



## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN 2018

### Capítulo Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas

#### “Crecimiento económico, empleo y sector externo: 2017”

#### Investigadoras:

*Karla Meneses, investigadora y docente de la Universidad de Las Américas, Quito-Ecuador*  
*Gabriela Córdova, investigadora y docente de la Universidad de Las Américas, Quito-Ecuador*

Edificio Franklin Chang Díaz, CONARE



**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Informe Estado de la Nación 2018 en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

## Contenido

<b>Crecimiento económico y sector externo .....</b>	<b>3</b>
La recuperación mundial se afianzó en 2017 y se generaliza el repunte en los países con mayor peso en el PIB mundial .....	3
Se estima que Centroamérica aumentará el ritmo de crecimiento en 2018, luego de la desaceleración experimentada en 2017 .....	7
Desaceleración generalizada del crecimiento económico costarricense .....	8
Evolución del crecimiento de corto plazo se mantiene en la fase contractiva del ciclo económico .....	12
Dinamismo en las exportaciones de bienes se mantiene y se desaceleran las ventas externas de servicios .....	15
Estabilidad en las cuentas externas .....	17
<b>Oportunidades laborales .....</b>	<b>23</b>
2017 registra la pérdida de empleo más alta de los últimos veinte años y se concentra en grupos vulnerables .....	23
Alto desempleo y desaliento de la población para conseguir trabajo .....	28
Incrementa el ingreso laboral de los grupos más vulnerables .....	31
Experiencia internacional en políticas de empleo .....	34
<b>Sistematización de hallazgos .....</b>	<b>44</b>

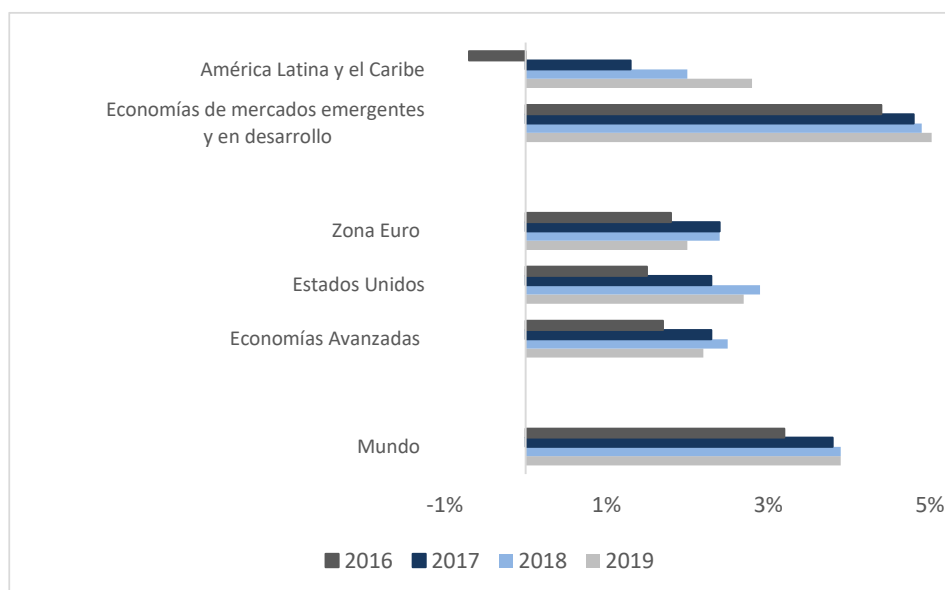
## **Crecimiento económico y sector externo**

### **La recuperación mundial se afianzó en 2017 y se generaliza el repunte en los países con mayor peso en el PIB mundial**

En el año 2017, las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018) señalan que la economía mundial creció 3,8%, es decir 0,6 puntos porcentuales por encima de la tasa experimentada en 2016 (3,2%). El repunte mundial (iniciado en 2016) sigue cobrando impulso de forma generalizada y más sincronizada desde 2010 (120 países -que representan alrededor del 75% del PIB mundial- presentan mayores crecimientos en 2017), sustentado por el mayor dinamismo del segundo semestre tanto en las economías avanzadas como en las de mercados emergentes y en desarrollo.

A nivel de grupos de países (gráfico 1), el crecimiento de las economías avanzadas (favorecido por el aumento de la inversión), muestra mayor ímpetu que las economías emergentes, con un crecimiento de 2,3% (superior al 1,7% reportado en 2016), frente al 4,8% de las economías emergentes (4,4% de 2016). Por su parte, América Latina muestra una importante recuperación (1,3%), luego del deterioro experimentado en 2016 (-0,6%); según CEPAL (2018), este resultado responde a la mejora en la demanda interna (especialmente del consumo e inversión) y de la demanda externa (se estima un crecimiento del volumen del 3% y del 8% en los precios de las exportaciones en 2017). Además, resalta las diferencias en el comportamiento de América del Sur y de Centroamérica; la primera creció 0,8% (luego de dos años consecutivos de decrecimiento), mientras que Centroamérica, Cuba, Haití y República Dominicana registraron una tasa similar a la experimentada en 2016 (3,3%).

El crecimiento experimentado por la región latinoamericana en 2017, se tradujo en una mejora del 0,3% del PIB regional per cápita en 2017, luego de las reducciones (en promedio de 1,7% cada año) en 2015 y 2016 (CEPAL, 2018).

**Gráfico 1. Crecimiento del PIB y proyecciones, según grupos de países**

Nota: El FMI divide al mundo en economías avanzadas y en economías de mercados emergentes y en desarrollo. Dentro del primer grupo se encuentran Estados Unidos, la zona euro, Japón, Reino Unido, Canadá y otras economías avanzadas. Por su lado, las economías de mercados emergentes y en desarrollo incluyen a América Latina y el Caribe, a la Comunidad de Estados Independientes, a Economías emergentes y en desarrollo de Asia (que incluye a China e India), a las economías de mercados emergentes y en desarrollo de Europa, a África Subsahariana y, a Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Paquistán.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Además, mejoraron las proyecciones de crecimiento mundial actualizadas del FMI (abril de 2018), para el 2018 y 2019 a 3,9% cada año, respecto de las publicadas a octubre de 2017 (3,7%)<sup>1</sup>. Entre los factores que explican la mejora de las proyecciones de crecimiento del FMI para 2018 y 2019 se encuentra la mejora de las economías avanzadas, en especial por los efectos de las políticas fiscales en Estados Unidos (la reforma tributaria aprobada, que incluye el recorte de la tasa impositiva que pagan las empresas y la autorización provisional de contabilizar la inversión como gasto<sup>2</sup>), que explican alrededor de la mitad del alza del crecimiento mundial (FMI, 2018a). Sin embargo, el consecuente deterioro del déficit fiscal norteamericano<sup>3</sup> (y de cuenta corriente, por el aumento de las importaciones), hará necesario un ajuste fiscal en el mediano plazo (el FMI estima que a partir de 2022 el crecimiento de los Estados Unidos será menor al pronosticado antes de las medidas), lo cual contribuye a unas menores proyecciones de crecimiento mundiales a partir de 2019 (a 3,7%).

<sup>1</sup> Pero las mantienen respecto a las de enero de 2018

<sup>2</sup> Esta reforma busca incentivar el retorno de los capitales desde el extranjero e incentivar la economía norteamericana (CEPAL, 2018a). Cabe anotar que la autorización provisional del registro de la inversión como gasto tiene un efecto importante en el corto plazo, pues constituye un incentivo para que las empresas adelanten sus proyectos de inversión, mientras esta autorización esté vigente.

<sup>3</sup> Impulsado también por el acuerdo bipartidario sobre el presupuesto federal, que complica aún más la sostenibilidad de la deuda de ese país (FMI, 2018a)

Por su parte, las proyecciones de crecimiento de Naciones Unidas (WESP, 2018) son menos favorables que las del FMI, pues prevén un crecimiento mundial estable del 3% en los años 2018 y 2019, es decir 0,9% menos a lo previsto en ambos años por el FMI. Además, señala que aproximadamente un tercio del aumento del crecimiento mundial de 2017 responde al mejoramiento cíclico de economías (como Brasil, Rusia y Argentina), y añade que el fortalecimiento experimentado por la economía mundial y las mejores condiciones para la inversión, permiten un mayor margen de maniobra para políticas orientadas a resolver cuestiones de largo plazo, como la calidad ambiental del crecimiento económico, la inclusión y las deficiencias institucionales (WESP, 2018).

Si bien las proyecciones de crecimiento de Naciones Unidas son menores a las del FMI, ambas coinciden en señalar riesgos y oportunidades futuras. El principal riesgo a corto plazo es el endurecimiento de las condiciones financieras (actualmente favorables, que generen un incremento de la tasa de interés en las economías avanzadas), que afectaría a los flujos de capital y a los precios de los activos. Además, las crecientes tensiones comerciales por el anuncio de los Estados Unidos de la aplicación de aranceles al acero, aluminio y a otros productos chinos; así como el anuncio de China de represalias a las importaciones provenientes de Estados Unidos, tendrían un impacto directo en la actividad económica mundial (FMI, 2018a).

A mediano plazo, los riesgos a la baja provienen de la acumulación de vulnerabilidades financieras (si la tasa de interés continua baja y los inversionistas en la búsqueda de mayores rendimientos aumentan su exposición a prestatarios de baja calificación crediticia). Además, los factores no económicos (como los fenómenos climáticos y las tensiones geopolíticas) y el menor apoyo a la integración económica mundial por la presencia de políticas aislacionistas (con el aumento de las barreras comerciales), podrían exacerbar las tensiones geopolíticas existentes y la aversión mundial al riesgo, lo que provocaría una reducción tanto de la actividad económica mundial como de la confianza de los mercados<sup>4</sup>. (FMI, 2018a y WESP, 2018).

En cuanto a las oportunidades, el repunte cíclico de la economía mundial brinda la opción de priorizar reformas estructurales, que protejan la fase ascendente actual, estimulen el producto potencial y el crecimiento inclusivo<sup>5</sup> (con reducciones de la pobreza y desigualdad, mejoras de productividad y diversificación productiva), así como que aseguren resiliencia<sup>6</sup> financiera, mediante regulaciones financieras proactivas. Estas políticas podrían afianzar las posibilidades de un crecimiento económico más inclusivo y establecer márgenes de protección que permitan a la economía mundial enfrentar la

---

<sup>4</sup> Un análisis de escenarios señala que un mayor proteccionismo de todos los países, reduce el producto y el consumo mundial en alrededor del 1,75% después de cinco años y casi un 2% en el largo plazo (FMI, 2018a)

<sup>5</sup> El crecimiento inclusivo exige un enfoque más integral que considere las interacciones entre bienestar, desigualdades y productividad (OECD, 2016)

<sup>6</sup> Hace referencia a la capacidad del sector financiero de adaptarse y no ser afectado por el entorno negativo.

próxima desaceleración, promover la estabilidad y la cooperación internacional. (FMI, 2018a y WESP, 2018).

Las proyecciones también son más optimistas para la zona euro (se revisaron al alza de 1,9% a 2,4% en 2018 y de 1,7% a 2% en 2019), gracias a la mejora de varios países como Alemania, Italia y los Países Bajos (por el aumento de la demanda interna y externa). De igual forma, en Japón el impulso de la demanda externa y los resultados favorables de la actividad coyuntural, provocaron una mejora de las proyecciones.

Por su parte, la aceleración de las economías emergentes y en desarrollo, también contribuye a la mejora en las proyecciones mundiales. Este repunte obedece mayoritariamente a la expansión de las economías del Asia (donde el crecimiento de India compensaría la desaceleración de China) y a la mejora esperada de los países exportadores de materias primas (luego de tres años de débiles resultados), gracias a la recuperación de los precios de las materias primas. Dentro de este grupo, América Latina y el Caribe afianzará su recuperación en 2018 y 2019 (con 2% y 2,8% respectivamente).

Tanto las proyecciones favorables de crecimiento como las tensiones geopolíticas en Medio Oriente y la prórroga del acuerdo de la OPEP (para limitar la producción de petróleo), contribuyeron a la mejora de los precios del petróleo en 2017 (creció 23,3% respecto a 2016 y superó los USD 50<sup>7</sup> por barril, después de haber experimentado el precio más bajo de la década de USD 42,8 por barril, en 2016)<sup>8</sup>. Los precios de los metales también aumentaron (gracias al mayor crecimiento mundial y a los recortes de producción en China). De igual forma, los precios de los productos agrícolas mejoraron (aunque en menor medida). Sin embargo, se espera que las condiciones climáticas adversas reduzcan las cosechas de cereales y oleaginosas (sobre todos en el continente americano) y aumenten los precios de los alimentos.

El encarecimiento de los combustibles y de las materias primas influyó en el comportamiento y proyecciones de la inflación. En los últimos meses del año 2017, la inflación aumentó en las economías avanzadas (1,7%) y se proyecta un aumento para el 2018, tanto en las economías avanzadas (2%), como en las emergentes y en desarrollo (4,6%). En este sentido, la política monetaria dependerá de la brecha del producto (respecto al potencial) y la evolución de la inflación. En economías avanzadas cercanas al producto potencial (y baja inflación) se espera una normalización de la política monetaria, es decir un comportamiento contractivo de éstas políticas luego del impulso experimentado después de la crisis 2008-2009 (con el correspondiente incremento de la tasa de interés); mientras que en países con brecha de producto y donde la inflación es menor a la meta, se espera se mantenga la política acomodaticia (expansiva) (FMI, 2018).

---

<sup>7</sup> Corresponde al promedio simple de los precios de las variedades de crudo U.K. Brent, Dubai Fateh y West Texas Intermediate.

<sup>8</sup> Se prevé que el precio del barril del petróleo sea de USD 62,3 en 2018 y USD 52,8 en 2019 (FMI, 2018a)

### Se estima que Centroamérica aumentará el ritmo de crecimiento en 2018, luego de la desaceleración experimentada en 2017

De acuerdo a CEPAL (2018a), los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y República Dominicana (denominados CARD), experimentaron una desaceleración en 2017 (4% frente al 4,6% de 2016), en respuesta a la ralentización de Costa Rica (por el menor crecimiento de la demanda interna y fenómenos climáticos adversos) y de República Dominicana (desaceleración de la inversión). Los demás países presentan un crecimiento similar o superior al 2016, siendo Panamá y Nicaragua los de mayor aceleración (con 0,5 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente).

El incremento de las remesas y de los precios de la mayor parte de los productos de exportación de los CARD (que compensó parcialmente el aumento de los precios del petróleo), permitió la reducción del déficit de cuenta corriente respecto al PIB, que alcanzó 1,9% del PIB en 2017 (frente al 2,3% de 2016). Las proyecciones de CEPAL para 2018, esperan una nueva reducción del déficit de cuenta corriente, gracias al incremento de la demanda externa (por la mayor actividad mundial) y al mayor dinamismo en los flujos de turismo y remesas (CEPAL, 2018a). Sin embargo, estas previsiones no consideran cambios radicales en las políticas comercial y migratoria de los Estados Unidos, principal socio comercial (CEPAL, 2018a); por lo que un recrudecimiento de la política comercial y migratoria tendría un efecto negativo en las previsiones presentadas. De esta forma, los riesgos de políticas proteccionistas en los Estados Unidos, hace fundamental continuar con el fortalecimiento de la integración centroamericana e impulsar una mayor diversificación de los mercados.

#### Cuadro 1. Proyecciones<sup>a/</sup> de la tasa de crecimiento del PIB para Centroamérica y República Dominicana

País/Región	2016	2017	2018
<b>Promedio Centroamérica y República Dominicana (CARD)</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>
Costa Rica	4,2	3,2	4,1
El Salvador	2,4	2,4	2,5
Guatemala	3,1	3,2	3,5
Honduras	3,6	3,7	3,9
Nicaragua	4,7	5,1	5,0
Panamá	5,0	5,5	5,5
República Dominicana	6,6	4,6	5,1

a/ Estimaciones de 2017 (excepto para Costa Rica y República Dominicana que son cifras preliminares oficiales) y proyecciones de 2018

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2018a

Ante los incrementos de los precios de los combustibles y los riesgos mundiales (aumentos de tasas de interés -que encarezcan el financiamiento- y políticas aislacionistas), la CEPAL (2018a) considera que uno de los principales retos se encuentra en las finanzas públicas, sobre todo en su capacidad de mejorar la recaudación tributaria, aumentar la eficiencia en el uso de recursos públicos y

lograr la aprobación de reformas fiscales pendientes, que simplifiquen los sistemas tributarios y amplíen la base impositiva.

