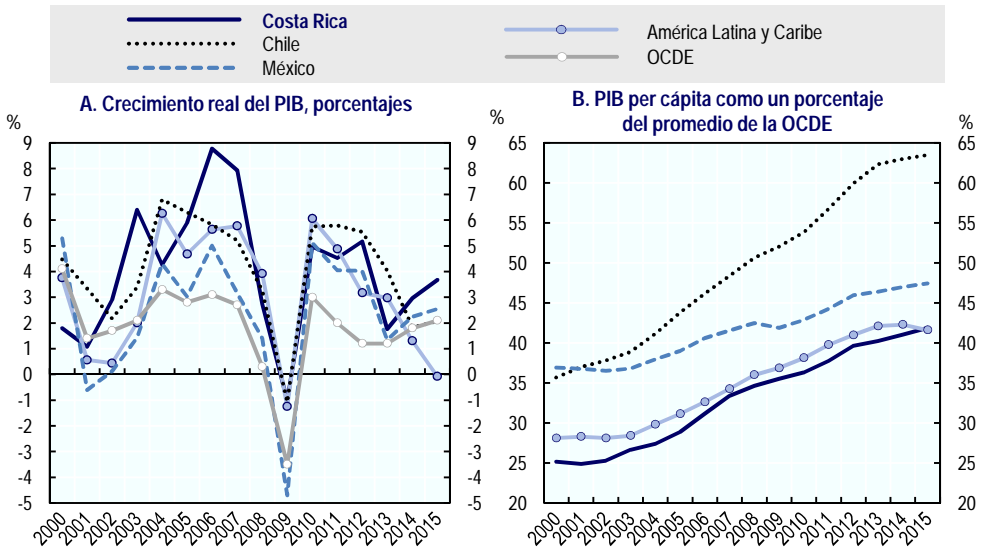
| | Costa Rica | Chile | México | Colombia | LAC | OCDE |
|---|------------|--------|--------|----------|-------------------|--------|
| PIB per Cápita ^a | 15 377 | 22 316 | 17 277 | 13 801 | 15 653 | 39 741 |
| Esperanza de vida al nacer ^b | | | | | | |
| Total | 79,4 | 81,5 | 76,7 | 74,0 | 74,9 | 80,1 |
| Hombres | 77,0 | 78,6 | 74,4 | 70,5 | 71,8 | 77,5 |
| Mujeres | 81,9 | 84,5 | 79,2 | 77,7 | 78,3 | 82,8 |
| Mortalidad infantil ^c | 8,5 | 7,0 | 12,5 | 13,6 | .. | .. |
| Satisfacción de vida | 7,4 | 6,7 | 6,7 | .. | .. | 6,6 |
| Tasa de matrícula en educación primariad ^d | 90,0 | 92,0 | 96,1 | .. | 92,3 | .. |
| Parte de la población en la clase media | 47,0 | 44,0 | 27,0 | 27,0 | 34,0 ^e | .. |
| Exportaciones, ^f porcentaje del PIB | 35,1 | 33,4 | 32,3 | 16,0 | 20,1 | 32,3 |

Nota: LAC: América Latina y el Caribe. PIB: Producto interno bruto. ICP: Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial. PPA: Paridad de poder adquisitivo. USD: US dólares.

- PIB per cápita con base en paridad de poder adquisitivo (PPA). PIB de PPA es el producto interno bruto convertido a dólares internacionales usando las tasas de paridad del poder adquisitivo. Los datos están en dólares internacionales actuales con base en la ronda de ICP 2011.
- Los datos se refieren a 2014.
- La *tasa de mortalidad infantil* (TMI) es el número de muertes de niños menores de 1 año de edad por cada 1 000 nacidos vivos. Para Chile, los datos se refieren a 2013 y para México a 2014.
- Los datos se refieren a 2013 para *tasa de matrícula en educación primaria*.
- Estimaciones son promedios ponderados de la población de estimaciones específicas de cada país para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Los datos se refieren a las exportaciones de bienes y servicios del año 2014 como porcentaje del PIB.

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores Mundiales de Desarrollo* (WDI) *Base de Datos*, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators> para PIB per cápita, esperanza de vida al nacer y comercio externo en porcentaje del PIB. *Dataset Estado de Salud de la OCDE*, un subconjunto de la *Base de Datos de Salud de la OCDE*, <http://dotstat.oecd.org/index.aspx?queryid=28240> para baja tasa de mortalidad infantil. *Índice para una Vida Mejor de la OCDE – Base de Datos Edición 2015* para Satisfacción de vida, OCDE (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016 – Economic Assessment* [Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica – Evaluación económica], Publicaciones de OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en; CEPAL (clase media, 2012); y Oviedo, A.M., S.M. Sanchez, K.A. Lindert and J.H. Lopez (2015), “El Desarrollo de Costa Rica: De bien a mejor”, *Diagnóstico Sistemático de País*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/847271468190746362/pdf/97489-CSD-P149582-Box391476B-PUBLIC-From-Good-to-Better.pdf>, usando datos relaciones de SEDLAC para clase media.

Figura 1.1. El PIB per cápita está rezagado a pesar del fuerte crecimiento económico
2000-15



Nota: PIB: Producto interno bruto.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Base de Datos World Economic Outlook (WEO), www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx para todos los países excluyendo el promedio de la OCDE, cuya fuente es *Dataset de Cuentas Nacionales de un Vistazo de la OCDE*, un subconjunto de la *Base de Datos de Cuentas Nacionales de la OCDE*, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=28226>.

2. La participación de la fuerza laboral está creciendo pero el progreso es desigual

La tasa de participación de la fuerza laboral pasó del 63% en los años 2000 al 65% en 2010 y siguió aumentando incluso después de que la crisis global financiera ocurriera para llegar al 67% en el 2015. Sin embargo, a pesar de la tendencia al alza, la participación en la fuerza laboral de Costa Rica sigue siendo baja en comparación con la mayoría de los países de la OCDE debido a las bajas tasas de actividad entre mujeres y jóvenes.

La participación femenina en la fuerza laboral históricamente ha sido baja

A pesar de haber aumentado contundentemente en los últimos 15 años, la tasa de actividad de las mujeres costarricenses se mantiene entre las más bajas en el área de América Latina y del Caribe. En 2015, un poco más de la mitad (54%) de las mujeres en edad de trabajar estaban activas en el mercado laboral – casi 30 puntos porcentuales menos que los hombres y 11 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Tabla 1.2).

Tabla 1.2. **Mujeres y jóvenes enfrentan dificultades para ingresar al mercado laboral**

Estatus de la fuerza laboral en Costa Rica y la OCDE, 2000-15, porcentajes

| | Todos | | | Hombres | | | Mujeres | | |
|---|-------|------|------|---------|------|------|---------|------|------|
| | 2000 | 2010 | 2015 | 2000 | 2010 | 2015 | 2000 | 2010 | 2015 |
| Tasa de participación de la fuerza laboral | | | | | | | | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 50,4 | 44,2 | 45,9 | 64,7 | 53,7 | 53,3 | 35,2 | 33,6 | 37,5 |
| Edad intermedia | 71,4 | 77,8 | 78,9 | 95,2 | 94,9 | 93,4 | 47,7 | 61,0 | 64,2 |
| Trabajadores mayores | 47,7 | 56,4 | 57,2 | 76,3 | 78,8 | 78,0 | 21,0 | 32,9 | 38,9 |
| Total edad laboral (15-64) | 62,8 | 65,6 | 67,3 | 83,8 | 80,5 | 80,4 | 41,6 | 50,2 | 53,9 |
| OCDE | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 51,8 | 47,6 | 47,1 | 57,1 | 51,9 | 50,9 | 46,6 | 43,3 | 43,2 |
| Edad intermedia | 80,2 | 81,4 | 81,6 | 92,6 | 91,6 | 91,2 | 68,0 | 71,2 | 72,1 |
| Trabajadores mayores | 50,0 | 57,5 | 61,1 | 62,5 | 67,6 | 70,5 | 38,3 | 47,9 | 52,2 |
| Total edad laboral (15-64) | 69,9 | 70,7 | 71,3 | 80,9 | 79,7 | 79,7 | 59,2 | 61,8 | 63,0 |
| Proporción empleo/población | | | | | | | | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 44,9 | 34,7 | 35,3 | 58,6 | 43,9 | 42,6 | 30,2 | 24,4 | 27,0 |
| Edad intermedia | 69,1 | 72,9 | 73,1 | 92,5 | 90,0 | 88,2 | 45,7 | 56,1 | 57,8 |
| Trabajadores mayores | 46,4 | 54,1 | 54,4 | 74,3 | 74,8 | 73,9 | 20,3 | 32,3 | 37,2 |
| Total edad laboral (15-64) | 59,6 | 59,6 | 60,7 | 80,1 | 74,3 | 73,9 | 38,8 | 44,6 | 47,2 |
| OCDE | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 45,5 | 39,7 | 40,5 | 50,3 | 42,8 | 43,5 | 40,8 | 36,5 | 37,3 |
| Edad intermedia | 75,9 | 75,2 | 76,5 | 88,2 | 84,7 | 85,8 | 63,8 | 65,9 | 67,4 |
| Trabajadores mayores | 47,5 | 54,0 | 58,1 | 59,2 | 63,0 | 66,7 | 36,6 | 45,4 | 49,9 |
| Total edad laboral (15-64) | 65,4 | 64,6 | 66,3 | 76,1 | 72,7 | 74,2 | 55,0 | 56,7 | 58,6 |
| Tasa de desempleo | | | | | | | | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 11,0 | 21,5 | 23,0 | 9,3 | 18,3 | 20,0 | 14,2 | 27,5 | 28,0 |
| Edad intermedia | 3,2 | 6,3 | 7,3 | 2,8 | 5,1 | 5,6 | 4,2 | 8,1 | 9,9 |
| Trabajadores mayores | 2,8 | 4,2 | 4,9 | 2,6 | 5,1 | 5,2 | 3,3 | 1,8 | 4,3 |
| Total edad laboral (15-64) | 5,2 | 9,1 | 9,8 | 4,4 | 7,8 | 8,1 | 6,7 | 11,2 | 12,4 |
| OCDE | | | | | | | | | |
| Jóvenes | 12,2 | 16,7 | 14,0 | 12,0 | 17,6 | 14,4 | 12,4 | 15,6 | 13,5 |
| Edad intermedia | 5,4 | 7,5 | 6,2 | 4,8 | 7,6 | 6,0 | 6,2 | 7,4 | 6,5 |
| Trabajadores mayores | 4,9 | 6,1 | 4,9 | 5,3 | 6,7 | 5,3 | 4,4 | 5,2 | 4,4 |
| Total edad laboral (15-64) | 6,4 | 8,5 | 7,0 | 5,9 | 8,8 | 6,9 | 7,0 | 8,2 | 7,1 |

Fuente: Base de Datos de Empleo de la OCDE, www.oecd.org/employment/database.

Para las mujeres empleadas, el trabajo a tiempo parcial es casi tres veces más común que para los hombres (29,8% versus 11,1% en 2015). Cuando se les preguntó acerca de las razones para no buscar empleo, la razón más común que las mujeres citan son las obligaciones familiares y el 80% de las

mujeres inactivas que viven en pobreza citan responsabilidades de cuidado (OCDE, 2016a). La falta de guarderías asequibles y accesibles así como de asistencia social para los adultos mayores, constituyen barreras clave a este respecto, especialmente para padres adolescentes cuya participación es muy alta en Costa Rica (véase el Capítulo 3). Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Costa Rica en 2015 alrededor del 20% de las mujeres costarricenses tienen hijos antes de los 20 años.

El desempleo se duplicó en los últimos 15 años, lo que puede haber frenado el aumento de la tasa de participación de la fuerza laboral femenina y contribuido a la pequeña disminución para los hombres. Los factores clave de las tendencias desfavorables del desempleo, que se mencionan en la Sección 3, incluyen un desequilibrio estructural entre las calificaciones y los empleos y la reducción de la demanda de mano de obra poco calificada. En el 10%, la tasa de desempleo está ahora por encima del promedio de la OCDE y del nivel de muchos otros países latinoamericanos.²

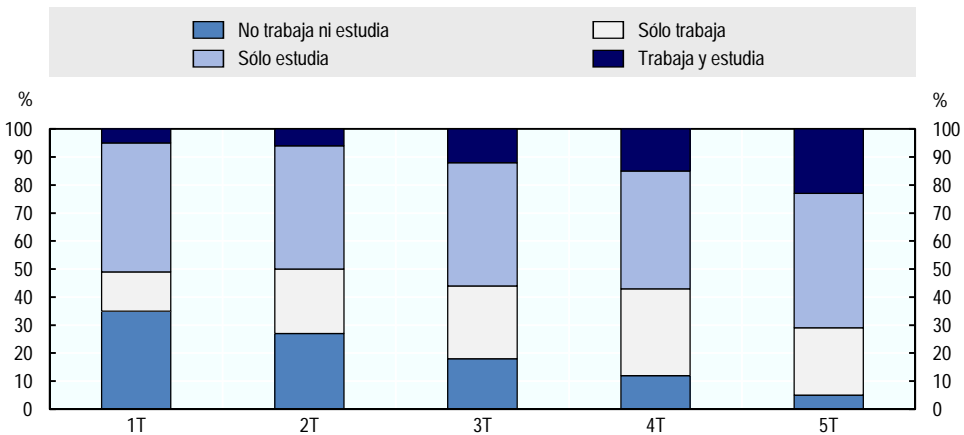
Una población joven, pero los jóvenes se enfrentan a problemas importantes del mercado laboral

Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, los jóvenes se ven especialmente afectados por el alto nivel de desempleo. Sufrieron graves daños durante la crisis financiera mundial. Desde 2007, la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó en 13 puntos porcentuales hasta el 25% en 2015. El desempleo entre las mujeres jóvenes aumentó más contundentemente que entre los hombres jóvenes.

