



---

**Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022**

---

## **Investigación de base**

---

# Recuperación del empleo en Costa Rica

### Investigadores

Karla Meneses Bucheli<sup>1</sup>

Natalia Morales Aguilar<sup>2</sup>

Rafael Segura Carmona<sup>3</sup>

San José | 2022



---

<sup>1</sup> Docente- investigadora de la Universidad de Las Américas (Ecuador).

<sup>2</sup> Investigadora del Programa Estado de la Nación (Costa Rica).

<sup>3</sup> Investigador del Programa Estado de la Nación (Costa Rica).

331.2  
M543r

Meneses Buchelli, Karla

Recuperación del empleo en Costa Rica / Karla Meneses Buchelli, Natalia Morales Aguilar, Rafael Segura Carmona. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1.137 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-38-7

Formato PDF, 53 páginas.  
Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022 (no. 28)

1. EMPLEOS. 2. MERCADO LABORAL. 3. COSTA RICA. I. Morales Aguilar, Natalia II. Segura Carmona, Rafael. III. Título.



## Contenido

Presentación .....	3
Resumen .....	3
Palabras clave .....	3
Introducción.....	4
Aspectos metodológicos.....	4
La economía retoma los niveles de producción con una menor demanda de mano de obra.....	7
La recuperación del empleo profundiza brechas estructurales en la población de menor calificación, jóvenes y mujeres .....	11
Empleo independiente actúa como alternativa, pero no garantiza las mejores condiciones laborales.....	21
Los ingresos del trabajo siguen estando por debajo del nivel pre pandemia con diferencias marcadas según rama de actividad .....	26
Recuperación del empleo femenino se acompaña de una contracción de los ingresos.....	30
Lenta recuperación del empleo y los ingresos de las personas jóvenes y menos calificadas	34
La reducción del desempleo se da junto con un incremento en la población fuera de la fuerza de trabajo .....	35
Aumenta el desempleo de personas que tienen más de un año buscando empleo .....	41
Recuperación del empleo acentúa brechas territoriales .....	43
Algunos lineamientos de política pública para repensar acciones que disminuyan el desempleo.....	46
Principales hallazgos .....	50
Bibliografía .....	52

## **Presentación**

Esta investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## **Resumen**

El estudio analiza la evolución del mercado de trabajo en el período de la pandemia por covid-19 y lo compara con el año prepandemia (2019), para identificar ramas de actividad y grupos de población que han tenido mayor impacto. En general se observa una recuperación que es lenta y desigual, principalmente en sectores que desde antes del año 2020 mostraban dificultades estructurales para crecer.

Según perfiles, la pandemia agravó las brechas de grupos vulnerables en su inserción laboral, como son las personas con baja calificación, jóvenes y mujeres. La probabilidad de que una persona joven consiga empleo en el contexto de pandemia es 21% menor a la de una persona adulta. Además, la población no calificada y joven siguen teniendo desventajas para recuperar el empleo de mejor calidad (formal y asalariado).

Otro efecto relevante se registra en la composición de la participación laboral: bajó el total de personas que deseaban trabajar remuneradamente y aumentó la cantidad que dejó de buscar empleo. De este modo, la reducción de la tasa de desempleo se explica no solo por el aumento en las personas ocupadas, sino también porque hay menos buscando trabajo.

El perfil del desempleo se sigue concentrando en jóvenes, población sin calificación y mujeres, lo que presiona la consolidación de un desempleo estructural cada vez más difícil de combatir. A esto se suma que la pandemia dejó un desempleo de más larga duración: hay más personas que buscan empleo por más de un año.

## **Palabras clave**

Empleo, desempleo, crecimiento económico, producción, participación laboral, ingresos laborales, ramas de actividad, género, mujeres, calificación, escolaridad, jóvenes, pandemia, covid-19, crisis, recuperación.

## **Introducción**

Una aspiración del desarrollo humano es que todas las personas tengan acceso a suficientes oportunidades que les permitan contar con los ingresos necesarios para disfrutar una vida digna. Desde esa perspectiva, el mercado de trabajo es un factor determinante para obtener ese bienestar; así como para lograr el desarrollo económico, la productividad y la equidad social. Además, un buen empleo contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al financiamiento de la seguridad social y garantiza a la persona trabajadora una futura pensión contributiva, aspecto relevante en un país que experimenta una transición hacia el envejecimiento de su población.

La pandemia por covid-19 profundizó la crisis del mercado laboral costarricense, que desde años atrás mostraba signos de deterioro importante. En el año 2020 la afectación fue amplia, con niveles históricos de pérdida de empleos, fuerte contracción de los ingresos y aumentos significativos del desempleo, subempleo y la pobreza. Los efectos negativos fueron más intensos entre las poblaciones más vulnerables.

El “rebote” de los indicadores en el 2021 ha sido desigual, ampliando las brechas entre sectores y poblaciones. Por ejemplo: entre la población de alta y baja calificación educativa, entre mujeres y hombres, entre zonas y regiones, etc. Si el golpe por el shock pandémico fue asimétrico, el ritmo y la magnitud de la recuperación también lo está siendo.

En este contexto es relevante dar seguimiento a la evolución del mercado de trabajo e identificar grupos de población que tienen una lenta recuperación de manera que sean objeto de priorización de la política pública.

Esta investigación inicia con algunas definiciones para entender los principales indicadores del mercado de trabajo. Luego da seguimiento a la población ocupada, poniendo atención a la recuperación según rama de actividad, perfil de la población y tipo de empleo. En la tercera parte se analiza la evolución de los ingresos. Luego se documenta la evolución del desempleo y de la población que salió de la fuerza de trabajo. Finalmente, se sistematizan los principales hallazgos.

## **Aspectos metodológicos**

El análisis del mercado laboral empieza por entender la estructura de clasificación que permite dar seguimiento a la población que participa en este mercado y de qué forma. La población de una economía se divide en dos grandes grupos: mayores y menores a 15 años, este criterio de clasificación internacional establece que la población en edad de trabajar (PET) es aquella que tiene 15 años o más; por lo tanto, es a este grupo al que se le da seguimiento para conocer la forma en que participa en el mercado laboral.

En el grupo de la PET hay dos categorías: las personas que quieren trabajar y aquellas que no están buscando empleo (ya sea porque no les interesa o porque creen que no va a ser posible

conseguir). Al primer grupo de la PET, se le denomina fuerza de trabajo (FT) o población económicamente activa (PEA) y dentro de este grupo se encuentran las personas que están trabajando (ocupadas) y aquellas que están buscando, pero no consiguen empleo (desempleadas). Al segundo grupo de la PET, se le conoce como población fuera de la fuerza de trabajo.

Esta estructura básica de clasificación permite calcular un conjunto de indicadores que facilitan el análisis. Para efectos de esta investigación, se analiza la recuperación del empleo a partir de una serie de indicadores que permiten perfilar el tipo de participación de las personas en el mercado laboral. En el recuadro 1 se detalla la estructura y se presentan las definiciones que se utilizarán en esta investigación.

---

#### Recuadro 1

##### Definiciones e indicadores del mercado laboral

Internacionalmente existe un consenso para agrupar a la población y analizar la dinámica laboral. En la figura 1 se detalla el esquema general de clasificación y se presentan las definiciones de los indicadores analizados en esta sección.

A partir de la información básica de la población se pueden estimar una serie de indicadores “tradicionales” que se utilizan frecuentemente para el seguimiento del mercado laboral. A continuación se detallan los principales:

- **Tasa de participación:** Porcentaje de la fuerza de trabajo en la población en edad de trabajar. Es decir, de la población que tiene edad de trabajar, cuantos quieren hacerlo y están buscando empleo.
- **Tasa de no participación:** Porcentaje de la población en edad de trabajar que está fuera de la fuerza de trabajo.
- **Tasa de desempleo:** Porcentaje de desempleados en la fuerza de trabajo. Es decir, qué porcentaje de las personas que están buscando empleo no encuentran.
- **Tasa de ocupación:** Porcentaje de ocupados en la Fuerza de trabajo. Es decir, qué porcentaje de las personas que están buscando empleo encuentran.

La estructura e indicadores detallados son fundamentales para el análisis; dado que, por ejemplo, una reducción en la tasa de desempleo puede obedecer a distintos fenómenos, tales como: aumento en las oportunidades laborales o por una reducción en la cantidad de personas que buscan trabajo y pasan a ser parte de la población fuera de la fuerza de trabajo por estar desmotivados.

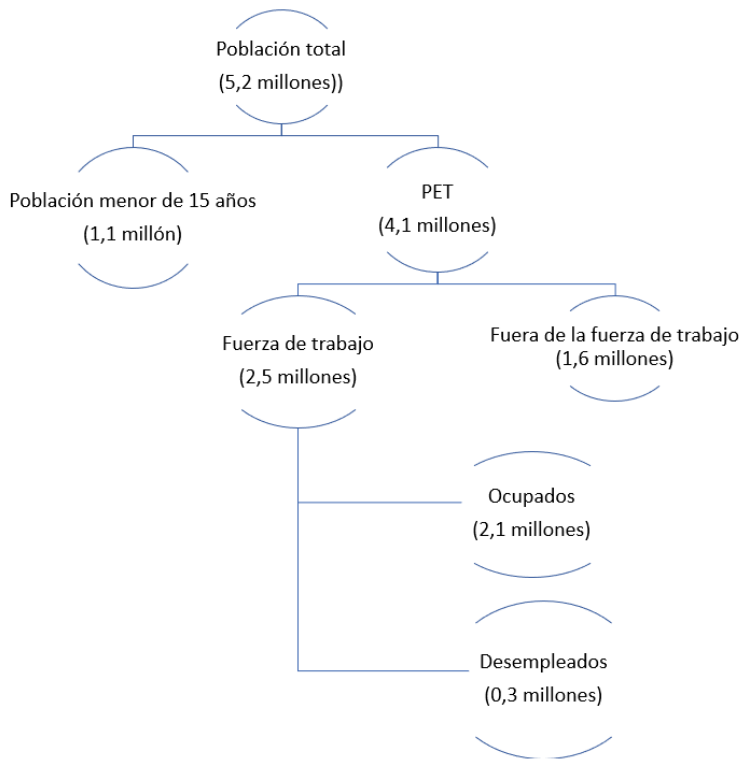
Además de los indicadores tradicionales y para tener una mejor comprensión del proceso de recuperación del empleo, especialmente en escenarios de fuertes contracciones, como la experimentada por la pandemia, es recomendable comparar los niveles y no las variaciones porcentuales, con el fin de poder dimensionar de forma más precisa que tan lejos o cerca este cada indicador de los niveles alcanzados antes de la pandemia. Bajo este principio se calculan índices interanuales de empleo, tomando como año base cada trimestre del 2019. Cuando el índice es 100 implica que los niveles del empleo estimados son similares a los prepandemia; por lo tanto, si está por encima o debajo de 100 superan o no alcanza, respectivamente, los niveles base. A continuación se detallan los principales índices utilizados en este estudio:

- **Índices de ocupados año base 2019:** Relación entre el total de ocupados de cada trimestre con el mismo trimestre del año 2019.
- **Índices de desempleo año base 2019:** Relación entre el total de desempleados de cada trimestre con el mismo trimestre del año 2019.
- **Índices de población fuera de la fuerza de trabajo año base 2019:** Relación entre el total de la población fuera de la fuerza de trabajo de cada trimestre con el mismo trimestre del año 2019.

Fuente: Elaboración propia con información de INEC, 2013 y OIT, 2022.

---

**Figura 1**  
**Clasificación del mercado laboral de Costa Rica. 2021**



Fuente: Elaboración propia, con información del INEC.

### **La economía retoma los niveles de producción con una menor demanda de mano de obra**

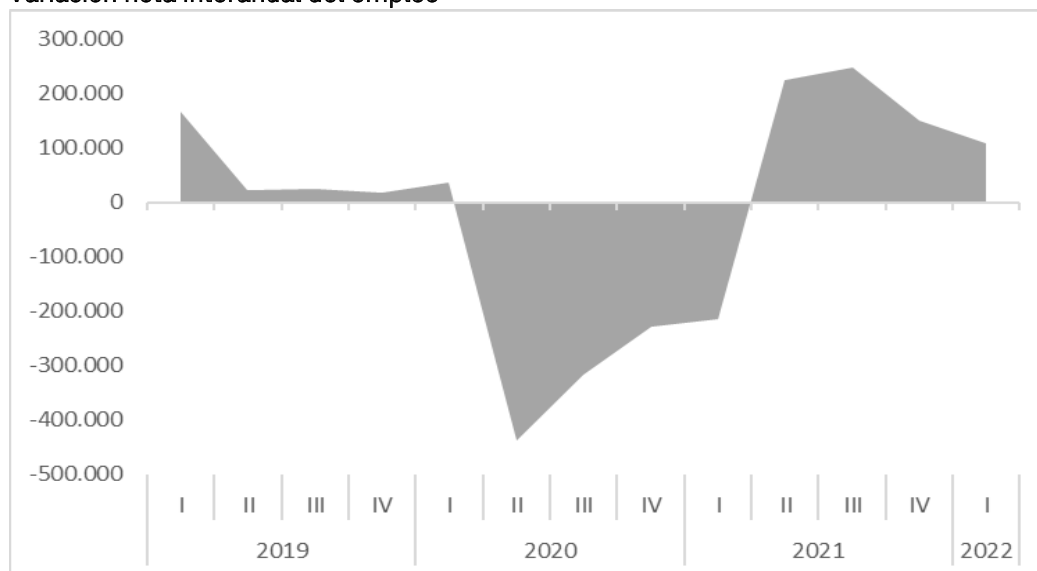
Los efectos de la pandemia por COVID-19 tuvieron fuertes repercusiones en el empleo y su recuperación no solo es lenta; sino también desigual, especialmente en algunos sectores que, desde antes del 2020, ya mostraban dificultades estructurales para crecer. Sumado a lo anterior, la economía logró retomar los niveles de producción prepandemia con una menor demanda de empleo, esto se traduce en promedio a un aumento de la productividad laboral, pero con importantes desafíos para generar oportunidades laborales para las personas que quedaron sin empleo. Durante todo el año 2020 y el primer trimestre del 2021 se registraron pérdidas continuas de puestos de trabajo, aunque con variaciones interanuales menores cada uno de los trimestres. La generación de nuevos puestos de empleo empezó a registrarse desde el segundo trimestre del año 2021; sin embargo, esta recuperación todavía, para algunas ramas de actividad, es insuficiente para retomar los niveles de empleo del año 2019.

