

COSTA RICA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

MERCADO LABORAL EN CRISIS Y DERECHOS LABORALES COLECTIVOS BAJO ATAQUE

Valeria Solano Chavarría y Daniel Cerdas-Sandí

INTRODUCCIÓN

En Costa Rica todavía prevalece un régimen de bienestar estatal-proteccionista, pues se mantiene una considerable presencia del Estado en los diferentes asuntos públicos (Martínez Franzoni, 2008). Los orígenes del estado de bienestar se ubican temporalmente desde la década de los cincuenta hasta los años setenta cuando prevaleció un Estado social con amplia participación que redujo significativamente la pobreza y expandió la clase media; esto y el modelo económico diversificado trajeron como resultado un acelerado desarrollo económico y social.

Ya avanzada la década de 1970 la crisis económica (asociada al aumento del endeudamiento externo, la caída de los precios del café y el aumento de los precios del petróleo) dificultó cada vez más la participación del Estado y la inversión social que se había desarrollado hasta ese momento. Como respuesta, durante la mayor parte de los años ochenta y toda la década de los noventa los gobiernos

implementaron reformas estatales y económicas dirigidas a la disminución del Estado y a la liberalización económica.

Dicha reformulación del modelo de desarrollo –el cual se ha mantenido y profundizado– no ha minado del todo la institucionalidad social en Costa Rica; de hecho, esta continúa fortalecida en comparación con otros países de América Latina producto de la política social redistributiva y del marco regulador de los mercados de trabajo (Mora-Salas y Oliveira, 2009). No obstante, el debilitamiento de la política social, la amenaza a la institucionalidad pública y el ataque a los derechos laborales se ha acelerado en las últimas décadas.

Ante este escenario, y considerando que uno de los pilares del Estado del Bienestar es el mundo del trabajo, en este capítulo se presenta un panorama general sobre la situación actual del mercado laboral en Costa Rica. Esta exposición se divide en tres aspectos que se consideraron relevantes para la discusión y la reflexión: heterogeneidad de la estructura laboral y productiva, estado actual del empleo público –en el cual se concentra prácticamente todo el movimiento sindical existente en el país– y los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la situación laboral de las personas costarricenses.

1. HETEROGENEIDAD DE LA ESTRUCTURA LABORAL Y PRODUCTIVA: APRECIACIONES GENERALES

El crecimiento económico sostenido entre las décadas cincuenta y setenta se basó en las exportaciones de productos tradicionales –café y banano– y en el apoyo estatal a la industrialización mediante la estrategia de sustitución de importaciones (Martínez Franzoni, 2008). En contraste, la dinámica económica desarrollada desde los años ochenta se ha centrado en el proceso de reestructuración productiva, ha priorizado y diversificado las actividades dedicadas a la exportación –poco a poco dejaron de tener prioridad las actividades dirigidas al mercado nacional– y ha promovido la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y la liberalización comercial.

Con el nuevo modelo de desarrollo, se modificó la composición de los sectores económicos, pues tomó preponderancia la industria tecnológica –la cual es de vital importancia en el aumento de los índices de productividad del país–, la agroexportación de productos no tradicionales y las actividades centradas en la economía de servicios (Mora-Salas y Oliveira, 2009).

Para visualizar de manera más detallada dicha transformación de las actividades económicas, en la Tabla 1 se pueden observar los productos de exportación que más participan en la economía costarricense. Los bienes industriales son los que tienen más peso, además mantienen una diferencia considerable con respecto a los otros sectores –los que más se producen en el país son equipo médico y de precisión (33,7%), alimentario (13,9%) y químico-farmacéutico (6,4%)–. A los productos industriales, le siguen los bienes agrícolas y los bienes pecuarios y pesqueros (COMEX, 2021).

Tabla 1. Porcentaje de participación de los bienes de exportación en la economía costarricense, 2020-2021

Bienes industriales	72,8
Bienes agrícolas	24,2
Bienes pecuarios y pesqueros	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual de Labores, mayo 2020-abril 2021, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

Estas exportaciones se dirigen principalmente a los mercados estadounidense (43,1%), europeo (20,8%) y centroamericano (10,8%). Los principales productos de exportación son los dispositivos médicos (32,1%), el banano (9,3%) y la piña (7,7%), los cuales, en su conjunto, representan el 49,1% de todas las exportaciones del país (COMEX, 2020).

Con respecto a los servicios de exportación, los servicios empresariales son los que más participan en la economía, seguido

por los informáticos, de información y telecomunicaciones, y por los del sector turismo.¹ Los demás servicios (transporte, transformación, mantenimiento y reparación, financieros y otros) participan menos del 5% cada uno (COMEX, 2020).

