

#NoContagiamosAlEmpleo

NOTA PAÍS

Costa Rica

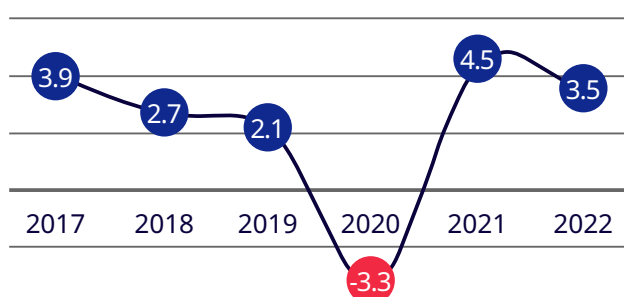


COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en Costa Rica

I. Contexto Económico y Laboral Pre-Pandemia COVID-19

A diferencia de la Crisis Económica Mundial de 2008-2009 que fue precedida de años de relativa bonanza económica, Costa Rica recibe la pandemia del COVID-19 en un contexto económico frágil caracterizado por una desaceleración en el crecimiento de la economía en años recientes. Según cifras preliminares Costa Rica cerró 2019 con un crecimiento económico cercano al 2%, una cifra muy por debajo del promedio observado en años anteriores (3.7% en promedio entre 2010-2018). Proyecciones recientes del Banco Mundial¹ estiman una contracción del -3.3% del PIB en 2020 (siendo los servicios los más afectados con un -4.4% de contracción), seguida de una recuperación importante en el orden del 4.5% en 2021 (recuperación en forma de "V").

► Proyecciones de crecimiento del PIB de Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base a Banco Mundial

Esto no significa que los retrocesos en pobreza y desigualdad se recuperarán automáticamente; se requerirá que los trabajadores más afectados sean beneficiarios de la recuperación del crecimiento económico. Dos factores podrían compensar el impacto económico negativo derivado de la interrupción de cadenas de suministros, la contracción del sector turismo (prevista en un 20%) y del consumo en razón de las medidas de contención sanitaria: la caída en los precios del petróleo y la fuerte demanda de insumos médicos, de los cuales Costa Rica es principal exportador.

¹ Para más información ver el documento: <http://pubdocs.worldbank.org/en/188571582655264868/mpo-cri.pdf>

Es importante destacar que la economía costarricense presenta una **creciente divergencia (dualidad)** entre un sector económico de alto crecimiento y productividad orientado a la exportación pero que es capaz de generar una cantidad relativamente limitada de buenos empleos y actividades orientadas al consumo interno con baja productividad que representan la mayor parte del empleo. Esto incidirá fuertemente en impactos diferenciados en términos económicos y de empleo.

Se prevé que el impacto económico como consecuencia de la pandemia del COVID19 en el corto plazo, se sienta con más fuerza en el sector terciario, con particular efecto en el transporte, el turismo, la hostelería y el comercio al por menor. En conjunto, el comercio al por mayor y menor (9.8%), transporte y almacenamiento (5%) y las actividades de alojamiento y servicios de comida (3.7%) representaron casi una quinta parte (18.4%) del total del valor agregado en la economía costarricense en 2019. En ese mismo año **solamente el sector comercio, restaurante y hoteles ocupó a un poco más de medio millón de personas**, es decir, una cuarta parte del total de ocupados a nivel nacional. **La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.**

La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.

Las respuestas de política a la atención de la crisis en el corto plazo (alivio, protección y reparación) y a las medidas para la recuperación (mediano plazo) requerirán de un importante esfuerzo fiscal por el lado del gasto. Al respecto, **la pandemia del COVID-19 encuentra a las finanzas públicas de Costa Rica en una situación delicada**. El déficit fiscal a partir del año 2009 comenzó a incrementarse de forma sostenida, llegando a alcanzar el 7% del PIB en 2019, lo cual limita mucho la capacidad de intervención gubernamental con la rapidez y magnitud que esta emergencia requiere. La economía costarricense, tiene un **alto grado de integración comercial y financiera con la economía internacional**, ello la expone a los efectos económicos globales del coronavirus. Por otro lado, en el actual contexto de bajas expectativas inflacionarias y caída de los precios de petróleo que se espera se mantenga dada la caída de la demanda global, existe el espacio para implementar políticas monetarias expansivas que generen liquidez en los hogares y abaraten el costo del crédito privado.