La inflación interanual (diciembre-diciembre) de los países CARD fue de 3,6% en 2017 (frente al 2% de 2016). Este incremento respondió en parte al aumento de los precios de los combustibles. Sin embargo, la tasa de inflación se mantuvo dentro del rango meta de los bancos centrales (excepto en el caso de Guatemala, que lo superó). Se espera que el 2018 presente un incremento moderado de la inflación, en respuesta al aumento previsto de los precios de las materias primas se traslade a los consumidores. Por otro lado, los diferenciales de inflación con respecto de los Estados Unidos, generaron una depreciación del tipo de cambio real de las monedas de economías CARD (a excepción de Guatemala), en un rango entre 1,1% (El Salvador y Honduras) hasta un 4,7% en Costa Rica. La respuesta de la política monetaria fue diversa, por ejemplo, Costa Rica incrementó la tasa de referencia (de 1,75% a 4,75% entre marzo y noviembre de 2017) para hacer frente a las presiones cambiarias. Guatemala por su parte, redujo la tasa de interés (en 25 puntos básicos), para fomentar la actividad económica.

### **Desaceleración generalizada del crecimiento económico costarricense**

En 2017 la economía costarricense se desaceleró; el crecimiento del PIB registra una tasa de variación modesta y estancada (3,2%), fue inferior a la del año 2016 (4,2%), inferior a la tendencia de los últimos diez años (3,9%), se mantiene estancada alrededor del 3,5% desde hace 5 años y aunque supera por mucho al crecimiento promedio de América Latina y el Caribe (1,3%), muestra un patrón de comportamiento opuesto a la recuperación que experimentaron, durante los últimos tres años, las economías emergentes y en desarrollo. Específicamente en 2017 la tasa de crecimiento del PIB de Costa Rica fue menor a las tasas registrada en el conjunto de este grupo de economías (4,4%).

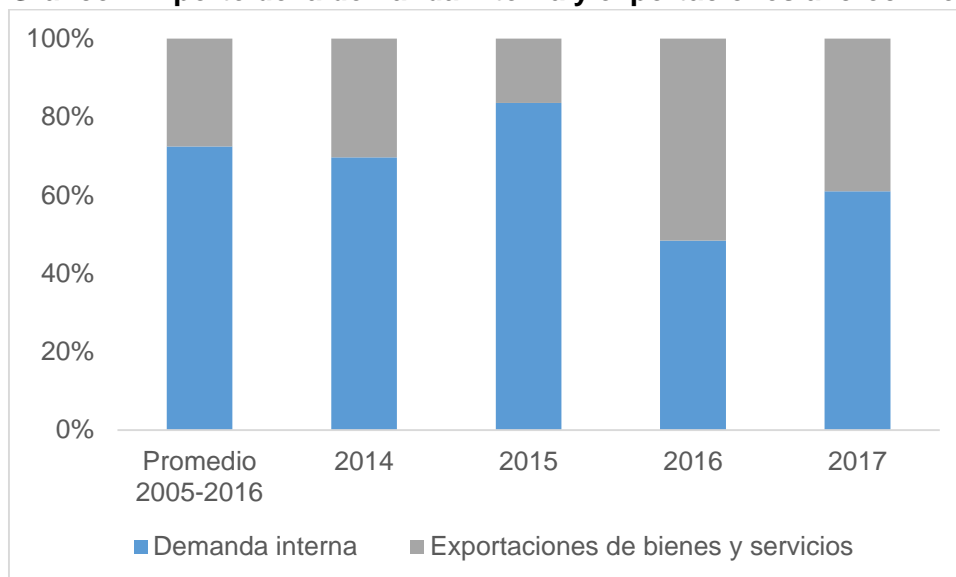
El comportamiento del crecimiento económico puede analizarse a partir de la demanda de bienes y servicios interna (consumo, inversión y gasto) y externa (exportaciones), o bien por el lado de la oferta, es decir por la producción elaborada según las distintas ramas de actividad y las importaciones. Independientemente del enfoque de demanda o de oferta, los datos muestran una desaceleración generalizada; tanto el crecimiento de la demanda interna y el crecimiento de la demanda externa fueron menores, así como el dinamismo observado en más de la mitad de las ramas de actividad económica.

Por el lado de la demanda, el 61% del crecimiento del 2017 se explicó por la demanda interna y el restante 39% por la demanda de exportaciones de bienes y servicios. Este comportamiento se mantiene en línea con el promedio de la última década, aunque fue contrario al experimentado en el 2016, año atípico, en el que las exportaciones explicaron el 52% del crecimiento del PIB debido a que recuperaron las tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes después de haberse contraído en el año 2015 (gráfico 2). Es decir, el menor dinamismo del PIB se explicó principalmente por el menor crecimiento de la demanda externa que por la desaceleración de la demanda interna; la primera



creció 4,9% (6,6 puntos menos que el incremento reportado en el año 2016) y la segunda redujo su dinamismo del 3,4% al 2,6% entre 2016 y 2017, respectivamente.

**Gráfico 2. Aporte de la demanda interna y exportaciones al crecimiento del PIB**



Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR, datos a febrero de 2018.

La desaceleración en términos reales de la demanda externa, responde principalmente al menor dinamismo de las exportaciones de servicios. El extraordinario crecimiento real reportado por las exportaciones de servicios en el 2016 (13%, el mayor desde 2001) no logró sostenerse en el año 2017 (3,6%); las exportaciones de bienes registraron un menor ritmo de desaceleración, explicado principalmente por un menor aumento del monto exportado, que por variaciones en los precios, ya que la tasa de crecimiento nominal se mantuvo relativamente estable alrededor del 7% según cifras de Procomer y del 10% según Cuentas Nacionales, pero en términos reales se pasó de 9,6% a 5,8% (BCCR, Cuentas Nacionales a febrero de 2018).

Si bien, la demanda interna fue el principal componente que explicó el crecimiento económico del 2017, la composición de sus determinantes muestra debilidades en los motores de impulso de la economía, toda vez que el consumo de los hogares se desaceleró y la inversión decreció, principalmente en la construcción. Por el contrario, el consumo del gobierno creció a una tasa levemente mayor a la del año anterior.

Este patrón en los componentes de la demanda ponen en una situación vulnerable al crecimiento económico del país. Los altos niveles de déficit fiscal no hacen sostenible mantener un impulso de crecimiento por el lado del sector público y pueden generar presiones al alza en las tasas de interés que pueden resultar en una menor aceleración del crédito, a esto se suma que el sector empresarial y los hogares muestran modestos impulsos para sostener el crecimiento económico.

Las cifras que ponen en evidencia este hallazgo muestran que en 2017 el consumo de los hogares creció (2,6%) pero a una tasa menor a la del año anterior (3,5%) y a la tasa de mediano plazo (4,8%).

Por su parte la inversión no solo revirtió su tendencia de recuperación de los últimos tres años, sino que decreció (- 3,1%), contrario al crecimiento del año anterior que se mantenía similar al promedio de mediano plazo. La fuerte contracción de la inversión recae principalmente en la contracción de la inversión privada, principalmente en maquinaria y equipo que decreció -10,4% en términos reales. Finalmente, el gasto de consumo del gobierno mantiene una tasa de crecimiento similar al promedio de mediano plazo y fue el único componente que creció que el año anterior (cuadro 2).

**Cuadro 2. Crecimiento de los componentes de la demanda interna**  
(porcentajes)

Componentes	Crecimiento promedio 2005-2015	2016	2017
Gasto de consumo final de los hogares	4,8	3,5	2,6
Gasto de consumo final del Gobierno General	3,0	2,4	2,9
Formación bruta de capital fijo	4,4	4,0	-3,1

Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR, datos a febrero de 2018.

Sin entrara en detalle por sectores, los grandes datos plantean que durante estos últimos años la demanda interna ha sido el principal soporte del crecimiento económico y puso en evidencia las dificultades para lograr superar el crecimiento modesto que experimenta la economía a diez años de la crisis internacional del 2008. Esta dificultades en mucho se explican por las características del mercado local y la demanda interna que, por un lado tiene límites naturales (tamaño de la economía) y por otro existe una institucionalidad débil para fortalecer la industria local, modestos avances en materia de ahorro para fomentar la inversión privada y un sector público con problemas fiscales que, sumado a la desaceleración del sector externo no ofrecen bases sólidas para esperar avances importantes de crecimiento del PIB.

El seguimiento al crecimiento económico del 2017, por el lado de la oferta, se explica por el menor dinamismo experimentado en siete de las trece ramas de actividad económica. Únicamente cuatro ramas (comercio, transporte, actividades inmobiliarias y sector público) registraron tasas de crecimiento mayores a las del año anterior (cuadro 3). Según los informes macroeconómicos del Banco Central, la desaceleración productiva combina tanto efectos naturales, como el exceso de lluvias y la tormenta tropical Nate como expectativas cambiantes y reducción en las obras de construcción residenciales, no residenciales y de infraestructura privada, como respuesta al incremento de la

tasas de interés que encareció el crédito (BCCR, 2018)<sup>9</sup>. Como se señaló anteriormente, el deterioro sostenido de la construcción fue producto de menores inversiones en maquinaria y equipo así como por el decrecimiento de nuevas construcciones (cuadro 3).

**Cuadro 3. Crecimiento del Valor agregado según rama de actividad**  
(porcentajes)

Rama de actividad	2014	2015	2016	2017	Promedio <sup>a/</sup> mediano plazo 2006-2016	Promedio <sup>a/</sup> largo plazo 1992-2016
Agricultura, silvicultura y pesca	1,5	-2,7	5,3	3,8	1,4	5
Manufactura	0,8	-5,1	4,8	3,8	0,5	3,5
Electricidad, agua y servicios de saneamiento	3,6	11,0	4,0	2,7	1,9	7,1
Construcción	2,1	9,4	-4,3	-6,4	2,5	7,8
Comercio	3,6	4,1	2,8	3,1	4	5
Transporte y almacenamiento	4	5,2	1,7	5,1	4,1	4,9
Actividades de alojamiento y servicios de comida	8,6	5,3	3,3	1,4	4	7,6
Información y comunicaciones	8,7	11,1	7,4	7,4	10,9	24,3
Actividades financieras y de seguros	7,7	8,4	14,9	5,8	9,9	15,5
Actividades inmobiliarias	1,0	1,2	1,6	2,0	4,3	11,7
Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo	6,1	9,9	6,1	5,8	8,9	16,2
Administración pública	1,7	0,3	1	1,9	2,2	2,6
Enseñanza y actividades de la salud humana y de asistencia social	3	2,2	2,8	2,8	3	5,7
<b>PIB</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>7,5</b>

a/ Cálculo de la tasa de crecimiento promedio anual, mediante el promedio geométrico. El color verde se refiere a sectores donde el crecimiento aumentó, rojo bajó y amarillo que se mantiene.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR, datos a febrero de 2018.

En términos generales, el comportamiento del crecimiento económico durante el último quinquenio es errático en todas las ramas, con excepción del sector inmobiliario que logró mantener de forma sostenida crecimientos mayores cada año. Si se compara con un periodo más largo de tiempo se concluye que la última década (2006-2016) se caracteriza por crecimientos, en general, menores a los alcanzados en una senda de largo plazo (1992-2016), que a su vez son insuficientes para lograr mayores niveles de desarrollo económico y social, como se analizará más adelante, este patrón de crecimiento se traduce en modestos y erráticos logros en el empleo e ingresos de la población. .

<sup>9</sup> Programa Macroeconómico enero 2018.

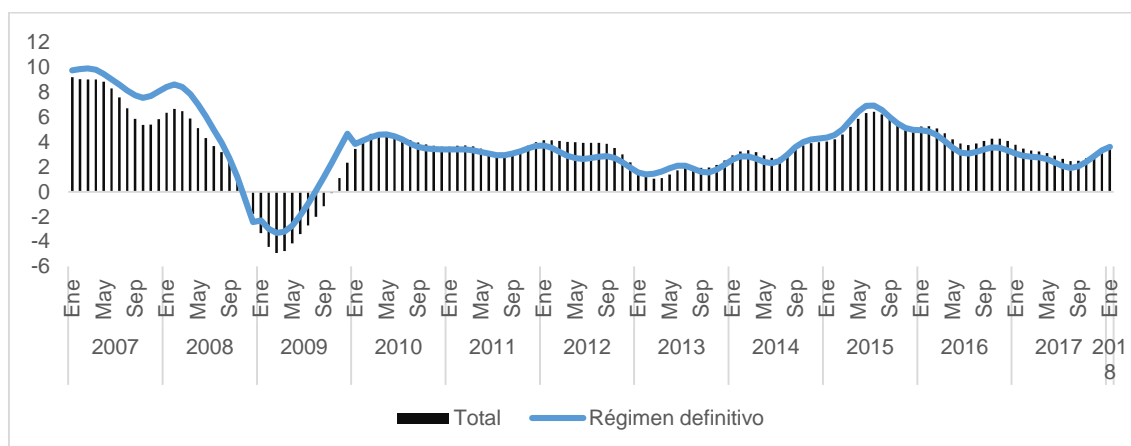
### Evolución del crecimiento de corto plazo se mantiene en la fase contractiva del ciclo económico

La evolución coyuntural del crecimiento económico registrada en el año 2017 no muestra resultados atípicos en relación a las tendencias observadas durante el último quinquenio. La economía sigue registrando periodos de contracción y expansión a lo interno de cada año y mantiene la tendencia de desaceleración registrada posterior a la crisis 2008-2009.

En el 2017, el índice mensual de Actividad Económica (IMAE), registró una sostenida desaceleración entre los meses de enero y agosto y un repunte durante el último trimestre del año. El crecimiento promedio mensual de la economía, para los meses de desaceleración, fue de 0,2%, inferior al 0,4% registrado en los mismos meses del año anterior. Por el contrario, el crecimiento mensual promedio del último trimestre (meses en los que la economía se aceleró) fue de 0,5%; aunque superior al promedio de los mismos meses del año anterior (0,3%), no alcanzó para revertir la tendencia de desaceleración anual que se viene registrando desde el 2015 (gráfico 3).

Este patrón coyuntural acentúa y hace cada vez más difícil crear mayores y mejores oportunidades para la población, toda vez que el mercado laboral responde con importantes pérdidas de empleo y mayores brechas salariales, como se analizará en detalle en la sección de oportunidades laborales.

#### Gráfico 3. Evolución de la tasa de variación interanual del IMAE (serie tendencia ciclo), según régimen



Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR. Datos a marzo de 2018.

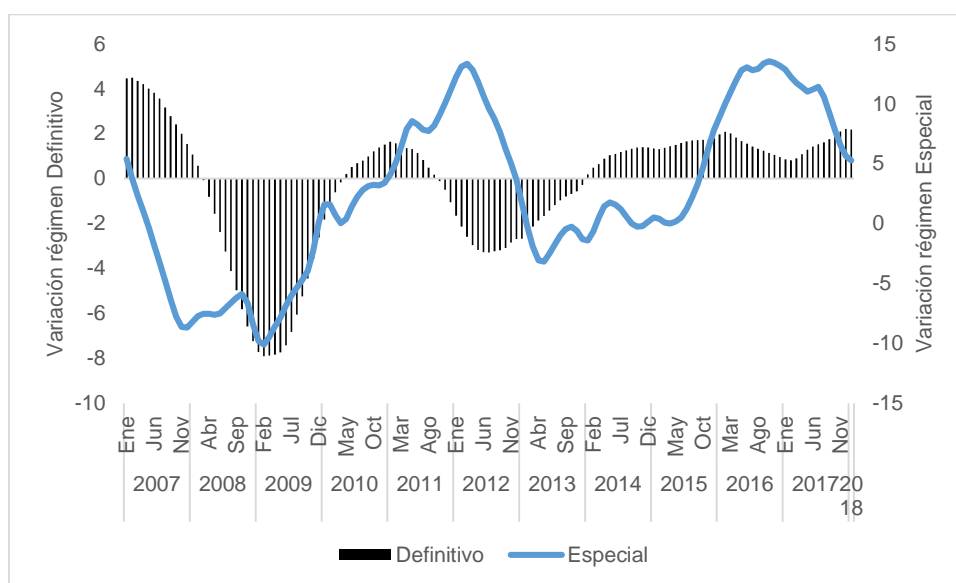
Según régimen de producción, en términos generales no se observan mayores diferencias en la evolución de la producción total de la economía y el régimen definitivo (sectores que no gozan de beneficios de exoneración de impuestos), ambos crecieron a tasa similares y mantienen la tendencia decreciente en los primeros ocho meses del año y una débil recuperación en el último trimestre.