En Costa Rica los jóvenes representan una parte mucho mayor de la población general que en la mayoría de los países de la OCDE. El grupo de edad de 15 a 24 años representa alrededor del 23% de los costarricenses (15% en promedio de la OCDE), lo que hace que las dificultades de empleo entre los jóvenes sean particularmente perjudiciales para futuro crecimiento y cohesión social. Casi el 20% de los jóvenes ni trabaja ni estudia ni recibe capacitación (NEET por sus siglas en inglés, o Nini en español). La tasa de Ninis es de 3,5 puntos porcentuales más alta en Costa Rica que el promedio de la OCDE y Chile pero menor que en México. Las tasas de Ninis son un problema particularmente grave para los grupos sociales desfavorecidos en Costa Rica. Por ejemplo, uno de cada tres jóvenes de familias de bajos ingresos ni trabaja ni estudia (Figura 1.2). Entre otros factores una tasa de Ninis alta en Costa Rica apunta a problemas con su sistema de educación y capacitación, y la incapacidad del sistema para adaptarse ante el cambio estructural existente en la economía.

Figura 1.2. **Jóvenes de familias de bajos ingresos corren un alto riesgo de exclusión**

Proporción de Ninis por quintil de ingresos, 2012



Nota: Nini: Ni trabaja, ni estudia, ni recibe capacitación.

Fuente: Estado de la Región (2016), “Parte 2 : Dilema estratégico – Capítulo 8”, [Error! Hyperlink reference not valid. www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/cap-8-erca-2016-dilema.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/cap-8-erca-2016-dilema.pdf).

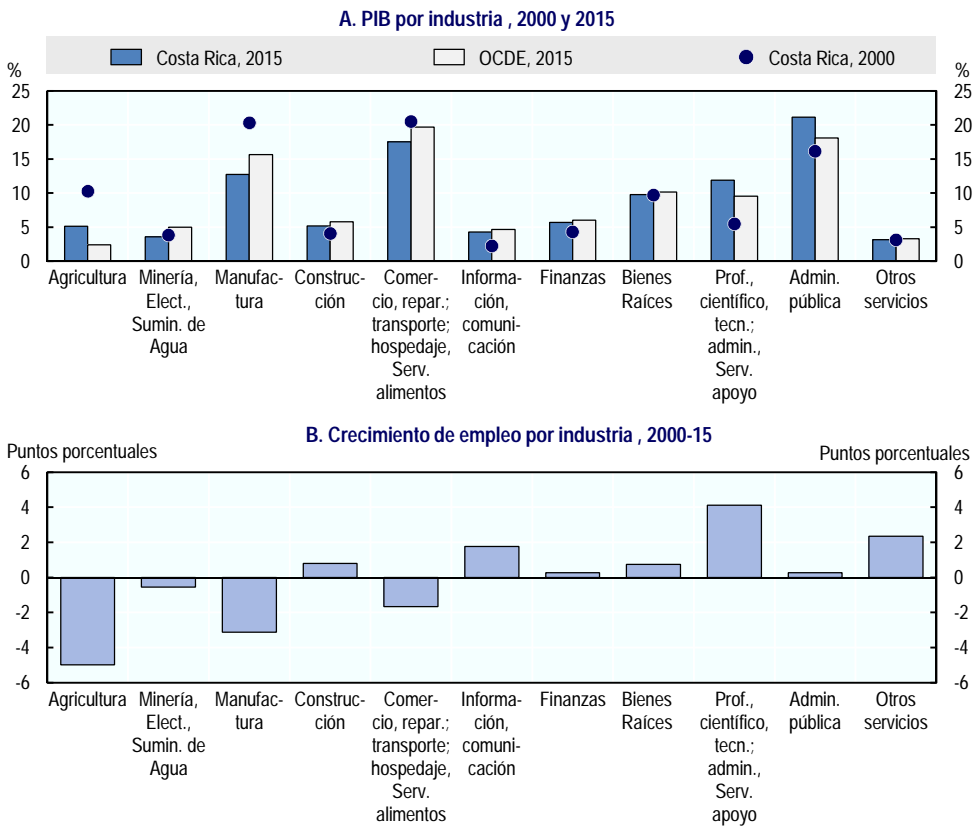
La rápida reestructuración ha creado demanda de nuevas habilidades

Desde 1980, Costa Rica ha estado abriendo su economía al comercio internacional y a la competencia del sector privado. El crecimiento económico de los últimos 15 años ha estado concentrado en sectores de alto valor agregado como tecnología de información, dispositivos médicos y servicios para empresas incluyendo finanzas y bienes raíces (Figura 1.2, Panel A). Para el 2015, la estructura de la economía de Costa Rica se había vuelto similar a la de los países de la OCDE orientados a servicios. Por ejemplo, la proporción del PIB atribuida a los servicios empresariales intensivos en habilidades (TI, comunicación, finanzas, seguros y bienes raíces) es similar al promedio de la OCDE. Sin embargo, la agricultura todavía representa el 5% del PIB en Costa Rica, en comparación con el 2,5% de la OCDE, en promedio.

El crecimiento del empleo por sector de la industria muestra un patrón similar al crecimiento de la producción por sector industrial. El empleo creció más que en el periodo 2000-15 en servicios a las empresas (5,1 puntos porcentuales) y tecnología de información (1,8 puntos porcentuales), mientras que la proporción de trabajadores en agricultura disminuyó 5 puntos porcentuales (Figura 1.3, Panel B). Desde la crisis financiera global, la creación de puestos ha sido mínima e incluso negativa

en sectores que por lo general emplean trabajadores poco calificados, como construcción, servicios domésticos y agricultura. Como resultado del cambio estructural y tecnológico, la demanda se desplazó hacia los trabajadores calificados. Sin embargo, el suministro de competencias sigue inclinado hacia niveles más bajos de calificaciones educativas (véase la Sección 3). Este desajuste estructural junto con otras políticas del mercado laboral incluyendo los salarios mínimos relativamente altos de Costa Rica y las elevadas contribuciones al Seguro Social, han hecho más difícil que grupos desfavorecidos, particularmente los poco calificados y los jóvenes, ingresen al mercado laboral.

Figura 1.3. La creación de puestos ha sido muy alta en el sector de alto valor agregado



Nota: PIB: Producto interno bruto.

Fuente: OCDE (2016), “Cuentas Nacionales Agregadas, SNA 2008 (o SNA 1993): Producto interno bruto”, Base de Datos de Cuentas Nacionales de la OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00001-en> para Panel A. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) en el 2000, y Encuesta Continua de Empleo (ECE) en el 2015 (promedios trimestrales) para Panel B.

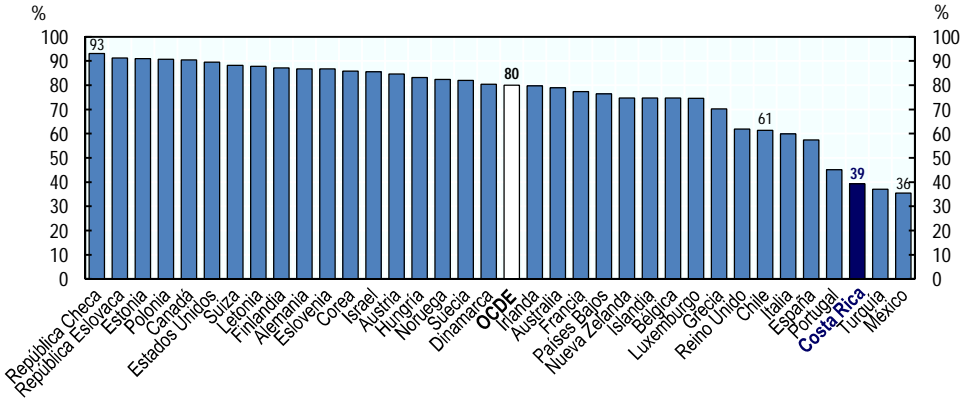
3. Un gran número de trabajadores está mal preparado para nuevas oportunidades de empleo

Costa Rica se ha comprometido firmemente con promover el acceso universal a la educación. La asistencia a la educación primaria y secundaria básica es gratuita, y el gasto en educación representaba el 8,3% del PIB en 2013. En la OCDE, sólo los países nórdicos y Nueva Zelanda invierten una mayor proporción del PIB en educación. Sin embargo, Costa Rica está rezagada en cuanto a nivel educativo, en comparación con el promedio del área de la OCDE y de otros países de América Latina y el Caribe. Únicamente el 31% de la población adulta con edades entre 25 a 64 años tiene por lo menos un título de educación diversificada, colocando a Costa Rica por detrás de todos los países de la OCDE con excepción de México y Turquía (Figura 1.4). Casi dos tercios de la cohorte de 35 a 49 años – el grupo de edad con mayores tasas de participación en la fuerza laboral – abandonó la escuela antes de terminar la educación diversificada.

El escaso nivel educativo del trabajador en edad de trabajar se debe principalmente a las políticas de austeridad que siguieron a la crisis de deuda de principios de los años 80 (Hidalgo, 2014; Oviedo et al., 2015; y Trejos y Murillo, 2012). El gasto en educación pública se redujo sustancialmente dejando a una generación entera con serias dificultades para tener acceso a la educación secundaria. El gasto en educación secundaria ha ido en constante aumento desde el año 2000, lo que ha ayudado a mejorar el nivel educativo entre las cohortes más jóvenes. La participación de las personas de 20 a 34 años con un título de educación diversificada llegó a 51,3% en 2015. Sin embargo, los recursos dedicados a la educación secundaria siguen siendo bajos en Costa Rica, dado su nivel de desarrollo (Oviedo et al., 2015), lo que indica un margen para continuar con mejoras.

Figura 1.4. **Menos de la mitad de la población adulta ha alcanzado al menos la educación diversificada**

Proporción de la población adulta (25-64 años) que ha alcanzado la educación diversificada, 2015 o último año disponible



Fuente: OCDE (2016), *Table A1.1. Educational attainment of 25-64 year-olds (2015)*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-table6-en>, en OCDE (2016), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, Publicaciones de OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.

Las altas tasas de deserción escolar son otro factor que mantiene bajos los logros educativos. Las deserciones tempranas también reducen los retornos sociales sobre la inversión en educación. En 2014, casi el 50% de los estudiantes abandonaron los estudios, casi 9 puntos porcentuales más que una década antes. Esta tasa es una de las más altas entre los países de América Latina y el Caribe (ALC), y casi el doble de Panamá y Guatemala, que gastan mucho menos en educación. Las tasas de graduación en tercer ciclo de educación han aumentado significativamente, pero siguen siendo más bajas que en otros países de la misma región. Por otro lado, los bajos niveles de práctica y capacitación docente, debido a una caída en la calidad de la enseñanza en la generación más nueva de profesionales en educación, se han presentado como un factor importante detrás de las altas deserciones y bajas tasas de finalización (Segreda, 2008). Por otro lado, las tasas de deserción también se pueden atribuir a algunos factores generales, incluyendo la falta de motivación, la distancia de la escuela (en zonas rurales), y sesgos de género. Sin embargo, los factores específicos que hacen que los niños dejen la escuela aún se desconocen, al igual que las edades críticas en las que se pueden detectar signos tempranos de deserción (Banco Mundial, 2015).