Tabla 2. Porcentaje de participación de los servicios de exportación en la economía costarricense, 2020-2021

Servicios empresariales	51,5
Informática, información y telecomunicaciones	20,1
Viajes (turismo)	19,7

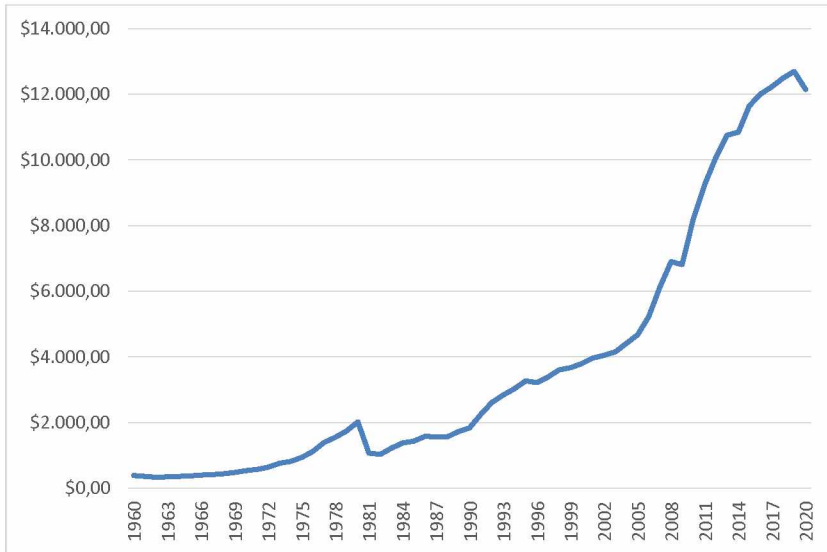
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual de Labores, mayo 2020-abril 2021, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

La información anterior –Tabla 1 y Tabla 2– muestra la diversidad de productos y servicios que trajo el modelo exportador a Costa Rica. Sin duda, las actividades vinculadas a las exportaciones han facilitado el crecimiento económico y generado nuevos espacios laborales y empresariales como se verá más adelante.

El Gráfico 1 muestra el crecimiento económico de Costa Rica desde 1960 hasta 2020. Es posible visualizar el crecimiento sostenido a lo largo de las seis décadas –con excepción de las contracciones económicas que se dieron a inicios de los años ochenta, en 2010 y en 2020–, y, particularmente, el crecimiento acelerado luego de la implementación del nuevo modelo de desarrollo.

1 En el informe del período anterior (COMEX, 2019-2020) se observa que, en ese momento, los servicios del sector turismo eran los que tenían más peso en la economía (41,8%), seguidos por los servicios empresariales (35,2%) y por los de informática, información y telecomunicaciones (14%). Es posible que la disminución porcentual de los servicios turísticos sea un efecto de la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19. De hecho, según el informe de la Encuesta Continua de Empleo del cuarto trimestre de 2020, a finales de ese año la disminución en la ocupación está asociada principalmente al sector comercio y servicios (INEC, 2020).

Gráfico 1. Costa Rica: PIB per cápita (USD a precios actuales), 1960-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CR>

La estrategia económica basada en la apertura comercial, la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y la diversificación de bienes y servicios de exportación ha sido exitosa para el crecimiento económico; no obstante, en términos de productividad no ha logrado el mismo resultado en todos los sectores.

Por ejemplo, las empresas nacionales han tenido poca evolución de su productividad y competitividad (Govaere y Ruiz, 2013). Para tener un panorama más claro, según Padilla y Alvarado (2014), en Costa Rica la productividad laboral es 31% mayor en las empresas que exportan, en comparación con las que están orientadas al mercado doméstico.

Sumado a lo anterior, no se pueden perder de vista los niveles de productividad de las actividades de la economía agroexportadora. Según los datos analizados en el estudio sobre Produc-

tividad en Costa Rica de Ivankovich y Martínez (2020), desde inicios de la década de los años noventa hasta la actualidad, el sector primario muestra un nivel de productividad laboral bajo en comparación con el sector manufacturero y con el sector de servicios (Ivankovich y Martínez, 2020).

2.1. HETEROGENEIDAD Y SEGMENTACIÓN DEL MERCADO LABORAL

El contexto económico actual, caracterizado por la integración de los mercados y el avance tecnológico, requiere que el mundo del trabajo desarrolle mayor capacidad de adaptación que en una economía relativamente cerrada (Weller y Gelderen, citado en Bensusán, 2006). Lamentablemente, cuando las estructuras productivas son heterogéneas, dichas condiciones de adaptación no son equitativas entre las diferentes actividades económicas que integran los mercados de trabajo, y este desbalance trae consecuencias sobre las condiciones laborales.