Sin embargo, este patrón no se puede generalizar para el comportamiento de la industria manufacturera, en esta rama el comportamiento entre el régimen especial, que incluye a la producción que goza de incentivos tributarios y se

produce principalmente en zonas francas es distinto al comportamiento de la producción que se elabora en el régimen definitivo. Específicamente en el año 2017, el comportamiento según régimen fue opuesto; el régimen Definitivo logró sostener de forma acelerada el crecimiento, aunque con niveles muy por debajo del régimen especial (1,5%), mientras que la producción de bienes y servicios elaborados en el régimen Especial registra una fuerte desaceleración (todos los meses de 2017, a excepción de agosto) aunque su tasa de crecimiento (10,1%) está muy por encima de la producción del régimen Definitivo (gráfico 4).

La desagregación del IMAE manufacturero tiene un comportamiento heterogéneo; los sectores que explican la desaceleración del año 2017 fueron: fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo, papel y productos de papel, imprentas y editoriales (registra tasas de crecimiento negativas durante todo el año) y el sector de instrumentos y suministros médicos y dentales. Por el contrario, los sectores de sustancias químicas registraron una tasa de crecimiento acelerada y sostenida durante todo el año y el sector de productos alimenticios mantuvo una dinámica estable.

**Gráfico 4. Evolución de la tasa de variación interanual del IMAE manufacturero (serie tendencia ciclo), según régimen**



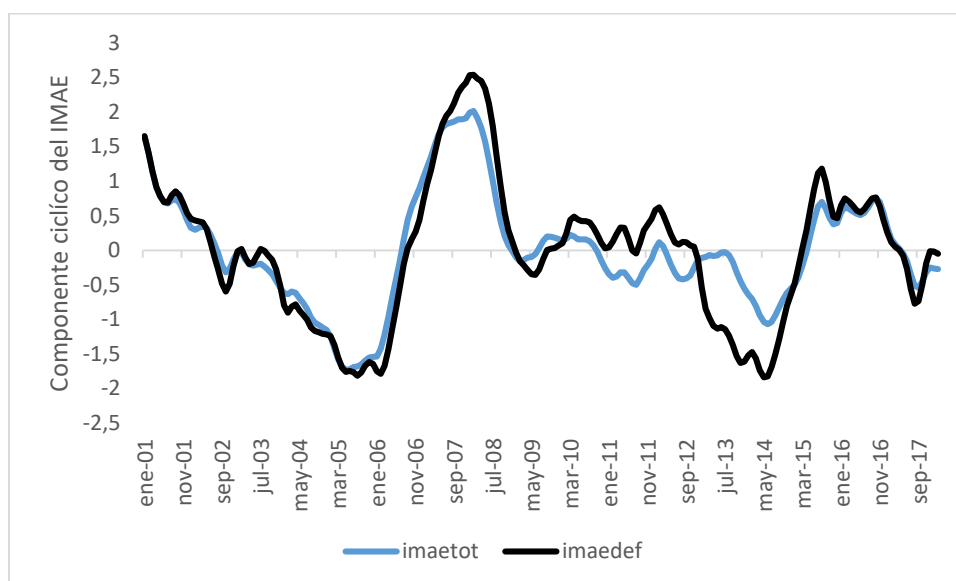
Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR. Datos a marzo de 2018.

La desaceleración observada se asocia también con el comportamiento cíclico de la economía costarricense<sup>10</sup>, en este caso medido por el IMAE. Posterior a la crisis 2008-2009, la dinámica del crecimiento productivo entró en un periodo de contracción, y aunque se observaron señales de reactivación (entre 2014-2016), éstas no lograron sostenerse, por lo que la tendencia a la baja continúa hasta en la actualidad (gráfico 5).

<sup>10</sup>Medido como la diferencia entre el valor observado y la tendencia. Por construcción, la media del componente cíclico es cero. Los valores muestran la desviación porcentual con respecto a su tendencia

Si bien desde junio de 2014 el IMAE parecía empezar una fase expansiva del ciclo<sup>11</sup> (con valores por sobre su tendencia), ésta terminó en agosto del 2015 (es decir, con una duración de 14 meses y con un crecimiento menor al experimentado en el pico de fase expansiva previa a la crisis 2008-2009); a partir de ese mes, la economía entra en una fase contractiva hasta agosto de 2017, donde se ubica un 0,7% menos que su tendencia y este comportamiento se mantiene hasta la actualidad (febrero de 2018), aunque se observan acercamientos a su tasa tendencial.

**Gráfico 5. Ciclo del IMAE**



Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR. Datos a marzo de 2018.

Pese a que se reporta una débil recuperación en los primeros meses del 2018 el panorama no ofrece señales para pensar que el crecimiento va a mantener la aceleración de esos meses, principalmente porque las expectativas tanto de empresarios como de consumidores no son favorable; en el primer trimestre del 2018 el índice de expectativas empresariales decreció en relación al mismo trimestre del año 2017 y el índice de confianza de los consumidores se mantiene estancado y con un comportamiento menos alentador que en otros años electorales, en el informe de este indicador a febrero de 2018 se indica que “pese a que los febreros electorales en el país fortalecen la confianza de los consumidores, en esta ocasión no cedió” (Madrigal, 2018:6). Posibles factores explicativos para esta menor confianza pueden estar asociados una mayor incertidumbre internacional e interna, el alto déficit fiscal y problemas en la gestión de deuda pública y que, si se traduce en un ajuste fiscal vía reducción de gasto, independientemente del escenario con ajuste ordenado o desordenado va a mermar las fuentes de crecimiento por la vía de la demanda interna.

<sup>11</sup> Las fases expansivas se miden desde el valle al pico y las contractivas de pico a valle.

Hasta el momento los datos y el análisis detallado en esta sección tanto de cifras anuales como mensuales reafirman un escenario desalentador en materia de crecimiento económico y ponen en evidencia debilidades estructurales y patrones coyunturales que hacen más volátil el ciclo y limitan alcanzar niveles que permitan avances sustantivos en materia de oportunidades laborales.

### **Dinamismo en las exportaciones de bienes se mantiene y se desaceleran las ventas externas de servicios**

En el 2017 el crecimiento de la oferta exportable de bienes fue similar a la del año anterior y logró mantener la cifra de crecimiento en el 2016, después de registrar un comportamiento errático durante el último quinquenio e incluso decrecer en el 2015. Por el contrario, el comportamiento de la oferta exportable de servicios, aunque registra crecimiento positivo, es el menor de los últimos dieciocho años (excluyendo los años en los que reporta decrecimiento).

En el año 2017, según las cifras de exportaciones de Procomer<sup>12</sup>, el crecimiento de los bienes exportados fue del 7,1% (7,3% en 2016), se registraron un total de 1930 productos de acuerdo a la desagregación de “descripción del producto” (1912 en 2016), de los cuales 116 productos registraron ventas mayores a los 10 mil dólares y representan el 92% de las exportaciones totales de bienes. Es decir, existe una amplia diversificación de productos de exportación, pero el 6% de ellos representa casi la totalidad de las exportaciones de bienes.

La estabilidad en las ventas externas de bienes resulta de una sostenida recuperación de los productos exportables elaborados en el régimen definitivo y perfeccionamiento activo, toda vez que las provenientes de zonas francas perdieron dinamismo. En el año 2017, las ventas externas crecieron 5,2% para el régimen definitivo (2,2% en 2016); 8,8% en zonas francas (13,4% en 2016) y 20,2 en perfeccionamiento activo (12,2% en 2016), explicado por un buen desempeño del sector agrícola con la recuperación de piña y banano.

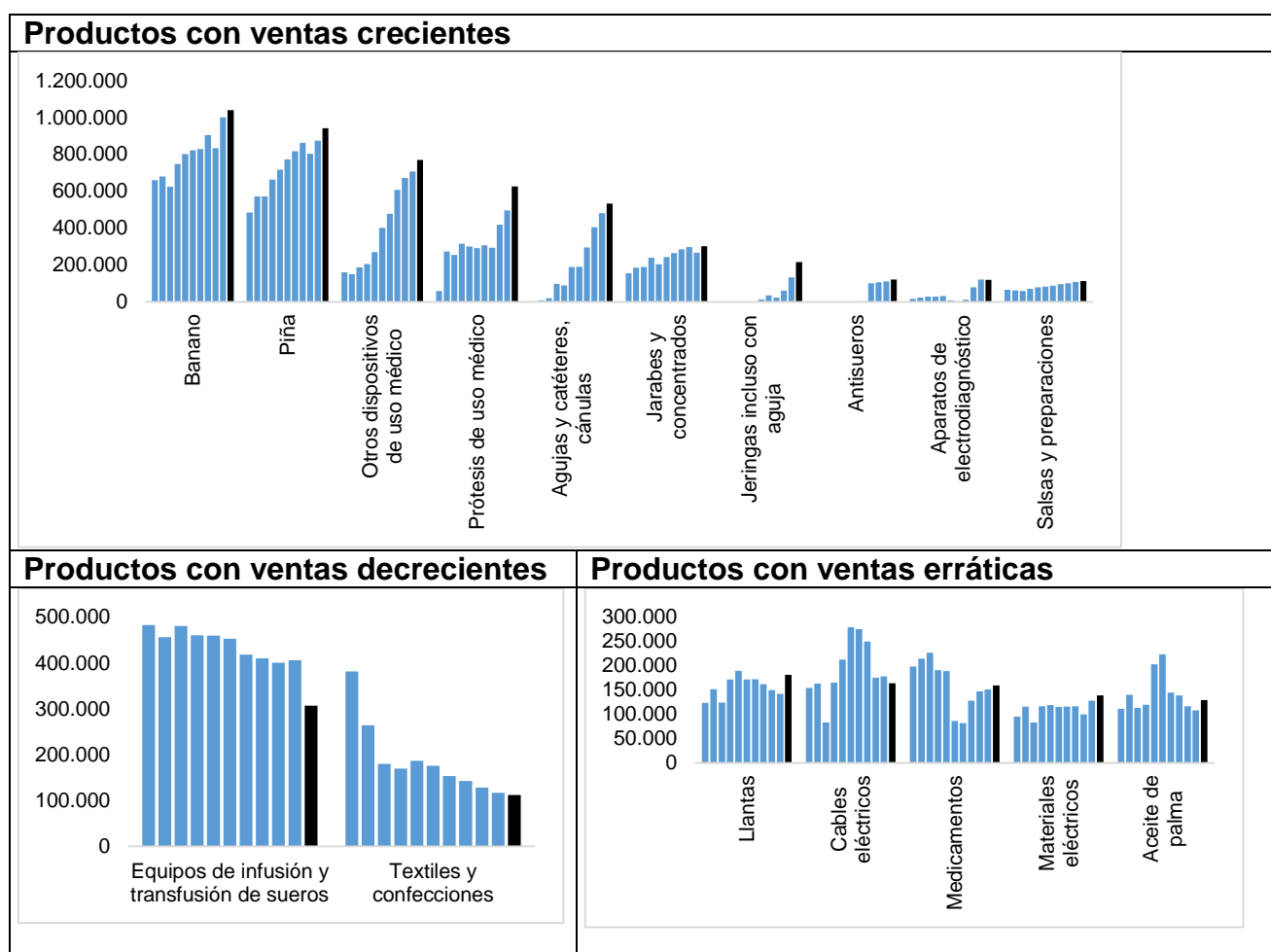
La alta concentración en la oferta exportable mantiene una tendencia creciente durante la última década. En 2017 los veinte principales productos de exportación concentraron el 61% del monto de exportaciones totales de bienes (estos productos representaban el 49% en 2007) y la mitad de éstos logran posicionarse con una tendencia creciente en sus ventas, especialmente el banano, piña, dispositivos y prótesis de uso médico. Por el contrario, de los restantes 10 productos, dos (textiles y los equipos de infusión y transfusión de sueros) continúan registrando ventas cada vez menores y los ocho restantes registran un comportamiento errático (gráfico 6).

---

<sup>12</sup> Cifras disponibles por producto al 23 de marzo de 2018.

**Gráfico 6. Evolución de los veinte principales productos exportados, periodo 2007-2017**

(valor FOB en miles de dólares)



Nota: Las columnas reflejan las ventas de cada año de los últimos x años, la columna negra corresponde al año 2017 y la primera columna azul corresponde al año 2007. Modificar redacción para que quede más claro.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de Procomer (MBPVI). Datos a marzo de 2018.

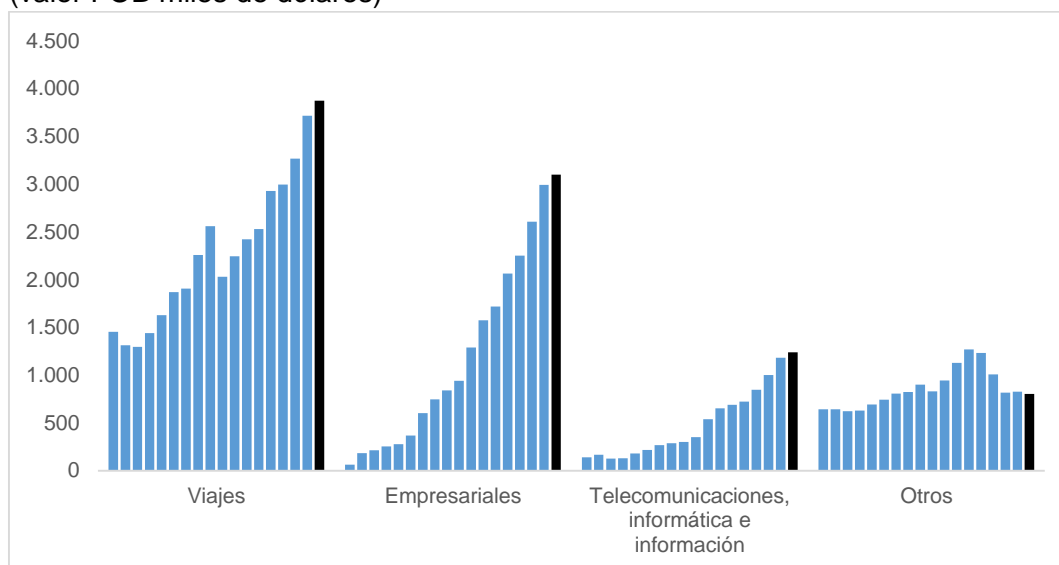
Por otra parte, en el año 2017, las exportaciones de servicios, según cifras de balanza de pagos, reportaron un nivel de crecimiento de 3,5%, inferior al 13,3% del año 2016 y menor al crecimiento promedio de la última década (9,3%). La fuerte desaceleración de las exportaciones de servicios se explica principalmente por la desaceleración de los tres principales servicios de exportación: viajes (4,3% frente al 13,8% en 2016), telecomunicaciones (4,9% comparado con 18,1%) y servicios empresariales<sup>13</sup> (3,5% menor al 14,8% del año anterior). Si bien el nivel de exportaciones aumentó a un ritmo mucho menor, es pronto para asegurar que se espera una tendencia de estancamiento de estos servicios, toda vez que el posicionamiento observado durante la última década

<sup>13</sup> En esta última se incluyen a los servicios de: consultorías, gestión financiera, recursos humanos, mercadeo y oficinas principales, arquitectura, ingeniería, investigación científica, publicidad, estudios de mercado, actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas.



muestra una fuerte tendencia creciente en los montos exportados, especialmente en los tres más importantes (gráfico 7).