El rendimiento de Costa Rica en lectura, matemáticas y ciencias es también pobre en comparación con los países de la OCDE, lo cual refleja mucho de los retos a los que se enfrenta el sistema educativo. Por ejemplo, las escuelas con alta necesidad en Costa Rica carecen de recursos educativos en comparación con otras escuelas (OCDE, 2017, próximamente). La evidencia sugiere que aunque las calificaciones de PISA están mejorando más rápidamente en países de ALC que en países de la OCDE, el rendimiento de Costa Rica se ha deteriorado (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). Mejorar la calidad de la educación es esencial pero también tiene que combinarse con políticas del mercado laboral para abordar la desventaja que surge de los bajos niveles de educación entre aquellos que ya dejaron la escuela. También hay que prestar más atención a la activación, incluyendo capacitación, para evitar que las personas ya de por sí poco calificadas (incluyendo habilidades blandas y básicas) se vuelvan completamente obsoletas como resultado de largos periodos de desempleo o de inactividad.

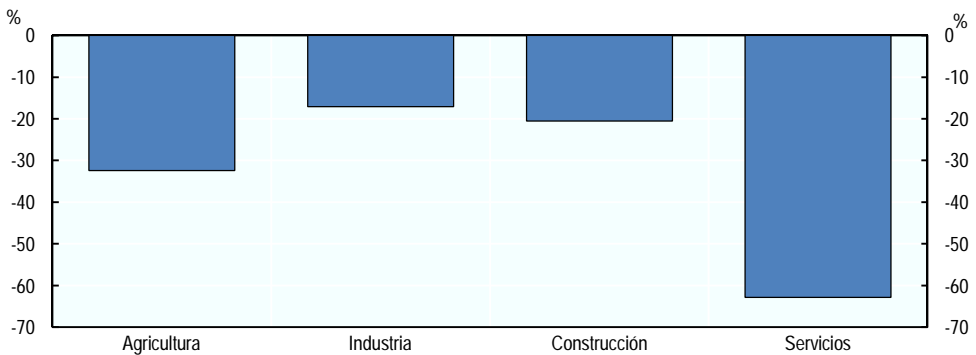
La escasez de habilidades está dejando a muchos patronos luchando por llenar vacantes a pesar del creciente desempleo. En una encuesta realizada entre patronos en 2015, casi la mitad de las empresas reportó dificultades para llenar puestos de trabajo en ciertos puestos (Grupo Manpower en 2015). Como resultado, Costa Rica cuenta con las mayores competencias en América Latina, con trabajadores altamente calificados que ganan en promedio más de tres veces de lo que ganan los trabajadores poco calificados (OCDE, 2016a). Una prima salarial grande y creciente para los trabajadores más educados y calificados ha sido el principal factor que determina el aumento de la desigualdad (Gindling y Trejos, 2014).

4. La informalidad dificulta el progreso hacia mejores empleos de calidad

Una importante economía informal no solo debilita las finanzas públicas, sino que también representa un obstáculo para crear empleos más productivos, mejor pagados y de mejor calidad. La paga de los trabajadores informales es sustancialmente menor a la que reciben los trabajadores formales en el mismo sector económico. Por ejemplo, las brechas salariales para los trabajadores informales en el sector de servicios pueden ser tan altas como 60% (Figura 1.5). Además, los trabajadores informales normalmente no tienen fácil acceso a programas de mejoramiento y no reciben los beneficios salariales a los que tienen derecho los trabajadores del sector formal, incluyendo cobertura en los programas de Seguro Social. Por el contrario, dependen de formas básicas de servicios y beneficios no contributivos que no están condicionados a sus propias contribuciones. El desequilibrio resultante entre las contribuciones y los beneficios erosiona la sostenibilidad financiera y social del suministro de protección social en Costa Rica.

Figura 1.5. **Trabajadores informales ganan considerablemente menos que su contrapartes en el sector formal**

Porcentaje de salario por hora de los empleados formales de tiempo completo, 2015



Nota: OIT: Organización Internacional del Trabajo. ISIC: Clasificación Industrial de Estándar Internacional.

Las estimaciones están basadas en la definición de informalidad de la OIT. *Trabajadores informales* son aquellos que son empleados asalariados que no pagan contribuciones sociales o bien que no tienen derecho a un derecho formal vinculado al puesto (vacaciones, licencia de enfermedad, etc.) o trabajadores independientes cuyo negocio no está registrado o que no tiene procedimientos contables formales.

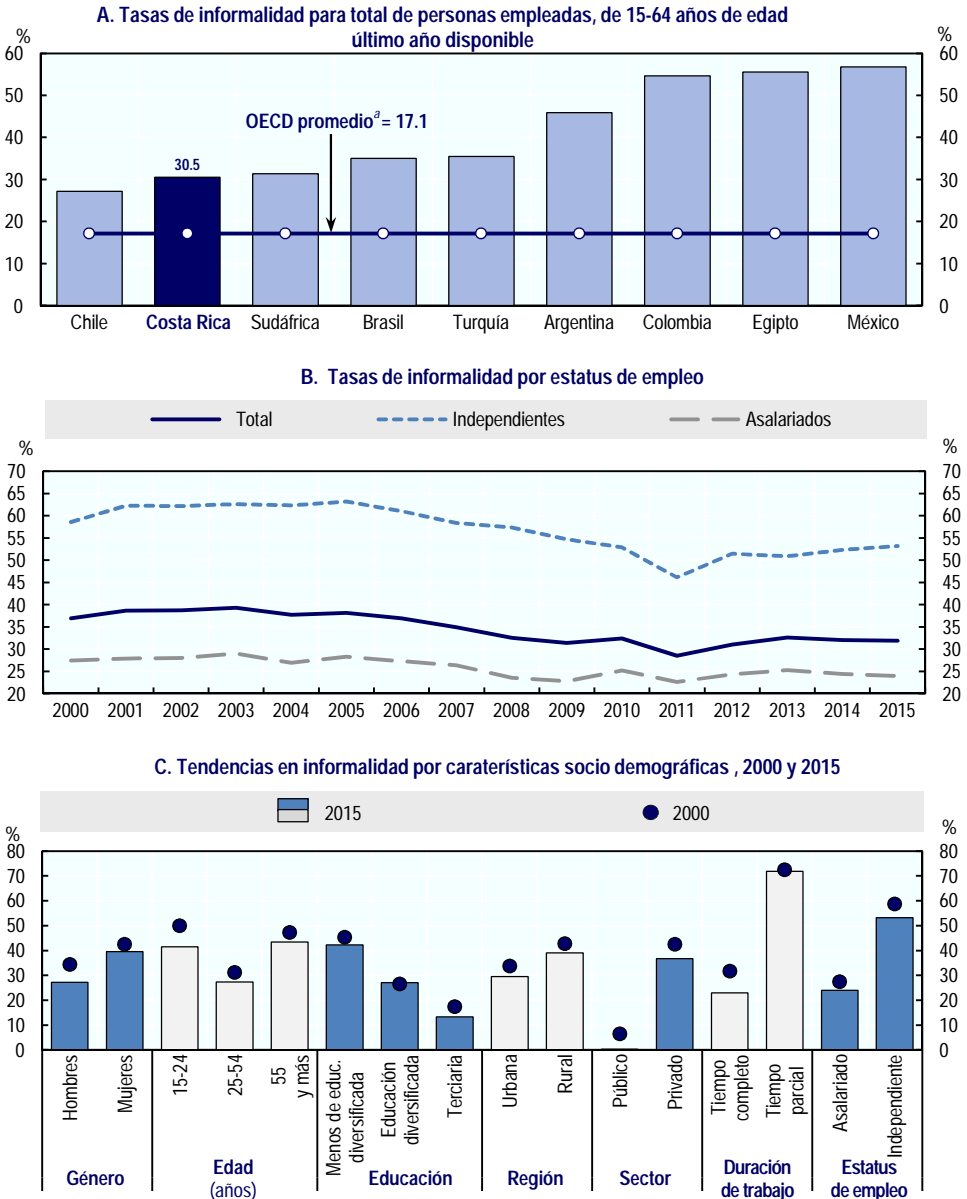
El salario por hora se define como el salario mensual dividido entre el número habitual de horas trabajadas en el mes, asumiendo que el programa de las horas no cambia en el mes, comparado con el número semanal de horas trabajadas reportadas en la semana de referencia. Industrias se definen de conformidad con la clasificación ISIC Rev.4.

La brecha salarial se define como la diferencia de salario por hora entre empleados formales e informales de tiempo completo (que trabajan más de 30 horas por semana), dividido entre el salario de empleados formales de tiempo completo.

Fuente: Estimaciones de OCDE con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo (ECE).

Aproximadamente uno de cada tres trabajadores en Costa Rica es informal según una definición común de informalidad: la falta de contribuciones del Seguro Social pagadas por el trabajador o por el patrono por cuenta del trabajador. El sector informal es más pequeño que el de los países vecinos de Centroamérica y de otros países latinoamericanos como Argentina, Colombia y México, pero muy grande con respecto a los estándares de la OCDE (Figura 1.6, Panel A). Tras una tendencia a la baja entre 2004 y 2010 – en gran parte debido a las políticas que subsidiaron los pagos del Seguro Social para los trabajadores independientes – la informalidad aumentó tras la crisis financiera mundial (Figura 1.6, Panel B). Si bien la magnitud del aumento varía dependiendo del tipo de definición y encuesta utilizadas, todas las medidas de informalidad muestran que la reducción de la informalidad se estancó después del 2010 (véase Recuadro 1.1).

Figura 1.6. La informalidad sigue siendo alta según los estándares internacionales



Nota: Informalidad está definida para incluir :i) empleados que no pagan contribuciones del Seguro Social, y ii) trabajadores independientes que no pagan contribuciones del Seguro Social (Chile, Costa Rica y Turquía), o cuyo negocio no está registrado (Argentina, Brasil, Colombia, Egipto, México, Perú y Sudáfrica).

Figure 1.6. **La informalidad sigue siendo alta según los estándares internacionales** (cont.)

- a) Promedio no ponderado de tasas de informalidad para 24 países de OCDE (Austria, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Israel, Italia, Letonia, los Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido), publicado en Figura 1.26, p. 84 en OCDE (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016* [Revisiones del Mercado Laboral y Políticas Sociales de OCDE: Letonia 2016], Publicaciones de OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-en>.

Fuente: OCDE (2016), “Closing gender gaps in the labour markets of emerging economies: The unfinished job”, Capítulo 4 en OCDE, *OECD Employment Outlook 2016* [OCDE Perspectivas para el Empleo 2016], http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en, y OCDE (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016* [Revisiones del Mercado Laboral y Políticas Sociales de OCDE: Letonia 2016], Publicaciones de OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-en> para Panel A. Estimaciones de la OCDE con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (2000-09) (datos anuales), y Encuesta Continua de Empleo (ECE) (2010-15) (promedios trimestrales) para Paneles B y C.

Recuadro 1.1. Definición y medición del sector informal en Costa Rica

Los cambios en la definición de la informalidad y discontinuidad de diferentes encuestas hacen difícil calcular las tendencias a largo plazo en Costa Rica. La informalidad se puede medir mediante tres encuestas diferentes: i) Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se llevó a cabo hasta 2010, ii) Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (ENAHO), y iii) Encuesta Continua de Empleo (ECE) únicamente disponible desde el 2010.

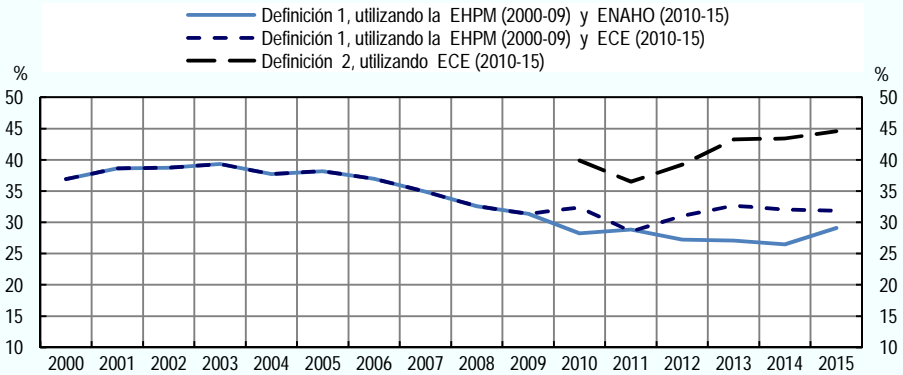
Como el fin de hacer comparaciones consistentes entre países y a lo largo del tiempo, en este informe usamos una medida del sector informal que es común en las comparaciones internacionales y se puede calcular en Costa Rica para todo el período de 2000-15, los trabajadores informales incluyen a cualquier persona que esté asegurada por medio de un miembro de la familia, (no directamente por su patrono), asegurada por un programa de gobierno para pobres que no tienen seguro. En este informe, antes de 2010 aplicamos esta decisión a ENAHO y ECE posteriormente. Utilizando esta definición, 32% de los trabajadores eran informales en 2015 (24% de los empleados y 53% de los independientes) mientras que usando ENAHO, el 29% de los trabajadores son informales (ver la figura anterior en el recuadro)

Si la informalidad aumenta o disminuye del 2011 al 2015 depende de la encuesta utilizada; usando la ECE la informalidad aumenta del 2011 al 2013 y luego cae del 2014 al 2015, pero utilizando la ENAHO la informalidad disminuye de 2011 a 2014 y luego aumenta de 2014 a 2015. Por cualquiera que sea la definición o encuesta utilizada, la informalidad disminuye en Costa Rica del 2000 al 2011 y luego del 2011 al 2015 esa reducción se estanca.