En el año 2021, en promedio se reportaron alrededor de 1,9 millones de personas con empleo, cifra menor a los 2,1 millones de ocupados que se tenían en promedio en el año 2019, es decir,



se ha logrado recuperar el alrededor del 93% del empleo. Aunque a ritmos distintos entre trimestres, la pérdida de empleo más fuerte se registró en el segundo trimestre del año 2020 y los tres trimestres siguientes continuaron registrando pérdidas de empleo. El primer registro de recuperación del empleo empezó en el segundo trimestre del 2021, este efecto rebote fue breve dado que desde el tercer trimestre del año 2021 la creación neta de empleo se empieza a ser más lenta; pero la producción sobrepasó las pérdidas reportadas en los primeros años de la pandemia y continúa creciendo (gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Variación neta interanual del empleo

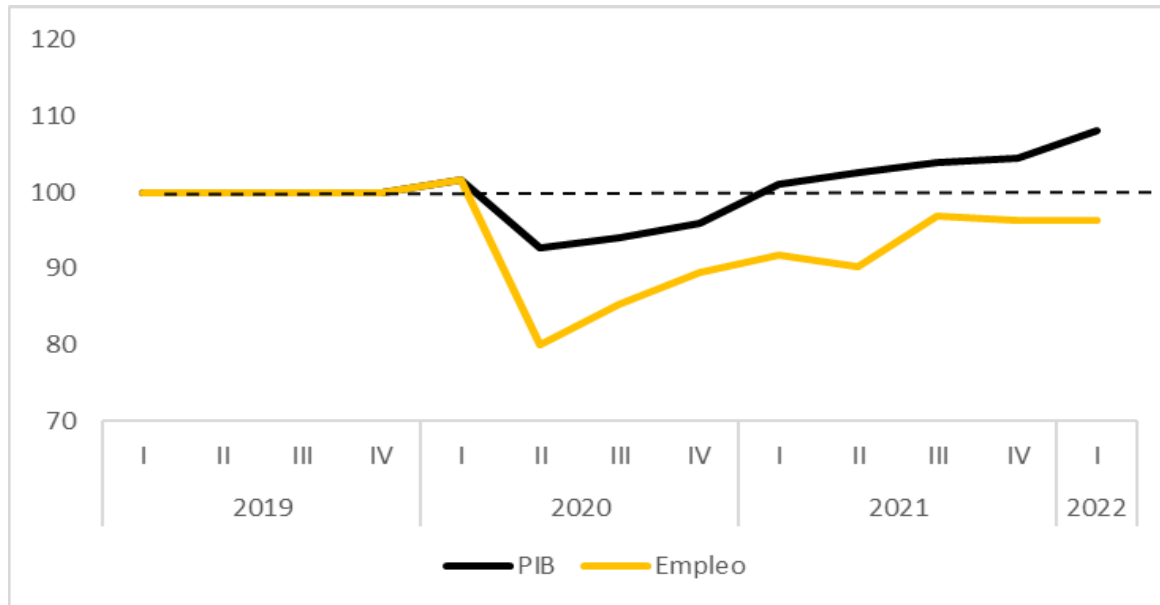


Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

Por el contrario, los niveles de producción se recuperaron a un ritmo mayor. Para facilitar el análisis, se calculan índices de empleo y PIB. Se toma como año base cada trimestre de 2019; por lo tanto, cuando el índice está por debajo de 100, implica que los niveles de empleo y producción siguen estando por debajo de los que tenían antes de que empezara la pandemia.

En el año 2021, se logró retomar los niveles de producción que se tenían un año antes de la pandemia (2019), el PIB reporta niveles cinco puntos por encima de los niveles de producción registrados en el año 2019. Esto implica que la economía está produciendo más con menos trabajadores, situación que aleja a la economía costarricense de alcanzar la aspiración de crear oportunidades laborales que permitan mejorar la calidad de vida de la población (gráfico 2). Los datos más actuales, muestran que esta tendencia se mantiene, es decir, la producción sigue creciendo, pero el empleo se estanca por debajo de los niveles pre pandemia.

**Gráfico 2**  
**Evolución del índice/ del PIB y empleo**  
 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

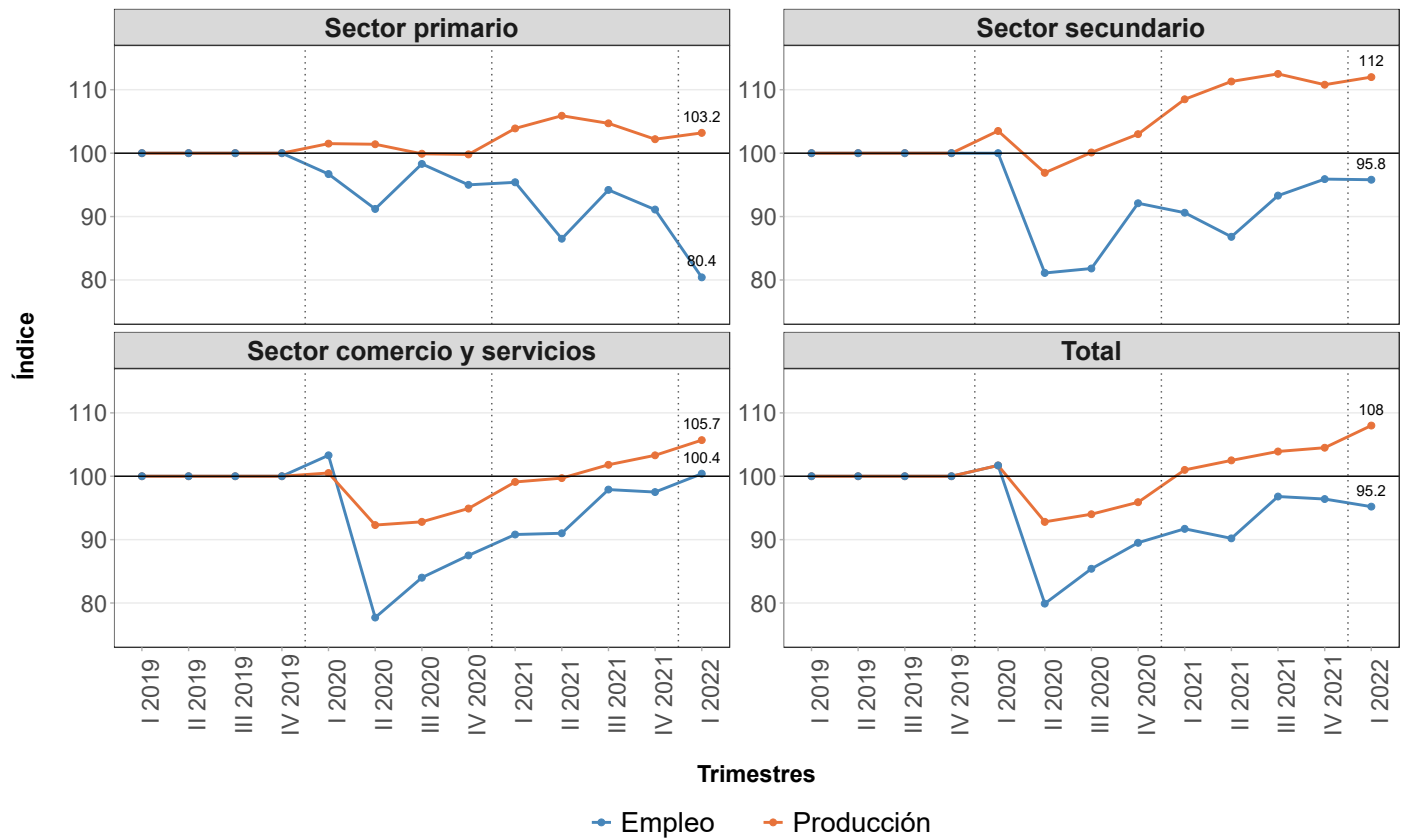
b/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

La recuperación del empleo según ramas de actividad es bastante heterogénea; pero en todos avanza a un ritmo más lento que la recuperación de la producción. De los tres macro sectores (primario, secundario y servicios y comercio), el sector de comercio y servicios es de respuesta más rápida y con la menor brecha de recuperación entre empleo y producto, incluso en este sector el empleo en el primer trimestre del 2022 ya llegó a los niveles pre pandemia. Por el contrario, en el sector primario, el empleo no solo no se recupera, sino que mantiene una tendencia sostenida de mayores pérdidas, mientras que el PIB mantiene de forma sostenida niveles levemente por encima de los que tenía antes de la pandemia. Sin embargo, la pérdida sostenida de empleo en este sector no es resultado únicamente de la pandemia, la dinámica de creación de puestos de trabajo ya mostraba una tendencia a la baja, por ejemplo en todos los trimestres del 2016 el empleo del agro decreció a tasas similares a las observadas durante la pandemia, con una recuperación también lenta.

Por su parte, el sector secundario mantiene un comportamiento similar al nacional, es decir, la recuperación del empleo se ralentiza sin llegar a retomar los niveles pre pandemia y el PIB mantiene una trayectoria creciente y por encima de los niveles reportados en 2019, antes de la pandemia (gráfico 3)

**Gráfico 3**  
Evolución del índice/ del PIBb/ y empleo, según sector productivo  
(2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

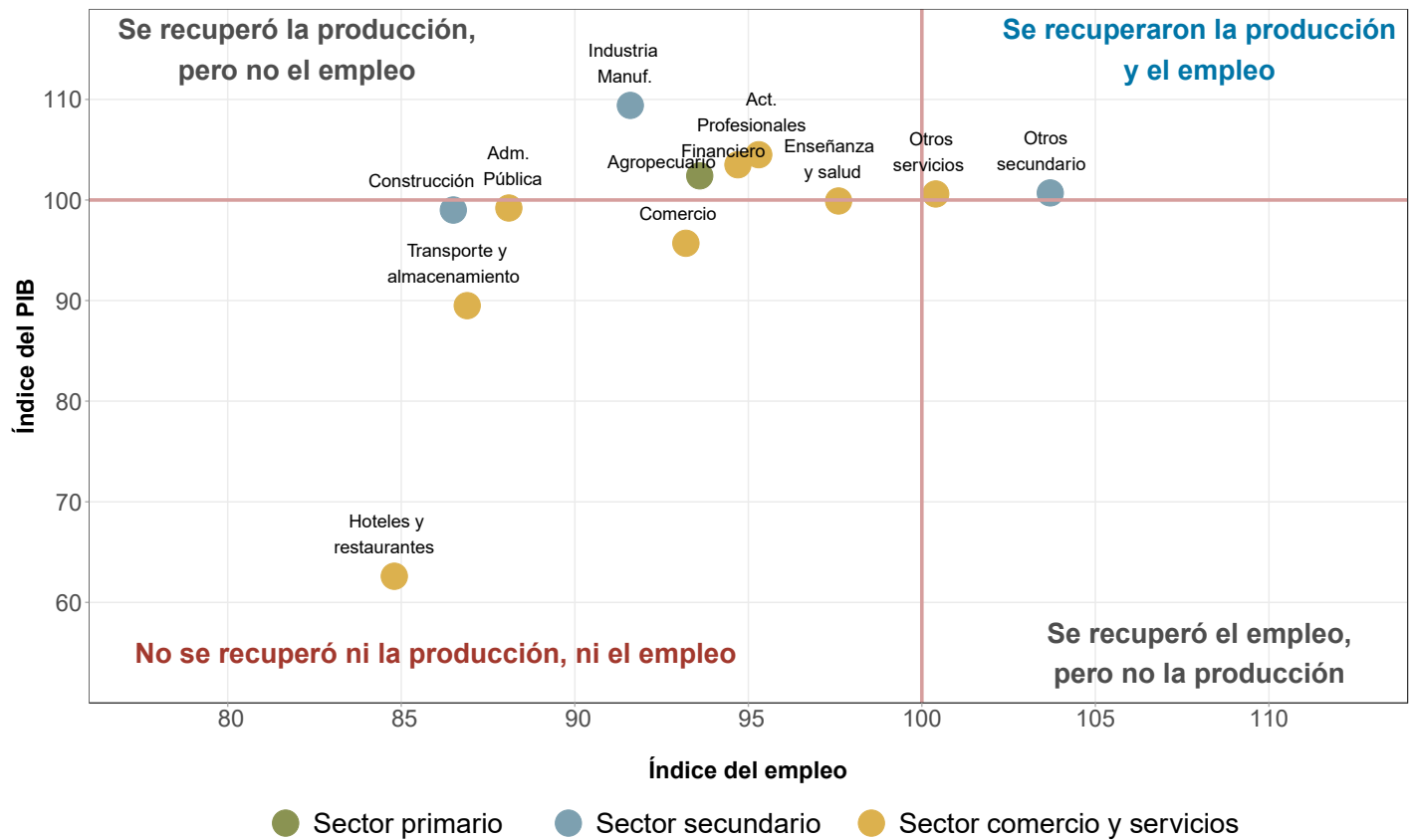
b/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

En el año 2021, las ramas que lograron recuperar o incluso superar la producción respecto a los niveles prepandemia, lo hicieron con un menor número de trabajadores (gráfico 4), este es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales y enseñanza y salud. Únicamente las actividades de electricidad, agua y saneamiento (que se incluyen en otros del sector secundario) logran recuperar la producción junto con el empleo.

Gráfico 4

Índice<sup>a/</sup> del nivel de empleo y de la producción. Promedio trimestres 2020-2021  
(2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

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

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

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

### La recuperación del empleo profundiza brechas estructurales en la población de menor calificación, jóvenes y mujeres

La dinámica laboral y la posibilidad de que una persona consiga empleo depende tanto de las características, decisiones y escenarios familiares de la población (oferta laboral) como del tipo de empresas (demanda). Esta última información es limitada no cuenta con encuestas continuas ni con el detalle suficiente, por esa razón es común analizar el mercado laboral con datos de las encuestas de empleo u hogares.

Una característica estructural de la economía costarricense es la brecha en las oportunidades laborales de las personas con baja calificación (medida por nivel educativo, no por el tipo de ocupación), jóvenes y mujeres, estos grupos tiene marcadas desventajas en su inserción laboral y la pandemia agravó esta situación. La relevancia de dar seguimiento a estas brechas no solo responde a que son grupos vulnerables, sino que también son representativos en el mercado laboral: alrededor del 70% de la población ocupada es no calificada, mientras que los jóvenes y las mujeres representan en promedio el 30% y 40% de la fuerza de trabajo, respectivamente.

En esta sección se propone estimar la probabilidad de que una persona consiga empleo, tomando en cuenta las características de la población de 15 años y más según la Encuesta Nacional de Hogares del año 2021. La propuesta metodológica del modelo econométrico se detalla en el recuadro 2. La estimación de las probabilidades se complementa con el análisis del seguimiento de la recuperación del empleo de forma trimestral desde el año 2019 hasta el primer trimestre del año 2022.

---

#### Recuadro 2

#### Metodología para estimar la probabilidad de conseguir empleo en el contexto de pandemia 2021

Para calcular la probabilidad de empleo de la población costarricense en edad de trabajar en el contexto de pandemia se estima un modelo probabilístico tipo logit. La regresión logística es un tipo de análisis que se usa para predecir el resultado de una variable categórica (que puede adoptar un número limitado de categorías) en función de factores o variables independientes o predictoras. Es útil para modelar la probabilidad de que ocurra un evento en función de otros factores, en este caso de que una persona que está en edad de trabajar consiga empleo.

El diseño conceptual que respalda la ecuación de empleo estimada toma como referencia los trabajos de McGregor (1978); O'Connell y McGinnity (1997); Gutierrez-Domenech (2005) y Matas, Raymond y Roig (2010) y se plantea de la siguiente manera

$$Y(\text{empleo} = 1) = \Lambda[\alpha_i + P_i'\Omega + E_i'\theta + Z_i'\delta + R_i'\Phi + \epsilon_i]$$

Donde:

Y es una variable dicótoma que asume el valor de 1 si la persona (población en edad de trabajar) está ocupada/tiene empleo

$\Lambda$  es la función de distribución acumulada logística estándar

$P'$  es una matriz de variables que controlan por la característica de las personas (sexo, edad, personas con capacidades especiales, nacionalidad, estado conyugal)

$E'$  es una matriz de variables que controlan por el perfil educativo de la persona (escolaridad, capacitaciones no regulares, idioma, tecnología)

$Z'$  es una matriz de variables del hogar (importancia que tienen los ingresos distintos a los laborales en los ingresos totales del hogar, número de menores de edad en el hogar)

$R'$  es la matriz de variables que controlan por zona y región

La fuente de información utilizada es la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares, construida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La muestra de viviendas en las cuales se aplica el respectivo cuestionario, es obtenida del Marco Muestral de Viviendas 2011 (MMV-2011), que corresponde a un marco de áreas conformado por Unidades Primarias de Muestreo (UPM), estas a su vez son áreas geográficas que contienen grupos de viviendas (aproximadamente 150 en la zona urbana y 100 en la parte rural). Este marco es estratificado por regiones de planificación y zona geográfica. Esta estructura permite tener un diseño muestral probabilístico de áreas, estratificado y bietápico, en donde la primera etapa es la selección de UPM y en la segunda etapa se seleccionan las viviendas a visitar. Como puede verse la información que se utiliza proviene de una muestra compleja, es decir, se requieren varias etapas y desagregaciones para llegar a los hogares, quienes son los informantes finales. Al utilizarse un diseño de ese tipo los errores asociados a las estimaciones no pueden calcularse de la forma tradicional, no es un muestreo aleatorio simple, por tal motivo es necesario realizar ajustes en la estimación de la varianza tomando en consideración el diseño muestral.