**Gráfico 7. Evolución de las exportaciones de servicios, periodo 2007-2017**  
(valor FOB miles de dólares)



Nota: Las columnas reflejan las exportaciones de cada año de los últimos x años, la columna negra corresponde al año 2017 y la primera columna azul corresponde al año 2007. Modificar redacción para que quede más claro.

Fuente: Meneses y Córdova con datos del Banco Central (MBPVI). Datos a abril de 2018.

La oferta exportable de servicios tiene una concentración mucho mayor que la de bienes, mientras que 20 bienes explican el 61% del monto exportado, en servicios los tres rubros antes señalados representan el 91,1% del total de ventas externas de servicios. La evolución de estas exportaciones, al igual que las de bienes, muestra una tendencia creciente en el nivel de concentración durante la última década; en el año 2007 los viajes, telecomunicaciones y servicios empresariales representaban el 80%, en el 2017 este valor se incrementó a 91,1%.

### Estabilidad en las cuentas externas

El resultado en el comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios, aunque desacelerado, logró mantener estable el superávit de la balanza de bienes y servicios, el déficit de la cuenta corriente y el superávit de la cuenta de capitales. En el 2017, el primero fue del 1,6% del PIB (porcentaje similar al del 2016); el segundo de -3% (-2,6% en el 2016) y el último en 0,1% del PIB (0,2% en 2016).

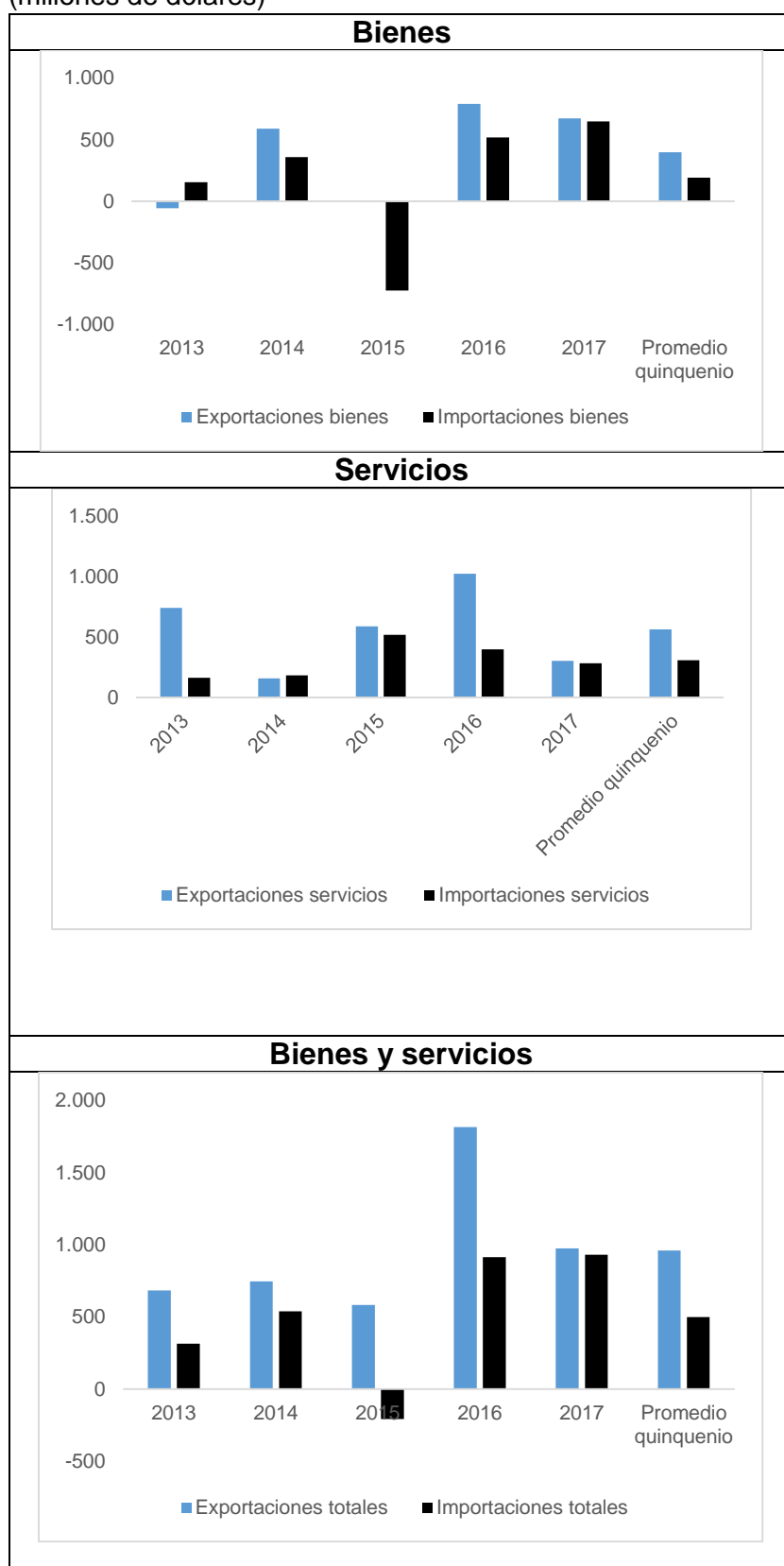
La balanza de servicios se mantiene como un soporte importante para la estabilidad externa y logra también mantener de forma sostenida el superávit a lo largo de la última década. Este superávit de la balanza de servicios se alcanza por un mejor y mayor posicionamiento de las exportaciones, toda vez que las importaciones, aunque mantienen una tendencia creciente, pero menor a la de las exportaciones. El incremento promedio del último quinquenio de las

exportaciones de servicios fue de 562,36 millones de dólares, mientras que las importaciones aumentaron en 307,94 millones.

Por otra parte, si bien la balanza de bienes muestra, desde hace cuatro años, reducción en el déficit, la explicación no responde únicamente a la mejora en las ventas externas sino al lento crecimiento de las importaciones, e incluso a su contracción en el año 2015, como resultado de la caída de los precios del petróleo que redujo para ese año la factura petrolera de 4,2% del PIB en 2014 a 2,2%, participación que se mantiene similar en el 2017.

El incremento promedio del último quinquenio de las exportaciones de bienes fue de 398,68 millones de dólares, mientras que las importaciones aumentaron en 191,29 millones (gráfico 8), con una caída promedio de las importaciones de petróleo del -11%, pese al incremento del monto de barriles importados de 2,5 millones de barriles entre 2013 y 2017.

**Gráfico 8. Variación de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios**  
(millones de dólares)



Nota: La variación se calcula a partir del monto exportado del año t en relación al monto exportado/importado del año t-1.

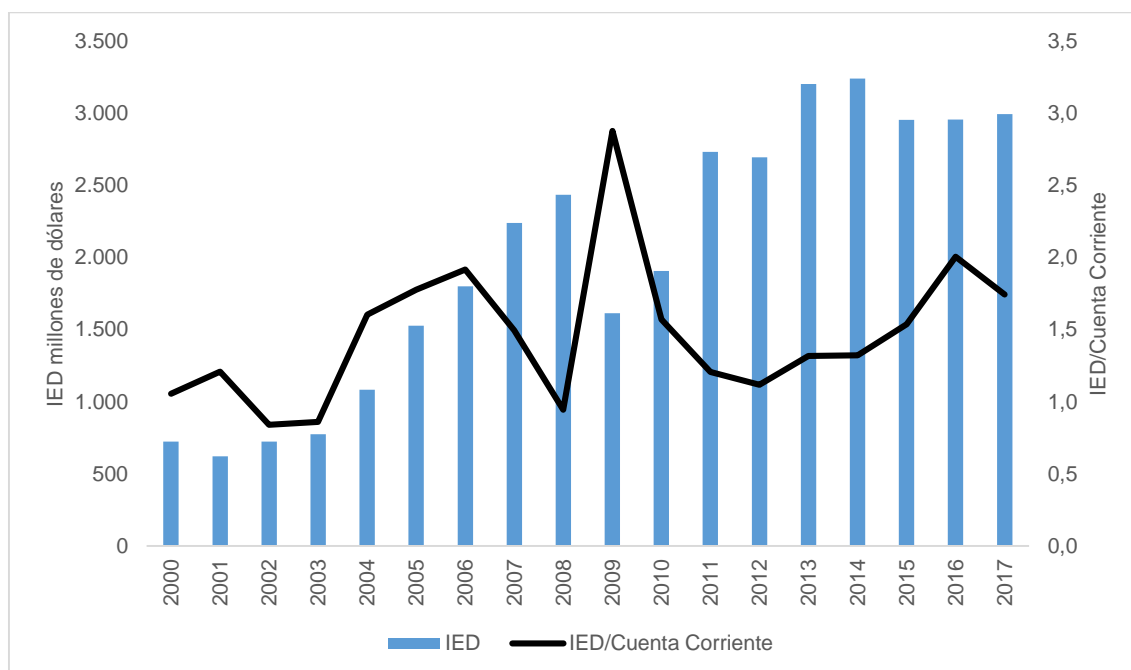
Fuente: Meneses y Córdova con datos de Procomer (MBPVI). Datos a abril de 2018.

Para el 2017 y consistente con el incremento de los precios del petróleo, las importaciones de éste bien aumentaron tanto en volumen de barriles importados como en monto, comportamiento que hace notar la alta dependencia del país a los hidrocarburos y la vulnerabilidad de la cuenta comercial a oscilaciones de los precios del petróleo.

Los componentes restantes de la cuenta corriente, ingresos primarios y secundarios que contienen las transacciones de renta, remuneraciones, remesas, entre otros, se mantuvieron también estables; el primero con un recurrente déficit del 5,5% del PIB (5% en 2016) y los segundos con un superávit del 0,9%. En conjunto, el déficit de la cuenta corriente alcanzó el 3,6% del PIB, superior en 0,6 puntos al reportado en el 2016, producto del incremento del déficit de los ingresos primarios.

La estabilidad externa también se refleja en la cuenta de capital y financiera. En el año 2017 el superávit de la cuenta de capital se mantuvo en 0,1% del PIB (0,2% en 2016) y el saldo de la cuenta financiera, donde el principal componente es la inversión extranjera directa, fue también estable del 3% del PIB (3,1% en el 2016).

El saldo de la cuenta financiera, y en especial los ingresos de IED, siguen siendo la fuente de financiamiento más fuerte del déficit de la cuenta corriente, aunque, durante los últimos tres años, la IED registra una tendencia de estancamiento, contrario al acelerado crecimiento reportado desde inicios de siglo. En el 2017, la IED registro un incremento de 39 millones de dólares y el monto total (2.997 millones) se mantiene en niveles similares a los de los dos últimos años (2.955 en 2015 y 2.957 en el 2016). Este monto de IED, aunque con una tendencia estancada durante estos años alcanza a financiar 1,7 veces el déficit de la cuenta corriente (gráfico 9).

**Gráfico 9. Evolución de la IED y aporte al financiamiento del saldo de la Cuenta Corriente**

Fuente: Meneses y Córdova con datos de BCCR (MBPVI). Datos a abril de 2018.

El estancamiento de la IED observado durante los últimos tres años no es homogéneo según régimen. En el 2017 las zonas francas (régimen especial), el turismo y el sector inmobiliario lograron atraer montos de IED superiores al monto promedio registrado durante la última década. Destaca la importante reactivación del sector turismo y la sostenida recuperación de zonas francas. El comportamiento de la evolución de la IED del 2017 según régimen y con una perspectiva comparada de la última década se sistematiza a continuación y se ilustra en el gráfico 10:

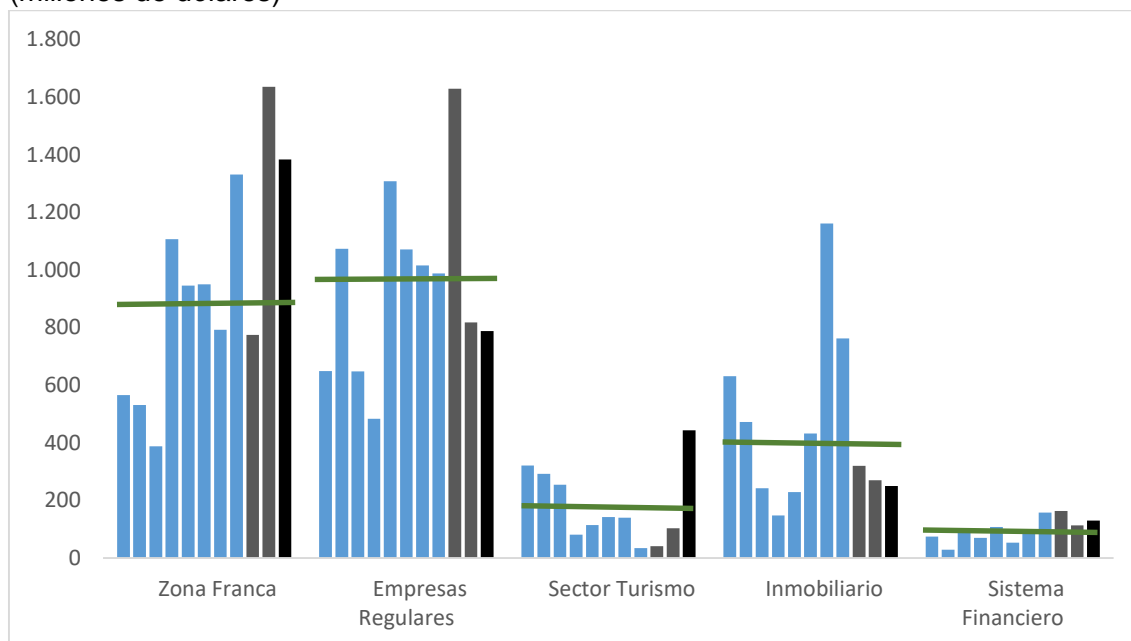
- Zonas Francas logró superar las fuertes caídas de IED registradas durante las crisis 2008-2009 y algunos eventos adversos que marcaron una tendencia a la baja a partir del 2014, como la reducción de los flujos de inversión inmobiliaria y la cancelación de deuda a sus matrices por parte de empresas bajo el régimen de zona franca (BCCR, comunicación personal, 2018). En el 2017, el monto de IED de éste régimen fue de 1.383 millones de dólares, y aunque menor al monto registrado en 2016 (1.635 millones), está por encima del monto promedio de la última década (945 millones).
- En las empresas regulares o del régimen definitivo el comportamiento mantiene la tendencia decreciente que empezó en el 2011; en el 2015 registró un fuerte aumento explicado por operaciones puntuales de financiamiento hacia empresas del sector agrícola (BCCR, comunicación personal, 2018), pero se retomó la trayectoria decreciente en estos últimos tres años. El monto de IED registrado entre 2016 y 2017 se

mantiene similar en alrededor de los 800 millones de dólares (817 millones en 2016 y 788 en 2017).

- El turismo registró el monto de IED más alto de la última década e incluso del siglo, como resultado de incorporar una parte de la inversión anunciada del Parque Temático de Discovery anunciado por el Gobierno durante el primer trimestre del 2017 (BCCR, comunicación personal, 2018). En el 2017 entraron 443 millones de dólares, 4,3 veces más que el monto ingresado en el año anterior y 2,5 veces superior al monto promedio de la última década.
- En el sector inmobiliario el comportamiento del 2017 mantiene la tendencia decreciente de los últimos tres años.
- Finalmente, la IED que tiene como destino el sistema financiero registró, en el 2017, ingresos de 129 millones de dólares, superior en 17 millones a los del año anterior.