Para Weller y Roethlisberger (2011), uno de los principales factores directos de la calidad de los empleos es el contexto económico, el cual se expresa a partir de la productividad media de las economías.² Desde la conceptualización de la CEPAL (2014), en un contexto donde la mayoría de las actividades son de alta productividad, es común que se propicien mejoras en la calidad de los empleos. En contraste, cuando se presenta una estructura ocupacional heterogénea, las brechas productivas se traducen en segmentaciones del mercado de trabajo que traen consigo un acceso diferenciado a condiciones e ingresos laborales.

En Costa Rica, la heterogeneidad productiva que se profundizó con la transformación del modelo de desarrollo a partir de los años ochenta condujo a una segmentación de los mercados de trabajo provocada por la coexistencia de esquemas laborales distintos. Actualmente, las empresas de capital extranjero dedicadas a la exportación son más productivas, por tanto,

2 La productividad media es la relación entre el producto generado y el número de trabajadores.

ofrecen mejores condiciones laborales y se pagan salarios más altos. En contraste, las empresas pequeñas dedicadas al mercado local, al ser menos productivas, tienen menos condiciones para ofrecer empleos de alta calidad (Padilla y Alvarado, 2014).

En las últimas décadas, Costa Rica ha enfrentado dificultades para mantener la doble incorporación (social y laboral) alcanzada en las décadas anteriores. En parte como resultado del nuevo modelo abierto orientado a las exportaciones, la fuerza laboral costarricense se ha bifurcado cada vez más entre aquellas personas con trabajos formales bien remunerados en sectores dinámicos de la economía, como el turismo, las finanzas y el ensamblaje de alta tecnología, y aquellas que solo tienen acceso a empleos informales no calificados y de baja productividad en otras áreas, principalmente volcadas al mercado interno (Martínez y Sánchez-Ancochea, 2017, p. 142).

En la Tabla 3 se observa que las empresas exportadoras –además de ser más productivas– pagan mayores salarios. Según los datos del estudio de Padilla y Alvarado (2014), en las empresas exportadoras el salario promedio mensual por persona trabajadora es de 1.169.696 colones y en las empresas no exportadoras es de 400.435 colones –en las primeras el salario es casi tres veces mayor que en las segundas–.

Tabla 3. Salario promedio mensual por persona trabajadora en colones, 2014

Empresas exportadoras	Empresas no exportadoras
1.169.696	400.435

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio de Padilla y Alvarado (2014).

A la información anterior hay que adicionar que el 21,2% de los empleos en Costa Rica son generados por empresas exportadoras, frente al 78,8% de los empleos provenientes de empresas orientadas al mercado local (Urmeneta, 2021), lo cual indica que la mayor parte de la fuerza laboral se ubica en empleos con salarios más bajos. Esto contrasta con el peso que tiene el sector exportador en la economía, pues, aunque contribuye considerablemente al crecimiento económico, genera menos empleos que las empresas no exportadoras.

El 56,2% de los empleos generados por las empresas exportadoras de bienes pertenecen al sector industrial, el 42,17% al sector agrícola y el 1,6% al sector pecuario y pesquero (PROCOMER, 2010). Aunque los empleos del sector agroexportador representan un porcentaje considerable, es importante tomar en cuenta los bajos niveles de productividad de estas actividades –en comparación con el industrial y el de servicios (Ivankovich y Martínez, 2020)– y los bajos salarios con respecto al total de las empresas exportadoras, pues el ingreso promedio mensual es de 294.223 colones (SEPSA, 2020).

Otro dato considerable es que las zonas francas abarcan aproximadamente el 2,6% de la población ocupada, pequeño porcentaje si se compara con la alta participación de este régimen en las exportaciones totales. Estas empresas –generalmente vinculadas al ensamblaje de alta tecnología– pertenecen a sectores dinámicos de la economía, por tanto, tienen más capacidad de generar empleos con mejores condiciones laborales y buena remuneración.

En la Tabla 4 se observa que, del total de la Inversión Extranjera Directa (IED), el 63,7% se concentra dentro del régimen de zonas francas, seguido por el 18,2% correspondiente al régimen de empresas regulares,³ el 11,2% del sector inmobiliario, el 5,8% del sector financiero y el 1,1% del turismo.

3 Empresas de manufactura y de servicios que no operan bajo el régimen de zona franca y que no corresponden a actividades inmobiliarias, financieras o de turismo.

Tabla 4. Porcentaje de Inversión Extranjera Directa desagregado por régimen, 2020

Zonas francas	63,7
Empresa regulares	18,2
Sector inmobiliario	11,2
Sector financiero	5,8
Sector turismo	1,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Anual de Labores, mayo 2020-abril 2021, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

En general, se puede afirmar que las empresas más productivas y con mayor capacidad de pagar mejores salarios no son las que ofrecen la mayor cantidad de empleo en Costa Rica. La mayoría de los empleos siguen ubicados en sectores económicos vinculados al mercado interno y con baja productividad.