Para estimar la varianza en una situación como la descrita, es necesario utilizar software especializado y técnicas que sean idóneas para el trato de los datos. En este caso se usó Stata en su versión 12.0 mediante el comando “svy”, a su vez para el cálculo se aplicó la técnica de remuestreo conocida como “jackknife”. Esta técnica replica el modelo múltiples veces, en cada una de ellas se omite una UPM, y se calculan los estadísticos. La varianza estimada es el resultado de los estadísticos obtenidos en cada replica.

A continuación, se hace un extracto de las ecuaciones matemáticas utilizadas por la librería svy del software STATA. Para un mayor detalle debe consultarse la documentación en línea de este software.

En cada réplica (h,i) se estima el “pseudovalor”  $\hat{\theta}_{(h,i)}$ :

$$\hat{\theta}_{h,i}^* = \hat{\theta}_{h,i} + n_h \{ \hat{\theta} - \hat{\theta}_{h,i} \},$$

en donde h corresponde al estrato h, e i a la i-ésima UPM omitida,

una vez que son calculadas todas las réplicas se obtiene el siguiente estimador de la varianza:

$$\hat{V}(\hat{\theta}) = \sum_{i=1}^L (1 - f_h) m_h \sum_{i=1}^{n_h} \{ \hat{\theta}_{h,i} - \bar{\theta}_h \} \{ \hat{\theta}_{h,i} - \bar{\theta}_h \}', \quad \bar{\theta}_h = \frac{1}{n_h} \sum_{i=1}^{n_h} \hat{\theta}_{h,i}$$

Y el promedio jackknife es:

$$\bar{\theta}^* = \frac{1}{n} \sum_{h=1}^L \sum_{i=1}^{n_h} \hat{\theta}_{h,i}$$

Y el multiplicador  $m_h$  es:

$$m_h = \frac{n_h - 1}{n_h}$$

Fuente: Segura y Meneses, 2022

---

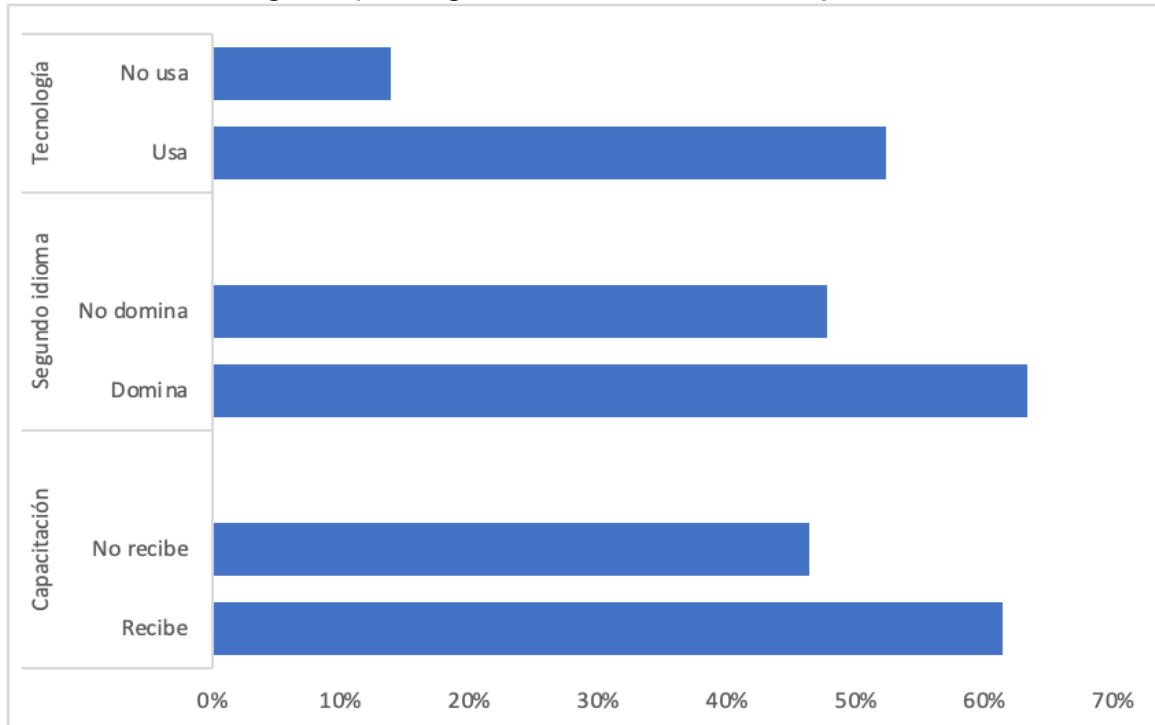
La estructura de la fuerza de trabajo del país se caracteriza por tener una mayoría de mano de obra no calificada (son personas con secundaria completa o menos); 7 de cada 10 personas que buscan empleo tienen este perfil y cada vez les es más difícil conseguir empleo; puesto que la demanda de empleo mantiene una tendencia a la especialización en mano de obra con mayor calificación, esto se evidencia también en el alto porcentaje de desempleados no calificados (80%). Los datos señalados muestran la consolidación de una brecha cada vez mayor en las oportunidades de empleo entre las personas calificadas y no calificadas que se continúa acentuando con la pandemia y el ritmo de recuperación.

Los datos estimados en el modelo econométrico muestran que en el año 2021 tener algún tipo de calificación educativa es determinante para aumentar las probabilidades de que una persona consiga empleo. Lo anterior se comprueba con distintas dimensiones de la calificación educativa, por ejemplo, tener un año más de escolaridad aumenta la probabilidad en 2,1%; de igual forma conseguir empleo para las personas que cuentan con mayores herramientas de formación como capacitaciones, dominio de un segundo idioma o acceso a tecnología es del alrededor del 60%. Mientras que la probabilidad de aquellas que no tienen estas herramientas ronda el 47% y cae de forma importante para aquellas que no tienen acceso a la tecnología, para este grupo de personas la probabilidad de conseguir empleo es de apenas un 14% (gráfico 5).

En este contexto, el seguimiento a la recuperación de la población ocupada según calificación encuentra que, en el segundo trimestre del año 2020, momento del impacto más fuerte de la pandemia, se perdieron alrededor de 435.000 puestos de trabajo, de los cuales el 82% fueron de personas que cuentan apenas con estudios de secundaria (completo o menos) y la recuperación observada un año después es más lenta para este grupo de personas. Este hallazgo confirma los análisis previos del Informe Estado de la Nación, en los que se muestra que las personas con menor calificación educativa son las primeras en ser despedidas en épocas de contracción económica.

Gráfico 5

Probabilidad de conseguir empleo, según herramientas de formación y calificación

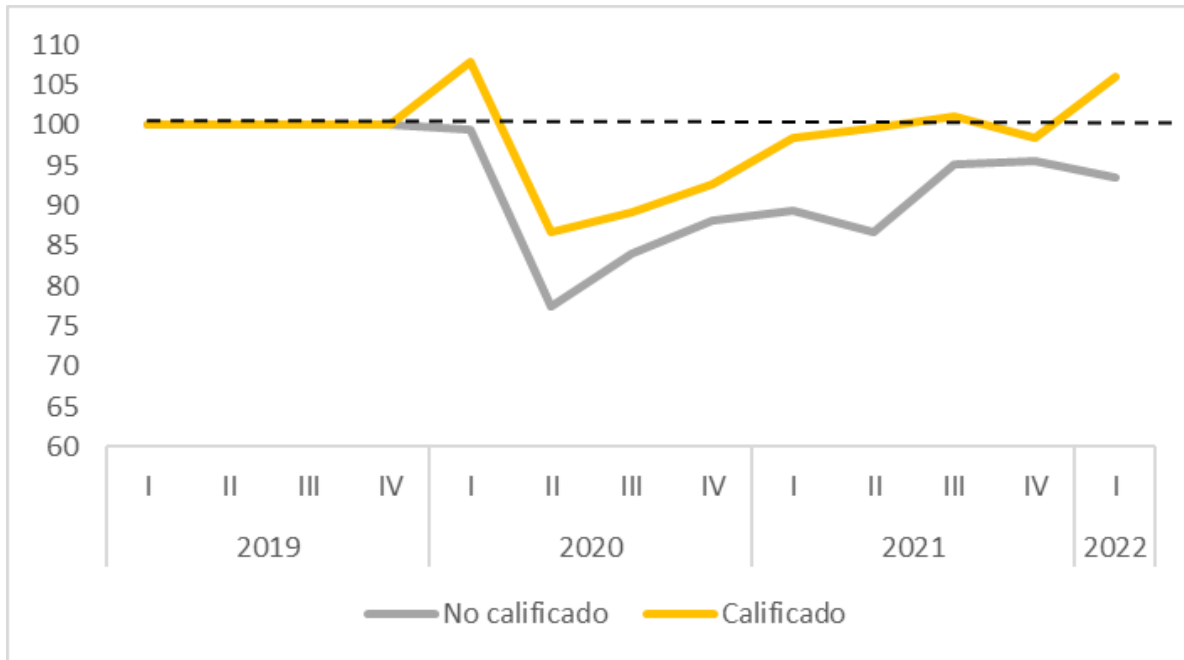


Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta Nacional de Hogares 2021.

En el cuarto trimestre del 2021, el índice de empleo calificado y no calificado fue de 99 y 95 (gráfico 6), es decir, en el mercado laboral había 9.278 empleos calificados y 70.615 no calificados menos que en el mismo trimestre del 2019. El ritmo de recuperación, mayor para los grupos de personas con calificación, acentúa las brechas ya existentes con la población de menor calificación, que desde antes de la pandemia ya mostraban dificultades para encontrar empleo. Los datos del primer trimestre del año 2022 confirman que la brecha se está acentuando, puesto que en ese trimestre se logró recuperar el empleo calificado perdido, el índice ya se ubica sobre los 100 puntos, por el contrario, la recuperación del empleo no calificado se está ralentizando.



**Gráfico 6**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de ocupados, según calificación<sup>b/</sup>  
(2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

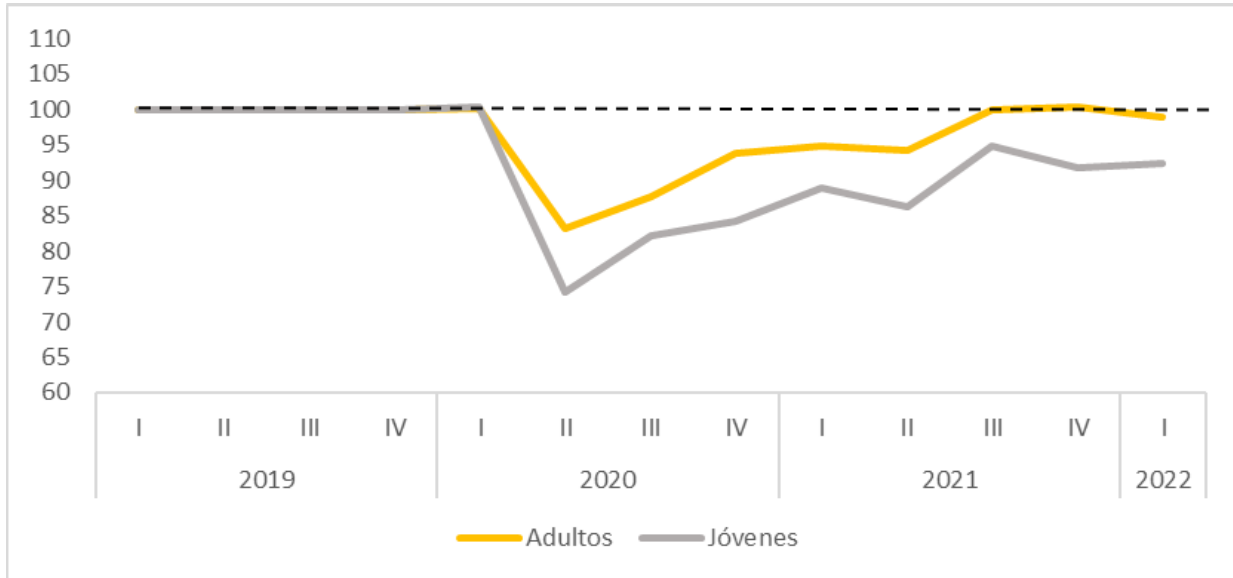
b/ El empleo calificado corresponde a personas con algún tipo de educación superior o técnica y el de no calificados son las personas que tienen secundaria completa o menos.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Otra de las brechas que la pandemia acentuó es la falta de oportunidades laborales para la población joven. La probabilidad de que un joven menor de 35 años consiga empleo es del 47% en comparación a la de los adultos, que es del 64%.

Si bien la pérdida de empleo en el peor momento de la pandemia fue similar, tanto para jóvenes como para adultos, los primeros se están recuperando más lento. En el cuarto trimestre del 2021, el índice de empleo de la población joven fue de 91, eso implica que hay 64.500 puestos de trabajo menos a los que se tenía en el mismo trimestre del año 2019. Además, en el último trimestre del 2021 se registra un freno al ritmo de recuperación, que se mantiene en el primer trimestre del 2022. Por el contrario, la recuperación del empleo en la población adulta (entre 35 y 60 años), comparativamente a la de los jóvenes, es más rápida. En el cuarto trimestre del 2021 se registraron aproximadamente 3.600 empleos más en comparación al mismo trimestre del año 2019, mostrando un índice de 100,3 (gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**Evolución del índice<sup>a/</sup> de ocupados, según rango de edad<sup>b/</sup>**  
 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

b/ El rango de edad de la población joven es de 15 a 35 años, el de la población adulta es de 36 a 60 años.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

La débil recuperación del empleo de la población joven pone aún mayor presión a las debilidades estructurales que ya presentaba el mercado laboral para lograr una mayor y mejor inserción de este grupo de la población. Según la OIT (2017) el desfase existente entre la oferta educativa y la demanda laboral amplía cada vez más la brecha entre las expectativas de la población joven y la realidad de oportunidades laborales que enfrentan; según esta investigación, las preferencias laborales de los jóvenes están en el sector público y en empresas propias. Sin embargo, esta segunda preferencia en la práctica es de las más inestables y vulnerables en la región latinoamericana, ya que existe una alta mortalidad de empresas jóvenes y de emprendimientos.

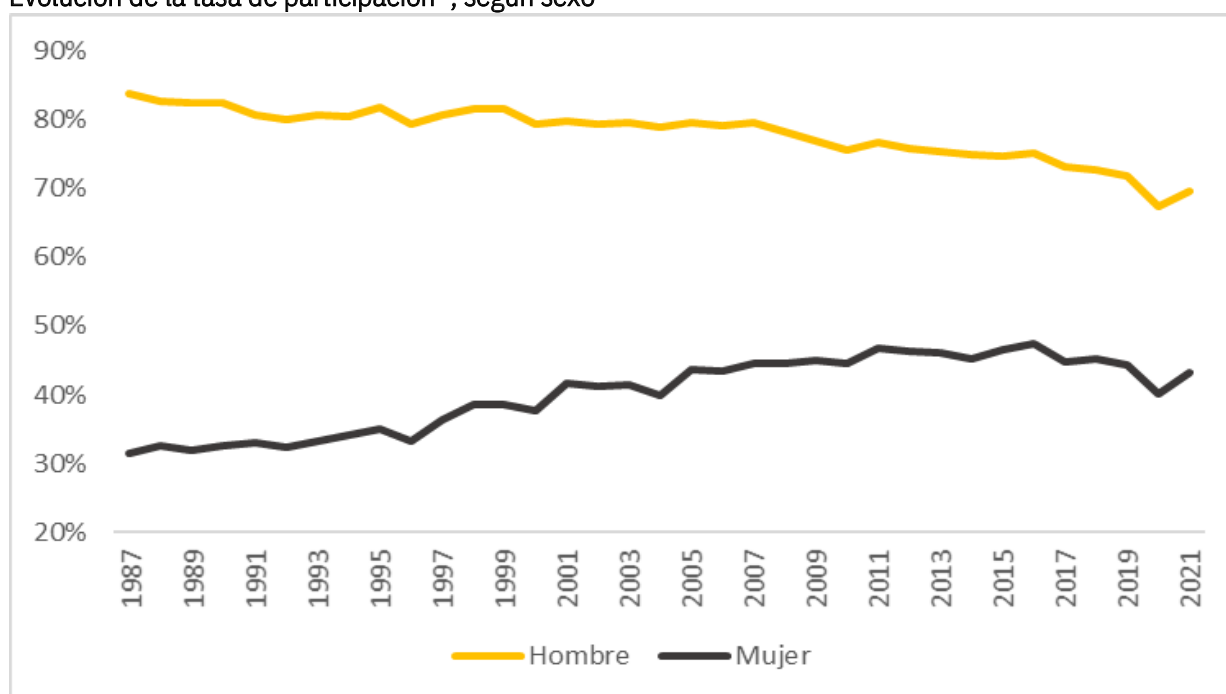
De acuerdo con Schwandt y Von Wachter, (2020) y Cepal (2021) los efectos negativos de un mercado laboral que no ofrece oportunidades para la población joven no solo se traducen en limitaciones de empleo y salarios; sino también tiene afectaciones sociales y de salud, cuando la transición de los colegios y universidades al mercado laboral se prolonga, por la falta de oportunidades, pueden provocar desaliento y una menor acumulación de capacidades.