Nota: La definición de *informalidad* en este informe difiere de la definición oficial del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, INEC, que fue desarrollada en 2014 utilizando la información del ECE. En esta definición *los trabajadores informales* incluyen: empleados cuyos patronos no pagan directamente impuestos al Seguro Social; empleados a los que sólo se les paga en especie; trabajadores independientes y patronos que no están registrados y no mantienen cuentas formales; los trabajadores independientes con trabajos temporales (que trabajan menos de un mes); y los trabajadores familiares no pagados. De acuerdo con esta definición, la informalidad aumentó del 2014 al 2015 (ver figura abajo), llegando a 45% de todos los trabajadores, 34% de trabajadores y 85% de los trabajadores independientes.

Recuadro 1.1. **Definición y medición del sector informal en Costa Rica** (cont.)

Medidas alternativas de informalidad laboral en Costa Rica



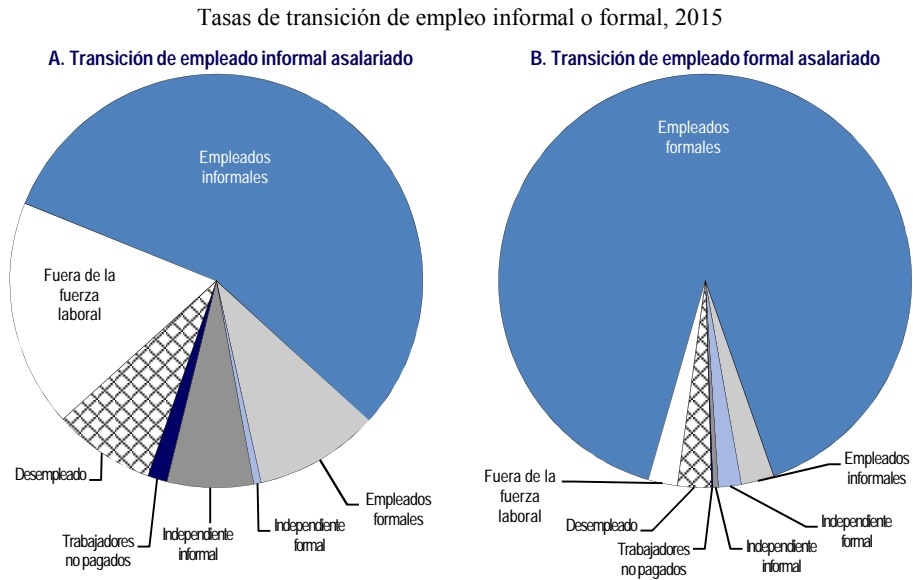
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (2000-09), Encuesta Continua de Empleo (ECE), and Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) (2010-15).

La informalidad en Costa Rica es más común entre las mujeres, los menos educados y los jóvenes (Figura 1.6, Panel C). La informalidad también se relaciona con la composición sectorial de la economía. En el 2015, casi el 50% de los trabajadores agrícolas eran informales, 45% en construcción 25% en manufactura. Más del 70% de los trabajadores a tiempo parcial no cotizan al Seguro Social y a diferencia de otros trabajadores, sus niveles de informalidad no bajaron entre 2000 y 2015. Una razón es que muchos de los trabajadores de tiempo parcial están efectivamente cubiertos por medio de las contribuciones del seguro social de miembros de la familia que trabajan en el sector formal y por lo tanto tienen pocos incentivos para convertirse en trabajadores formales. En términos más generales, las reglas de contribución del seguro social no se adaptan a las necesidades de los trabajadores a tiempo parcial. Las contribuciones al seguro social están sujetas a pagos mínimos establecidos como porcentaje del salario mínimo legal para los trabajadores a tiempo completo. Si los trabajadores a tiempo parcial ganan menos, sus tasas de cotización efectivas son más altas que las de los trabajadores a tiempo completo, lo que crea nuevos incentivos para seguir siendo informales.

En vista de la alta incidencia de la informalidad en Costa Rica y de los escasos resultados de calidad del empleo asociados con el trabajo informal, un tema clave para la política de empleo es la medida en que el trabajo

informal es un paso hacia el trabajo formal. Los datos de panel para Costa Rica muestran que pocos trabajadores informales (10%) cambian a un trabajo formal cada año. En su lugar, la mayoría permanece en el trabajo informal (56%) o deja de trabajar del todo (26%) (Figura 1.7). Por lo tanto es necesario promover el empleo del sector formal abordando barreras relacionadas con política como lo son las disposiciones del seguro social que distorsionan las opciones entre el trabajo formal y el informal. Incluso un progreso gradual en la agenda de formalización probablemente traerá ganancias considerables a largo plazo ya que, una vez en el sector formal, los trabajadores tienden a permanecer allí. Por ejemplo, únicamente el 3% de trabajadores del sector formal pasó a empleos informales entre 2014 a 2015 y muy pocos dejaron de trabajar.

Figura 1.7. **Muy pocos trabajadores informales entran en empleos formales cada año**



Nota: Trabajadores *formales* se definen como trabajadores que contribuyen al sistema de pensiones y seguro de salud. Trabajadores *informales* se refieren a trabajadores que no contribuyen al sistema de pensiones y seguro de salud.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Continua de Empleo (ECE).

5. La desigualdad y la pobreza son altas pero recientemente mejoraron

Durante la segunda mitad del Siglo XX, Costa Rica alcanzó niveles bastante altos y generalizados de desarrollo humano y movilidad social y uno de los niveles más bajos de desigualdad de ingresos y pobreza en América Latina. Los resultados provinieron de la inversión pública en infraestructura social y física, con una creciente participación pública en un contexto de gobernanza democrática y respeto por las libertades individuales, en donde la solución pacífica de conflictos era la norma y no la excepción.

No obstante, en las últimas dos décadas Costa Rica ha avanzado poco en materia de reducción de pobreza y desigualdad, a pesar de los sustanciales recursos públicos invertidos para estos fines. No obstante cabe señalar que usando las líneas internacionales de pobreza absoluta (por lo general usando un umbral de 1,9, 2,5 o 4 USD por día) la pobreza en Costa Rica es menor que en la mayoría de los países latinoamericanos (véase Recuadro 1.2). La desigualdad de los ingresos es similar al promedio de la región y otros indicadores sociales (por ej. mortalidad infantil y esperanza de vida) han seguido mejorando y alcanzando niveles favorables (Sauma, 2010).

La desigualdad de ingresos es alta y la redistribución ayuda poco

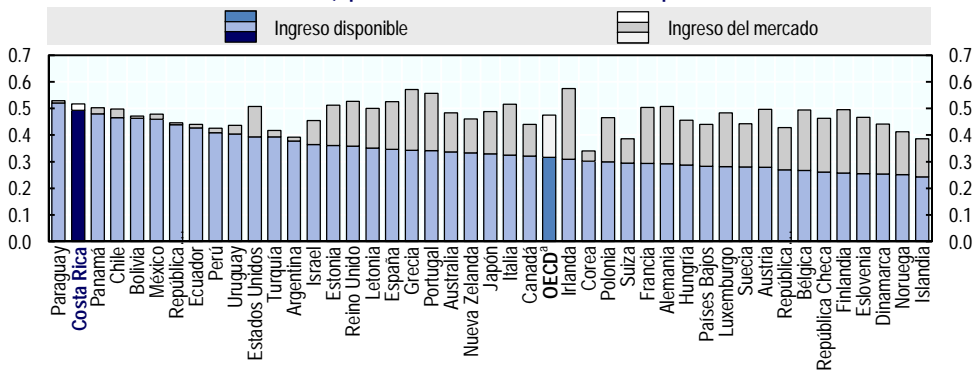
La desigualdad de ingresos en Costa Rica es alta según los estándares internacionales y muy superior al promedio de la OCDE. En 2016, el ingreso promedio disponible de los hogares que estaban en el 20% superior de la distribución era casi 15 veces mayor que en el 20% inferior – el promedio de la OCDE es 5,4. Medido por el coeficiente Gini, la desigualdad de ingresos disponible en Costa Rica era de 0,49, más de una vez y media el promedio de la OCDE (0,32) (ver Figura 1.8, Panel A).

Ya no es uno de los países menos desiguales de América Latina.

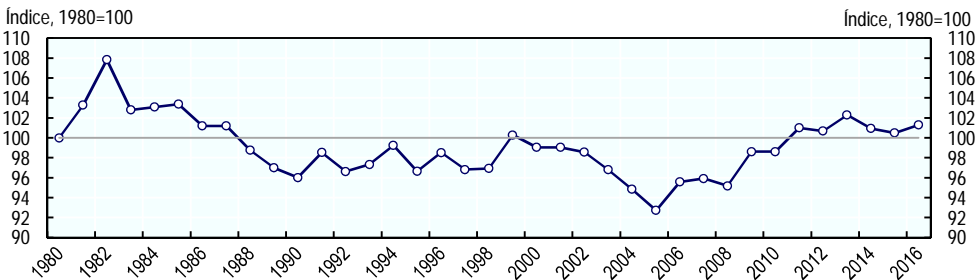
La desigualdad de ingresos en Costa Rica ha aumentado en los últimos diez años. A diferencia de otros países de América Latina, la caída de la desigualdad experimentada a principios de los años 2000 se revirtió en la segunda mitad de la década y continuó creciendo desde 2010, aunque a un ritmo más lento en los últimos años. Para 2016, el coeficiente Gini del ingreso disponible per cápita de los hogares era aproximadamente el mismo que había en 1980 (ver Figura 1.8, Panel B). Como la mayoría de países latinoamericanos redujeron la desigualdad en años recientes, Costa Rica pasó de ser uno de los países con los más bajos niveles de desigualdad en la región a una posición intermedia (Gasparini et al., 2016; y Gindling y Trejos, 2014).

Figura 1.8. **La desigualdad es alta y persistente, la redistribución es baja**

A. Coeficiente Gini de mercado (antes de impuestos y beneficios) e ingresos disponibles (después de impuestos y beneficios), población total, 2016 o último año disponible



B. Tendencias en coeficiente Gini de ingresos disponibles por hogar per cápita, 1980-2016



Nota: Los países están clasificados en orden descendente del ingreso disponible en el Panel A. Para el Panel B, datos faltantes intercalados en 1984 y cortes en series empalmadas en 1987, 2001 y 2010. Véase Recuadro 1.2 para los detalles.

a) Promedio ponderado para los 35 países de la OCDE.

Fuente: OECD Income Distribution Database [Base de Datos de Distribución de Ingresos (IDD) de la ODCE], <http://oe.cd/idd> para el Panel A. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo (ENHED) (1980-86), Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (1987-2009), e Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) (2010-16) para el Panel B.

El aumento de la desigualdad se debió a cambios considerables en la composición de los ingresos de los hogares durante los últimos 15 años. Si bien la mano de obra sigue siendo la principal fuente de ingresos, su contribución disminuyó de casi el 90% de los ingresos de los hogares en 2001 al 80% en 2014, debido a la disminución de los ingresos de los trabajadores independientes (ver Tabla 1.3). Los salarios, la principal fuente de ingreso de la mano de obra, se mantuvieron estables como una parte de los ingresos de los hogares. Sin embargo, hubo un fuerte cambio de los salarios devengados por los empleados no calificados a los ganados por los empleados calificados

(es decir con al menos educación secundaria completa).³ Los aumentos en los ingresos no laborales fueron impulsados por un incremento significativo en las transferencias de efectivo, principalmente las pensiones contributivas, aunque otras transferencias sociales (pensiones no contributivas, becas, transferencias en efectivo condicionadas y otras ayudas en efectivo) también jugaron un papel, especialmente en la segunda mitad del año 2000. Los ingresos procedentes de capital también aumentaron en el período, casi duplicando su participación en el ingreso global de los hogares.