2.2. DESVINCULACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA PRODUCCIÓN NACIONAL

La estructura heterogénea del sistema productivo conduce a una desvinculación entre las actividades de producción nacional y las de capital extranjero. La creciente atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) no es un factor que altere la composición de la industria nacional; solamente ha tenido impacto sobre las actividades dedicadas a la exportación.

En parte, esto responde al débil encadenamiento productivo que hay entre la inversión extranjera y la producción nacional –escasa transferencia tecnológica y desvinculación entre los sectores de alta tecnología y los proveedores locales–, agudizándose la desigualdad entre los diferentes sectores (Govaere y Ruiz, 2013).

... estas características de la estructura productiva dificultan la conformación de encadenamientos productivos hacia adentro, que puedan potenciar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y consecuentemente mayores niveles de empleo de mano obra nacional (Arias y Muñoz, 2007, p. 13).

En general, el cambio del modelo económico ha sido un proceso incompleto, pues solo ha facilitado la generación de capacidades para la innovación y el crecimiento de empresas y actividades orientadas a la exportación, dejando atrás las capacidades endógenas (Padilla y Alvarado, 2014). El relativo éxito de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) y de la promoción de las exportaciones de productos no tradicionales no ha dinamizado la economía en su conjunto, ya que los sectores económicos vinculados al mercado externo no generan relaciones productivas ni sociales con el resto de la economía local (Arias, Sánchez y Rodríguez, 2019).

2.3. EL CASO DE LAS ZONAS RURALES

La reestructuración productiva y laboral transformó la estructura del empleo que se había mantenido durante las décadas anteriores en las zonas rurales del país, ya que con la diversificación productiva no solo tomaron preponderancia las actividades agrícolas de nuevos productos de exportación, sino también las actividades ligadas al comercio y a los servicios (Ávila, 2013); sin embargo, esto no se tradujo en una mejora en la calidad de los empleos. Fuera del Gran Área Metropolitana (GAM), predominan los empleos semi y no calificados, en su mayoría ocupaciones relacionadas con labores agrícolas, trabajo doméstico, construcción y ventas al por mayor y al por menor. En general, estas actividades ofrecen empleos asalariados más precarios que los que ofrece el sector industrial.

Además, en la mayoría de las zonas rurales es más común identificar fuerza laboral temporal y flexible, lo que profundiza relaciones laborales débiles y de explotación entre las empresas –muchas agroexportadoras– y las personas trabajadoras –tanto

nacionales como migrantes– (Rodríguez y Prunier, 2020). La “nueva ruralidad” costarricense ha implicado transformaciones como el aumento de la agroexportación, la diversificación económica y social por el aumento del turismo y el incremento de la inversión extranjera. Esto ha provocado una disminución del peso relativo de la agricultura enfocada en la economía nacional –en 1982 esta representaba el 25% del PIB y en 2019 el 4,2–, el decrecimiento del peso de la agricultura en las exportaciones costarricenses, empleo en actividades no agropecuarias, sustitución de mano de obra nacional por mano de obra migrante en actividades de cultivos y desplazamientos laborales del campo a la ciudad –en el 2000 el porcentaje de la población rural era del 41% y en 2011 del 27%– (Samper y González, 2020). Lo anterior, más la centralización de la institucionalidad y del empleo de alta calidad en la GAM, profundiza la segregación social y las asimetrías entre las zonas rurales y urbanas.

3. EL EMPLEO PÚBLICO BAJO ATAQUE: UNA AGENDA DE LARGO PLAZO

El ejercicio de los derechos laborales colectivos en Costa Rica en el sector privado ha presentado serias limitaciones durante décadas. Hay todo un entramado histórico-institucional que imposibilita el desarrollo de la organización sindical y de la negociación colectiva en las empresas privadas. De esta manera, los sindicatos y los convenios colectivos se concentran en el sector público, así como también los casos de ejercicio del derecho a la huelga. Eso explica también, en parte, el rol de actor sociopolítico que los sindicatos de diferentes instituciones del Estado han asumido, especialmente cuando se trata de llevar adelante acciones colectivas (marchas, protestas, plantones, cierres de carretera, huelgas, etc.) como medidas de presión para tratar de influir en las agendas políticas. En los conflictos sociopolíticos de los últimos veinte años la participación de esos sindicatos ha sido clave. En ese contexto histórico es que se debe entender los embates contra los derechos laborales colectivos surgidos durante el gobierno de Carlos Alvarado (2018-2022).

3.1. DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL A LA LEY ANTIHUELGAS

El Código de Trabajo de Costa Rica, vigente desde 1943 y hasta la reforma de 2016, incluía tres grandes pilares en debate entre representantes sindicales y de los empleadores: los arreglos directos y los comités permanentes como espacios para resolución de conflictos, y la forma de accionar la huelga legal.