Sumado a lo anterior, la falta de oportunidades para las personas jóvenes en edad de trabajar representa un reto para las finanzas públicas. Dado que el país se encuentra en un proceso de acelerado envejecimiento poblacional, las personas jóvenes son las que se espera sostendrán

fiscalmente, mediante el pago de impuestos, a los sistemas de salud y pensiones. La falta de oportunidades laborales para este grupo de la población genera una desconexión entre un grupo importante de contribuyentes y las demandas de los servicios públicos.

Finamente, la tercera brecha estructural de empleo es la que presenta la inserción laboral entre hombres y mujeres. Históricamente, en el país al igual que en la región latinoamericana, la tasa de participación laboral de las mujeres se mantiene sostenidamente por debajo a la de los hombres, aunque con avances lentos. La diferencia entre ambos empezaba a mostrar reducciones en lo que va del siglo XXI. En la década de los años noventa la tasa de participación laboral femenina fue de 34% y se ubicaba 46 puntos por debajo de la de los hombres. Entre los años 2000 y 2019, esta brecha cayó cerca de 10 puntos; puesto que la tasa de participación de las mujeres subió al 44% y la de los hombres bajó del 81% al 77% (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
Evolución de la tasa de participación<sup>a/</sup>, según sexo



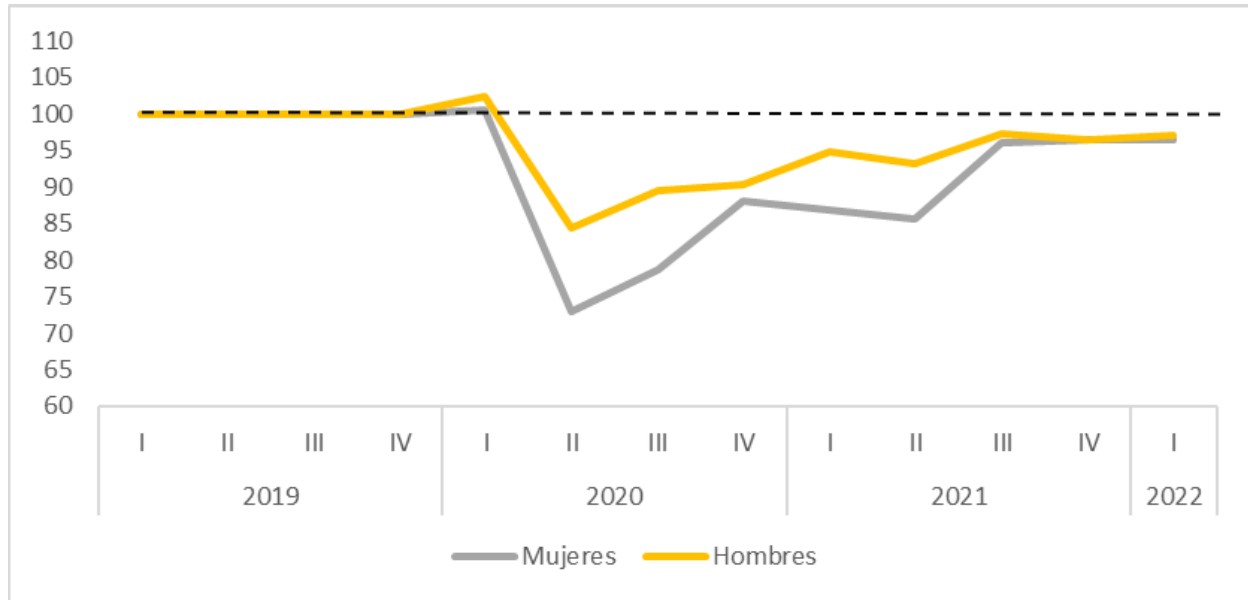
a/ Fuerza de trabajo como porcentaje de la población en edad de trabajar.  
Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la ENAHO del INEC.

La pandemia golpeó fuertemente a este grupo de la población. En promedio, el 52% del empleo perdido fue femenino, si se toma en cuenta los trimestres en donde se registran pérdida de empleo, que van desde el segundo hasta el cuarto trimestre del 2020. La probabilidad de que las mujeres consigan empleo es del 37%, mientras que la de los hombres es del 63%.

El seguimiento del índice absoluto de ocupados permite analizar de forma más clara esta dinámica y muestra que al cuarto trimestre del 2021, aunque la recuperación arrancó más despacio para las mujeres, logró igualar a la de los hombres. En ambos casos, el valor del índice

fue 96,4 (gráfico 9). En términos absolutos en ese trimestre, se registraron 48.362 empleos menos para los hombres y 38.493 menos para las mujeres, si se compara con el mismo trimestre del año 2019. Si bien, la recuperación del empleo de las mujeres logró acercarse a la de los hombres, la tendencia creciente, que venía mostrando la tasa de participación femenina desde finales de los años noventa, se interrumpió y la brecha entre hombres y mujeres se mantiene en alrededor de los 30 puntos.

**Gráfico 9**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de ocupados, según sexo  
(2019=100)



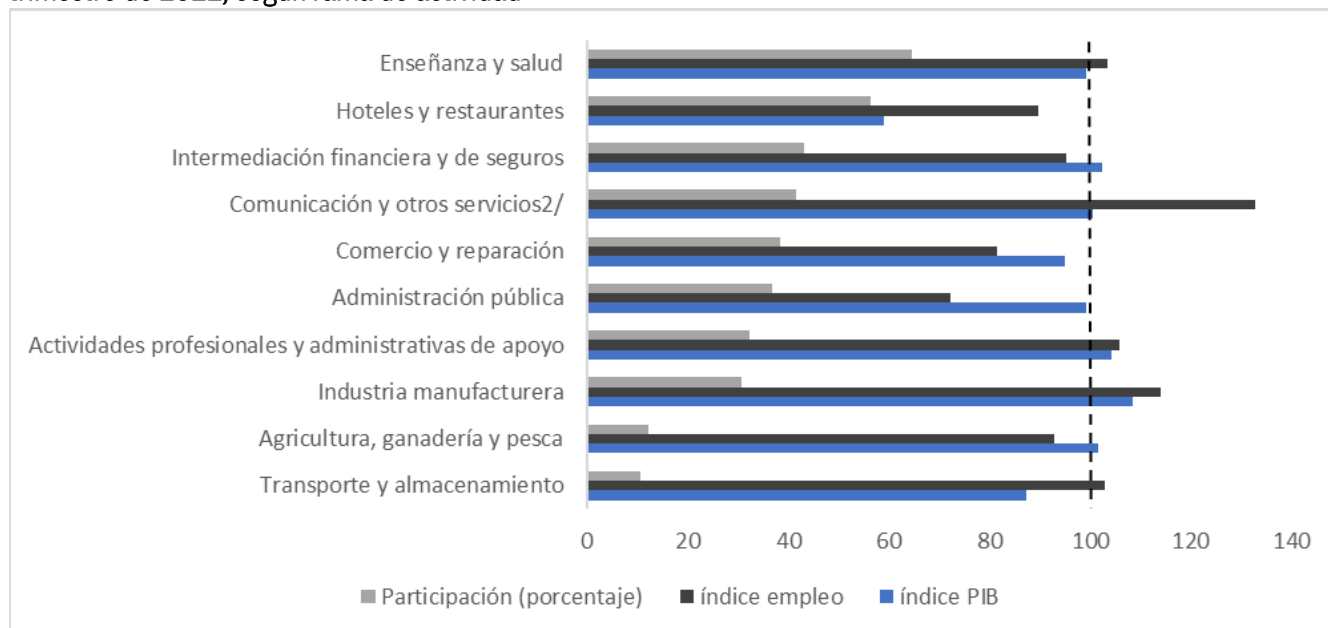
a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Sobre el empleo de las mujeres es importante también analizar la recuperación según rama de actividad. Al cuarto trimestre del año 2021, las ramas de actividad que incluso superaron los niveles de empleo femenino que tenían antes de la pandemia son los que tienen menor participación de mujeres, con excepción de la salud y educación, como el transporte, manufactura y actividades profesionales (gráfico 10).

Gráfico 10

Participación laboral de las mujeres (2011-2019) e índice<sup>a/</sup> de ocupadas mujeres e índice del PIB del cuarto trimestre de 2021, según rama de actividad



a/ El año base de los índices de empleo y PIB son los trimestres de 2019. Cuando el índice alcanza un valor de 100, revela que se mantienen los niveles reportados en el año 2019, si está por debajo de 100 refleja niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100, reflejaría que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

Las características descritas anteriormente podrían plantear como hipótesis una posible ventaja para que las mujeres recuperen más rápido su empleo. Vale aclarar que esto no necesariamente implica que mejoren sus condiciones; sino simplemente que retomen el empleo perdido, con las mismas desventajas estructurales ampliamente documentadas en esta investigación y en los Informes del Estado de la Nación. Sin embargo, esta hipótesis puede debilitarse cuando se consideran algunos elementos, por ejemplo, no se puede ser muy optimista en que las ramas con mayor porcentaje de empleo femenino, que todavía no recuperan sus niveles de producción sean una importante fuente de empleo, puesto que muchos de estos negocios operan informalmente y posiblemente cerraron por la pandemia. Tampoco es optimista cuando se desagrega por sexo y calificación educativa.

## **Empleo independiente actúa como alternativa, pero no garantiza las mejores condiciones laborales**

Los resultados del apartado anterior reafirman la vulnerabilidad laboral que presenta la población con menor escolaridad, los jóvenes y las mujeres. En esta sección interesa complementar el análisis identificando el tipo de empleo que caracteriza la recuperación de estos grupos poblacionales.

En el país se clasifica al empleo según distintos tipos que se pueden asociar con la calidad del empleo obtenido. En esta sección, se va a dar seguimiento a dos clasificaciones de empleo: formal e informal y asalariados e independientes (Recuadro 3), estas dos agrupaciones no son excluyentes.

---

### Recuadro 3

#### Definición del tipo de empleo según la ECE

Empleo formal: cumple con las siguientes características:

- Personas asalariadas con seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, tienen rebajos de seguro social.
- Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas constituidas en sociedad, es decir, registradas en el Registro Nacional de la Propiedad y llevan una contabilidad formal en forma periódica.
- Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen cuasi-sociedades, es decir, no registradas en el Registro Nacional de la Propiedad, pero sí en otra instancia pública y llevan una contabilidad formal en forma periódica.

Empleo informal: son aquellas personas que no cumplen con las características anteriores.

Empleos asalariados: el trabajador depende de un patrono y no de la ganancia que recibe la entidad donde labora.

Empleos independientes: personas que trabajan solas o asociadas, pero no están subordinadas ni dependen de un patrón o un sueldo, y su remuneración directa depende de la ganancia o excedente que genere su actividad en un periodo de tiempo.

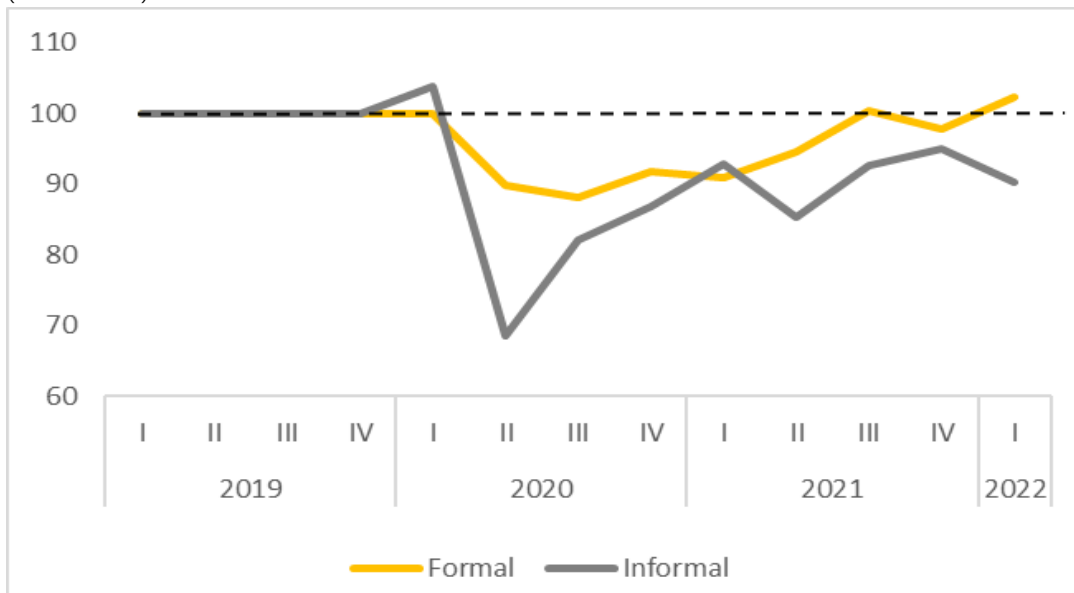
Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2012 y 2015.

---

Según el empleo formal e informal la recuperación fue más acelerada en el empleo formal; aunque con una trayectoria que parece estar ralentizándose a finales del año. En el cuarto trimestre del 2021, el índice de este tipo de empleo fue de 97,7 (gráfico 11). Por el contrario, el índice del empleo informal está 4 puntos por debajo, esto implica que en el país hay alrededor de 27.000 empleos formales y 51.000 informales menos que en el mismo trimestre del año pre

pandemia. La trayectoria de recuperación con los datos más actuales pareciera mostrar un cambio de dirección de la recuperación del empleo informal, que se mantuvo creciente hasta 2021 y en el primer trimestre del 2022 bajó, por el contrario, la recuperación creciente del empleo formal continua.

**Gráfico 11**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> del total de ocupados, según formalidad  
(2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100, revela que se mantienen los niveles reportados en el año 2019. Si está por debajo de 100, refleja niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 reflejaría que los niveles son mayores a la base de comparación.