La crisis económica que se avecina, repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible, 2) la calidad del trabajo, y 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. En cada una de estas dimensiones se generarán presiones adicionales a las que ya los países afrontaban en la pre-crisis.

Una estimación preliminar de los **empleos actuales en riesgo** desde un enfoque sectorial para Costa Rica (ver cuadro a continuación), indica que el **40% del total de empleos están en riesgo alto, es decir, un poco menos de 870,000 empleos** ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: los hogares como empleadores y hoteles y restaurantes (89.2% y 63.3% respectivamente).

► **Costa Rica: Trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial (IV trimestre 2019)**

Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Administración pública	Baja	94 787	4.4%	37 037	39.1%
Enseñanza y salud	Baja	246 799	11.4%	151 511	61.4%
Agricultura, ganadería y pesca	Media-Baja	261 669	12.0%	34 180	13.1%
Construcción	Media	135 002	6.2%	2 522	1.9%
Otros 1/	Media	30 573	1.4%	* 5 631	18.4%
Intermediación financiera y de seguros	Media	41 096	1.9%	21 671	52.7%
Actividades profesionales y administrativas de apoyo	Media	182 586	8.4%	60 833	33.3%
Transporte y almacenamiento	Media-Alta	115 377	5.3%	13 888	12.0%
Comunicación y otros 2/	Media-Alta	195 916	9.0%	75 298	38.4%
Hogares como empleadores	Alta	158 907	7.3%	141 738	89.2%
Industria manufacturera	Alta	226 921	10.4%	63 692	28.1%
Comercio y reparación	Alta	343 299	15.8%	136 950	39.9%
Hoteles y restaurantes	Alta	140 604	6.5%	88 953	63.3%

1/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

2/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

* Coeficiente de variación mayor al 20%. No son precisas y se deben utilizar con precaución.

Fuente: Elaboración propia con base a INEC-Costa Rica. Encuesta Continua de Empleo (ECE), 2019.

La cantidad de empleo disponible

Después de haber sido relativamente estable durante el período 2013-2018, **la tasa de desempleo en Costa Rica aumentó bruscamente en el último año**, desde un 8.7% en el segundo trimestre de 2018 hasta un nivel sin precedentes históricos del 12.4% en el cuarto trimestre de 2019. Entre 2018 y 2019 hubo una adición neta de más de 105 mil personas desempleadas, 67 mil 500 de ellas fueron mujeres. **La incidencia heterogénea del desempleo entre distintos grupos poblacionales es una característica importante a tener en cuenta**, pues el impacto en este indicador, como lo demostró la crisis económica mundial del 2008-09, tenderá a ser diferenciado y se ensañará con aquellas personas en condición más vulnerable.

En 2019, la tasa de **desempleo de las mujeres (15.3%)** sobrepasó en 6pp la tasa de **desempleo de los hombres (9.3%)**, brecha que en los últimos años ha crecido de manera importante. Los **jóvenes (15 a 24 años) por su parte, registraron una tasa de desempleo del 32%** frente a una tasa de 8.3% para los de 25 años y más; al igual que en el caso de hombres y mujeres, la brecha en el desempleo entre jóvenes y adultos se ha venido ampliando de manera consistente.

Es importante señalar que la economía costarricense mantuvo un aumento del empleo en el último año, pero a una velocidad reducida. Se agregaron un total neto de 17,500 empleos al mercado laboral entre 2018-2019 (IV trimestre), pero esto es inferior a los 60,000 empleos que se estiman necesarios cada año debido a las necesidades demográficas.