Estos tres elementos se consideran pilares en la constricción de los trabajadores y sus posibilidades de ejercer sus derechos laborales colectivos, especialmente en la empresa privada. Tras un largo recorrido, iniciado en la década de 1990, se lograron acuerdos entre empresarios, gobierno y sindicatos, relacionados con los requisitos del proceso para accionar una huelga, de manera que se facilitará el acceso a ese derecho (aunque realmente nunca sucedió).

Los acuerdos permitieron aprobar la reforma laboral de 2012, aunque el sector empresarial finalmente se retiró del acuerdo y presionó al Poder Ejecutivo para que vetara la ley, como finalmente ocurrió. En 2016, y con un nuevo contexto político, se logró finalmente reformar la ley y se estableció un nuevo proceso para la activación de una huelga; entre otras cosas, se logró aclarar cuándo es legal que los servicios públicos puedan irse a huelga sin ser declaradas ilegales. El nuevo procedimiento se puso a prueba en 2018.

Tras el cambio de gobierno en 2018 y una reconfiguración de las fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa, los sectores de izquierda y centro-izquierda perdieron representatividad. El nuevo gobierno, aunque era una continuación del partido que gobernó entre 2014-2018, presentó una agenda alineada con los intereses empresariales y los dogmas neoliberales. En ese contexto, nuevamente los derechos laborales se encontraron bajo ataque.

Primero, en 2018, el gobierno impulsó el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (expediente 20.580). Aunque se trataba de un proyecto de materia fiscal, que buscaba recaudar más impuestos, también incluyó una serie de medidas de austeridad con efectos sobre el aparato estatal; principalmente, se buscaban cambios sobre el sistema salarial de los empleados

públicos. Así, el discurso rápidamente se centró en ataques contra los trabajadores del sector público, sus sindicatos y sus logros a través de la negociación colectiva. No obstante, las protestas irrumpieron el proceso legislativo. Se trató de la mayor huelga en casi veinte años, y estuvo liderado por sindicatos de empleados públicos del sector educativo y sanitario (BBC News, 03/10/2018).

Tras el éxito de las protestas, en términos de convocatoria y de capacidad de afectación a la dinámica nacional, el gobierno implementó una estrategia mediática de desprestigio contra los empleados públicos, al que los etiquetó como “privilegiados”; además, utilizó medidas de coacción y chantaje contra los huelguistas para que rompieran la huelga. Ante el fracaso de esto, las acciones gubernamentales escalaron hacia la criminalización del movimiento, imputando cargos de secuestro y de daño al patrimonio público a varios de los involucrados en las protestas. Finalmente,

La criminalización de las acciones sindicales experimentó su punto máximo el 11 de septiembre, cuando se detuvo a un trabajador [...], a quien se le sometió a un juicio ejemplarizante de carácter eminentemente político. Pérez fue condenado por el Tribunal de Flagrancia de Limón a dos años de prisión, declarándolo culpable de cometer daños agravados contra las instalaciones de Recope, y se le inhabilitó por diez años para trabajar en el sector público. Dicha sentencia fue anulada por un tribunal de apelaciones, cuyos jueces la consideraron en estos términos: “No se trata de simples discrepancias de criterios jurídicos o de errores menores, sino de un burdo desconocimiento del derecho penal y procesal penal” (Grau Crespo, 2021, p. 153).

En diciembre de 2018 finalmente se aprobaría la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, pero no con ello se detendrían los embates contra los trabajadores. Sino que, a manera de represalia contra el movimiento de huelga, en 2019 se presentó el

proyecto de “Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos”, y para enero de 2020 se aprobó. La nueva legislación supone retrocesos a lo poco logrado durante la Reforma Procesal Laboral (RPL) explicada líneas atrás, e incluye nuevas restricciones que terminan por dejar sin verdaderos recursos de poder a los trabajadores, particularmente los empleados públicos, quienes son los que están organizados. Tras la reforma se prohibió la huelga en servicios esenciales, al incluir una definición que va más allá de los servicios que ponen en riesgo la salud y la vida de las personas, se estableció un límite máximo a los días de duración de las huelgas y se incorporó una nueva causal para declarar una huelga como ilegal: si se realizan cortes de las vías públicas o que impida el ingreso a las instalaciones o los servicios públicos (Grau Crespo, 2021; Hernández Naranjo y Solano Chavarría, 2021).