### Gráfico 10. Evolución de la IED, según régimen. 2007-2017

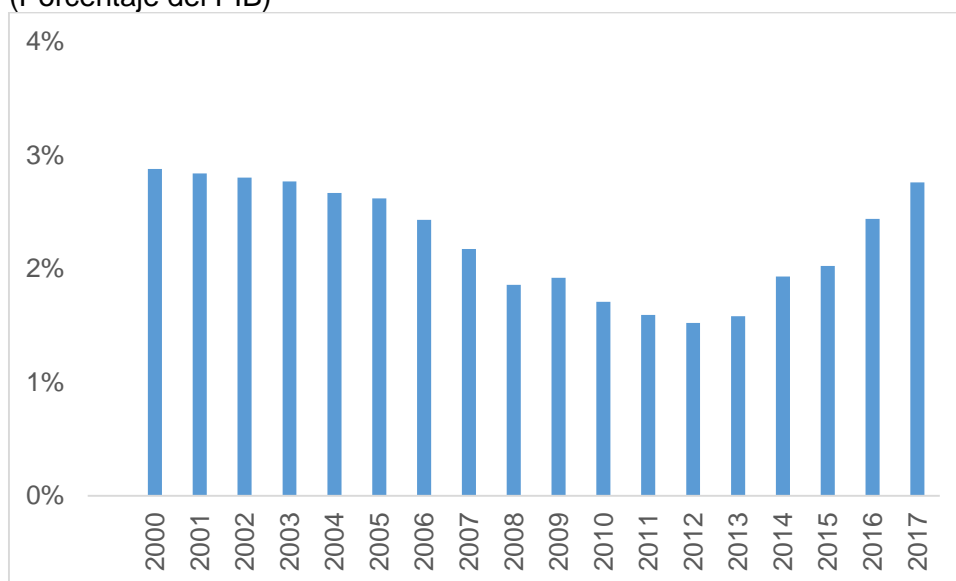
(millones de dólares)



Nota: Las columnas reflejan el monto de IED de cada año, empezando en 2007, las columnas grises corresponden a los años 2015 y 2016 y la negra al año 2017. Las líneas horizontales representan el monto promedio de IED de la década.

Fuente: Meneses y Córdova con datos del Banco Central (MBPVI), con datos a abril de 2018.

Una parte importante de la IED que tiene el país corresponde a la reinversión de utilidades, este componente, aunque es altamente volátil muestra una fuerte recuperación posterior a la crisis 2008-2009, las empresas extranjeras retomaron los niveles de reinversión que tenían antes de la crisis, situación denota interés de las empresas de fortalecer sus procesos productivos en el país. En 31 años 2017 la reinversión de utilidades de las empresas trasnacionales representó 2,8% del PIB, monto similar a la de inicios de siglo y un punto por encima de la caída en los años de crisis (gráfico 11).

**Gráfico 11. Reinversión de utilidades en el país de las empresas extranjeras**  
(Porcentaje del PIB)

Fuente: Meneses y Córdova con datos del Banco Central (MBPVI), con datos a junio de 2018.

Del análisis realizado se observa que la estabilidad externa mantiene su carácter vulnerable. Las oscilaciones de la balanza comercial están altamente determinadas por el contexto internacional, sin lograr que la alta diversificación se extienda a todos los sectores exportadores y la influencia de los precios de las materias primas y alta dependencia de la importación de petróleo se reflejan en una mejora de la cuenta corriente. La apuesta firme para un mayor impulso al sector externo también da señales de vulnerabilidad, los servicios se posicionaron como un componente importante de estabilidad externa, sin embargo, aunque con tasas altas están perdiendo dinamismo. Finalmente, la IED que se consolidó como el principal componente para financiar el déficit de la cuenta corriente muestra señales de estancamiento, aunque se logra recuperar la reinversión de utilidades.

## Oportunidades laborales

### 2017 registra la pérdida de empleo más alta de los últimos veinte años y se concentra en grupos vulnerables

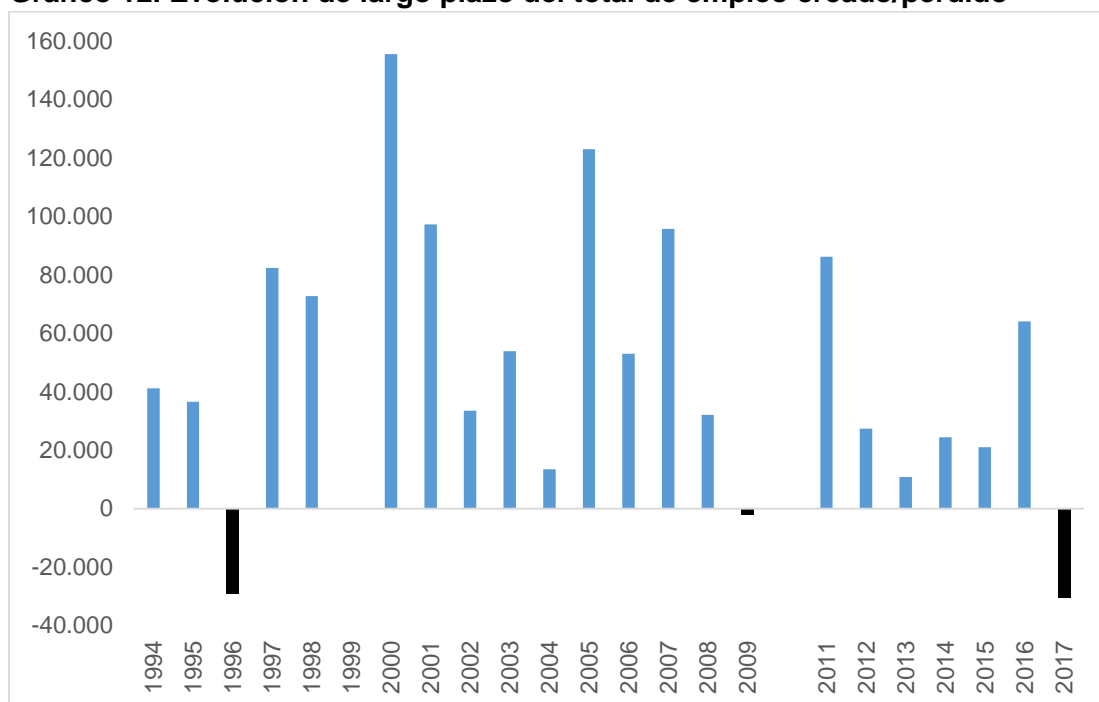
El modesto y estancado crecimiento económico de la última década se refleja en el deterioro mostrado en el mercado laboral, cuyo comportamiento general es de alto desempleo, pérdidas grandes de empleo, deslizando de los desempleados para seguir buscando trabajo y brechas de ingresos crecientes.

En 2017 la desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB repercutió fuertemente en el mercado laboral; tres hallazgos fueron relevantes: a) se registra la mayor pérdida de empleo de los últimos veinte años, b) se revierte la tendencia de creación de empleo de los últimos cinco años y c) la pérdida de empleo recayó principalmente en los grupos vulnerables de trabajadores

asociado a personas con baja calificación, mujeres, jóvenes e informales. Estos resultados posiblemente se mantengan, toda vez que existe una enorme incertidumbre empresarial y consumidora, como se indicó en secciones anteriores, que afecta a la contratación. Las personas están a la expectativa de lo que va pasar en la situación económica y política.

Si bien, la creación/destrucción de empleo es altamente volátil (gráfico 12), según datos de la ENAHO, el total de empleos perdidos en el año 2017 fue de 30.645, cifra que supera a la pérdida de empleo más alta registrada en 1996 (-29.157).

**Gráfico 12. Evolución de largo plazo del total de empleo creado/perdido**

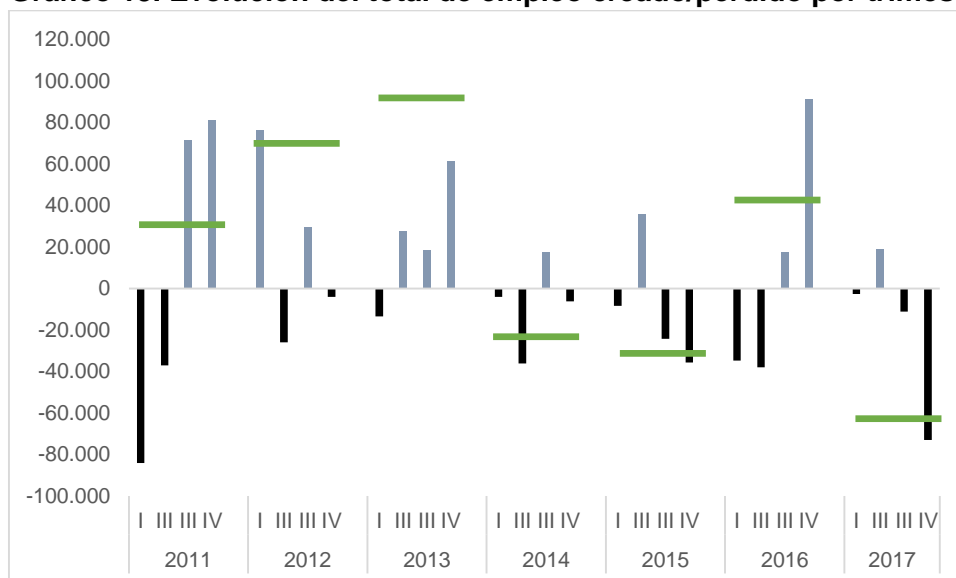


Nota: se excluyen los datos para el año 2010 por el cambio metodológico de la encuesta.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ENAHO.

A partir del tercer trimestre del año 2010 el país empezó a registrar cifras de empleo trimestrales. Para el año 2017, aunque con magnitudes no comparables con las cifras anuales, los datos de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) confirman la pérdida de empleo indicada en apartados anteriores; en este año se registra una fuerte reducción en el número de ocupados. Según esta fuente la pérdida de empleos fue la segunda más alta desde que se tienen registros (gráfico 13).



**Gráfico 13. Evolución del total de empleo creado/perdido por trimestre y neto**

Nota: Las líneas horizontales representan el total de creación/pérdida neta de empleo para cada año. Opinión personal: no me gusta el gráfico, cuesta entenderlo – por lo menos a mí -

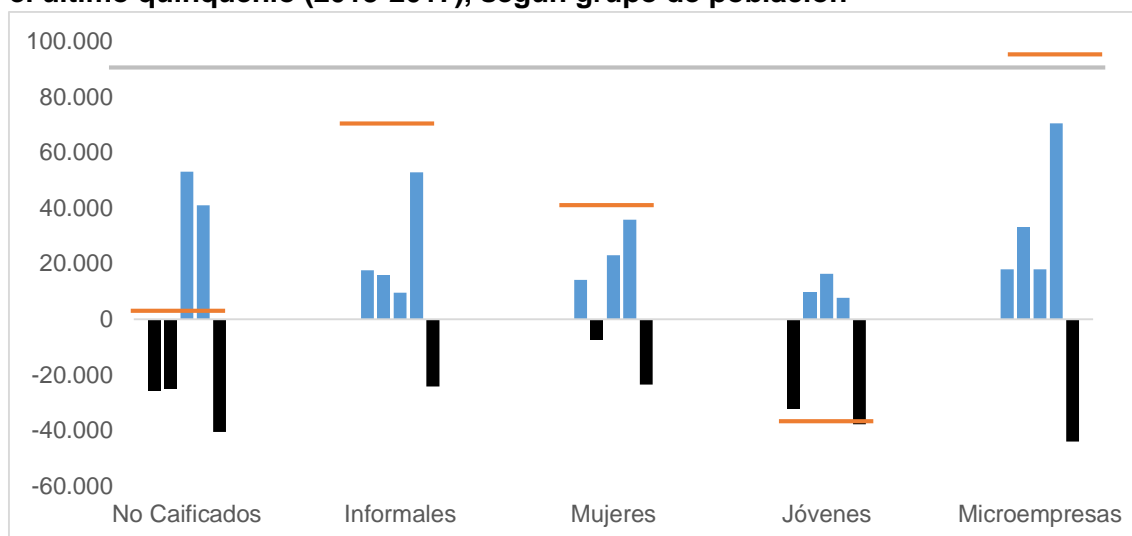
Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ECE.

La dinámica del empleo, tanto desde el punto de vista coyuntural (mayor volatilidad del ciclo) como desde el punto de vista estructural (incapacidad de subir los niveles de crecimiento de largo plazo), apuntan hacia un fuerte deterioro en la capacidad de la economía para generar oportunidades laborales sostenidas; esta tendencia de pérdida de oportunidades empezó a aparecer posterior a la crisis 2008-2009 y no ha logrado superarse. El empleo es altamente volátil y la creación de empleo no logra sostenerse en el tiempo ni entre los distintos grupos de la población.

Consistente con la senda de crecimiento analizada en la sección de crecimiento, cuando se desacelera la economía por una desaceleración de la demanda interna: lo primero que se ve caer son los empleos de menor calidad porque son temporales o informales. Retomando las cifras de las encuestas de empleo anuales (ENAH) se observa que, en el año 2017, la pérdida de empleo se concentró en los grupos más vulnerables: personas no calificadas (-40.603), microempresas (-43.983), informales (-24.177), jóvenes entre 12 y 35 años (-37.780) y mujeres (-23.544). Si se hace un balance del monto neto de la creación/destrucción de empleo del último quinquenio, se identifica que los jóvenes son el grupo de la población más vulnerable y excluida en materia de oportunidades laborales. Este grupo de personas registra una pérdida de empleo neta entre 2013 y 2017 de -36.522. Por el contrario, este quinquenio generó, en términos netos, oportunidades laborales para los trabajadores de las microempresas, en este segmento empresarial la creación neta de empleo fue de 95.680, superior al promedio del total de la población (89.712). El resto de grupos vulnerables registran una creación de empleo neto menor al promedio de

empleos totales (gráfico 14). Resultados similares se registran en las estadísticas trimestrales de la ECE.

**Gráfico 14. Evolución del total de empleo creado/perdido por año y neto durante el último quinquenio (2013-2017), según grupo de población**

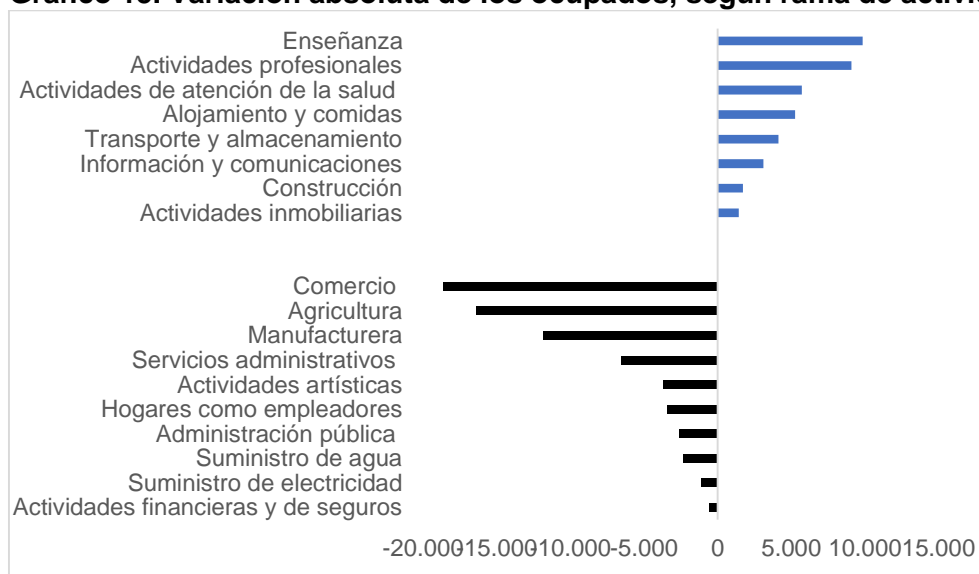


Nota: Las columnas representan los últimos 5 años (2013-2017); la línea gris representa la creación neta de empleo del periodo; las líneas horizontales anaranjadas representan el total de creación/pérdida neta de empleo para cada grupo de la población.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ENAHO.

Según rama de actividad, la pérdida de empleo se concentró principalmente en las ramas de comercio, agricultura y manufactura; por el contrario, las actividades de servicios como: enseñanza, profesionales y salud fueron actividades productivas en donde se crearon nuevo puesto de trabajo (gráfico 15).

**Gráfico 15. Variación absoluta de los ocupados, según rama de actividad. 2017**



Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ENAHO.