La calidad del trabajo

La economía informal es particularmente vulnerable y sensible a los impactos de la pandemia del COVID-19. El empleo informal ha venido creciendo en tamaño y peso relativo respecto al total de la ocupación, caracterizado por no estar cubierto por la seguridad social (acceso a seguro de salud y/o

riesgos profesionales), ser de bajos ingresos (47.7% percibe ingresos mensuales por debajo de 1 salario mínimo), concentrado en unidades económicas de pequeño tamaño (MYPE) y especialmente en los sectores donde más fuerte golpeará la crisis (el 67% del empleo



La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral costarricense, por tanto, es bastante probable que el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales (...)

informal se realiza en el sector servicios). Los ocupados en condición de informalidad están más expuestos a las consecuencias de la crisis económica que se avecina. **Estamos hablando de cerca de la mitad de la población ocupada (46.5% según INEC para el IV trimestre 2019), más de un millón de personas.** El 23% de la población ocupada con empleo informal realiza su trabajo en la calle o vía pública, un poco más de 233 mil personas. Estas se verán particularmente afectadas en el plazo inmediato por el parón de consumo que implican las restricciones de movilidad a las personas como parte de las medidas sanitarias implementadas por el país.

Estimaciones tempranas de la OIT calcularon el impacto de la pandemia del COVID-19 a nivel global en hasta 25 millones de personas desempleadas²; estimaciones más recientes indican una reducción global de las horas trabajadas de 6.7% en el segundo trimestre de este año, equivalente a 195 millones de empleos a tiempo completo (48 horas semanales)³, sin embargo, a nivel de país, el impacto en los mercados laborales dependerá de la configuración y características de los mismos.

La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral costarricense, por tanto, es bastante

probable que **el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales** (los cuales se han estado reduciendo desde 2016 en términos reales), especialmente de los ocupados menos calificados y en la economía informal. Lo anterior tendrá un devastador efecto en la pobreza laboral, particularmente en aquellos que actualmente no alcanzan a generar ni siquiera el salario mínimo mensual en sus actividades económicas, quienes representan la mitad de los ocupados en condición de informalidad.

Teniendo en cuenta que los ingresos laborales representan más del 80% de los ingresos totales en los hogares, **no puede obviarse el efecto que la crisis tendrá en materia de igualdad en ingresos**, el cual puede ser mitigado o profundizado dependiendo de la forma en que las políticas de recuperación y estímulo al mercado laboral se implementen.

Los más vulnerables

Como se mencionó previamente, **las personas jóvenes** deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial.

Los trabajadores de más edad son asimismo más vulnerables en el plano económico. En Costa Rica, las personas adultas mayores (60 años y más), si bien presentan una tasa de desempleo baja (4.4%) respecto a la tasa nacional, la incidencia de la informalidad es sumamente alta (83%) y la mayoría está ocupada en el sector comercio y servicios (87%), el sector más impactado por la crisis.

Las mujeres también son un grupo particularmente importante, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea

² Ver: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_739158/lang--es/index.htm

³ Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). En Costa Rica, el 87% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector terciario, frente al 59% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social y soportan una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial, en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.

Los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, son especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos.

Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en Costa Rica representan el 21% del total de ocupados, es decir un poco más de 444,500 en 2018⁴. Las personas trabajadoras migrantes son particularmente vulnerables a los efectos de la crisis del Covid-19 que restringirá su capacidad para desplazarse a su lugar de trabajo en sus países de acogida y para regresar con sus familias. En Costa Rica las personas trabajadoras migrantes constituyen entre el 10 y 20% de la fuerza de trabajo del país, también estarán entre los más afectados por la crisis económica que seguirá la sanitaria: aquellas personas que se desempeñan en el trabajo doméstico (casi exclusivamente mujeres) y aquellas que trabajan en la construcción (casi todos hombres) ya se están viendo afectadas por las medidas sanitarias de aislamiento tomadas por el Gobierno.