Tabla 1.3. **La prima salarial de educación impulsa la desigualdad en Costa Rica**

Evolución de la desigualdad del ingreso por hogar per cápita por fuente, 2001-14

| | Composición del ingreso (%) | | Elasticidad del coeficiente Gini | | Contribución al coeficiente Gini (%) | | Contribución a los cambios en el coeficiente Gini (%) | | |
|---|-----------------------------|--------------|----------------------------------|--------|--------------------------------------|--------------|---|--------------|--------------|
| | 2001 | 2014 | 2001 | 2014 | 2001 | 2014 | 2001-05 | 2005-09 | 2010-14 |
| Fuente del ingreso | 100,0 | 100,0 | | | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Empleado calificado del sector público | 18,5 | 20,9 | 1,483 | 1,436 | 27,4 | 30,1 | 21,7 | 24,5 | 14,5 |
| Empleado calificado del sector privado | 18,4 | 23,3 | 1,362 | 1,192 | 25,0 | 27,8 | -32,5 | 12,0 | 101,9 |
| Pensión contributiva | 6,0 | 10,4 | 1,057 | 1,201 | 6,3 | 12,4 | -18,1 | 23,3 | 51,5 |
| Ingreso del empleador | 11,8 | 7,8 | 1,390 | 1,536 | 16,3 | 12,0 | 82,6 | 64,1 | 134,1 |
| Ingresos de capital | 2,2 | 4,0 | 1,433 | 1,449 | 3,2 | 5,9 | -4,2 | 37,7 | -9,0 |
| Ingreso por cuenta propia – Profesionales | 2,9 | 2,5 | 1,469 | 1,426 | 4,3 | 3,6 | 3,3 | 10,0 | -67,3 |
| Ingreso por cuenta propia – Otro | 9,9 | 6,3 | 0,531 | 0,499 | 5,2 | 3,2 | 23,1 | -3,9 | -58,9 |
| Trabajador no calificado del sector privado | 22,9 | 15,3 | 0,367 | 0,173 | 8,4 | 2,6 | 30,1 | -40,5 | -19,8 |
| Ingresos de transferencias privadas | 2,7 | 3,3 | 0,812 | 0,562 | 2,2 | 1,8 | -10,7 | -10,1 | -41,3 |
| Empleado no calificado del sector público | 3,0 | 2,5 | 0,597 | 0,595 | 1,8 | 1,5 | 3,9 | -5,9 | 0,8 |
| Sueldo del servicio doméstico | 1,2 | 1,8 | 0,100 | 0,112 | 0,1 | 0,2 | 1,3 | -1,0 | 1,6 |
| Otras transferencias sociales | 0,6 | 1,9 | -0,478 | -0,592 | -0,3 | -1,1 | -0,5 | -10,2 | -8,0 |

Fuente: Estimaciones de Trejos, J.D. y L.A. Oviedo (2012), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI”, *Ciencias Económicas*, Vol. 30, No. 2, pp. 9-29; y de Trejos, J.D. (2015), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014”, Ponencia preparada para el Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014, Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015a.pdf.

En Costa Rica, los salarios de los empleados calificados son la fuente de ingresos que más contribuye a la desigualdad del ingreso, medido por el coeficiente Gini. Reflejando un aumento de la prima salarial asociada con educación, su contribución a la desigualdad ha aumentado considerablemente en los últimos 15 años. De hecho, los salarios de los empleados calificados explican casi el 60% del valor del coeficiente Gini en 2014 (30 puntos porcentuales en el sector público y 28 puntos porcentuales en el sector privado). Las pensiones contributivas y el ingreso de capital también han contribuido a aumentar la desigualdad y desempeñan un rol cada vez mayor. Las transferencias sociales (excluyendo las pensiones contributivas) son la única fuente de ingresos cuya contribución a la desigualdad es negativa.

La desigualdad de los ingresos ha aumentado en los últimos años, ya que los salarios de los trabajadores calificados, las pensiones contributivas y los ingresos de capital han aumentado más rápido que otras fuentes de ingresos. A principios de los años 2000, la desigualdad en los ingresos disminuyó debido a la contracción de los salarios entre los trabajadores calificados del sector público, los patronos y los ingresos de los profesionales. Los salarios de los empleados calificados en el sector privado siguieron reduciendo la desigualdad creciente e indicando que la prima salarial de educación continuó aumentando incluso en este período de reducción de la desigualdad. Del mismo modo, las pensiones contributivas, los ingresos procedentes del capital y las transferencias privadas también presionaron hacia una mayor desigualdad.

En la segunda mitad de los años 2000, la desigualdad de los ingresos se recuperó junto con un fuerte crecimiento económico. La desigualdad se vio impulsada por el aumento de los patronos y los ingresos de capital y, en menor medida, por los salarios de los trabajadores del sector público calificados y las pensiones contributivas. Desde el año 2010, la desigualdad siguió aumentando aunque a un ritmo menor. Los trabajadores no calificados no se beneficiaban de la recuperación económica después de la crisis del 2009, ya que sus salarios siguieron bajando, probablemente debido a un alto desempleo. Mientras tanto, los ingresos crecieron entre patronos, pensionados y trabajadores calificados del sector privado y en menor medida del sector público.

Al igual que en períodos anteriores, el aumento de la prima salarial de educación (en los sectores público y privado), las generosas pensiones contributivas y mejores oportunidades de negocios para los patronos que para los trabajadores independientes han estado impulsando el aumento de la desigualdad. Y los salarios mínimos aumentaron en términos reales, debido a una menor inflación y a un nuevo acuerdo de fijación, sin embargo, las falta de cumplimiento de la legislación en materia de salario mínimo y el alto desempleo han mantenido los salarios de los trabajadores menos calificados comprimidos (véase el Capítulo 2).

El crecimiento de los ingresos podría haber sacado a más personas de la pobreza

La pobreza relativa, como es comúnmente medida por la OCDE, es más alta en Costa Rica que en cualquier país de la OCDE. En 2016, 21,5% de los costarricenses vivía en hogares con ingresos que estaban por debajo de la línea relativa de pobreza, casi dos veces el promedio de la OCDE (11,4%). Utilizando las líneas internacionales de pobreza absoluta (por lo general usando umbrales de 1,9, 2,5 o 4 USD por día, la pobreza en Costa Rica es relativamente baja y menor que en la mayoría de los países latinoamericanos (véase Figura 1.9, Panel A). En Costa Rica, la tasa oficial de pobreza se estima sobre la base de una canasta básica de bienes y servicios que se considera básica para la subsistencia (véase Recuadro 1.2). Además una línea de extrema pobreza se basa únicamente en el valor de los artículos alimentarios de la canasta básica. En 2016, más de uno de cada cinco costarricenses estaba en pobreza y uno de cada quince en extrema pobreza.

En los últimos 20 años, la pobreza en Costa Rica apenas ha cambiado pese al crecimiento económico. Entre 1980 y 1995, las tendencias de las tasas oficiales de pobreza reflejaban los ingresos. La pobreza aumentó dramáticamente durante la crisis de la deuda y retrocedió rápidamente durante la recuperación económica hasta mediados de los 90. Esta tendencia favorable, que se aparta de la experiencia en la mayoría de los países latinoamericanos, ha sido explicada por las políticas sociales y las instituciones sociales del país (García-Huidoro, et al., 1990; y Barahona, et al., 1999).

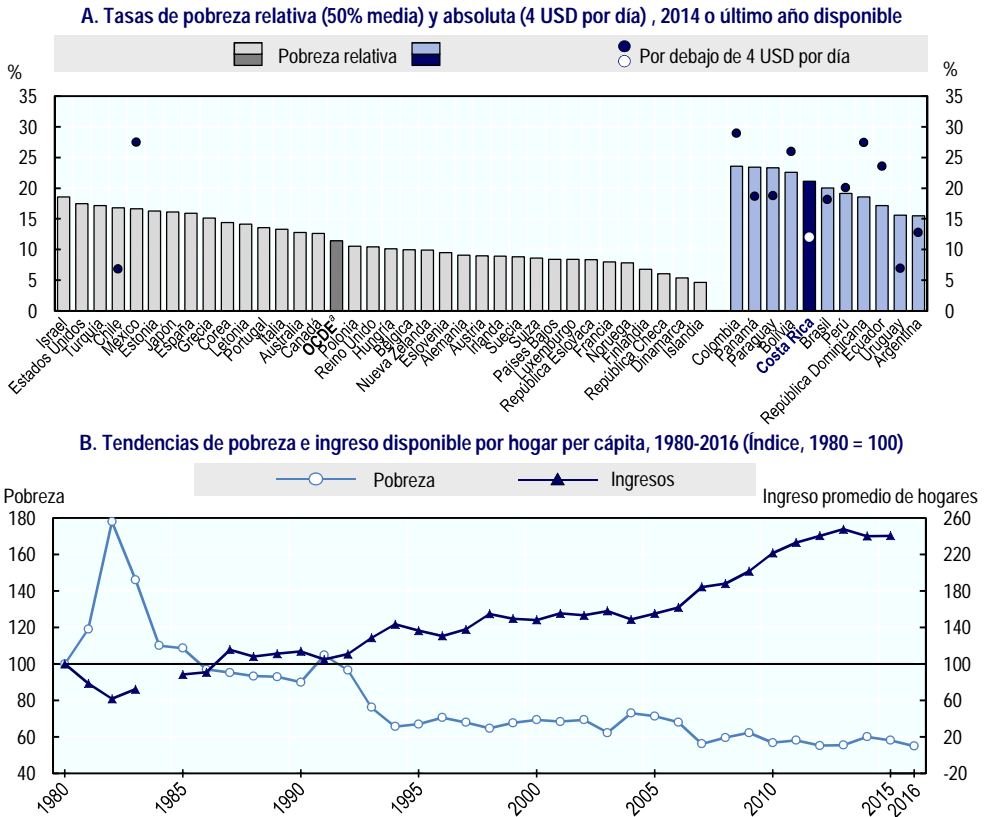
La pobreza se redujo escasamente durante el período de crecimiento de bajos ingresos comprendido entre 1995 y 2005. La pobreza disminuyó considerablemente entre 2005 y 2007, luego de un fuerte crecimiento económico, particularmente en los sectores de construcción y agricultura y del fortalecimiento de las transferencias sociales de efectivo a familias pobres. Sin embargo, desde el 2008, la pobreza se ha mantenido relativamente estable tanto en los buenos tiempos como en los malos. La pobreza aumentó un poco durante el aumento de los precios de los alimentos y la crisis financiera internacional de 2008 y 2009. De manera similar, desde 2010 la disminución de la pobreza ha sido poca a pesar del considerable crecimiento económico (véase Figura 1.9, Panel B).⁴

El perfil de los hogares en pobreza ha cambiado poco con el transcurrir del tiempo en Costa Rica (Trejos, 1995 y 2006; y Sauma y Trejos, 2014). A pesar de que las familias son ahora más pequeñas, los hogares pobres tienden a ser más grandes y con hijos. Los hijos enfrentan mayores riesgos de pobreza, particularmente en las etapas iniciales del ciclo de vida (Barquero y Trejos, 2004). La pobreza también afecta desproporcionadamente a los adultos mayores, aunque los ajustes en las pensiones no contributivas han reducido su

vulnerabilidad (véase Capítulo 3). El creciente grupo de hogares con mujeres cabeza de hogar también enfrenta un mayor riesgo de pobreza. Alrededor de la mitad de los hogares urbanos en extrema pobreza tienen a una mujer por cabeza (Gingling y Oviedo, 2008). Los hogares con una mujer como cabeza de familia con responsabilidades de cuidado (niños o ancianos) están entre los más vulnerables a la privación material.

Los hogares pobres han visto mejoras en las condiciones físicas y sanitarias de sus casas y salud debido al acceso efectivo a los servicios públicos. El acceso a los servicios de salud y a la educación primaria es prácticamente universal y se ha avanzado en acceso a la educación secundaria, aunque todavía es incompleta. Las políticas sociales específicas (por ejemplo, las pensiones no contributivas, las transferencias en efectivo condicionadas y no condicionadas) son relativamente eficaces para llegar a la población vulnerable, hay pocas *fugas* (es decir derecho para grupos no elegibles), sin embargo, debido a *errores de exclusión* de recursos limitados (es decir sin derecho para grupos elegibles) éstos son comunes (Trejos, 2008a; e IICE, 2015) (véase Capítulo 3).

Figura 1.9. **Pobreza alta y estancada a pesar de un fuerte crecimiento de los ingresos en la última década**



Nota: Para el Panel A, estimaciones basadas en definiciones de la *OECD Income Distribution Database* [Base de Datos de Distribución de Ingresos de la OCDE] (véase: <http://www.oecd.org/els/soc/income-distribution-database.htm>). Los datos se refieren a 2009 para Japón, a 2011 para Canadá, a 2013 para Chile y a 2015 para Costa Rica. No había datos disponibles para el coeficiente Gini del ingreso bruto para Hungría, Japón, Corea, México y Turquía. Para el Panel B, datos faltantes intercalados en 1984 y cortes en series seguidas en 1987, 2001 y 2010. Véase Recuadro 1.2 para los detalles.

a) Promedio ponderado para los 35 países de la OCDE.