Las clasificaciones alternativas de los ocupados (tipos de economía y clase social) desarrolladas por el Programa Estado de la Nación para analizar la evolución del mercado laboral, también reflejan una pérdida de oportunidades laborales para los grupos más vulnerables. En el año 2017, la vieja economía, compuesta por actividades vinculadas al mercado interno (la agricultura para el mercado local y el agro y la industria para la exportación tradicional) registraron pérdidas de 13.543 puestos de trabajo. Por su parte en la nueva economía, compuesta por las actividades de agro exportación no tradicional, zonas francas y nuevos servicios, crearon en conjunto 1.174, concentrados todos en los nuevos servicios, toda vez que en los otros dos grupos el resultado fue una pérdida de 5.418 y 6.206, para los tipos de economía de agro exportación no tradicional y zonas francas, respectivamente. Finalmente, en los servicios de apoyo, los sectores que experimentaron fuertes pérdidas de empleo y por tanto limitadas oportunidades laborales, fueron el comercio y los servicios no especializados, mientras que en el gobierno y en los servicios especializados se lograron crear 11.417 y 9.438 nuevos empleos (cuadro 4), respectivamente. Se aclara que la clasificación de gobierno según tipos de economía incluye además de la administración pública los empleos de educación, salud y electricidad; eso explica que en esta clasificación se haya creado empleo, mientras que, en la clasificación tradicional de administración pública, por el contrario, se perdieron puestos de trabajo, como se señaló en el cuadro 4. Si se realiza un balance neto del quinquenio, los grandes perdedores de empleo según tipo de economía fueron las ramas de actividad agro exportación no tradicional y el Gobierno. En el resto de tipos de economía el resultado neto fue positivo y concentrado principalmente en las actividades especializadas y en los nuevos servicios.

**Cuadro 4. Evolución del total de empleo creado/perdido por año y neto durante el último quinquenio (2013-2017), según tipo de economía**

Tipo de economía	2013	2014	2015	2016	2017	Neto 2013-2017
<b>Vieja economía</b>						
Economía agrícola para el mercado interno	-670	-7.537	17.386	8.513	-9.666	8.026
Economía agroexportadora tradicional	-4.221	12.029	-4.122	3.809	-2.631	4.864
Industria tradicional	-23.870	19.323	-5.315	17.292	-1.245	6.185
<b>Nueva economía</b>						
Economía agroexportadora no tradicional	-5.829	461	10.100	-125	-5.418	-811
Industria de zonas francas	16.915	-6.903	-3.287	616	-6.206	1.135
Nuevos servicios	-4.701	3.739	28.876	3.637	12.798	44.349
<b>Servicios de apoyo</b>						
Comercio	5.144	656	-14.218	27.185	-15.001	3.766
Gobierno	22.669	-14.698	-41.048	-5.881	11.417	-27.541
Servicios no especializados	-6.570	19.295	27.332	26.397	-20.983	45.471
Servicios especializados	13.332	-3.456	5.866	-17.869	9.438	7.311

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ENAHO.

Según clases sociales, entendida como una agrupación de un conjunto de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica (Programa Estado de la Nación, 2015), la dinámica del empleo también refleja una fuerte contracción de puestos de trabajo en las clases vulnerables. En este grupo las clases obreras (agrícola, industriales y de servicios) registran una pérdida conjunta de -40.085 empleos; por el contrario, las clases sociales para las que se logró generar oportunidades para la población fueron la clase alta y la de medianos propietarios y expertos. En conjunto, en estas dos clases sociales se crearon 15.747 puestos de trabajo.

### **Alto desempleo y desaliento de la población para conseguir trabajo**

Los resultados en el mercado laboral muestran algunos patrones desalentadores y mantienen los patrones de comportamiento “atípico” reportado el año anterior en el Informe Estado de la Nación (2017). En el 2017, como se indicó, se registró la pérdida de empleo más alta junto a una fuerte salida de las personas de la PEA; como resultado la tasa de desempleo se mantuvo relativamente estable y el total de desocupados se redujo. Es decir, parte de los desocupados y los que perdieron su empleo decidieron dejar de buscar. Estos resultados contradictorios reflejan el desaliento de la población para seguir buscando empleo.

La tasa de desempleo abierto refleja el porcentaje de personas de la fuerza de trabajo (desocupada y ocupada) que están desocupadas. Este indicador se mantuvo relativamente estable en el año 2017, según las cifras oficiales de empleo y desempleo de la ECE; la tasa de desempleo abierta promedio fue de 9,1%, levemente inferior al 9,5% del 2016. Esta relativa estabilidad en el desempleo se explica por una reducción de 13.171 desocupados y una contracción de 80.897 personas en la fuerza de trabajo. Sin embargo, hay que mencionar que en los primeros meses del 2018 el desempleo alcanzó la cifra del 10%.

La reducción tanto en el total de ocupados como desocupados se refleja en el fuerte aumento registrado en el total de personas que están fuera de la fuerza de trabajo (inactivas), es decir, en aquel grupo de personas que por diversas razones no está buscando trabajo. El perfil de este grupo de personas muestra que en su mayoría el dejar de buscar trabajo se asocia con un desaliento o falta de oportunidades para los grupos vulnerables. En el año 2017, el total de personas que ingresaron a la categoría “fuera de la fuerza de trabajo” fue de 137.343 y fueron principalmente jóvenes, personas no calificadas no disponibles para trabajar por tener limitaciones por edad, discapacidad u obligaciones familiares (cuadro 5).

**Cuadro 5. Variación absoluta del total de personas fuera de la fuerza de trabajo, por trimestre y neto, según disponibilidad, edad y calificación. 2017**

Perfil	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre	Neto 2017
<b>Disponibilidad</b>					
No disponible para trabajar <sup>1/</sup>	90.487	-14.988	15.736	158.393	249.628
Disponible con limitaciones <sup>2/</sup>	-71.880	14.249	-7.463	-50.498	-115.592
Disponible desalentada <sup>3/</sup>	8.548	10.839	-4.798	-11.282	3.307
<b>Edad</b>					
Jóvenes <sup>4/</sup>	15.569	32.330	-15.410	38.136	70.625
Adultos <sup>5/</sup>	-198	-18.042	4.536	29.404	15.700
De 60 años o más	11.599	-4.351	14.202	29.015	50.465
<b>Calificación</b>					
No calificados <sup>6/</sup>	14.498	-9.998	29.372	49.242	83.114
Calificados <sup>7/</sup>	12.463	19.832	-25.918	48.350	54.727

1/ No desea trabajar, con limitaciones de edad o discapacidad, con obligaciones familiares o personales, no disponible por enfermedad o por la época.

2/ Con interés de trabajar, pero con limitaciones o enfermedad o accidente, asiste a centro de enseñanza, tiene obligaciones familiares o personales o sólo trabaja cuando se lo piden.

3/ Con interés de trabajar, pero no tiene dinero para buscar trabajo, se cansó de buscar, no le dan trabajo por edad, sexo, raza, discapacidad, no hay trabajo en la zona o sabe que en esta época del año no hay trabajo.

4/ Personas de 15 a 34 años

5/ Personas de 35 a 59 años

6/ Personas con secundaria incompleta o menos

7/ Personas con secundaria completa o más

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ECE.

Los cambios en la población fuera de la fuerza de trabajo según sexo mantienen los patrones generales, es decir, que ingresaron a la categoría “fuera de la fuerza de trabajo” principalmente jóvenes, personas no calificadas no disponibles para trabajar por tener limitaciones por edad, discapacidad u obligaciones familiares. Sin embargo, las magnitudes entre hombres y mujeres difieren en algunas categorías considerablemente, por ejemplo, el desaliento para buscar trabajo es más fuerte en los hombres (2.966 dejaron de buscar trabajo por esta razón, en comparación a las 341 mujeres); por el contrario, son más la mujer joven y sin calificación que salieron de la fuerza de trabajo que los hombres (cuadro 6).

**Cuadro 6. Variación absoluta neta del total de personas fuera de la fuerza de trabajo, según disponibilidad, edad y calificación. 2017**

Perfil	Neto 2017 entre los cuatro trimestre	
	Mujer	Hombre
<b>Disponibilidad</b>		
No disponible para trabajar <sup>1/</sup>	165.641	83.987
Disponible con limitaciones <sup>2/</sup>	-82.274	-33.318
Disponible desalentada <sup>3/</sup>	341	2.966
<b>Edad</b>		
Jóvenes <sup>4/</sup>	39.369	31.256
Adultos <sup>5/</sup>	12.063	3.637
De 60 años o más	32.014	18.451
<b>Calificación</b>		
No calificados <sup>6/</sup>	50.016	33.098
Calificados <sup>7/</sup>	33.861	20.866

1/ No desea trabajar, con limitaciones de edad o discapacidad, con obligaciones familiares o personales, no disponible por enfermedad o por la época.

2/ Con interés de trabajar, pero con limitaciones o enfermedad o accidente, asiste a centro de enseñanza, tiene obligaciones familiares o personales o sólo trabaja cuando se lo piden.

3/ Con interés de trabajar, pero no tiene dinero para buscar trabajo, se cansó de buscar, no le dan trabajo por edad, sexo, raza, discapacidad, no hay trabajo en la zona o sabe que en esta época del año no hay trabajo.

4/ Personas de 15 a 34 años

5/ Personas de 35 a 59 años

6/ Personas con secundaria incompleta o menos

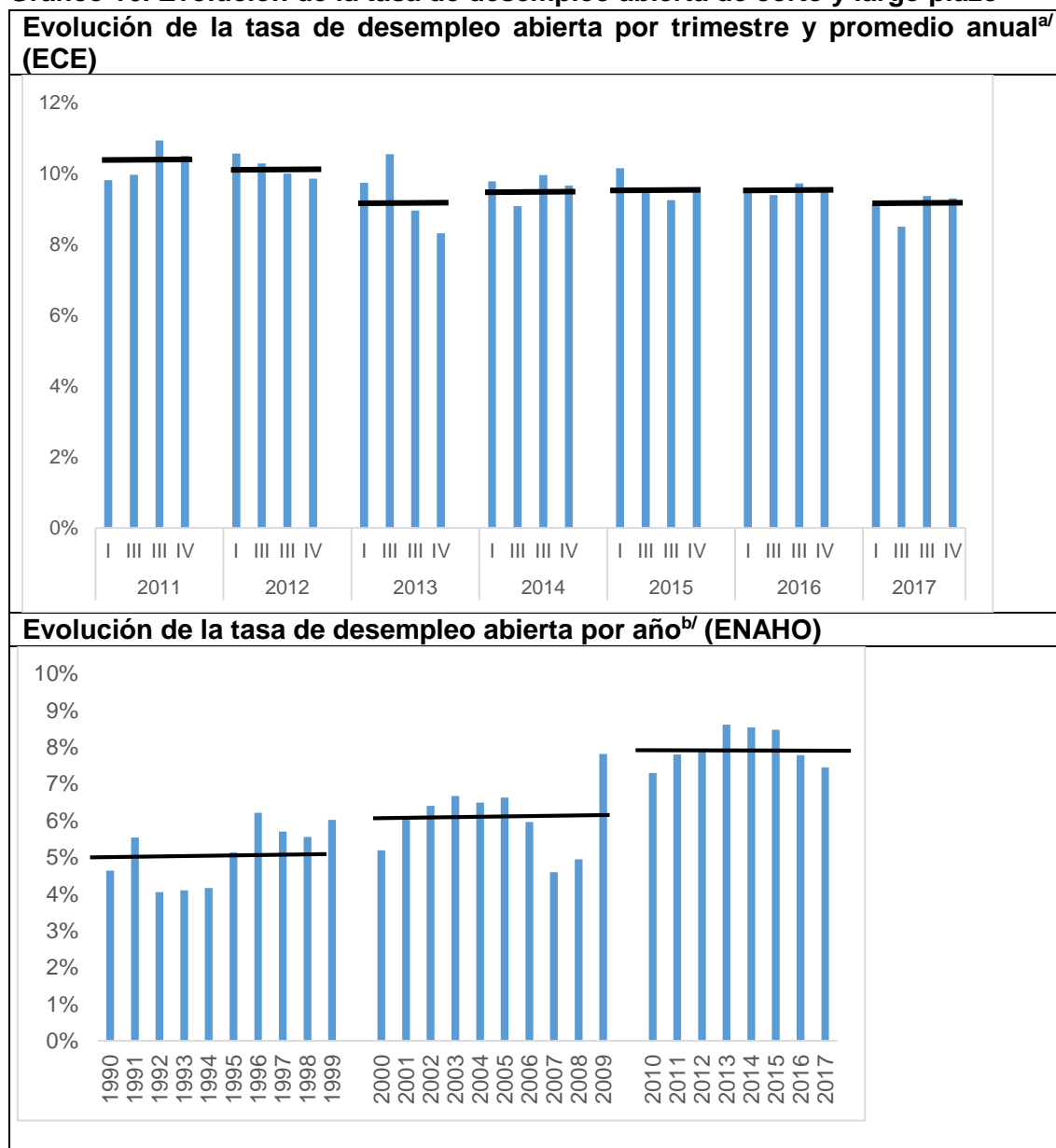
7/ Personas con secundaria completa o más

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ECE.

Si bien los datos de empleo entre la encuesta trimestral y anual no son estrictamente comparables, sí es posible identificar algunas tendencias y patrones de comportamiento que señalan las importantes debilidades en materia de empleo de la economía costarricense, y que no muestran señales de recuperación.

El comportamiento del total de desempleados entre trimestres es alto y se mantiene por encima del 9%, con excepción del segundo trimestre (8.5%); sin embargo, esta reducción no logro sostenerse y retomó su tendencia durante el segundo semestre (gráfico x). Desde que se tienen registros de éstas encuestas no se observan caídas sustantivas en el desempleo, y se mantiene por encima del 8%. Si se analiza la evolución de largo plazo con las encuestas anuales, la tasa de desempleo abierta sigue estando entre las más altas de los últimos veinte años y la relativa mejora, como se documentó, no responde a mayores oportunidades sino a la decisión de la población de dejar de buscar empleo (grafico 16)

**Gráfico 16. Evolución de la tasa de desempleo abierta de corto y largo plazo**



a/ Las líneas horizontales representan el promedio anual.

b/ Las líneas negras horizontales representan el promedio de cada década.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ECE y ENAH0.

### Incrementa el ingreso laboral de los grupos más vulnerables

Las oportunidades laborales deben ser analizadas tanto desde la creación/pérdida de empleo como también a partir del comportamiento que registran los ingresos laborales, principal medio económico para adquirir los bienes y servicios necesarios para mantener o mejorar sus patrones de consumo, asociados en parte, con la calidad de vida que puede tener una persona.