En ese contexto es que los trabajadores debieron de enfrentar los efectos de la pandemia, tanto los sanitarios como los socioeconómicos y políticos. Como consecuencia, el gobierno logró aprobar en junio de 2021 la Ley Marco de Empleo Público, esta vez sin las masivas protestas que se dieron en 2018. Esta legislación responde a los acuerdos entre el gobierno y FMI para el otorgamiento de una serie de créditos. La ley implica una reestructuración del empleo público, principalmente un replanteamiento del sistema de salarios, lo que elimina para algunos empleos la posibilidad de contar con pluses salariales, y en otros se congelan los incrementos. Además, “se limita el derecho a la negociación colectiva de los salarios y las condiciones laborales de las personas empleadas en el sector público” (Grau Crespo, 2021, p. 158). De esta forma, el gobierno garantizó la disciplina del sector social que contaba con recursos para enfrentar la agenda neoliberal.

4. PANDEMIA DEL COVID-19 Y SITUACIÓN LABORAL

En medio de este contexto económico y productivo, el mundo del trabajo en Costa Rica presenta diversas dificultades de

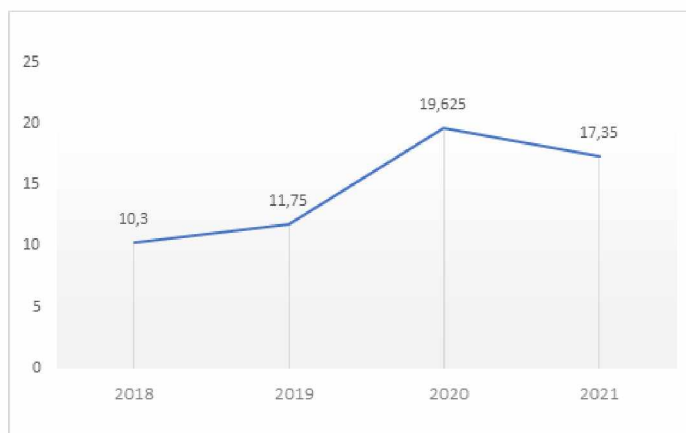
índole estructural que se evidenciaron y profundizaron durante la pandemia por el COVID-19. Los golpes económicos provocados por la emergencia sanitaria en parte están relacionados con la caída de la producción; esto trae repercusiones a nivel social –aumento de la pobreza y de la desigualdad– y laboral –desempleo y subempleo–.

Según el informe de la Encuesta Continua de Empleo del cuarto trimestre de 2020, el 35,8% de la fuerza de trabajo en Costa Rica tuvo alguna incidencia laboral por el efecto del COVID-19. Particularmente, el 20,1% de las personas ocupadas tuvo reducción del salario o del ingreso, el 84,7% de las personas desempleadas no consiguió trabajo por el COVID-19 y el 15,3% fue despedido o se vio obligado a cerrar su actividad (INEC, 2021). A inicios de 2022, en todas las actividades siguen siendo evidentes los efectos de la emergencia sanitaria, y estos son mayores en actividades relacionadas con hotelería y restaurantes (INEC, 2022).

Para dimensionar mejor los efectos del COVID-19 sobre el mercado laboral en Costa Rica, a continuación se expone su comportamiento durante los últimos años; específicamente, se muestra la tasa de desempleo, subempleo e informalidad laboral desde el año 2018 hasta el 2021.

Como se muestra en el Gráfico 2, la tasa de desempleo ha aumentado en los últimos años. Al respecto, es importante considerar que esta tendencia antecede a la pandemia del COVID-19 y que la crisis sanitaria solo profundizó las problemáticas que se venían arrastrando desde años anteriores. Para el cuarto trimestre de 2018, el desempleo alcanzó el 12%, convirtiendo a Costa Rica en el país latinoamericano con la tasa más alta de desempleo. Durante el segundo trimestre de 2020 se alcanzó el 24%, evidenciándose el aumento acelerado que propició la pandemia. En 2021 se presentó una leve disminución (17,3%); sin embargo, este porcentaje sigue estando muy por encima del promedio latinoamericano, el cual ronda el 9,6% (OIT, 2021).

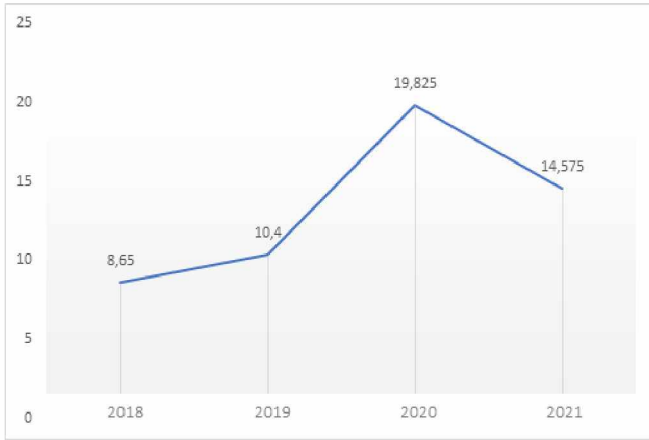
Gráfico 2. Tasa de desempleo. Costa Rica, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2018-2020).