Fuente: *OECD Income Distribution Database* [Base de Datos de Distribución de Ingresos (IDD) de la OCDE], <http://oe.cd/idd>, y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php> (datos recuperados el 11 de noviembre 2016) para el Panel A. Trejos, J.D. (2015), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014”, Ponencia preparada para el Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2014, Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015a.pdf, y Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) (2010-15) para el Panel B.

Los hogares pobres tienen tasas de empleo más bajas a pesar de tener una proporción similar de miembros de la familia potencialmente capaces de incorporarse al mercado laboral. El menor empleo se debe principalmente a una menor participación (especialmente entre mujeres), a un mayor desempleo y sub empleo y a una mayor precariedad (empleos de baja calidad y mayor inestabilidad). Dependiendo de un capital humano limitado, los hogares pobres acceden a empleos de menor calidad y paga, en particular empleos informales en agricultura y producción a pequeña escala. Alrededor de una quinta parte de los hogares pobres no tienen ningún miembro de la familia trabajando, lo que los hace muy vulnerables ya que la protección social es insuficiente para hacerle frente a los riesgos del desempleo y la inactividad (Saborío y Rodríguez, 2006; Trejos, 2010; y Sauma y Trejos, 2014).

La mayoría de las personas que viven en pobreza viven en áreas urbanas. Alrededor de dos tercios de la pobreza total de Costa Rica es urbana. La “urbanización de la pobreza” (es decir participación de personas pobres que viven en áreas urbanas) está aumentando ya que cada vez hay más personas viviendo en las ciudades. El riesgo de estar en pobreza, sin embargo, sigue siendo mayor en áreas rurales y en la periferia. Más de uno de cada cuatro hogares rurales está en pobreza. Entre los hogares urbanos la pobreza afecta a menos de uno de cada cinco.

En las regiones periféricas, el alcance de la pobreza depende más de la estructura de producción que del nivel de urbanización. La pobreza es menor en *Huetares* (Atlántico Norte) a pesar de ser sobre todo rural, ya que depende del empleo estable de la agricultura comercial (banano y piña). Del mismo modo, en la región del Pacífico Central la pobreza es menor debido a las oportunidades de empleo en servicios (turismo y puerto) y a la industria de la pesca. En la región central, las áreas rurales muestran niveles de pobreza incluso por debajo del promedio urbano debido a su proximidad con las áreas urbanas y metropolitanas (Trejos, 2010).

Recuadro 1.2. Ingresos, desigualdad y medición de la pobreza en Costa Rica

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) monitorea anualmente el ingreso, la desigualdad y la pobreza. Desde el 2010 los datos de los ingresos se recopilan mediante la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (ENAHO), que incorpora las recomendaciones internacionales más recientes sobre la medición del empleo y de los ingresos. Los ingresos salariales se calculan netos de las contribuciones del Seguro Social y del impuesto sobre la renta, incluyendo pagos en especie y la parte proporcional de salarios diferidos. El periodo de referencia de ingresos es el mes anterior (junio) ya que la encuesta se realiza en julio de cada año. Las imputaciones de no respuesta se hacen para todas las fuentes de ingresos y el ingreso total de los hogares se ajusta al subreporte en comparación con las cuentas nacionales. Entre 2010 y 2013, se diseñó la muestra con base en el censo del 2000, dado que desde el 2014 se toma el censo de 2011 como base. Las ponderaciones también se ajustan para hacer que las estimaciones de población sean consistentes con los resultados del censo de 2011 y las proyecciones de población derivadas, aunque las proporciones de las poblaciones urbanas y rurales se mantuvieron fijas.

Las encuestas antes de ENAHO tenían una cobertura diferente de las fuentes de ingresos y tratamiento de la falta de respuesta y el subreporte, limitando así la comparabilidad en el tiempo. Entre 1976 y 1986, las Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo (ENHED) midieron solamente los salarios monetarios brutos de los empleados y no tuvieron ningún tratamiento para la falta de respuesta o para el subreporte. A partir de 1980, ENHED también incluyó ingresos de trabajadores independientes. Entre 1987 y 2009, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) introdujo algunos pequeños cambios en la medición de la actividad económica y el desempleo e incluye otros ingresos no laborales. EHPM no tenía tratamiento por falta de respuesta o sub reporte, excepto para las estimaciones de pobreza. La proporción de la población urbana se ajustó únicamente cuando se contaba con nuevos censos (normalmente cada 10 años).

Las estimaciones de la *OECD Income Distribution Database* [Base de Datos de Distribución de Ingresos (IDD) de la OCDE] para Costa Rica fueron calculadas por el INEC con base en estas encuestas. Las estimaciones siguen los lineamientos y la metodología de la IDD.¹ A diferencia del INEC, los ingresos de IDD se hacen equivalentes utilizando la raíz cuadrada del tamaño del hogar (el INEC usa el ingreso per cápita) y no se ajustan a las diferencias con las cuentas nacionales.

IDD mide la pobreza utilizando una *línea de pobreza relativa* definida como la mitad de la media equivalente del ingreso doméstico disponible (una estimación alternativa con base en el 60% de la media también se calcula). El INEC mide la pobreza contra una *línea de pobreza absoluta* estimada como el ingreso mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Estas necesidades se basan en una canasta básica de bienes y servicios que se considera básica para la subsistencia. Esta canasta se construye con base en información obtenida de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Tanto la composición como el costo se determinan de forma separada para las áreas urbanas y rurales. El valor de la canasta, es decir la línea de pobreza, se actualiza de conformidad con cambios mensuales en los precios de los artículos alimentarios y no alimentarios, ponderada por área de residencia, de conformidad con los cálculos que respaldan el índice de precios al consumidor. Se considera que un hogar es pobre si su ingreso per cápita es igual o está por debajo de la línea de pobreza del área respectiva (urbana o rural). Se considera que los hogares están en extrema pobreza si su ingreso per cápita está por debajo del valor de la canasta básica excluyendo todos los artículos no alimentarios. Antes del 2010, los componentes alimentarios y no alimentarios de la línea de pobreza fueron ajustados usando el índice de precios al consumidor alimentario (IPC). Es probable que esto hubiera sobre estimado la pobreza cuando los precios de los alimentos aumentaron más rápido que los precios generales, como ocurrió en 2007-2009.

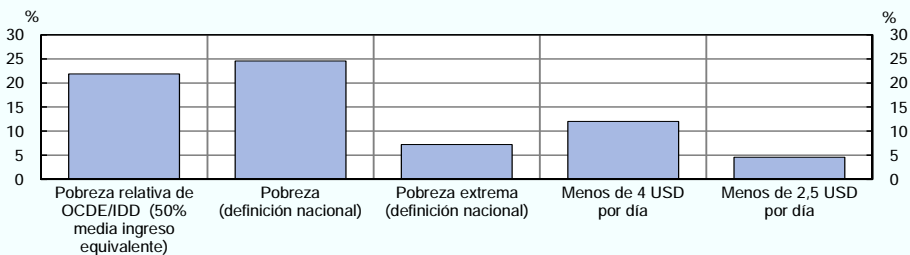
Recuadro 1.2. Ingresos, desigualdad y medición de la pobreza en Costa Rica (cont.)

En 2009 la tasa de pobreza habría sido de 3 puntos porcentuales menos si se hubiese actualizado el componente no alimentario de la línea de pobreza utilizando el IPC general. Desde el 2010, la línea oficial de pobreza se ajustó utilizando el IPC alimentario para el componente alimentario de la línea de pobreza y el IPC no alimentario para la parte no alimentaria.

Las líneas internacionales de pobreza absoluta se utilizan para estimar la incidencia de pobreza en dólares internacionales por día y por persona. La *Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe* (SEDLAC) armoniza datos de los países latinoamericanos y del Caribe para comparabilidad entre países de pobreza y medidas de desigualdad. SEDLAC mide los ingresos per cápita. La pobreza se estima utilizando una línea de pobreza establecida en 4 USD por día y la extrema pobreza en 2,50 USD por día. Según Lustig y Higgings (2013), estos límites están cerca de la media de las líneas de pobreza total y de pobreza extrema oficiales usadas en América Latina (CEDLAS y Banco Mundial, 2012). Sin embargo, en el caso de Costa Rica, las líneas nacionales de pobreza son considerablemente más altas que estos umbrales. En 2014, la incidencia de pobreza según la línea oficial de pobreza era alrededor de 2 veces lo que se midió para una línea de pobreza establecida en 4 USD por día y la pobreza extrema oficial es casi 3 puntos porcentuales superior que usando 2,50 USD. De hecho, la tasa de pobreza oficial es más cercana, aunque siempre mayor a la medida utilizando la línea de pobreza relativa del IDD.

Incidencia de la pobreza en Costa Rica utilizando diferentes medidas

Porcentaje de población en pobreza utilizando medidas alternativas de pobreza



Nota: Pobreza relativa de OCDE/IDD calculada con base en el ingreso disponible equivalente. Otros indicadores con base en el ingreso per cápita.

Fuente: OECD Income Distribution Database [Base de Datos de Distribución de Ingresos (IDD) de la OCDE], <http://oe.cd/idd>; INEC (2016), “ENAH0. 2016. Nivel de pobreza por LP según características de los hogares y las personas, julio 2015 y julio 2016”, <http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>; y Base de datos Socio-económica para América Latina y el Caribe (SEDLAC), (CEDLAS y Banco Mundial), versión Mayo 2016, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> accedido el 20/11/2016.

- Los detalles sobre los métodos y las definiciones de IDD están disponibles en www.oecd.org/els/soc/income-distribution-database.htm.

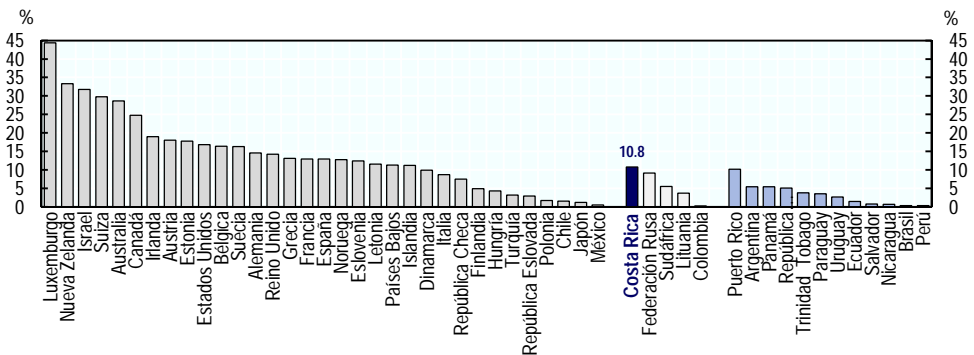
Fuente: Banco Mundial (2015), “Costa Rica’s development: From good to better”, *Systematic Country Diagnostic*, Banco Mundial, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/847271468190746362/Costa-Rica-s-development-from-good-to-better-systematic-country-diagnostic>; y OCDE (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016 – Economic Assessment* [Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica – Evaluación económica], Publicaciones de OCDE, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.

6. La inmigración es más alta en Costa Rica que en otros países de la región

Costa Rica tiene una historia única como país de inmigración en América Central, una región conocida por altos niveles de emigración. En 2011, era el hogar de cerca de 386000 personas nacidas en el extranjero, lo que representa 8,5% de la población total. La proporción de inmigrantes en la población de 15 años y más (11%) es la más alta entre todos los países de América Central y América del Sur, y es comparable a la participación promedio en los países de la OCDE (véase Figura 1.10).

Figura 1.10. **Alto porcentaje de personas nacidas en el extranjero viven en Costa Rica**

Porcentaje de la población con 15 años de edad y más (2010/11)



Fuente: Database on Immigrants in OECD Countries and Non-OECD Countries (DIOC 2010/11 and DIOC-E 2010/11) [Base de datos de Inmigrantes en Países de OCDE y Países Ajenos a la OCDE], www.oecd.org/fr/migrations/dioc.htm.

Décadas de historia de inmigración

El contingente actual de inmigrantes presente en el país es el resultado de una larga historia de inmigración que se aceleró en los años 80 y 90. Durante esos 20 años, la población inmigrante más que se duplicó, reflejando principalmente flujos grandes y crecientes de Nicaragua. Aunque el número de inmigrantes siguió creciendo después del 2000, esto ha ocurrido a un ritmo más lento en comparación con el período inicial. Los inmigrantes de Nicaragua representan tres cuartos de todos los extranjeros en Costa Rica, aunque los de Colombia y los Estados Unidos constituyen la segunda y tercera población inmigrante más grande respectivamente.