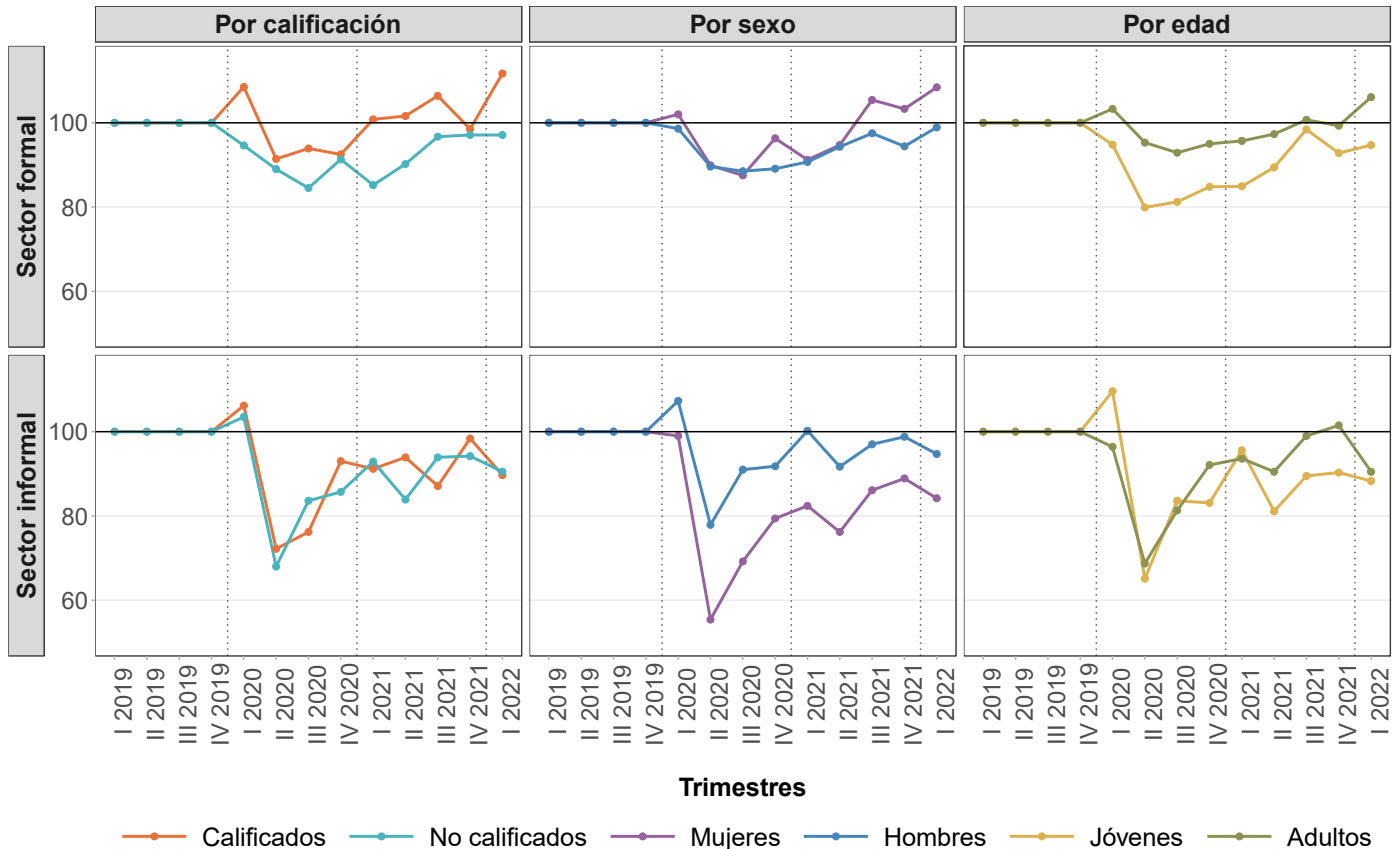
Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Si bien, no es deseable en términos de calidad de empleo la generación de empleo informal, este es una importante fuente de empleo en el país, alrededor del 46% del empleo total es informal. Como se documentó en el Informe del Estado de la Nación (2021), el análisis de seguimiento debe ser interpretado con claridad, para que su lenta recuperación no sea vista como positiva, puesto que el empleo informal no cayó por una mayor generación de empleo formal, sino por la extraordinaria destrucción de empleo experimentada en la pandemia y que, a diferencia de otros escenarios de crisis, en esta ocasión, las fuertes restricciones de movilidad y aislamiento redujeron la posibilidad de que el empleo informal tenga un papel amortiguador, situación que no es ajena a la experimentada en el resto de países de la región latinoamericana (Cepal, 2021).

Ahora bien, interesa analizar quiénes son las personas que lograron beneficiarse de la recuperación del empleo formal. De los tres grupos vulnerables, los no calificados y jóvenes siguen llevando la desventaja en la recuperación de empleo de mejor calidad; puesto que el índice de recuperación del empleo formal no calificado y joven está por debajo de aquellas

personas calificadas y adultas con empleo formal y los datos más actuales muestran que la velocidad de recuperación se está estancando tanto para los jóvenes como para los no calificados. Por el contrario, es positivo el resultado en la recuperación del empleo femenino formal. En el cuarto trimestre del 2021, los índices de empleo formal de personas no calificadas, jóvenes y mujeres fueron de 97, 93 y 103, respectivamente (gráfico 12).

**Gráfico 12**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de empleo, según sector y perfil de la persona  
(2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100, refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019, si está por debajo de 100 revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Otra forma de clasificar el empleo es en función de la fuente de ingreso del trabajo que perciben las personas. Por un lado, están los trabajos independientes, en donde la persona no tiene un empleador y sus ingresos laborales dependen de la ganancia que genere el trabajo. Por otro lado, están los asalariados, estas personas se caracterizan por trabajar para un empleador y su salario no depende de las ganancias del trabajo.

La evolución del índice absoluto del empleo muestra una mayor repuesta de recuperación de los empleos independientes que el de los asalariados. Es importante aclarar que la clasificación



del empleo formal/informal y asalariado con independiente no son excluyentes. Es decir, en el empleo independiente la gran mayoría son empleos informales y estos fueron los que crecieron más rápido en comparación a los asalariados.

Al cuarto trimestre del año 2021, el índice de empleo independiente, logró superar los niveles pre pandemia (104,4) con 24.000 empleos más que en el mismo trimestre del año 2019 (gráfico 13) y además mantienen el ritmo acelerado de recuperación en el primer trimestre del 2022. Sin embargo, el mayor aumento se da en trabajadores que no cuentan con seguro por trabajo o ganan menos de un salario mínimo (gráfico 13), situación que refleja una recuperación de empleos que no garantizan condiciones idóneas para los trabajadores independientes, incluso en el primer trimestre del año 2022 se acentúa con más fuerza el repunte en la recuperación del empleo independiente que gana menos del salario mínimo y sigue con una lenta recuperación el empleo independiente de personas que ganan mas de 2 salarios mínimos.

Una posible explicación de la mayor recuperación del empleo independiente podría deberse a que algunas personas, ante la pérdida de empleo, se vieron obligadas a buscar alternativas de autoempleo que no necesariamente garantizan las mejores condiciones laborales. Por el contrario, los índices más lentos en su ritmo de recuperación son los empleos asalariados, que además empezaron a mostrar una ralentización desde el tercer trimestre del 2021 y se mantiene en los primeros meses del año 2022.

**Gráfico 13**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> del empleo, según tipo  
(2019=100)



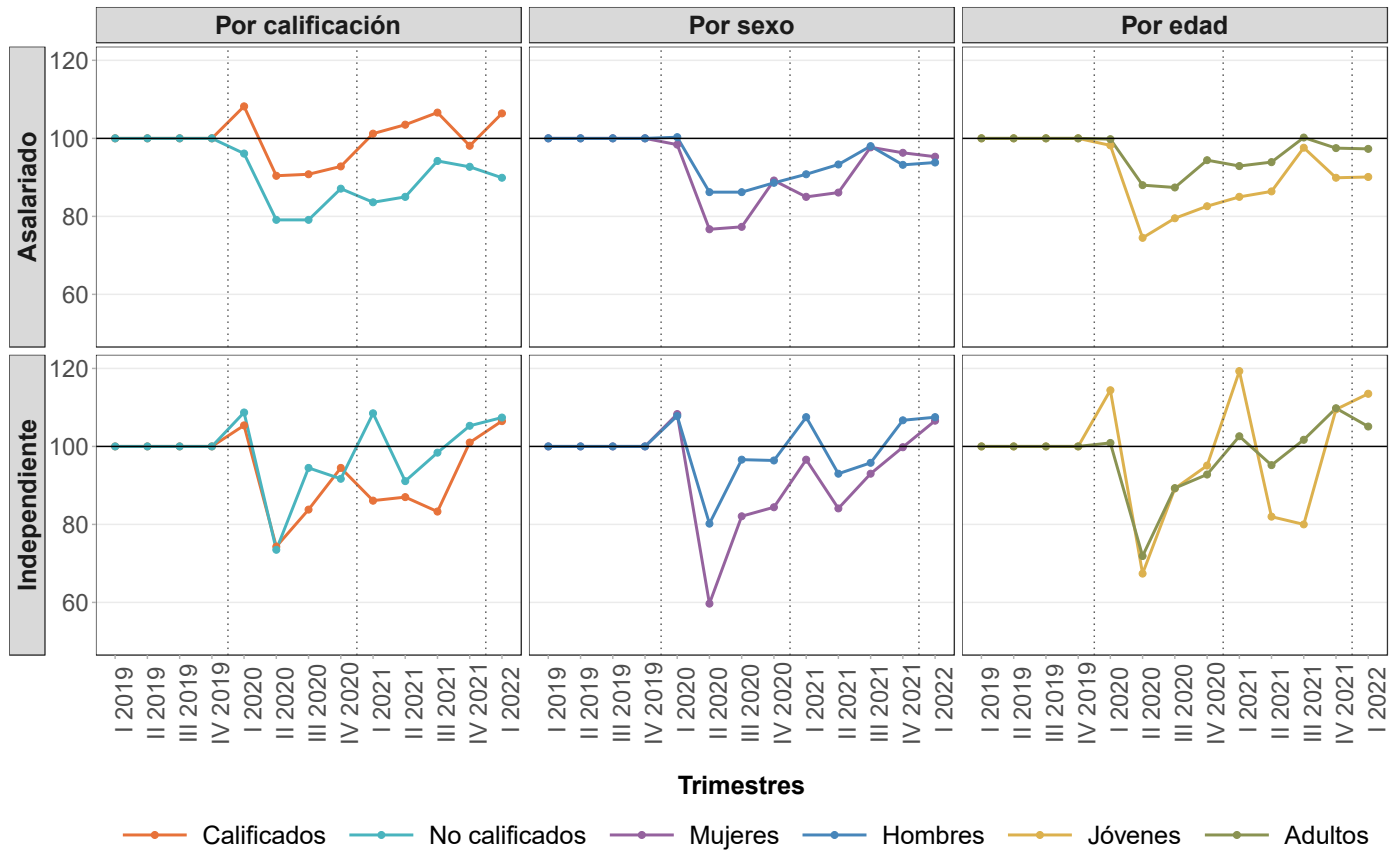
a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100, refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019, si está por debajo de 100 revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central

La recuperación del empleo independiente fue la alternativa de empleo para todos los perfiles de trabajadores; puesto que tanto entre hombres y mujeres, como entre calificados y no calificados, así como entre jóvenes y adultos, el empleo del cuarto trimestre del año 2021 es mayor al mismo trimestre del año pre pandemia (2019) y se mantiene creciente para todos los grupos en los primeros meses del año 2022.

Sin embargo, la recuperación del empleo asalariado es más lenta. En este tipo de empleo no toda la población se benefició de la mejora, lo que termina ampliando la brecha para los grupos más vulnerables de jóvenes y personas no calificadas (gráfico 14), mientras que, en esta ocasión las mujeres lograron una mayor ventaja, como se señaló en apartados anteriores, el empleo femenino fue el más afectado y su recuperación se aceleró a partir del segundo trimestre del 2021.

**Gráfico 14**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de empleo según tipo y perfil de la persona  
(2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100 revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

## Los ingresos del trabajo siguen estando por debajo del nivel pre pandemia con diferencias marcadas según rama de actividad

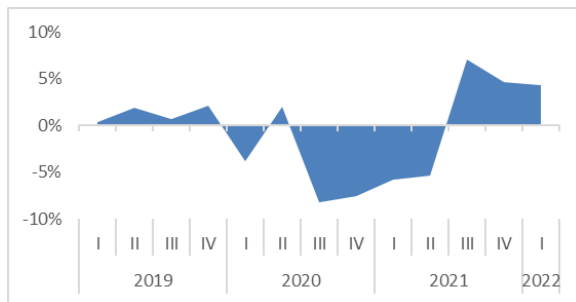
Los ingresos del empleo son la principal fuente de ingresos de los hogares, pues en promedio representan alrededor del 80% (PEN, 2019) y la pandemia afectó sustancialmente esta fuente. En el segundo trimestre del año 2020 (momento en el que empezó a manifestarse el impacto de la pandemia), los ingresos del trabajo principal de las personas con empleo cayeron 8% (en términos reales) si se compra con el ingreso del mismo trimestre del año anterior (variación interanual) y mantuvieron tasas de crecimiento interanual negativas hasta el segundo trimestre del 2021 con tasas de alrededor del -6% cada trimestre (gráfico 15a). Si bien, desde mediados del 2021 los ingresos empiezan a registrar crecimiento positivo, no solo aún no alcanzan el nivel de ingreso que tenían previamente a la pandemia, sino que están nuevamente mostrando una

fuerte desaceleración en la recuperación, el índice real de ingreso al cuarto trimestre del 2021 tiene un valor de 96,7 y al primer trimestre del 2022 bajó a 94,5 (gráfico 15b). Es decir, la población ocupada en promedio sigue ganando menos que antes, esto no sorprende; puesto que muchas de las acciones para evitar despidos mayores fue recortar la jornada laboral y con ello el ingreso del trabajo y al parecer se mantienen incluso hasta los primeros meses del 2022.

Gráfico 15

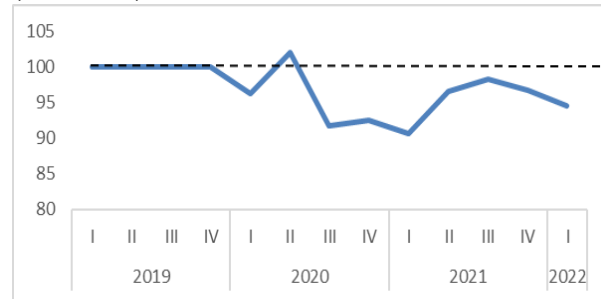
Variación interanual real e índice del ingreso de la ocupación principal

a. Variación interanual <sup>a/</sup>



b. Índice del ingreso real <sup>b/</sup>

(2019=100)



a/ La variación interanual se refiere a cuanto creció en términos reales el ingreso de un trimestre en relación al mismo trimestre del año anterior. Se usa el promedio trimestral del IPC (diciembre 2020=100) como deflactor.

b/ Cuando el índice alcanza un valor de 100, refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

En secciones anteriores se indicó que la economía mostraba un importante rezago en términos de oportunidades. Con la pandemia, la pérdida de oportunidades fue muy fuerte; puesto que muchos sectores que lograron recuperar los niveles de producción o incluso superaron los reportados en 2019, lo hicieron con una menor demanda de empleo y con salarios menores.