En el año 2017, contrario al comportamiento del empleo, el ingreso mejoró para los grupos vulnerables. El crecimiento promedio del ingreso bruto real se

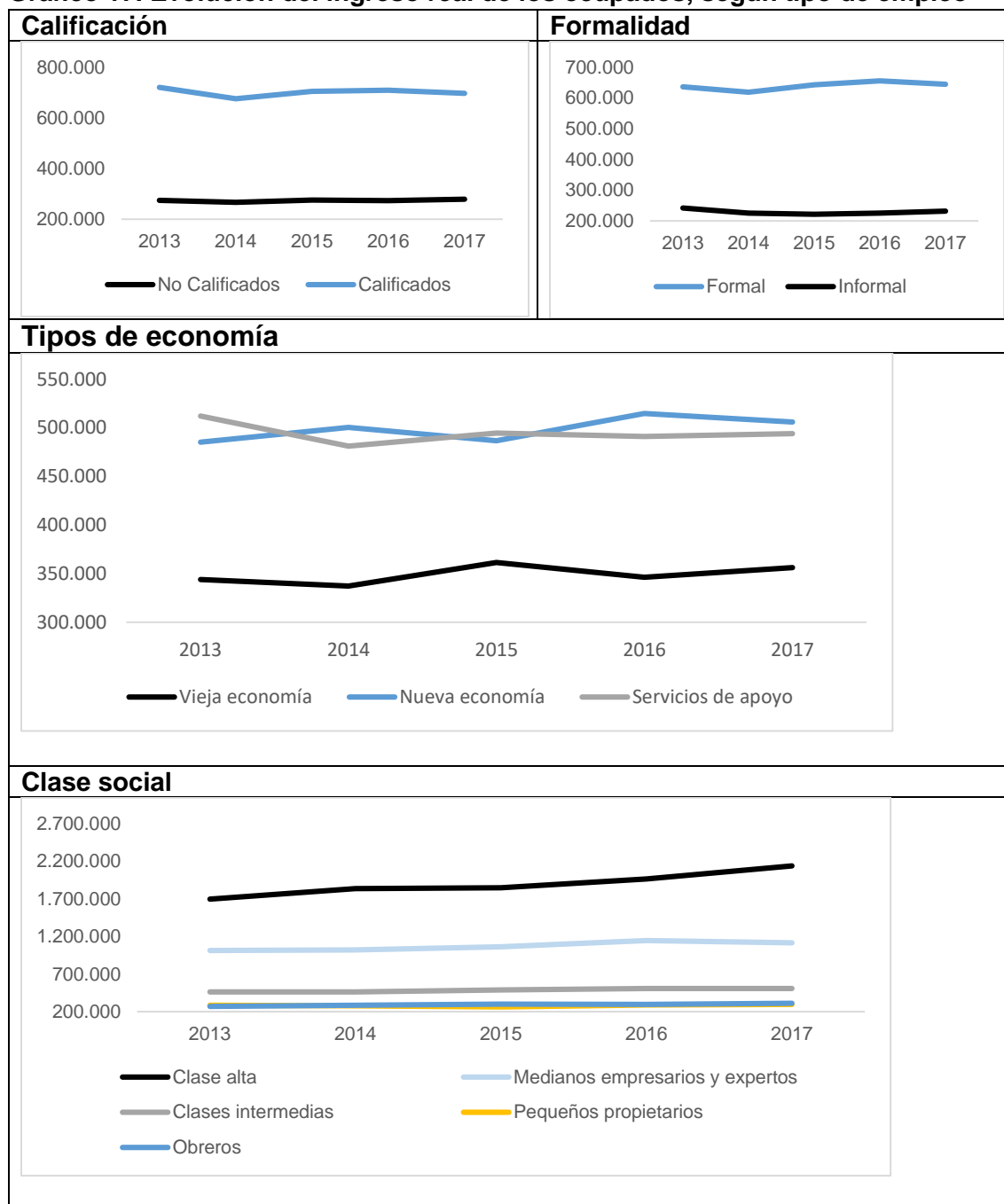
mantuvo relativamente estable, registró un aumento de apenas 0,5%, aunque superior al 0,1% reportado en el año 2016. Esta relativa estabilidad no es generalizada para los distintos tipos de empleo, ni tampoco para los ocupados según tipo de economía ni clase social.

Según nivel de calificación y formalidad, como se indicó en apartados anteriores, se perdieron empleos no calificados e informales; sin embargo, en ambos grupos laborales el ingreso real creció 2% y 3%, respectivamente. Según tipos de economía, aunque en la vieja economía se perdieron empleos, el ingreso de las personas que lograron mantenerse ocupadas experimentó un incremento de 2,8%, contrario al fuerte decrecimiento experimentado en 2016 (-4,2%). Este mismo patrón se observa según clase social; en el grupo de obreros, con excepción de los obreros industriales, el ingreso aumentó en 6,8% (obrerros agrícolas) y 4% (obrerros de servicios), aunque el empleo cayó. Este patrón opuesto entre el empleo y los ingresos podría estar asociado a las dinámicas entre la oferta y la demanda laboral.

Aunque se registran aumentos en los ingresos de los grupos más vulnerables, este aumento no es suficiente para modificar la evolución de las brechas de ingresos entre los distintos tipos de empleo. Durante el último quinquenio se mantiene la estructura de las brechas de ingresos según calificación, formalidad, tipos de economía y clase social. En promedio, los ocupados de la nueva economía ganan 1,4 veces más que los trabajadores de la vieja economía, las personas calificados reciben un salario 2,3 veces mayor al de los ocupados no calificados y la mano de obra formal gana 2,8% más que los trabajadores informales (gráfico 17). Según clase social, la clase alta gana aproximadamente ocho veces más que los obreros, siete veces más que los pequeños propietarios y cuatro veces más que la clase media.



**Gráfico 17. Evolución del ingreso real de los ocupados, según tipo de empleo**



Nota: Los datos corresponden al ingreso bruto<sup>14</sup> de la ocupación principal deflactados con el IPC de diciembre de cada año.

Fuente: Meneses y Córdova con datos de la ENAHO.

<sup>14</sup> Se utiliza factor de expansión y se eliminan los datos que corresponden a valores perdido digitados en la encuesta con el valor de 99999999.

El patrón de los ingresos en los grupos vulnerables podría estar asociado con la presión entre oferta y demanda laboral, una posible hipótesis es que las personas que salen del mercado sean principalmente trabajadores de baja calidad esto haría que el nivel medio de calificación sube y por lo tanto sube el ingreso sin embargo para probar esta hipótesis se requieren de estudios puntuales que permitan dar seguimiento a la movilidad laboral y su relación con el ingreso, además de contar con cifras de demanda de empleo para poder confirmar si la presión entre oferta y demanda es la fuente de explicación del comportamiento de los ingresos analizado.

### **Experiencia internacional en políticas de empleo**

Posterior a la crisis 2008-2009, el mundo experimentó un aumento importante de las tasas de desempleo, las dificultades de lograr reducciones sustantivas pusieron en evidencia problemas estructurales del mercado laboral. Como lo señala Eurostat (2017)<sup>15</sup>, el empleo es al mismo tiempo un indicador de corto plazo y estructural, como indicador de corto plazo sigue al ciclo económico (normalmente como una variable rezagada), y como indicador estructural, brinda información de la estructura de los mercados de trabajo (oferta y demanda laboral) y los sistemas económicos (calidad del empleo).

La situación del mercado laboral es diferente, mientras que varios países de la Unión Europea y de la OCDE experimentaron aumentos sustanciales en la tasa de desempleo; otras economías, como las de América Latina, mantienen altas tasas desde inicios de siglo. Por ejemplo, en el siglo XXI en América Latina la tasa de desempleo promedio ronda el 8,5%, frente al 8,8% de la Unión Europea y el 6,9% de los países de la OCDE (Banco Mundial, 2017).

Los altos niveles de desempleo plantean desafíos importantes para las políticas de empleo alrededor del mundo. En esta sección se sistematizan algunas experiencias exitosas de políticas que han logrado mejorar el desempeño del mercado laboral (sobre todo en Europa) y se mencionan algunas de las políticas aplicadas en Estados Unidos y América Latina.

Según la Organización Mundial de Trabajo (OIT), las políticas de empleo buscan “fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” (OIT, 1964, Convenio sobre la política de empleo (122), artículo 1<sup>16</sup>). Es decir, garantizar trabajo para las personas que estén disponibles y busquen trabajo, que el trabajo sea lo más productivo posible, que exista libertad para elegirlo y que los trabajadores puedan adquirir la formación necesaria para realizarlo sin exclusión de raza, color, sexo, religión o cualquier otra característica (OIT, 1964). En general, estas políticas se estructuran en dos grupos: las de regulación laboral, que se encargan de los aspectos institucionales y normativos (legislación de

---

<sup>15</sup> En la explicación de las estadísticas de empleo. En [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/es)

<sup>16</sup> Tomado de: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C122](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122)  
*Informe Estado de la Nación 2018*

protección laboral); y las políticas activas, que buscan aumentar las oportunidades de encontrar empleo y mejorar el funcionamiento de este mercado (Fernández, Parejo y Rodríguez, 2006).

Las políticas activas de empleo normalmente se refieren a las medidas destinadas a mejorar la información de los agentes (servicios públicos de empleo), facilitar la movilidad de los trabajadores (formación y readaptación profesional), evitar discriminaciones (programas de formación y ayudas para colectivos para los que es difícil encontrar empleo), entre otros (Fernández, Parejo y Rodríguez, 2006). Dentro de esta política se pueden distinguir tres líneas de acción, en función de las cuales se identificaran las experiencias internacionales en materia de empleo: (i) políticas de creación de empleo, que incluye la promoción del autoempleo y del emprendimiento, incentivos a las empresas privadas y creación directa de empleo en el sector público; (ii) políticas de intermediación y orientación, que buscan mejorar el servicio de intermediación laboral y de esta forma facilitar el encuentro entre la oferta y demanda laboral y (iii) políticas de educación y formación (puede ser profesional, ocupacional o continua), que buscan mejorar la cualificación, competencias y capacidades de los trabajadores para mejorar su empleabilidad (González-Blanch, 2017). Sin embargo, cabe señalar que las reducciones de la tasa de desempleo suelen obedecer no solo a este tipo de políticas sino también otros factores estructurales de cada país o al ciclo económico.

Los efectos de la crisis mundial en el empleo impulsaron a los países, sobre todo europeos, a utilizar políticas activas de empleo, para afrontar las elevadas tasas de desempleo (pasó del 7% al 9,4% entre 2008 y 2015 en la Unión Europea-UE28<sup>17</sup>), el incremento del desempleo de larga duración<sup>18</sup> (que aumentó 11,4 puntos porcentuales en el periodo 2008-2015, alcanzando una tasa de 48,1% de los desempleados en 2015 en la UE28) y la presencia de sectores específicos con problemas de empleabilidad (mujeres, jóvenes y discapacitados). Las políticas aplicadas en la Unión Europea se enmarcan en la Estrategia Europea de Empleo de 1997 y sus revisiones (2005 y 2008); la Estrategia Europea 2020<sup>19</sup> (adoptada oficialmente por el Consejo Europeo en 2010) y el Paquete de Empleo, propuesto por la Comisión Europea en 2012, que busca fomentar la contratación mediante la reducción de la fiscalidad del trabajo y el apoyo a la creación de empresas (Eurostat, 2017)

---

<sup>17</sup> De acuerdo a los datos de Eurostat, la tasa de desempleo se redujo a 8,6% y 7,6% en 2016 y 2017

<sup>18</sup> Entendido como las personas activas (entre 15 y 74 años) que llevan doce o más meses desempleadas, (es decir buscan empleo y no han trabajado en ese período), como porcentaje de la población activa total (ocupados más no ocupados)

<sup>19</sup> Que se basa en 4 pilares: (i) Empleabilidad, para asegurar la cualificación de las personas para los ocupar los puestos de trabajo; (ii) Espíritu de empresa, facilitar la creación de empresas y empleo; (iii) Adaptabilidad, mediante métodos de trabajo que concilien la seguridad con la flexibilidad laboral; y (iv) Igualdad de oportunidades, tanto en el acceso como en el trato de hombres y mujeres (Proyecto Pioneros 106, 2004)

Los Estados miembros de la UE pueden fijar sus propios objetivos nacionales y elaborar programas nacionales de reforma con las actuaciones que deban emprender para aplicar la estrategia. La aplicación de la estrategia puede lograrse, al menos en parte, impulsando condiciones de trabajo flexibles (como el trabajo a tiempo parcial o el teletrabajo). Otras iniciativas que pueden animar a la incorporación al mercado laboral son aumentar los servicios de guardería, dar más oportunidades al aprendizaje permanente, o facilitar la movilidad laboral. Un aspecto esencial en este tema es la «flexiguridad»: medidas que favorezcan la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, a la vez que la conciliación de la vida laboral y la vida privada, la seguridad del empleo y la protección social.

A continuación, se realiza una revisión de las políticas activas de empleo realizadas en Europa, a partir del estudio de González-Blanch (2017), que analiza 579 políticas activas de empleo, en 28 países de Europa. Se menciona que alrededor de un tercio de las medidas adoptadas por estos países responde a incentivos a la contratación, a través de subsidios salariales o subsidios de los costes laborales no salariales<sup>20</sup>. Por su parte, el fomento del emprendimiento y autoempleo, que incluye aumentar el número de empresas (micro, pequeñas y medianas) e iniciativas de cuenta propia, a través de asesoramiento integral (que mejore la viabilidad de las empresas), corresponde al 18% de las medidas identificadas.

Otro grupo de medidas importantes, según González-Blanch (2017), es el mejorar el acceso a la formación profesional para el empleo (representa el 13,5% del total de las medidas identificadas), cuyo objetivo es aumentar la calidad y eficiencia de los sistemas de formación profesional, mediante periodos de prácticas y establecer unidades de orientación profesional en centros escolares. Otra de las medidas (representa alrededor del 10% de las identificadas), es la de mejorar la adaptación de las cualificaciones de las personas a las necesidades del mercado laboral y mejorar la empleabilidad a través de la orientación profesional, que incluye reforzar los servicios de orientación e intermediación del Servicio Público de Empleo, de forma de brindar mejor información, diagnóstico, asesoramiento y acompañamiento de las transiciones laborales.

---

<sup>20</sup> Este incentivo incluye los subsidios a la contratación en el sector privado, subsidios a los empleadores para ofrecer formación profesional a aprendices, incentivos para transformar contratos temporales en indefinidos, subsidios a la contratación en ciertas áreas geográficas con alto desempleo, entre otros

**Cuadro 7. Resumen de las líneas de las políticas activas de empleo**

Tipo de política	Definición
Políticas de creación de empleo	Fomentan la creación del empleo a través de: -Promoción del autoempleo y emprendimiento (asesoramiento) -Incentivos a la contratación de las empresas privadas (subsidios) -Creación directa de empleo en el sector público
Políticas de intermediación y orientación	Mejoran el servicio de intermediación laboral y facilitar el encuentro entre la oferta y demanda de trabajo, a través de reforzar los servicios de orientación e intermediación de los servicios públicos de empleo (que se ha aplicado con la descentralización de la gestión y administración en Europa)
Políticas de educación y formación	Mejoran la cualificación, competencias y capacidades de los trabajadores para mejorar su empleabilidad, a través de: -Periodos de prácticas como parte de la formación profesional -Crear unidades de orientación profesional en centros escolares.

Fuente: Meneses y Córdova con información de González-Blanch (2017).

Del total de las 579 medidas analizadas, González-Blanch (2017), identifica 46 (alrededor del 8% de las mismas) como buenas prácticas<sup>21</sup> (realizadas en 23 países europeos), que han demostrado ser eficaces y que pueden servir de modelo para otros países. A continuación, se revisa algunas de ellas.

En el caso de las medidas de incentivos de contratación (a través de subsidios salariales o subsidios de los costes laborales no salariales), entre las catalogadas como buenas prácticas se encuentran:

- Entrega de cupones para la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas menores de 29 años, en Grecia. El vale brinda 80 horas de formación formal y 500 horas de formación en el puesto de trabajo (máximo de 5 meses), además de asesoramiento y tutorías educativas.
- Los contratos de emprendedores en España, que es similar a un contrato indefinido, pero con un período de prueba de un año, sin indemnización de despido, que puede ser utilizado por empresas de hasta 50 empleados y requiere que se mantenga el puesto de trabajo por tres años y a la persona contratada por uno.
- Subsidios salariales (Perspective 50 plus) de máximo un año para la contratación de desempleados mayores (desde 55 años de edad), en Alemania. El éxito de esta medida requiere de la coincidencia del perfil social y profesional del empleado con las necesidades de los puestos de trabajo.

<sup>21</sup>Una buena práctica “es toda experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos y/o pautas aconsejables que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficiencia y utilidad en un contexto concreto.” (Rueda-Catry y Vega, 2005).

- Entrega de cupones (service vouchers) en Bélgica, que dan una subvención salarial por realizar trabajos domésticos de baja cualificación, con el objetivo de transformar el trabajo no declarado en empleo regular.

En cuanto a las políticas de emprendimiento y autoempleo, se identifica como buena práctica al Programa de puesta en marcha de empresas para desempleados desarrollado en Austria, que incluye formación, asesoramiento y seguimiento; así como ayudas financieras para el inicio de la empresa. Todos los potenciales empresarios deben pasar por cuatro etapas del proceso: clarificación, preparación, ejecución y seguimiento.

Respecto a las medidas encaminadas a mejorar la adaptación de las cualificaciones de las personas a las necesidades del mercado laboral y mejorar la empleabilidad a través de la orientación profesional, se identifican como buenas prácticas:

- Trabajos para el futuro de Francia, que busca fomentar la inserción laboral sostenible de los jóvenes desempleados y poco cualificados, a través de la combinación de un subsidio salarial con el acceso a la formación profesional y orientación permanente. Los empleadores se seleccionan en función de los planes de formación y sus habilidades de tutoría.
- Orientación juvenil personalizada y gratuita a jóvenes en Austria, para facilitar su transición al empleo, que ofrece asesoramiento acerca de su educación y empleo; así como para afrontar sus problemas personales.
- Talleres para jóvenes menores de 29 años, que abandonaron sus estudios, en Finlandia, para que desarrollen competencias profesionales y mejoren empleabilidad a través de formación profesional específica.