Las numerosas personas **trabajadoras migrantes** que realizan trabajos informales, y los que se encuentran en situación migratoria irregular en el país, representan un reto muy importante en materia de medidas de apoyo y protección. Además, la vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados podrían generar un aumento en la tasa del **trabajo infantil y el trabajo adolescente peligroso**.

II. La Respuesta Nacional a la Crisis

En la fase inicial del brote de Covid-19, Costa Rica ha aplicado medidas para hacer frente a la propagación de la enfermedad y para mitigar sus efectos adversos en la economía y el mercado laboral. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la enfermedad tienen sin duda efecto en las condiciones económicas y de mercado laboral.

A la fecha, si bien el gobierno de Costa Rica no ha establecido restricciones generalizadas a la movilidad de personas de manera obligatoria, ha limitado la circulación vehicular⁵. Asimismo, desde el 18 de marzo hasta el 15 de junio, se ha decretado cierre de fronteras (terrestres, marítimas y aéreas), solo se permite el ingreso de nacionales y residentes desde el exterior y aislamiento preventivo obligatorio de 14 días.

Adicionalmente, se decretó la suspensión de eventos masivos. El Ministerio de Salud ordenó el cierre de bares, discotecas y casinos; inicialmente en el caso de restaurantes, cines y otros al 50% de ocupación; cierre de teatros y cines los fines de semana. Como parte del Decreto de Emergencia Nacional, se suspendieron las lecciones en los centros educativos y Formación Profesional. El día lunes 11 de mayo



En Costa Rica las personas trabajadoras migrantes constituyen entre el 10 y 20% de la fuerza de trabajo del país (...).

4 El indicador de trabajadores vulnerables representa el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia más los familiares no remunerados dentro del total de ocupados

5 Entre las 7 de la noche y las 5 de la mañana y los fines de semana, y de lunes a viernes de 5 am a 7 pm, de acuerdo al número final de la placa vehicular.

el Gobierno informó nuevas medidas de la reapertura gradual de las actividades económicas bajo un cronograma establecido y medidas de control específicas⁶.

Respecto al segundo grupo de medidas, se resumen en el sitio web de la OIT que recoge las respuestas de política de los países⁷, con arreglo a tres pilares de acción de política: a) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, b) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y c) el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

- a) En el pilar relacionado a la **protección de los trabajadores en el lugar de trabajo**, la respuesta se ha concentrado en la activación del protocolo de teletrabajo. Se identificaron medidas relacionadas al fortalecimiento de medidas de Salud y Seguridad Ocupacional, prevención de la discriminación, ampliación del acceso a la salud para colectivos de difícil cobertura, expandir el acceso a ausencias no remuneradas, entre otras.
- b) Las acciones de política dirigidas a **estimular a la economía y la demanda laboral** para enfrentar el impacto de la crisis por parte de Costa Rica han sido tanto de política fiscal como de política monetaria. En materia de gasto, el gobierno decidió congelar los aumentos salariales (por costo de vida) del sector público. Esta medida alcanza a unos 125 mil empleados públicos del régimen del servicio civil y significa 14 mil millones de colones (alrededor de 25 millones de dólares) que se destinarían al Plan PROTEGER. En materia tributaria se aprobó la Ley de Alivio Fiscal, que plantea una moratoria en el pago de impuestos a personas y empresas por 3 meses. Los impuestos incluidos en esta moratoria son: IVA, Impuesto a las Utilidades y Nacionalización de Mercancías. En cuanto a la política monetaria, el Banco Central de Costa Rica ha implementado medidas orientadas a reducir la cuota de las operaciones crediticias actuales y potenciales y, con ello, atenuar el impacto del coronavirus sobre el flujo de caja de los hogares y las empresas. A estas medidas se le suman las de carácter financiero (implementadas por CONASSIF y SUGEF), que buscan abaratar el crédito para generar condiciones favorables al financiamiento en el actual contexto de crisis.
- c) En el Pilar **de apoyo al empleo y los ingresos** entre las acciones más importantes para responder a la crisis están: Plan PROTEGER con un presupuesto de \$296 mil millones (3% del PIB), una ayuda económica temporal de tres meses que busca alivio económico a población laboral, trabajadores despedidos, con reducción de jornada laboral o con contrato suspendido, trabajadores independientes, informales y temporales afectados por COVID-19; la aprobación de la Ley de Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo ante la Declaratoria de Emergencia Nacional. Asimismo, se reglamentó el procedimiento para la suspensión temporal del contrato de trabajo. Otro grupo importante de medidas son las referidas al alivio financiero, fiscal y de cargas sociales. En estas destacan las implementadas por la CCSS referidas a la flexibilización de arreglos de pagos de las contribuciones a la Seguridad Social y la reducción de tasas de interés para estos acuerdos de pago, tanto para empresas como para trabajadores independientes, también ha reducido temporalmente la contribución mínima voluntaria.