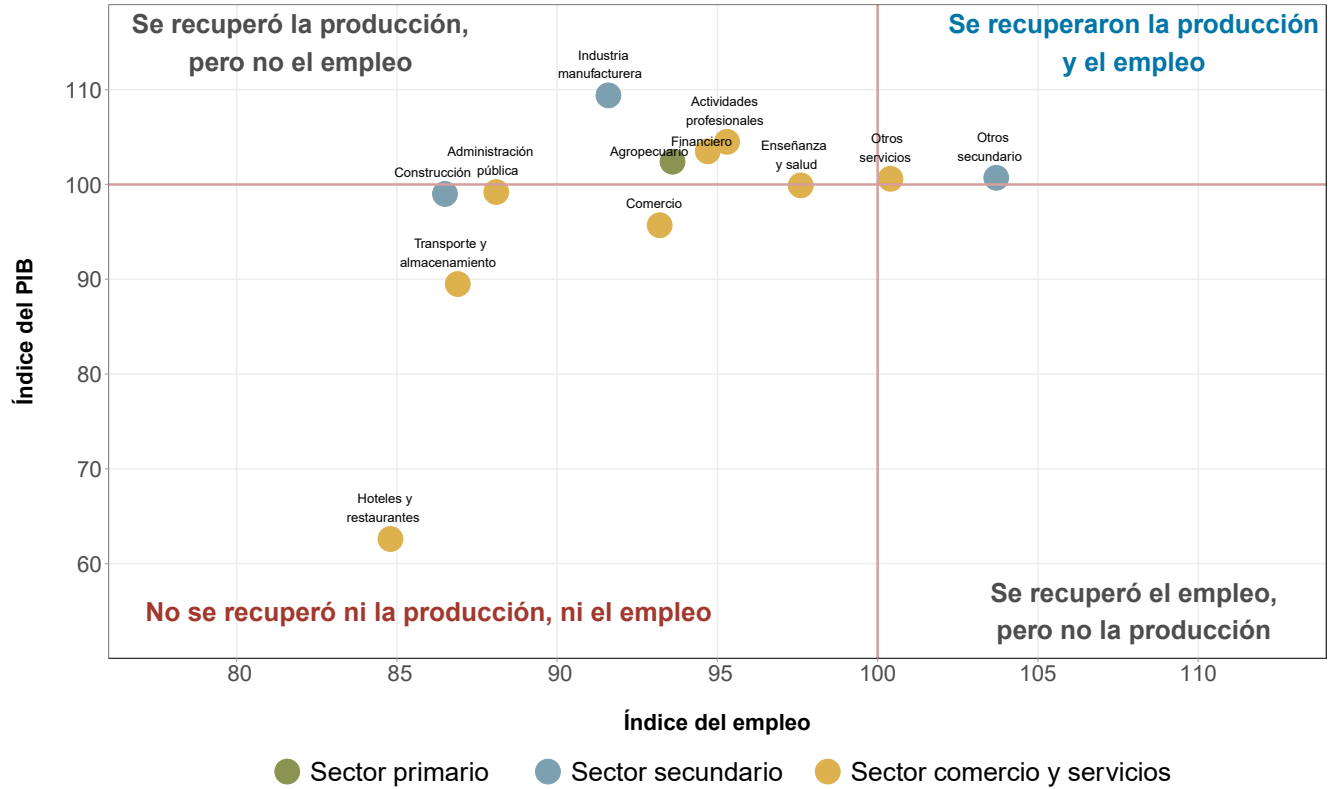
En el cuarto trimestre del año 2021, según macro sector de actividad (primario, secundario y terciario), la recuperación es heterogénea y únicamente el sector secundario logró superar los niveles de ingresos del 2019. El índice del ingreso real fue de 104,9, en el agro (sector primario) los ingresos están muy cerca de retomar los valores prepandemia (99). Por el contrario, en el sector de comercio y servicios (sector terciario), que además es el mayor generador de empleo del país, los ingresos todavía están por debajo, el índice fue de 94,4.

La recuperación tardía del ingreso también difiere dentro de cada macro sector; puesto que hay ramas de actividad mucho más rezagadas en la recuperación que otras. Los gráficos 16 muestran la relación entre el índice de producción y empleo descrito páginas atrás y la relación del índice de ingreso y el empleo. Se observa que las ramas con mayor capacidad de recuperación completa; es decir producción, empleo e ingresos son las de “otros del sector secundario”, que está compuesto principalmente por las actividades de electricidad, agua y saneamiento. En estas ramas los índices señalados superan el valor de 100, es decir, producen más con más empleo y mejores ingresos que antes de la pandemia. Por el contrario, la mitad de

las ramas de actividad todavía no se recuperan y en la mayoría, el empleo va a un ritmo más lento que la producción y los ingresos; es decir, el índice del empleo es menor al índice de producción e ingreso (gráficos 16).

Gráfico 16  
 Índice<sup>a/</sup> del nivel de empleo, producto e ingreso. Promedio de los trimestres 2020-2021  
 (2019=100)

a. Relación producción y empleo



b. Relación ingresos y empleo



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

b/ Otros secundarios incluye: explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

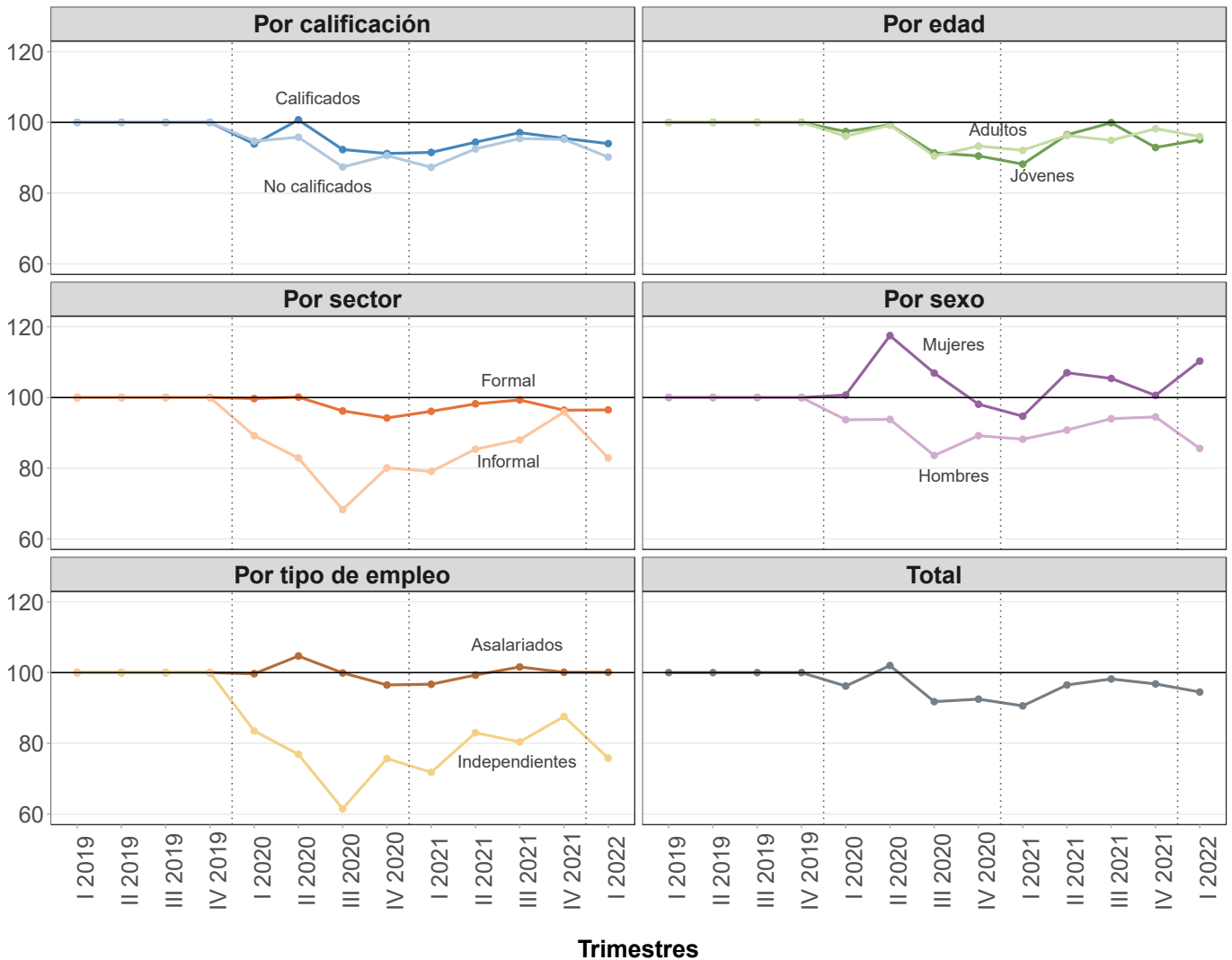
c/ Otros servicios incluye: información y comunicaciones; actividades inmobiliarias; actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y cuentas trimestrales del Banco Central.

El gráfico 17 muestra la evolución del índice de ingresos laborales para distintos grupos de personas y por tipos de empleo. Se observa que la mayoría tuvieron una contracción en los ingresos durante los primeros trimestres de la pandemia (2020) y que la recuperación está siendo lenta. La caída más fuerte se dio en los ingresos de los empleos independientes e informales, seguidos por los hombres. Además, no hay diferencias importantes en la evolución por categorías del nivel de calificación y edad, pero sí por sexo. El índice de ingresos de las mujeres tuvo una tendencia diferente al resto y más bien aumentaron en los trimestres de la pandemia. En la siguiente sección se analiza con más detalle este tema, pues no todas las mujeres experimentaron ese comportamiento de los ingresos laborales.

Gráfico 17

Evolución del índice de ingresos laborales reales, según características de las personas y el tipo de empleo (2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

### Recuperación del empleo femenino se acompaña de una contracción de los ingresos

En secciones anteriores, se indicó que el empleo femenino fue el más afectado, empezó con una lenta recuperación, pero aceleró su ritmo desde el tercer trimestre del 2021. La recuperación del ingreso también muestra una respuesta más rápida en las mujeres como se señaló anteriormente.

Al cuarto trimestre del año 2021, el ingreso laboral de la ocupación principal promedio de las mujeres retomó el nivel que tenían el mismo trimestre del 2019 (100,64) y en el primer trimestre

del 2022 logró incluso niveles mayores a los que se registraron antes de la pandemia, mientras que el de los hombres todavía están levemente por debajo (94,5) y se acentúa la tendencia a la baja del ingreso en los primeros meses del 2022.

Si bien, los ingresos del empleo femenino crecen con más fuerza a finales del 2021, la recuperación tiene un patrón distinto al masculino. En los hombres el ingreso laboral y el empleo empezaron a caer de forma sostenida desde el inicio de la pandemia y mantienen un comportamiento alineado entre ambos indicadores. Es decir, la caída del empleo se acompaña también de una caída del ingreso, y cuando el empleo empieza a recuperarse, también lo hacen los ingresos. Por el contrario, en las mujeres la evolución no está alineada, el empleo cayó de forma muy fuerte desde el inicio de la pandemia, pero los ingresos más bien crecieron. Cuando el empleo empezó a recuperarse, el ingreso empezó a decrecer; por lo tanto, la recuperación tardía del empleo se acompañó de una reducción en los ingresos promedios (gráfico 18).

La trayectoria de la recuperación del empleo entre hombres y mujeres muestra una profundización de la inequidad de género en los promedios. Si bien, el empleo empezó a repuntar e incluso en algunos tipos de empleo se logró recuperar más rápido que el de los hombres, lo lograron recibiendo salarios más bajos, incluso en el empleo con las mejores condiciones laborales como es el caso del sector formal.

En secciones anteriores, se señaló que el empleo formal de las mujeres ya está por encima de los niveles prepandemia. Sin embargo, en términos de salarios siguen estando por debajo, y al igual que la tendencia del empleo general de las mujeres, cuando el empleo formal empezó a repuntar los salarios empezaron a bajar, mientras que en los hombres los trimestres en los que el empleo formal empieza a subir también lo hicieron los salarios.



Gráfico 18

Evolución del índice de ingresos laborales reales y del empleo, según sexo y sector (2019=100)



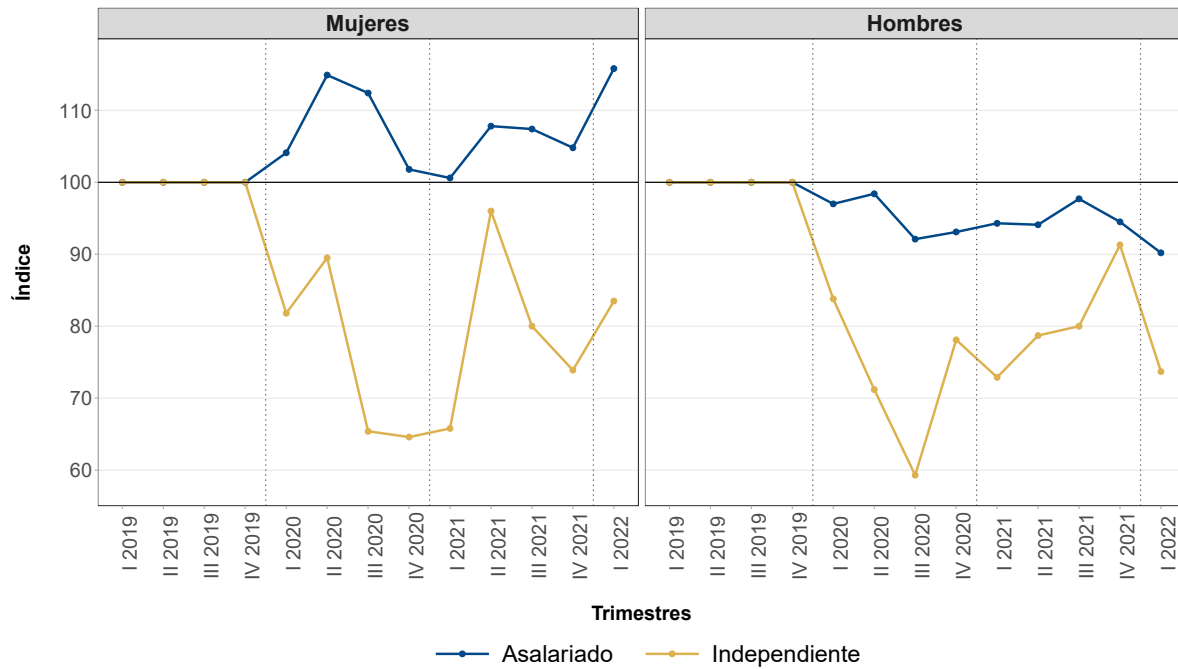
a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

Ahora bien, dentro del empleo formal pueden existir empleos asalariados o independientes. En las mujeres el empleo en ambos grupos ya logró retomar los niveles prepandemia, aunque el seguimiento del ingreso muestra un deterioro en las mujeres independientes (gráfico 19). Mientras que entre las asalariadas lograron retomar los niveles prepandemia y mantienen una tendencia creciente en los primeros meses del 2022. Para los hombres, el empleo todavía no se recupera y tampoco los ingresos, entre los asalariados incluso la ralentización se acentuó en los primeros meses del 2022 y entre los independientes es errático (gráfico 19).

Gráfico 19

Evolución del índice de ingresos laborales reales, por tipo de empleo, según sexo (2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC

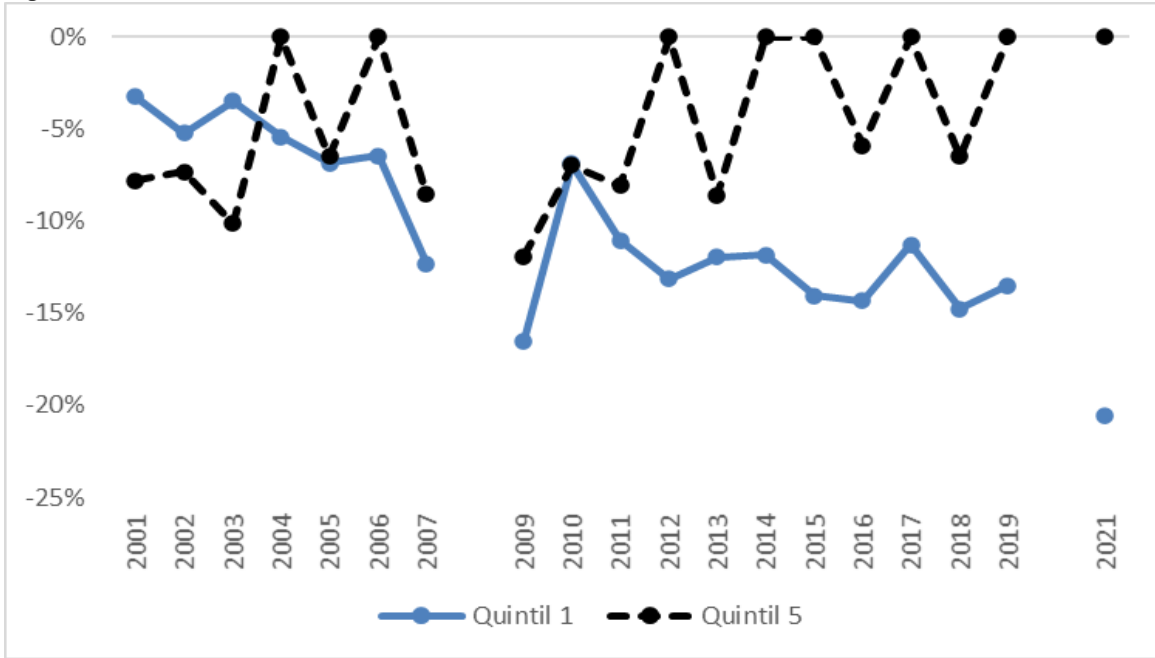
Esta trayectoria de recuperación se traduce en una ampliación de la brecha salarial. Meneses et al (2021) estimaron la brecha salarial entre hombres y mujeres. Los hallazgos de la investigación documentados en el Informe Estado de la Nación (2021) señalan que, pese a que las mujeres han logrado insertarse cada vez más en mejores empleos, lo han hecho con una persistente desventaja en el salario recibido. Las mujeres con las mismas características y habilidades que un hombre ganan en promedio 9,7% menos que los hombres y estas brechas difieren según el quintil de ingreso. En los 5 años antes de la pandemia, las mujeres que lograr ubicarse en el quintil más alto de ingreso ganaban entre 5% y 9% menos que los hombres y esta brecha es mayor para las mujeres que están ubicadas en el quintil de menores ingresos. En estos mismos años la brecha era de 10% y 15% menos que los hombres (dependiendo el año).