Otra de la buena práctica identificada para mejorar la adaptación de las cualificaciones de las personas a las necesidades del mercado laboral y mejorar la empleabilidad a través de la orientación profesional, es la realizada por el Reino Unido, que ofrece un servicio de intermediación online para que se ajusten las prácticas ofrecidas por los empresarios con las aspiraciones de los jóvenes recién graduados.

**Cuadro 8. Resumen de algunas buenas prácticas aplicadas como políticas activas de empleo en la Unión Europea**

Buena práctica	País de aplicación	Políticas de creación de empleo	Políticas de intermediación y orientación	Políticas de educación y formación
Entrega de cupones para inserción en el mercado laboral	Grecia	X		
Contrato de emprendedores	España	X		
Subsidios salariales para la contratación de mayores de 55 años	Alemania	X		
Cupones de subvención salarial para los trabajos domésticos	Bélgica	X		
Programa de puesta en marcha de empresas para desempleados	Austria	X		
Trabajos para el futuro de Francia para jóvenes desempleados	Francia		X	X
Orientación juvenil personalizada y gratuita	Austria		X	
Talleres para jóvenes menores de 29 años, que abandonaron sus estudios	Finlandia		X	X
Intermediación online para ajustar las prácticas ofrecidas por los empresarios con las aspiraciones de los jóvenes recién graduados.	Reino Unido		X	

Fuente: Meneses y Córdova con información de González-Blanch (2017).

A diferencia de la Unión Europea, las políticas de empleo en Estados Unidos, son descentralizadas (Proyecto Pioneros 106, 2004), aunque a nivel nacional el ente rector de la política laboral es el *Department of Labor (DOL)*. Entre las políticas aplicadas en ese país se encuentran las realizadas por *Employment and Training Administration*<sup>22</sup> (dentro del DOL), dirigidas a grupos vulnerables y con dificultades de acceso y permanencia en el mercado laboral, entre ellas:

- *Job Corps*, que es un programa gratuito de educación y capacitación de carreras técnicas, para jóvenes entre 16 a 24 años, para brindar las habilidades necesarias para conseguir empleos y ser independientes.
- *Migrant & Seasonal Farmworker Programs*: Programa de formación y capacitación dirigido a los trabajadores agrícolas migratorios y temporales y sus familias para ser autosuficientes y mejorar su empleabilidad

<sup>22</sup> Mayor detalle en los programas en: <https://www.doleta.gov/#>

- *Senior Community Service Employment Program (SCSEP)* es un programa de empleo a tiempo parcial para personas de bajos ingresos de 55 años o más. Los participantes del programa trabajan en agencias comunitarias y gubernamentales y reciben el salario mínimo federal o estatal (el que sea mayor).
- *Apprenticeship*, es una combinación instrucción y capacitación en el trabajo, de forma que los trabajadores aprenden los aspectos prácticos y teóricos de una ocupación. En la actualidad cuenta con una red de más de 150 mil empleadores en más de mil ocupaciones.

Por su parte, en América Latina las políticas activas del mercado de trabajo han sido relativamente recientes, toda vez que los programas de transferencias condicionadas, que incluían componentes de empleo solían ser consideradas dentro de la protección social o lucha contra la pobreza (OIT, 2016). A continuación, se presentan los principales resultados del estudio de la OIT (2016) acerca de las 189 políticas activas aplicadas, en un grupo de países de América Latina, que incluye a Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

- Las políticas activas más aplicadas (44% del total) corresponde a las de capacitación; seguidas por las de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento (28%); los servicios del mercado de trabajo (12%) y los programas de empleo público (11%), que se implementan en periodos de crisis o como programas asistenciales. El 5% restante corresponde a las subvenciones al empleo (que no se han implementado ni en Ecuador ni en Perú).
- Los principales destinatarios de estas políticas han sido los jóvenes (24%); los desempleados (19%), las personas vulnerables (15%), la población activa (14%) y los empleadores y pequeñas y medianas empresas (12%).
- Colombia es el país con mayor número de políticas implementadas (26%), seguido por Uruguay (23%), Argentina, Brasil y Perú (con el 16%, 15% y 14%, respectivamente).

Entre los ejemplos de las políticas aplicadas se puede mencionar:

Capacitación: Programa de Capacitación Laboral (PROCAL) en Uruguay, que incluía capacitación y orientación laboral. Entre 1994 y 2007 tuvo alrededor de 45 mil beneficiarios (alrededor del 28% de los beneficiarios de las políticas activas en ese momento). Los principales problemas en su implementación son el alto nivel de centralización y de costos.

Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento: Programa de Microemprendimientos Productivos en Argentina, que brinda dos tipos de apoyo: (i) para financiar los insumos y el equipo (se otorgan en especie,<sup>23</sup> durante 6

---

<sup>23</sup> Las autoridades locales adquieren el equipo a nombre del beneficiario



meses), y (ii) asistencia técnica (en administración y negocios) para el establecimiento de la actividad, mediante visitas periódicas de tutores.

Servicios del mercado de trabajo: como La Red CIL-ProEmpleo de Perú, que es un sistema descentralizado con la finalidad de mejorar la eficiencia del mercado laboral, mediante una mejor correspondencia entre la oferta y demanda de trabajo (por ejemplo, la preparación del currículo). Este programa ofrece información a las empresas y a los solicitantes sobre las ocupaciones ofertadas y solicitadas; así como asistencia en la búsqueda de trabajo.

Programas de empleo público: como el Empleo en Acción implementado en Colombia entre 2002 y 2004, con la finalidad de crear empleos temporales para trabajadores poco calificados en sectores de la construcción y mantenimiento de infraestructura pública<sup>24</sup>.

Subvenciones al empleo: como el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo en Brasil. Este programa, activo desde 2003, busca crear incentivos para que las empresas contraten a jóvenes trabajadores (entre 16 y 24 años, sin experiencia previa y provenientes de hogares pobres<sup>25</sup>). Este tipo de contrataciones no puede superar el 20% del total de la empresa.

---

<sup>24</sup> Debido a que el programa financiaba los costos salariales y de los materiales necesarios para el proyecto, se establecieron criterios estrictos de elegibilidad

<sup>25</sup> En este caso se refiere a que pertenezcan a un hogar con un ingreso per cápita inferior a la mitad del salario mínimo

**Cuadro 9. Resumen de algunas políticas activas de empleo aplicadas en América**

Programa o plan aplicado	País de aplicación	Políticas de creación de empleo	Políticas de intermediación y orientación	Políticas de educación y formación
Programa gratuito de educación y capacitación de carreras técnicas (Job Corps)	Estados Unidos			X
Programa de formación y capacitación dirigido a los trabajadores agrícolas migratorios y temporales (Migrant & Seasonal Farmworker Programs)	Estados Unidos			X
Programa de empleo a tiempo parcial para personas de bajos ingresos de 55 años o más (Senior Community Service Employment Program)	Estados Unidos			X
Combinación instrucción y capacitación en el trabajo (Apprenticeship)	Estados Unidos			X
Trabajo para Uruguay	Uruguay	X	X	X
Programa de Microemprendimientos Productivos	Argentina	X		
Empleo en Acción	Colombia	X		
Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo	Brasil	X		
Red CIL-ProEmpleo, que da información a las empresas y a los solicitantes de empleo y brinda asistencia en la búsqueda de trabajo	Perú		X	
Programa de Capacitación Laboral	Uruguay		X	X

Fuente: Meneses y Córdova con información del Departamento de Trabajo (DOL) de Estados Unidos y OIT(2016)

Cabe anotar que las políticas aplicadas en Estados Unidos y en América Latina no han sido catalogadas como buenas prácticas (a diferencia del estudio sobre Europa de González-Blanch (2017), que establece 46 buenas prácticas de las 579 políticas analizadas), sino que muestran un ejemplo de las medidas aplicadas en el mercado de trabajo.

En un contexto de activa preocupación por el empleo, en Costa Rica, los partidos políticos con representación legislativa firmaron el “Acuerdo Nacional” en 2017,

como un conjunto de propuestas con el objetivo de “lograr una mejora significativa en algunos temas críticos para el desarrollo social, económico y productivo, así como para la sostenibilidad ambiental del país.” (AN, 2017, pp.17). Las propuestas acordadas tienen un carácter vinculante para las autoridades del momento y futuras. Dentro de estas se incluyó el tema de Política Nacional de Empleo y Cumplimiento de Derechos Laborales, vinculado con la política económica de transformación productiva de la “vieja economía” (que aglutina las mayores tasas de subempleo e informalidad, así como menores niveles de calificación), de forma de que el aumento de la actividad económica promueva el empleo (de mejor calidad) y contribuya a la reducción de la pobreza, desigualdad e informalidad.

Entre los acuerdos relacionados con políticas activas de empleo se encuentran:

- Acuerdo 38: Impulsar un sistema de información e intermediación del empleo ubicado en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que facilite la vinculación entre los oferentes y demandantes de trabajo en cada región del país. Este acuerdo se enmarcaría en las políticas de intermediación y orientación
- Acuerdo 39: Ampliación de la red de cuidado (de niños, adultos mayores o personas con discapacidad o dependencia), en zonas de alta vulnerabilidad y desempleo, de forma de facilitar la incorporación de mujeres al mercado laboral, promoviendo la capacitación (según las oportunidades de la zona) y promoviendo la empleabilidad efectiva. Este acuerdo estaría dentro de las políticas de fomento de la participación en el mercado laboral y de educación y formación.

Por otro lado, el Acuerdo 42, acerca del fortalecimiento de la inspección laboral (mediante controles cruzados) para la verificación y el control del cumplimiento de todos los derechos laborales de los trabajadores, se enmarca dentro de las regulaciones laborales y no en las políticas activas.

Finalmente, el Acuerdo 40, relacionado con los lineamientos y directrices para que el financiamiento de la Banca de Desarrollo se enfoque en sectores sin acceso al sistema financiero tradicional, para facilitar el acceso a recursos financieros de los micro y pequeños empresarios, mejorar la cantidad de empleo en zonas rurales y promover la formalización y el crecimiento de empresas. Este acuerdo, al promover la creación de empresas, podría vincularse con la política de creación de empleos.

En conclusión, se observa que las políticas activas de empleo son ampliamente utilizadas por la mayoría de países para generar nuevas oportunidades de empleo, mantener activas a las personas en el mercado laboral y mejorar la empleabilidad; pero también a nivel nacional, estas políticas, al incrementar la movilidad laboral y la calidad de trabajo, pueden ayudar a reducir la pobreza y desigualdad. Sin embargo, es fundamental realizar una valoración de las políticas aplicadas (sobre todo en Estados Unidos y América Latina), para valorar

su efectividad y considerar las características propias del entorno en el que se apliquen.

## **Sistematización de hallazgos**

El análisis de seguimiento de crecimiento económico y empleo muestra resultados débiles para mejorar las oportunidades de la población. A diez años de la crisis financiera internacional la economía costarricense no logra consolidar un estilo de desarrollo que dé señales de mejoras sustantivas, por el contrario, pone en evidencia problemas estructurales y un comportamiento coyuntural que limitan avances para subir el nivel de crecimiento por encima del 5% y que se traduce en un deterioro importante en el mercado laboral.

En materia de crecimiento económico la senda de crecimiento se sostiene una demanda interna que presenta limitantes naturales, debilidades institucionales y dificultades fiscales y de inversión para impulsar un patrón de crecimiento alto y sostenido. Además, el fuerte motor exportador se debilita y pone en evidencia la vulnerabilidad de la economía costarricense frente a contextos internacionales adversos, pese a los importantes esfuerzos institucionales y productivos para mejorar la oferta exportable, ésta atraviesa por un periodo de estancamiento que sumado al bajo desempeño de la demanda interna generan presiones para acentuar una economía dual, con motores internos débiles y un sector externo que pierde dinamismo.

El comportamiento del crecimiento presiona a la consolidación de un mercado laboral que está reforzando una dinámica que consolida y fortalece patrones de empleo que presionan a mayores desigualdades laborales. La capacidad de generar empleo es débil e incluso registra pérdidas de puestos de trabajo que se ubican entre las más altas de los últimos veinte años y que debilitan aún más a grupos vulnerables de la población como lo son las mujeres, el personal de baja calificación y los jóvenes.

En materia de ingresos, el comportamiento es errático según grupo de trabajadores, tipos de economía y clases sociales. El crecimiento de los ingresos promedio se mantiene estancado y aunque para algunos grupos de la población se registra un crecimiento de ingresos mayor son insuficientes e volátiles como para lograr cerrar las brechas entre grupos.

Los desafíos en materia de crecimiento y empleo no solo se mantienen, sino que posiblemente estén en un punto en el que la política económica debe actuar con premura y empezar a mostrar resultados de corto plazo que permitan empezar a consolidar un estilo de desarrollo capaz de mejorar las oportunidades de la población. En el 2017 no hay grandes cambios en los hallazgos ya señalados en informes anteriores, como lo señaló el Vigésimo Informe de Estado de la Nación, “la firma apuesta a un patrón de crecimiento basado en el sector exportador tuvo puntos ciegos que mermaron su potencial para impulsar una era de acelerado desarrollo humano” (PEN, 2015: 37).

## Referencias bibliográficas

- AN. (2017). Acuerdo Nacional de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. San José
- BCCR. (2018). Programa Macroeconómico 2018-2019. San José: Banco Central de Costa Rica.
- CEPAL, (2018). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2017, Santiago: CEPAL
- \_\_\_\_\_ (2018a). Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2017 y perspectivas para 2018. Balance Preliminar. México: CEPAL
- Eurostat, (2017). Statistics Explained, Estadísticas de Empleo, datos a junio 2017. Recuperado de: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/es)
- Fernández, A., Parejo, J. y Rodríguez, L. (2006). Política Económica. Cuarta Edición. Madrid: McGraw Hill
- FMI, (2018). World Economic Outlook Update, January 2018: Brighter Prospects, Optimistic Markets, challenges Ahead. Washington: IMF
- \_\_\_\_ (2018a). World Economic Outlook, April 2018: Cyclical Upswing, Structural Chance. Washington: IMF
- González-Blanch, M. (2017). Políticas activas de empleo en la UE en tiempos de crisis económica. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/40750/1/T38221.pdf>
- INEC. Varios años. Encuesta Nacional de Hogares. San José: Instituto nacional de Estadística y Censos.
- \_\_\_\_\_ (2018). Varios años. Encuesta Continua de Empleo. San José: Instituto nacional de Estadística y Censos.
- Madrigal., J. (2018). La confianza de los consumidores, encuesta No. 57. San José. Universidad de Costa Rica.
- OCDE, (2016). Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina. París: OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/latin-america/fomentando-un-crecimiento-inclusivo-de-la-productividad-en-america-latina.pdf>
- OIT, (1964). Convenio sobre la política de empleo (núm. 122). Recuperado de [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C122](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C122)
- \_\_\_\_\_ (2016). Soluciones Eficaces: Políticas Activas del Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe. Estudios sobre Crecimiento y Equidad.

Ginebra: OIT. Recuperado de:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_492374.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf)

Proyecto Pioneros 106, (2004). Estudio sobre Políticas Activas de Empleo en la Unión Europea y principales países desarrollados. Sevilla: Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía. Recuperado de:  
[http://www.empleo.gob.es/uafse\\_2000-2006/equal/ProductosEqual/archivos/AD\\_347\\_producto\\_3.pdf](http://www.empleo.gob.es/uafse_2000-2006/equal/ProductosEqual/archivos/AD_347_producto_3.pdf)

Rueda-Catry, M. y Vega, M. (2005). Buenas Prácticas de Relaciones Laborales en las Américas. OIT. Recuperado de  
[http://white.lim.ilo.org/cimt/nn/documentos/oit\\_mlv\\_buenas\\_practicas\\_rel\\_ab\\_2005\\_esp.pdf](http://white.lim.ilo.org/cimt/nn/documentos/oit_mlv_buenas_practicas_rel_ab_2005_esp.pdf)

WESP, (2018). World Economic Situation and Prospects 2018. Nueva York: Naciones Unidas