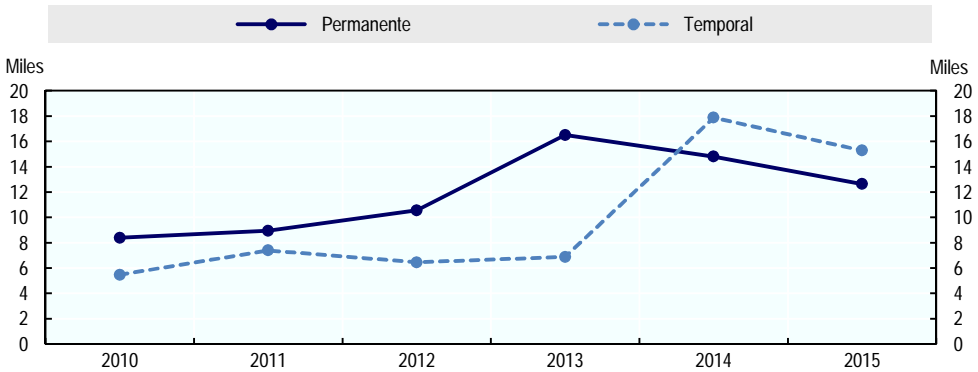
Durante los últimos cinco años, ha habido un aumento en la afluencia de inmigrantes en tránsito hacia los Estados Unidos, provenientes principalmente de Haití y Cuba, y en menor medida de África y de Asia Meridional.

Los principales impulsores de la migración laboral a Costa Rica han sido el clima político estable, las buenas condiciones socioeconómicas relativas a los países vecinos y las oportunidades del mercado laboral, especialmente para las personas poco calificadas (Mazza y Sohnen, 2011; y León Segura et al., 2012). La persistente demanda de mano de obra no calificada en ciertos sectores como servicios domésticos, agricultura y construcción, junto con la existencia de redes de migrantes nicaragüenses desarrolladas con el transcurrir del tiempo en esos sectores, ha mantenido alta afluencia de ese país durante las tres últimas décadas.

Los flujos migratorios anuales han aumentado considerablemente en los últimos años

El total de flujos migratorios anuales a Costa Rica se duplicó entre el 2010 y 2015, llegando a 29 900 permisos (véase Figura 1.11).⁵ Esta tendencia refleja principalmente un fuerte aumento de la afluencia de migrantes en 2013 y 2014, cuando el crecimiento interanual llegó al 40%. Los flujos migratorios permanentes alcanzaron su máximo en 2013 con 16 505 permisos mientras que los flujos temporales se triplicaron entre 2010 y 2014. Este fuerte aumento, especialmente de migración temporal, refleja en gran medida los esfuerzos del gobierno de Costa Rica para regularizar la situación de los migrantes presentes en el país. Este proceso, que empezó en 2013 y aún continúa, permitió a ciertas categorías de migrantes ya presentes en el país obtener un permiso de trabajo y residir legalmente en el país.

Figura 1.11. **Aumento de los flujos migratorios permanentes y temporales**
Flujos migratorios a Costa Rica, 2010-15



Nota: Los flujos migratorios permanentes incluyen refugiados, reunificación de familias y migrantes temporales y sus familias con al menos tres años de residencia en el país. Todos los demás permisos se clasificaron como migración temporal. Inversionistas, jubilados y *rentistas* para fines de este informe están clasificados como migrantes permanentes.

Fuente: OECD International Migration Database [Base de Datos de Migración Internacional de OCDE], <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>; OAS-OECD (2015), *International Migration in the Americas: First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI) 2011*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C. y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, www.oecd.org/migration/48423814.pdf, y datos suministrados por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

La mayoría de los inmigrantes están en edad de trabajar y tienen bajos niveles de educación

Los inmigrantes en Costa Rica están en promedio más representados en las cohortes con edad laboral que los nacidos localmente, aunque esto varía según el grupo de inmigrantes. En el 2015 representaban el 11% de la población en edad laboral. La inmensa mayoría (86%) de los inmigrantes en Costa Rica tiene entre 15 y 64 años y el 70% tiene entre 25 y 64, versus el 50% de los nacidos en el país. La proporción de mujeres entre los inmigrantes es del 53% en el 2015.

La mayoría de inmigrantes tienen un bajo nivel de educación (véase Figura 1.12). Cerca de dos tercios de ellos han completado como mucho el tercer ciclo de educación, mientras que en la OCDE, esa proporción es de un tercio. La participación de los inmigrantes con bajo nivel de educación está por debajo del de las personas nacidas localmente (60%) y en cierta manera por debajo de algunos países de la región (República Dominicana, Argentina, Paraguay, Trinidad y Tobago y El Salvador). Pero por encima de otros, notablemente Chile, Perú, Panamá y Brasil. Solamente el 16% de los

inmigrantes en Costa Rica tiene un título universitario, una proporción que está muy por debajo de la de los países de OCDE (30%) pero también de países en la región como Perú, Uruguay, Brasil y Trinidad y Tobago. Las características socioeconómicas de los inmigrantes son muy diferentes según el país de origen. Mientras que los inmigrantes nacidos en Nicaragua tienen un nivel de educación más bajo, los inmigrantes de otras regiones suelen estar a la par o son más educados que las personas nacidas en Costa Rica.

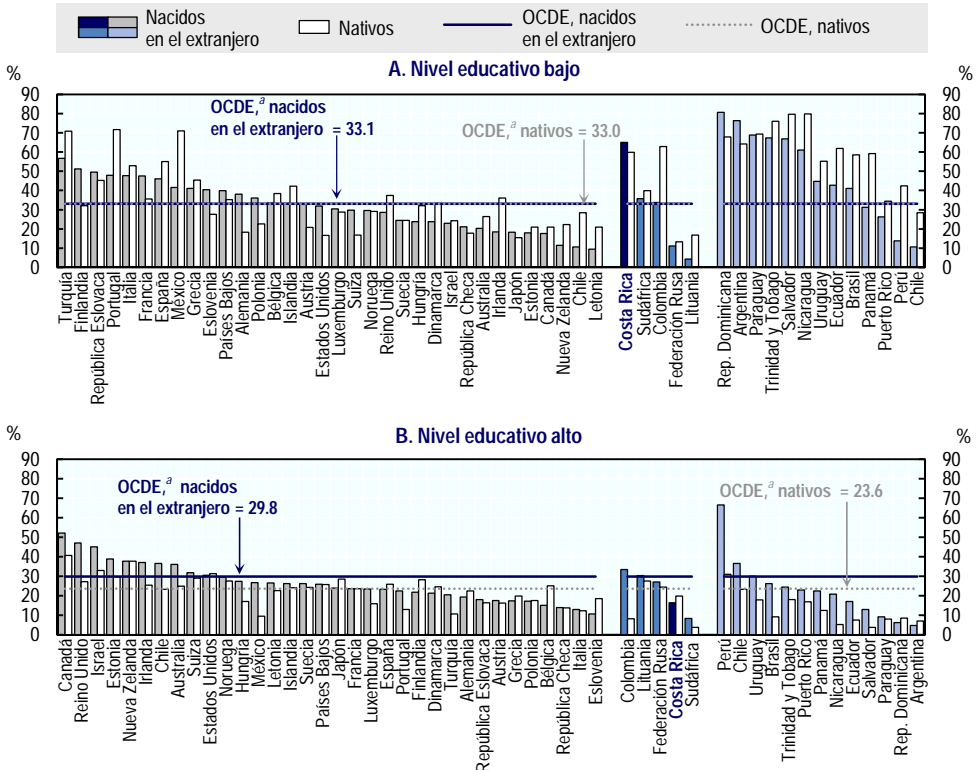
Los hombres inmigrantes están bien integrados en el mercado laboral

Los inmigrantes están funcionando bien en el mercado laboral costarricense, la mayoría de ellos están trabajando.⁶ La tasa de empleo de quienes están en edad laboral (15-64) era de 62% en 2011, 7 puntos porcentuales más que el de las personas nacidas localmente (Figura 1.13). Además su nivel de empleo estaba muy por encima del de los inmigrantes en una serie de países de la OCDE y destinos de migrantes, tales como Francia, Bélgica, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Nueva Zelanda. Estos resultados positivos se explican por el hecho de que la mayoría de los inmigrantes en Costa Rica son inmigrantes laborales, que ingresan al país en busca de trabajo o con trabajo, mientras que la composición es diferente en muchos países de la OCDE, con cerca de la mitad de las personas que ingresan como migrantes familiares.

Los inmigrantes en Costa Rica se enfrentan a un desempleo muy bajo, sólo 3.3% menor que en todos los demás países de la región (excepto Nicaragua) y todos los países de la OCDE y países en vías de adhesión, pero también ligeramente inferior al de las personas nacidas en Costa Rica. Sin embargo, ciertos grupos de migrantes tienen más dificultades para llegar al mercado laboral. La tasa de empleo de las mujeres migrantes era del 52% en 2015, según la encuesta de hogares costarricenses, 33 puntos porcentuales menos que la de los hombres inmigrantes. Sin embargo, las mujeres inmigrantes tienen más probabilidades de trabajar que las nacidas en el país, que registran una tasa de empleo del 46%.

Figura 1.12. **La mayoría de personas nacidas en el extranjero en Costa Rica tienen un nivel educativo bajo**

Porcentaje de la población con 15 años y más en el nivel educativo respectivo (2010/11)

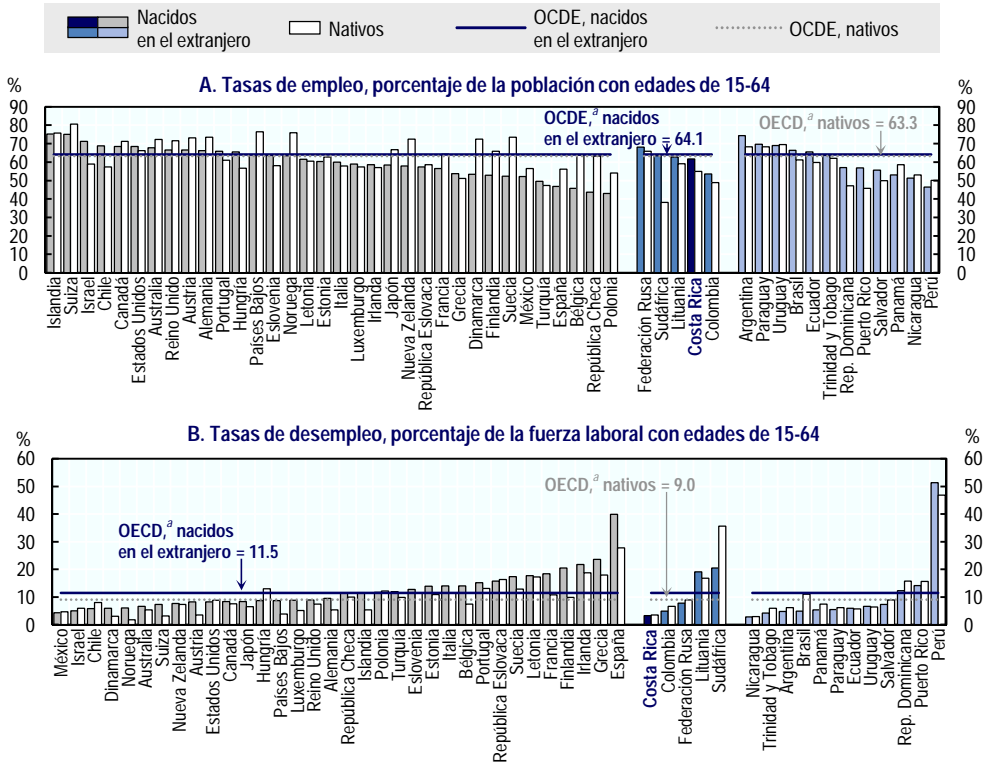


Nota: Bajo se refiere a ISCED 0/1/2, Medio a ISCED 3/4 y Alto a ISCED 5/6. Los países están ordenados en orden descendente en cuanto a la participación de extranjeros en ambos paneles.

a) Promedio ponderado de 34 países de la OCDE (excepto Corea).

Fuente: Database on Immigrants in OECD Countries and Non-OECD Countries (DIOC 2010/11 and DIOC-E 2010/11) [Base de datos de Inmigrantes en Países de OCDE y Países Ajenos a la OCDE], www.oecd.org/fr/migrations/dioc.htm.

Figura 1.13. **Inmigrantes les está yendo bastante bien en el mercado laboral costarricense**



Nota: Los países están clasificados en orden descendente de las tasas de empleo de personas nacidas en el extranjero en el Panel A, y en orden ascendente de las tasas de desempleo de personas nacidas en el extranjero en el Panel B.

a) Promedio ponderado de 34 países de la OCDE (excepto Corea).

Fuente: Database on Immigrants in OECD Countries and Non-OECD Countries (DIOC 2010/11 and DIOC-E 2010/11), www.oecd.org/fr/migrations/dioc.htm.