La actualización de las estimaciones realizadas en la investigación de Meneses et al., (2021) muestran que la pandemia profundizó fuertemente las brechas salariales en los quintiles de menores ingresos y no se encuentra evidencia de cambios en la brecha de las mujeres de mayores ingresos. En el año 2021 la brecha del quintil de menores ingresos (quintil 1) ascendió al -20%, es decir, las mujeres ganaron 20% menos que los hombres, mientras que en quintil de mayores ingresos las brechas no resultan ser significativas durante los últimos dos años. Esta podría mostrar una mejora en la equidad salarial; pero requiere todavía el seguimiento para los

próximos años para ver si este resultado se mantiene y podemos afirmar que hay una mejora (gráfico 20).

Gráfico 20

Evolución de la brecha salarial entre hombres y mujeres con empleo asalariado<sup>a/</sup>, según quintiles de ingresos



a/ La estimación se realizó por quintiles, es decir, para cada año se calculó la brecha en cinco grupos de ingresos, controlando por las características de las personas y su empleo. Si es negativa, indica que las mujeres ganan salarios menores a los de los hombres. Se omiten las estimaciones del 2008 y 2020 debido a problemas metodológicos.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

### Lenta recuperación del empleo y los ingresos de las personas jóvenes y menos calificadas

En secciones anteriores, se detalló que el empleo de los jóvenes y personas con baja calificación todavía no recupera los niveles de empleo pre pandemia, mientras que el empleo de los adultos ya tiene los mismos niveles y el de las personas calificadas están a punto de hacerlo.

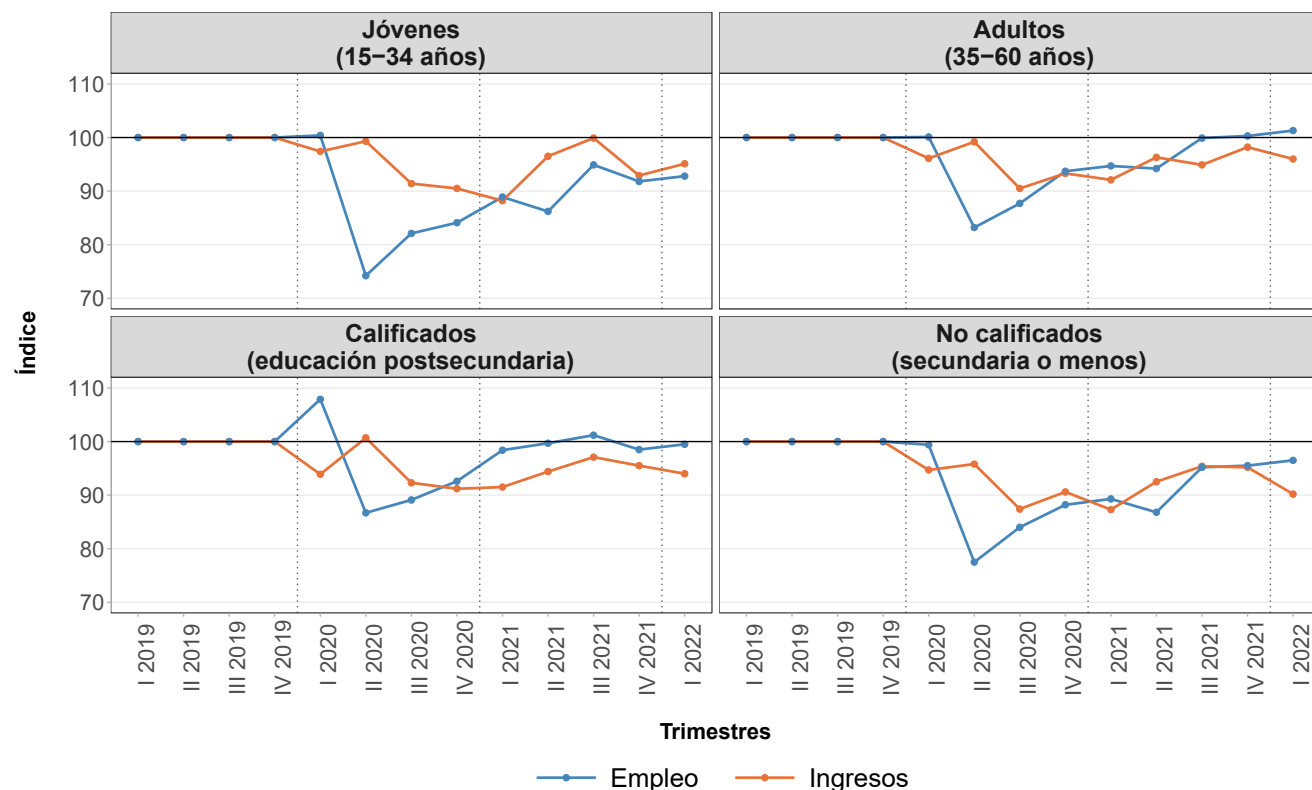
En esta trayectoria de recuperación, a diferencia de lo que se documentó con las mujeres, los ingresos siguen la misma tendencia y velocidad de recuperación que la del empleo, para el caso de la población joven, el índice de empleo al cuarto trimestre del 2021 fue de 91,8 y el ingreso fue de 92,8. Sin embargo, la recuperación de ambos indicadores para la población joven parece haberse desacelerado a finales de 2021, con una leve respuesta de repunte en los primeros meses del 2022, mientras que la de los adultos sigue recuperándose. Para el caso del empleo, según calificación, los índices de empleo e ingreso tanto de calificados como no calificados, parecen empezar a mostrar también una trayectoria opuesta, más marcada para los no

calificados, es decir el empleo se recupera, aunque a paso lento, pero en los primeros meses del 2022 el ingreso empieza a deteriorarse (gráfico 21).

Gráfico 21

Evolución del índice de ingresos laborales reales y del empleo, según características

(2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran que los niveles son mayores a la base de comparación.

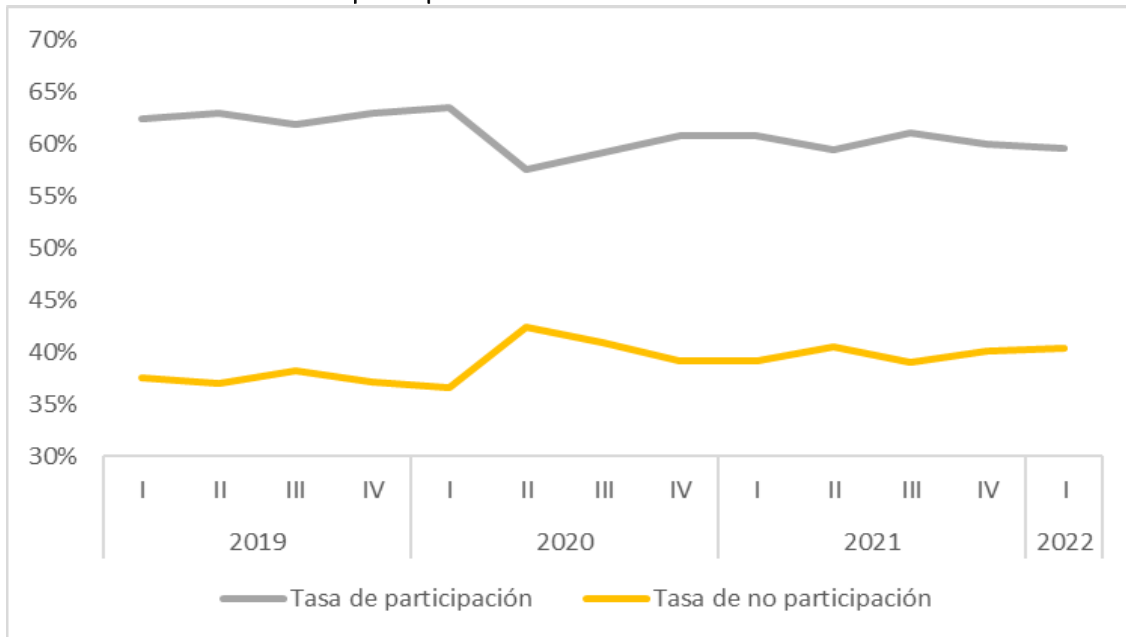
Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

## La reducción del desempleo se da junto con un incremento en la población fuera de la fuerza de trabajo

La pandemia generó un cambio en la estructura de participación laboral (gráfico 22). A partir del segundo trimestre del año 2020, bajó el total de personas que desean trabajar remuneradamente (medida por la tasa de participación) y aumentó la cantidad de personas que dejaron de buscar empleo (medida por la tasa de no participación). En 2021 la tasa de participación promedio fue de 60,3%, menor al 62,5% que se reportó un año antes de la pandemia (2019). Por lo tanto, aumentó de 37,5% a 39,7% el porcentaje de personas que no desean o desistieron continuar con la búsqueda de empleo (tasa de no participación).

Este quiebre en la estructura de participación caracteriza la recuperación de corto plazo registrada hasta el primer trimestre del año 2022 y tiene repercusiones directas en la tasa de desempleo; puesto que una baja en este indicador no necesariamente se explica por un mayor empleo, sino por una menor fuerza de trabajo (ver recuadro 1 para recordar estructura del mercado laboral).

**Gráfico 22**  
Evolución de la estructura de participación laboral<sup>a/</sup>



a/ La tasa de participación es el porcentaje de la fuerza de trabajo sobre la PET; la tasa de no participación, es su contraparte, es decir, el porcentaje de la población fuera de la FT sobre la PET.

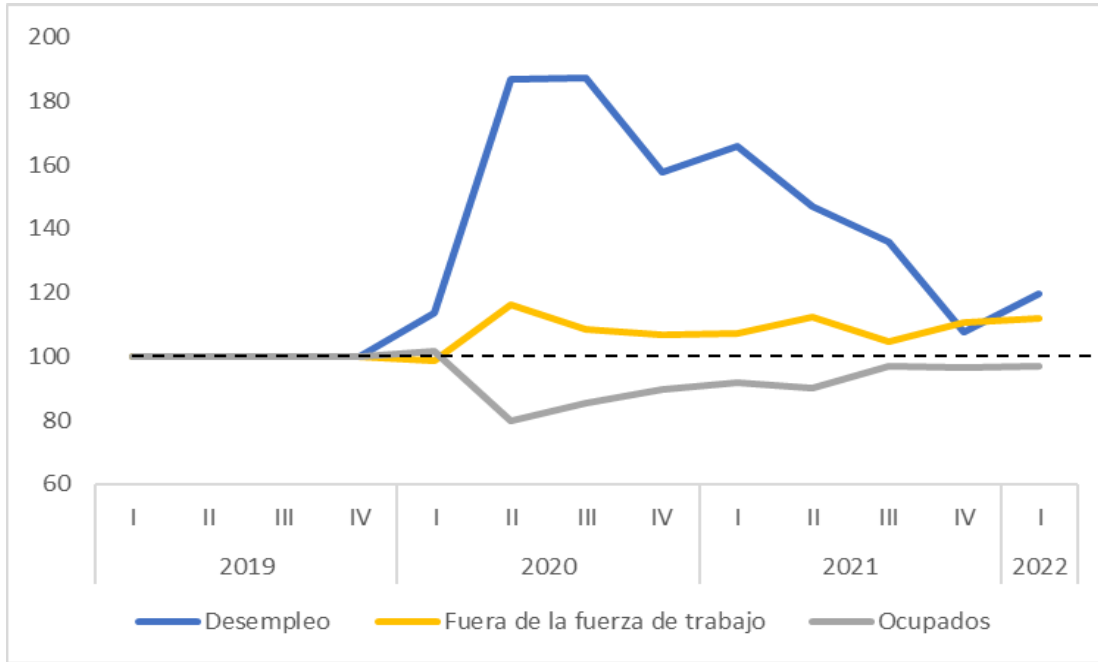
Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

El crecimiento de la población que dejó de buscar empleo es la principal explicación de la reducción de la tasa de desempleo; puesto que el empleo todavía no recupera los niveles prepandemia. Desde el segundo trimestre del año 2020, momento en el que se registró la tasa de desempleo más alta de 24%, el total de desempleados mantiene una sostenida tendencia a la baja. Para el cuarto trimestre del 2021, si situó en un 14%, todavía dos puntos por encima de la registrada en el mismo trimestre del año 2019.

El seguimiento del índice absoluto (gráfico 23), tanto de los ocupados, desempleados como de la población fuera de la fuerza de trabajo muestra que, al cuarto trimestre del año 2021, en comparación al mismo trimestre pre pandemia (2019), en el mercado laboral costarricense se tenían 104.338 personas más en edad de trabajar. Sin embargo, la falta de oportunidades (se reportaron 78.855 empleos menos) hizo que la mayor parte de esas personas dejen de buscar empleo (se reportaron 159.234 personas más fuera de la fuerza de trabajo) y otras pocas intenten buscar sin éxito (se reportaron 23.959 desempleados más).