Con respecto al subempleo, en el Gráfico 3 se evidencia una tendencia semejante a la del desempleo; durante 2020 se presenta un aumento en la cantidad de personas que desean trabajar más horas y en 2021 esta población disminuye. A diferencia del desempleo, se puede decir que este indicador es relativamente bajo en comparación con algunos países de América Latina. Por ejemplo, en Argentina, Colombia Ecuador, México, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, la diferencia entre la ocupación total y la disminución de horas trabajadas producto de la pandemia es el doble o más. En el caso de Costa Rica, la diferencia entre ambos indicadores es del 50% –lo cual sigue siendo bastante significativo– (OIT, 2021).

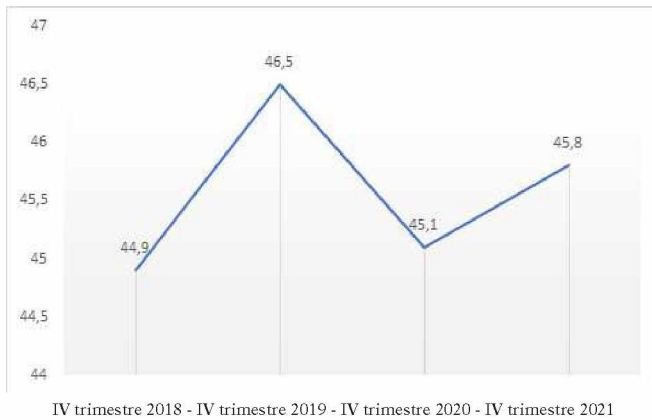
Gráfico 3. Tasa de subempleo. Costa Rica, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2018-2020).

En el Gráfico 4 se puede apreciar la tendencia del empleo informal desde el cuarto trimestre de 2018 hasta el cuarto trimestre de 2021. En este caso, hubo un aumento de la informalidad antes de la pandemia (46,5%), una disminución en 2020 (45,1%) y un leve aumento en 2021 (45,8%).

Gráfico 4. Empleo informal. Costa Rica



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2018-2020).

Valdría la pena investigar si la disminución del empleo informal al inicio de la pandemia responde al aumento del desempleo o de la inactividad. Tradicionalmente, la informalidad ha funcionado como reemplazo del empleo formal, pues este es incapaz de absorber toda la fuerza laboral. Sin embargo, se podría pensar que la crisis sanitaria limitó muchas de las actividades informales, haciendo que personas trabajadoras que se desenvolvían en este sector se vieran obligadas a optar por la desocupación o la inactividad. En otras palabras, se podría pensar que dicha disminución no responde a una mejora en la calidad del empleo, sino a la pérdida de, aproximadamente, 237.000 empleos.

Ahora bien, es importante considerar que en Costa Rica la informalidad está por debajo del promedio latinoamericano –49% en 2021–. En parte, esto puede deberse a la legislación laboral costarricense, la cual continúa siendo fuerte en comparación con otros países de América Latina.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la década de 1980, la ejecución del nuevo modelo de desarrollo basado en las exportaciones modificó la composición de los sectores económicos en Costa Rica; la industria tecnológica, la economía de servicios y la agroexportación de productos no tradicionales pasaron a un primer plano. Dicha estrategia productiva ha facilitado el crecimiento económico durante las últimas décadas; no obstante, los niveles de productividad no han sido los mismos en todos los sectores.

La estructura productiva heterogénea ha provocado y profundizado la segmentación de los mercados de trabajo, creándose desbalances sobre las condiciones laborales y los ingresos. Por ejemplo, mientras muchas actividades de capital extranjero dedicadas a la exportación –principalmente del sector industrial– son más productivas y ofrecen empleos de mejor calidad con salarios más altos, las empresas dirigidas al mercado local mantienen niveles de productividad más bajos y poseen menos condiciones para generar empleos de alta calidad; estos últimos son la mayoría

de los empleos en Costa Rica (78,8%). Asimismo, se debe considerar al sector agroexportador, el cual representa el 42% del total de las actividades de exportación y genera empleos inestables, con malas condiciones e ingresos muy bajos.

En general, no se ha dinamizado la economía en su conjunto y esto se puede observar en el escaso encadenamiento productivo entre la inversión extranjera y la producción nacional, y en la brecha social, económica y productiva entre las zonas rurales y urbanas del país.