Los inmigrantes contribuyen en gran medida al mercado laboral costarricense. En el 2015, representaron el 12% de la fuerza laboral del país. Por lo general, se emplean en ocupaciones poco calificadas y medianamente calificadas y en empleos que son menos populares entre los nacidos en Costa Rica. Dos de cada cinco migrantes se encuentran en ocupaciones poco calificadas, versus sólo el 23% de los nacionales. Los nicaragüenses son más propensos a trabajar en empleos poco calificadas que otros grupos de migrantes. En contraste, sólo el 5% de los inmigrantes de Nicaragua trabajan

en empleos altamente calificados, mientras que la participación respectiva es de 33% para otros migrantes de la región y de 53% para los que no son de América Latina. Con el tiempo los cambios han favorecido al empleo de calificaciones medias para las mujeres migrantes, mientras que los hombres inmigrantes se encuentran hoy más en los dos extremos de la distribución de habilidades.

La informalidad es más común entre los inmigrantes que entre los nacionales

Aunque los inmigrantes tienen un nivel de empleo más alto que el de los nacionales en promedio, la calidad de los puestos que ocupan tiende a ser inferior. En 2015, 46% de los inmigrantes empleados estaban en trabajos informales, versus el 33% de los nacionales. La mayoría de la brecha se relaciona con las diferentes distribuciones de los grupos entre sectores, que es la mayor representación de inmigrantes en sectores con una más alta informalidad, como es el caso de la agricultura y el trabajo doméstico. Los retrasos actuales en el proceso administrativo para que se emitan los permisos de residencia y el retraso que no ha sido totalmente resuelto con la Ley de Migración del 2010 no ayudan a reducir la incidencia de la informalidad en el lugar de trabajo para los trabajadores inmigrantes. Cuando se tiene en cuenta el sector de trabajo y las características individuales, la incidencia de la informalidad es similar en ambos grupos.

La emigración no es todavía un problema importante pero ha ido en aumento en los últimos años

Contrario a otros países de la región, la emigración de Costa Rica no ha sido un fenómeno importante, sin embargo, ha aumentado sustancialmente en los últimos años. En 2010/11, había 100 000 emigrantes costarricenses de 15 años o más viviendo en los países de la OCDE, un 32% más que en el 2000/01. Los flujos migratorios permanentes de Costa Rica hacia los países de la OCDE casi se triplicaron entre 2000 y 2014, llegando a 3 650 personas en el 2014, el último año con datos disponibles. Más de la mitad de ellos fueron a Estados Unidos, mientras que un 11% adicional emigró a España y un 7% a México. A pesar de que la tasa de emigración de los muy educados fue de 4,8% en 2010/11 muy por debajo de la de la mayoría de los países de la región, la emigración de jóvenes altamente educados puede convertirse en un problema en el futuro.

Notas

1. Costa Rica desempeñó un rol clave en el *Acuerdo de Esquipulas* que creó las condiciones previas para poner fin a las guerras civiles en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Presidente de ese tiempo, Oscar Arias, recibió el Premio Nobel de la Paz por su rol en el Acuerdo.
2. Debido a un cambio en las encuestas que Costa Rica utiliza para calcular la tasa de desempleo, es difícil comparar los cambios del nivel actual de desempleo con las anteriores a 2010. Antes de 2010 las tasas de desempleo son de la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM) anual. Después de 2010 hay dos fuentes de datos, una encuesta anual de hogares, la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (ENAHO), y la *Encuesta Continua de Empleo* (ECE) trimestral. Usando ambas encuestas la tasa de desempleo aumentó incluso con la recuperación, pero el aumento es mucho mayor usando la ECE que con la ENAHO. Dependiendo de la encuesta usada, la tasa de desempleo en 2015 era de 8,5% o casi de 10%.
3. Algunos de estos resultados puede determinarse parcialmente por cambios metodológicos en las encuestas de hogares. En particular, se han incrementado los pesos de las poblaciones urbanas, los ingresos laborales mejor clasificados y los salarios diferidos y salarios en especie incluidos (ver Recuadro 1.2).
4. También se encuentran tendencias similares para extrema pobreza así como indicadores de severidad e intensidad de pobreza, no mostrados aquí.
5. Los flujos de migrantes totales no incluyen flujos de no residentes que ascendieron a 1 170 y 1 280 personas en 2010 y 2011, respectivamente.
6. Cabe señalar, sin embargo, que los datos disponibles, como el censo de población y la ENAHO, pueden cubrir a los inmigrantes en situación regular o bien a los que han estado bien establecidos en el país, aunque pueden cubrir menos bien o no cubrir en absoluto a todos los que están en tránsito y en las más difíciles y precarias situaciones.

Bibliografía

- Barahona, M.; P. Sauma y J.D. Trejos (1999), “La Política Social Costarricense y las Reformas Económicas, 1983-1997” in C. Conejo, H. Mora and J.R. Vargas (eds.), *Costa Rica hacia el siglo XXI: Balance de las reformas económicas 1983-1998*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica.
- Barquero, J. y J.D. Trejos 2004, “Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica: 1987-2002”, *Revista Electrónica Población y Salud en Mesoamérica*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-36, Julio-Diciembre (disponibles únicamente en español), Universidad of Costa Rica, San José, Costa Rica, www.redalyc.org/articulo.oa?id=44620104.
- CEDLAS and The World Bank (2012), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC)*.
- Estado de la Región (2016), “Parte 2: Dilema estratégico – Capítulo 8”, www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/cap-8-erca-2016-dilema.pdf.
- García-Huidobro, G., A. Hintermeister, J. Galán y M. Pollack (1990), “La deuda social en Costa Rica”, OIT, San José, Costa Rica, http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1990/90B09_269_span.pdf.
- Gasparini, L., G. Cruces and L. Tornarolli (2016), “Chronicle of a deceleration foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s”, *Working Papers*, No. 198, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Gindling, T.H. and J.D. Trejos (2014), “The Distribution of Income in Central America”, in D. Sanchez-Ancochea and S. Martí i Puig (eds), *The Handbook of Central American Governance*, Routledge International, Londres, pp. 75-94.
- Gindling, T.H., N. Mossaad and J.D. Trejos (2015), “The consequences of increased enforcement of legal minimum wages in a developing country: An evaluation of the impact of the *Campaña Nacional de Salarios Mínimos* in Costa Rica”, *Industrial Relations & Labor Review*, No. 0019793915575703, pp. 1-42, publicado primero el 12 de marzo, <http://ilr.sagepub.com/content/early/2015/03/12/0019793915575703.full.pdf+html>.

- Gindling, T.H. and L.A. Oviedo (2008), “Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica”, *Revista de la CEPAL*, No. 94, pp. 121-132, Abril.
- Hidalgo, J.C. (2014), “Growth without poverty reduction: The case of Costa Rica”, *Economic Development Bulletin* No. 18, 23 de enero, www.cato.org/publications/economic-development-bulletin/growth-without-poverty-reduction-case-costa-rica.
- INEC (2016), *Pobreza disminuyó más de un punto porcentual*, Encuesta Nacional de Hogares 2016, Comunicado de prensa, Instituto Nacional de Estadística y Censos, San José, Costa Rica.
- IICE (2015), *Cobertura, enfoque y características de los beneficiarios de los principales programas financiados por el FODESAF en el 2014*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Informe preparado para la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como parte del proyecto Consolidación del Sistema de seguimiento y evaluación de los programas financiados por el FODESAF.
- León Segura, G., F. Estrada Recinos, N. Molina and A. Morales Gamboa (2012), “Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: Características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo” *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, San José, Costa Rica, <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12217.pdf>.
- Lustig, N. and S. Higgins (2013), *Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the incidence of social spending, subsidies and taxes*, Handbook, Tulane University, Inter-American Dialogue and Center for Inter-American Policy and Research, New Orleans, Estados Unidos.
- Mazza, J. and E. Sohnen (2011), “Labor migration in Latin America and the Caribbean: A look at new trends and policies”, The Inter-American Development Bank (IDB), December, www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/36764066.pdf.
- OAS-OECD (2015), *International Migration in the Americas: First Report of the Continuous Reporting System on International Migration in the Americas (SICREMI) 2011*, Organization of American States, Washington, D.C. and Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, www.oecd.org/migration/48423814.pdf.

- OECD (2016a), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016 – Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en.
- OECD (2016b), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.
- OECD (2016c), “Closing gender gaps in the labour markets of emerging economies: The unfinished job”, Chapter 4 in *OECD Employment Outlook 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.
- OECD (2016d), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250505-en>.
- OECD/ECLAC/CAF (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en>.
- Oviedo, A.M., S.M. Sanchez, K.A. Lindert and J.H. Lopez (2015), “Costa Rica’s development: From good to better”, *Systematic Country Diagnostic*, World Bank, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/847271468190746362/pdf/97489-CSD-P149582-Box391476B-PUBLIC-From-Good-to-Better.pdf>.
- Saborío, M. and A. Rodríguez 2006, “Análisis comparativo del bienestar de los hogares rurales y urbanos”, in INEC (ed.), *Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Mundial, Centro Centroamericano de Población, Programme *Estado de la Nación* and *Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*, Ebook, San José, Costa Rica.
- Sauma, P. (2010), “La desigualdad en Costa Rica”, Background Paper, in PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – (2010), “Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, Regional Report on Human Development for Latin America and the Caribbean, San José, Costa Rica, mimeo.
- Sauma, P. and J.D. Trejos (2014), “Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica”, *Ciencias Económicas*, Vol. 32, No. 2, pp. 65-95.
- SEDLAC (2016), “Socio Economic Database for Latin America and the Caribbean”, CEDLAS and The World Bank, version May 2016, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> (accesado el 20/11/2016).

- Segreda, A.M (2008), “Schooling in Costa Rica”, in S. Gvirtz and J. Beech (eds.), *Going to School in Latin America*, Greenwood Press, Westport, CT.
- Trejos, J.D. (2015), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante el quinquenio 2010-2014”, Artículo preparado para el 21 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Sostenible 2014, Programa Nacional de Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015a.pdf.
- Trejos, J.D. (2010), “Caso de Costa Rica”, in E. Klein (ed.), *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, FAO, OIT, CEPAL, Santiago, Chile.
- Trejos, J.D. (2008), “Impacto de los programas sociales selectivos sobre la desigualdad y la pobreza”, Catorceavo Informe, Informe Final, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica, http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/014/Impacto-programas-sociales-Trejos-2008.pdf.
- Trejos, J.D. (2006), “La Situación de la pobreza en Costa Rica y los principales retos a asumir”, in F. Herrero and G. González (eds.), *Pobreza: Talón de Aquiles del Desarrollo Costarricense*, PROCESOS, San José, Costa Rica.
- Trejos, J.D. (1995), “La Pobreza en Costa Rica: Una síntesis cuantitativa”, *Working Papers*, No 172, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Trejos, J.D. and D. Murillo (2012), “El índice de oportunidades educativas: Un indicador resumen de la equidad en la educación”, Cuarto Informe sobre la situación en educación, Informe Final, Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible y Estado de la Educación, http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/trejos-y-murillo-indice-oportunidades.pdf.
- Trejos, J.D. and L.A. Oviedo (2012), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI”, *Ciencias Económicas*, Vol. 30, No. 2, pp. 9-29.

Referencias de Base de Datos

- Base de Datos sobre Inmigrantes en Países de la OCDE y Países Ajenos a la OCDE* (DIOC 2010/11 y DIOC-E 2010/11), www.oecd.org/fr/migrations/dioc.htm.
- Encuesta Continua de Empleo* (ECE), www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo.
- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM), www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples.
- Encuesta Nacional de Hogares* (ENAHO), www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), www.inec.go.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares.
- Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo* (ENHED), http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/social/TrejosJD_2015a.pdf.
- INEC – *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (2016), “ENAHO. 2016. Nivel de pobreza por LP según características de los hogares y las personas, julio 2015 y julio 2016”, <http://www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso>.
- International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook* (WEO) Database, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx.
- OECD Better Life Index Database – Edition 2015*, <http://www.oecd.org/statistics/datalab/bli.htm>.
- OECD Employment Database*, www.oecd.org/employment/database.
- OECD Health Status Dataset*, a subset of the *OECD Health Database*, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=28240>.
- OECD Income Distribution Database*, <http://oe.cd/idd>.
- OECD International Migration Database*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG>.
- OECD National Accounts at a Glance Dataset*, a subset of the *OECD National Accounts Database*, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=28226>.
- OECD (2016), “Aggregate National Accounts, SNA 2008 (or SNA 1993): Gross domestic product”, *OECD National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00001-en>.

OECD (2016), Table A1.1. Educational attainment of 25-64 year-olds (2015),
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-table6-en>.

Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC),
(CEDLAS and The World Bank), version May 2016,
<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/> accessed on 20/11/2016.

World Bank, *World Development Indicators* (WDI) *Database*,
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Estudios de la OCDE sobre el Mercado Laboral y las Políticas Sociales

COSTA RICA

RESUMEN EJECUTIVO | EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES | CAPÍTULO 1