El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Costa Rica.

III. Algunas consideraciones finales:

- El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en Costa Rica. Tanto las organizaciones de trabajadores como las organización de empleadores han

6 Ver: https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/prensa/docs/medidas_lunes_11052020.pdf

7 Ver: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

presentado propuestas de medidas para atender la emergencia de la pandemia y la recuperación. No se tiene información a la fecha que en el proceso de identificación o diseño de las respuestas de políticas algún mecanismo de diálogo tripartito se haya activado.⁸

- ▶ Concentrar los esfuerzos en las personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en cuanto a los efectos de la recesión económica derivada de la Pandemia del COVID-19 es un imperativo. Las medidas especialmente dirigidas a las personas trabajadoras en la microempresa especialmente de servicios, las de baja remuneración, trabajadoras domésticas, trabajadores migrantes, las de la economía informal que no están sujetos a legislación de protección del empleo y vulnerables al choque directo en los ingresos disponibles, serán más efectivas. Las personas jóvenes en especial son más vulnerables al desempleo, la informalidad y bajos ingresos.
- ▶ Es muy probable que la destrucción de empleos que traiga aparejada esta pandemia vaya a repercutir en el trabajo infantil al forzar a familias a buscar alternativas para compensar la pérdida de ingresos aparejada a la destrucción de empleos. La respuesta, por tanto, debe de ser global e incluso focalizada ahí y en donde más avances hacia la erradicación se pueden realizar.
- ▶ Muchas personas en Costa Rica están esperando una resolución a su solicitud migratoria, o se encuentran en situación migratoria irregular. Será importante tomar en cuenta estas personas, que no tienen la opción de regresar a sus países, en las medidas que se planteen para la protección de los trabajadores.
- ▶ A nivel de empresas, el efecto de la crisis económica será diferenciado, cargándose más sobre las unidades económicas de menor tamaño, las que cuentan con menor capacidad de resistir periodos con limitados flujos de caja y poco acceso a financiamiento. Por tanto, establecer en el corto plazo medidas específicas para contener el cierre de empresas de pequeño tamaño, especialmente en sectores vinculados al consumo (hoteles, restaurantes, entretenimiento, transporte) son urgentes.
- ▶ La inexistencia de estabilizadores automáticos (como seguros de desempleo) frente a choques externos al mercado de trabajo, deberá ser compensada con acciones de protección al ingreso como recortes tributarios, transferencias monetarias, entre otras.
- ▶ Las respuestas a nivel político tienen que contemplar cuatro pilares:
 - ▶ **Pilar 1:** Estimular la economía y el empleo.
 - ▶ **Pilar 2:** Apoyar a las empresas, el empleo y los ingresos.
 - ▶ **Pilar 3:** Proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo.
 - ▶ **Pilar 4:** Buscar soluciones mediante el diálogo social.

⁸ La R205 de la OIT recalca la importancia del diálogo social tripartito en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores de trabajadores en la respuesta a las crisis. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ver en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205