Lamentablemente, todo lo anterior se da un contexto histórico e institucional adverso a la defensa de los derechos laborales colectivos, tanto en el ámbito público como en el privado. Desde el Estado, junto con el modelo económico, durante décadas se han protegido los intereses empresariales frente a la acción colectiva de las personas trabajadoras. Puntualmente, la administración Alvarado Quesada (2014-2018) profundizó esta problemática, presentando una agenda neoliberal alineada a intereses empresariales; las leyes más fuertes aprobadas en su gobierno en la línea de dejar sin recursos políticos a la clase trabajadora –principalmente a los empleados públicos, quienes son los que están organizados– son: la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos y la Ley Marco de Empleo Público.

Finalmente, las dificultades económicas provocadas por la pandemia del COVID-19 han evidenciado y empeorado la profunda segregación laboral que existe en Costa Rica. Por ejemplo, los niveles de desempleo y subempleo han llegado a porcentajes históricos, y se han visto más limitadas estrategias para que las personas puedan mantenerse ocupadas y activas en el mercado laboral, tanto en el ámbito formal como en el informal.

BIBLIOGRAFÍA

Arias, Rafael; Sánchez, Leonardo y Rodríguez, Marlen (2020). Pobreza y desigualdad en Costa Rica: una mirada más allá de la distribución de los ingresos. *Revista Estudios del Desarrollo Social*:

Cuba y América Latina, 8(1).

Arias, Rafael y Muñoz, Juan José (2007a). La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el período de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis. *Economía y Sociedad*, 12(31-32), pp. 5-34.

Arias, Rafael y Muñoz, Juan José (2007b). Reforma económica y modelo de promoción de exportaciones: logros y vacíos de la política de desarrollo de las últimas dos décadas. *Revista de Ciencias Económicas*, 25(1).

BBC News, 03/10/2018. Costa Rica: qué es el “combo fiscal”, la polémica reforma que tiene sumido al país en la peor huelga en casi 2 décadas. Recuperado el 31 de marzo de 2022. www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45726660

Ávila, Gabriela (2013). Desarrollo rural en Costa Rica: cuatro décadas después. *Perspectivas Rurales Nueva Época*, (22), pp. 41-69.

Cerdas-Sandí, Daniel (2017). La disputa por el poder de asociación de los trabajadores: veto empresarial y democracia restringida en América Latina. Tesis doctoral del Programa de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales. Ciudad de México: FLACSO.

COMEX (2020). Informe Anual de Labores, mayo 2019-abril 2020. San José: Ministerio de Comercio Exterior.

COMEX (2021). Informe Anual de Labores, mayo 2020-abril 2021. San José: Ministerio de Comercio Exterior.

Grau Crespo, Ariana. (2021). Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo. En Molina Jiménez, Iván y Díaz Arias, David, *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal* (pp. 143-162). San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central.

Hernández Naranjo, Gerardo y Solano Chavarría, Héctor. (2021). Presidencia y Asamblea Legislativa: unidad contra las clases trabajadoras. En Molina Jiménez, Iván y Díaz Arias, David, *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal* (pp. 25-47). San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central.

ILO/OIT (1996). *La Libertad Sindical. Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de OIT*. Ginebra: ILO/OIT.

ILO/OIT (2021). *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

INEC (2018). *Encuesta Continua de Empleo al IV trimestre 2018: Resultados Generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INEC (2019). *Encuesta Continua de Empleo al IV trimestre 2019: Resultados Generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INEC (2020). *Encuesta Continua de Empleo al IV trimestre 2020: Resultados Generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INEC (2021). *Encuesta Continua de Empleo al IV trimestre 2021: Resultados Generales*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INEC (2022). *Comunicado de Prensa, Encuesta Continua de Empleo, trimestre móvil*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Ivankovich, Gloriana y Martínez, Josué (2020). *La productividad en Costa Rica: estudios sobre productividad*. San José: Academia en Centroamérica.

Martínez, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina: Mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial UCR.

Martínez, Juliana y Sánchez-Ancochea, Diego (2017). *¿Cómo alcanzó Costa Rica la incorporación social y laboral?* *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, 121, pp. 131-147.

Mora-Salas, Minor y De Oliveira, Orlandina (2009). *La degradación del empleo asalariado en los albores del siglo XXI: Costa Rica y México*. *Papeles de Población*, 15(61), 195-231.

Padilla, Ramón y Alvarado, Jennifer (2013). *Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica*. San José:

Programa Estado de la Nación Desarrollo Humano Sostenible.

PROCOMER (2010). Caracterización del empleo exportador y de las empresas exportadoras según tamaño en Costa Rica. San José: Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica.

Samper, Mario y González, Hernán (2020). Caracterización de los espacios rurales en Costa Rica y propuestas de alternativas metodológicas para su medición. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Urmeneta, Roberto (2021). Empleo, salarios, productividad y brechas de género en empresas exportadoras e importadoras de América Latina. Santiago: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Weller, Jurgen, y Van Gelderen, Michael (2006). Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico. En Bensusán, Graciela, Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina (pp. 45-94). Ciudad de México: UAM.