**Gráfico 23**

**Evolución del índice<sup>a/</sup> de las personas ocupadas, desempleadas y fuera de la fuerza de trabajo (2019=100)**



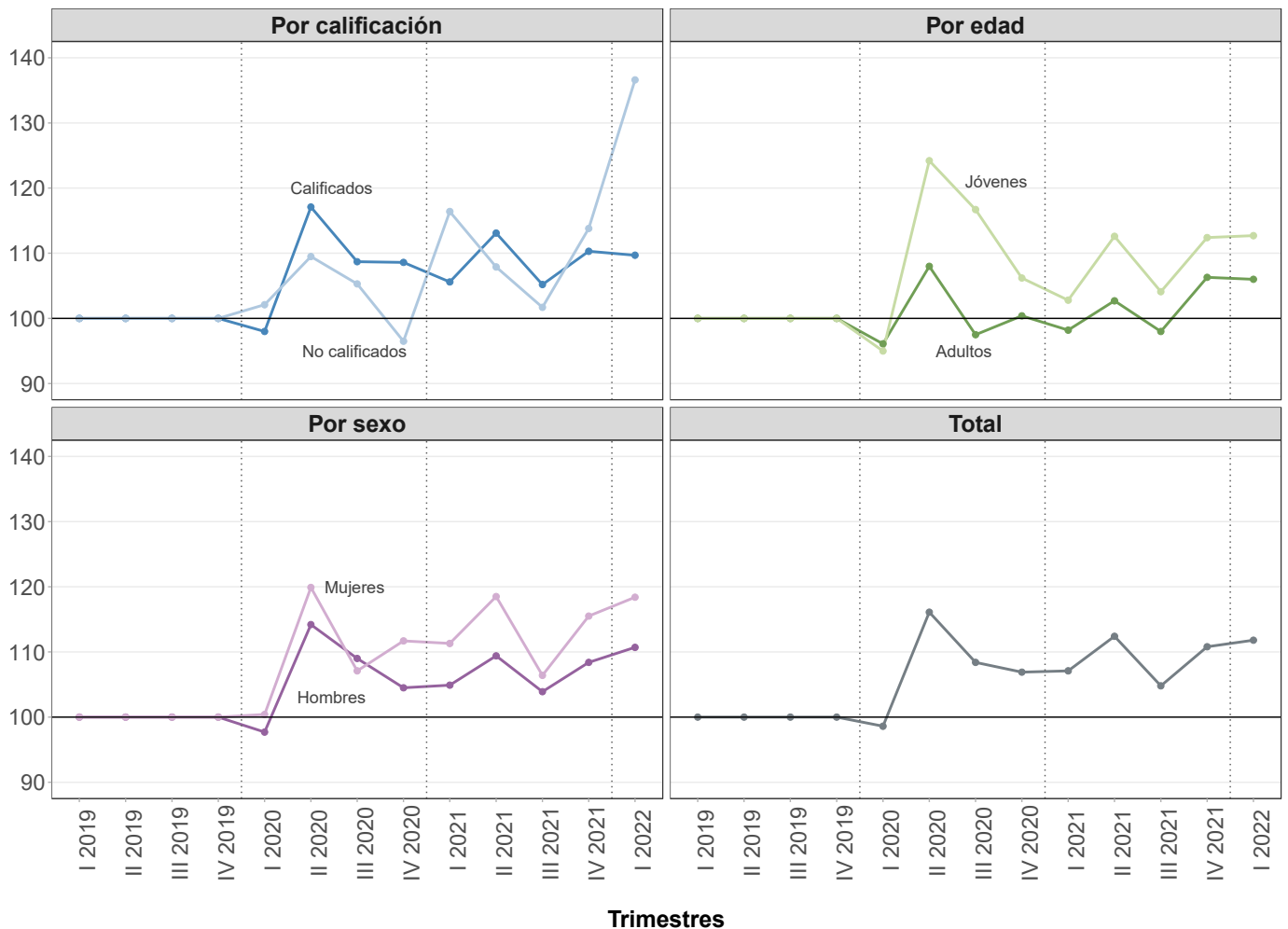
a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran a que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

Este comportamiento de los agregados del mercado laboral muestra que la tasa de no participación (porcentaje de la población en edad de trabajar que está fuera de la fuerza de trabajo) captura la dinámica de este mercado; puesto que en los momentos más duros de la pandemia se observa que este índice aumenta. Es decir, la gente decidió salirse del mercado laboral en el momento más crítico de la pandemia y cuando las restricciones se empezaron a relajar se observa un nuevo ingreso, particularmente a inicios del año 2021. Sin embargo, nuevamente el índice empieza a subir a finales del 2021 y en los primeros meses del 2022, lo que llevaría a pensar que la gente que intentó entrar nuevamente al mercado laboral se desalentó y nuevamente dejó de buscar empleo, y la que sigue intentando no encuentra plazas de trabajo, puesto que el desempleo revirtió la tendencia a la baja durante los primeros tres meses del año 2022.

El gráfico 24 muestra la evolución del índice de las personas que no participan en la fuerza de trabajo, según características. El aumento se dio en todos los grupos, especialmente al inicio de la pandemia y repuntó a finales del 2021, siendo mayor el índice entre las personas jóvenes y las mujeres. Llama la atención el comportamiento volátil del índice de las personas no calificadas.

**Gráfico 24**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de las personas fuera de la fuerza de trabajo, según características  
(2019=100)

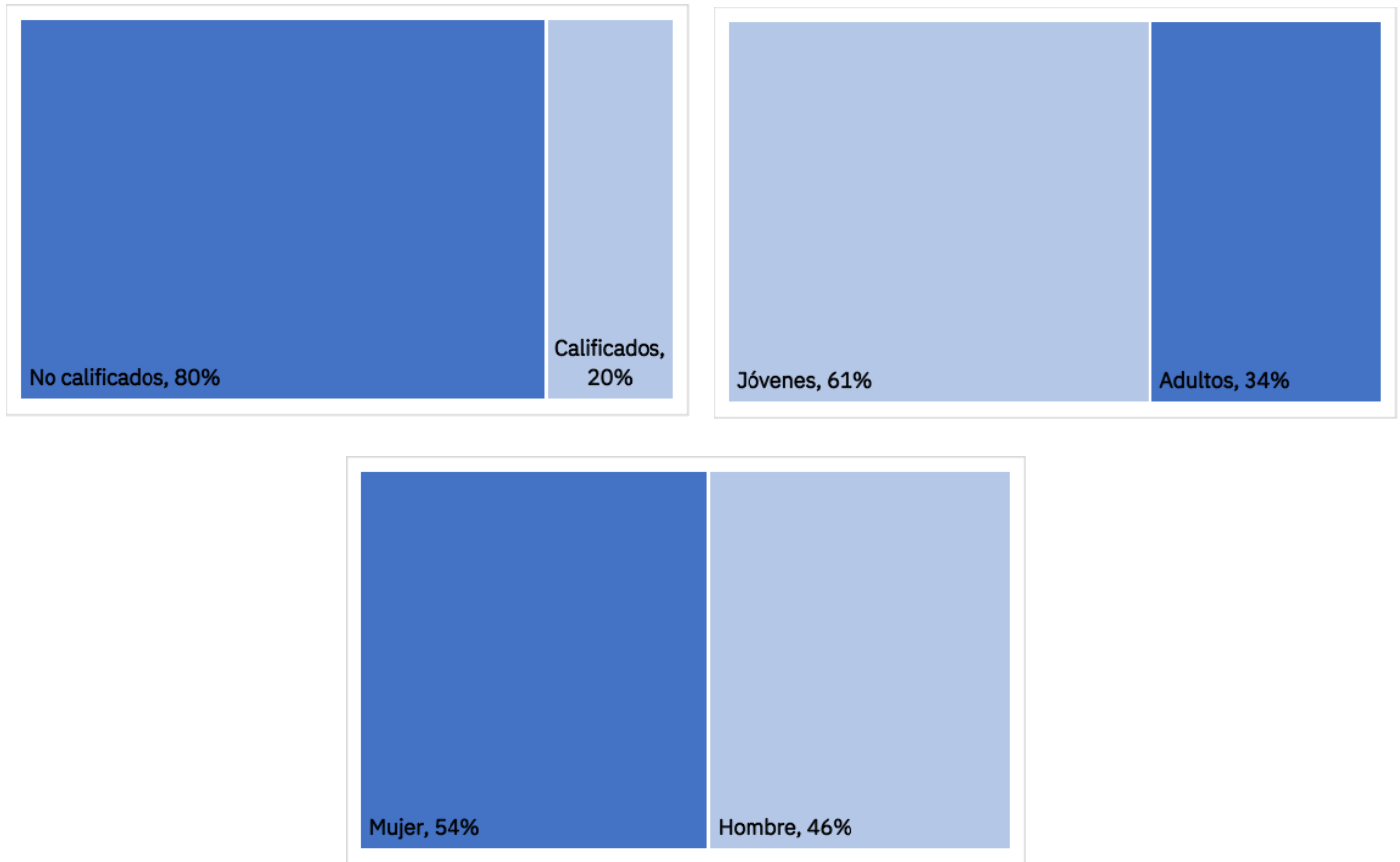


a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran a que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

La estructura del perfil de la población con mayor desempleo no es distinta a la que venía registrando la economía antes de la pandemia. En el año 2021, el desempleo en su mayoría es de jóvenes (61%), personas no calificadas (80%) y mujeres (54%). Esta estructura dificulta una pronta reducción, puesto que la demanda laboral es menor, como se documentó en la primera sección de este documento (gráfico 25).

**Gráfico 25**  
**Perfil de la población desempleada. 2021**



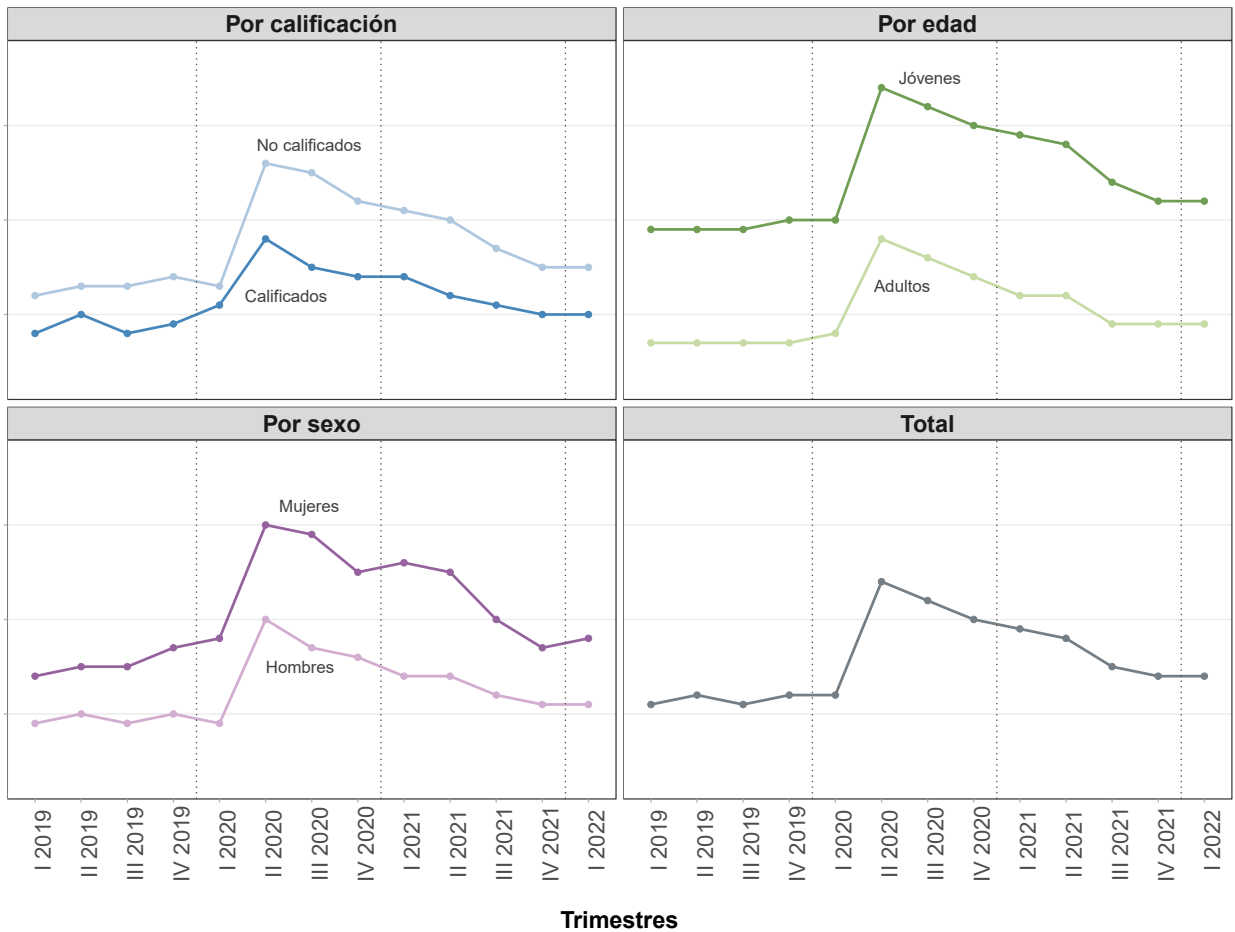
Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

Al cuarto trimestre del año 2021, según rango de edad, calificación y sexo, todavía todas las tasas de desempleo están por encima a las del mismo trimestre del año antes de la pandemia (2019). Comparativamente el desempleo de las personas no calificadas, los jóvenes y las mujeres siguen mostrando las tasas más altas en relación a sus pares, calificados, adultos y hombres, respectivamente (gráfico 26). Además, en todos estos grupos se registra también un fuerte aumento de la población que salió de la fuerza de trabajo. Finalmente, los registros del primer trimestre de 2022 muestran un estancamiento en la sostenida reducción del desempleo que se venía dando trimestres atrás, pues el desempleo se mantuvo en 13,6%.

El desempleo de las personas no calificadas fue del 15%, mayor en 1 punto al desempleo del mismo trimestre del 2019 y 5 puntos por encima del desempleo de la población calificada (gráfico 26.a). De igual forma, aumentó en 30.030 el total de personas no calificadas que dejaron de buscar.



**Gráfico 26**  
Evolución de la tasa de desempleo, por grupos de personas



Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

En la población joven, que tiene entre 15 y 34 años, la tasa de desempleo se ubicó en 22% (gráfico 26.b). Este trimestre registró alrededor de 2.700 desempleados jóvenes más que en el cuarto trimestre del 2019 y aumentaron en 33.746 las jóvenes que están fuera de la fuerza de trabajo.

Según sexo, el comportamiento es similar, la tasa de desempleo de mujeres en el cuarto trimestre de 2021 fue de 17,3% (gráfico 26.c), junto con un aumento de 38.284 nuevas mujeres fuera de la fuerza de trabajo, valor que es el doble del que registraron los hombres. Sin embargo, aproximadamente una quinta parte de las mujeres desempleadas están en esa condición por razones personales (incluye renuncia voluntaria, incapacidad prolongada, por jubilación o por malas relaciones laborales). El 92% de las mujeres que están fuera de la fuerza de trabajo no están disponibles para trabajar. Un 6% están disponibles, pero tienen limitaciones (enfermedad o accidente, asiste a centro de enseñanza, tiene obligaciones familiares o personales o sólo trabaja cuando se lo piden). Todo lo anterior sugiere que la inserción laboral de las mujeres sigue

siendo un desafío para el desarrollo, que ha tenido lentos avances y que la pandemia los profundizó.

Si bien, la recuperación del empleo femenino parece mostrar mayor impulso para retomar los niveles pre pandemia, está lejos de lograr romper las barreras estructurales que caracterizan su inserción laboral. La tasa de participación femenina post pandemia sigue estando 24 puntos por debajo de la masculina, el desempleo es 7 puntos mayor y las mujeres en el empleo formal representan apenas del 38%, en comparación con el 62% de los hombres.

Además, es mayor el porcentaje de desempleo femenino que cuentan con experiencia, pero que perdieron su empleo por razones personales<sup>4</sup> (14%, comparado al 8% en hombres) y es fuerte el incremento de las mujeres que salieron de la fuerza de trabajo. Finalmente, la evolución del desempleo en los primeros tres meses del 2022 mantiene la tendencia a la baja en los hombres, pero un estancamiento en la reducción sostenida en las mujeres.

Los hallazgos de esta sección plantean que bajar el desempleo es complejo, puesto que las tasas que menos han caído son las que estructuralmente están más altas o bien, estas personas se han desplazado fuera de la fuerza de trabajo; por lo tanto, lograr emplear a estas personas en un mercado laboral menos demandante es más difícil.

### **Aumenta el desempleo de personas que tienen más de un año buscando empleo**

La estructura del desempleo según duración es un tema relevante que toda economía debe dar seguimiento; puesto que la posibilidad de conseguir un nuevo empleo siempre va a ser mayor para las personas que están poco tiempo fuera de mercado laboral. Por el contrario, las personas que llevan mucho tiempo buscando, cada vez se les hace más complicado conseguir (Jansen, 2016; Kelly, McGuinness y O'Connell 2012). Estar lejos de la dinámica laboral hace que las personas pierdan experiencia y habilidades blandas que les ayudan a desempeñarse y adaptarse mejor a nuevos empleos. Además, que el tiempo fuera también funciona como una señal de no contratación para las empresas.

En el país no es posible dar seguimiento sobre la duración del desempleo, es decir, cuanto tiempo estuvo una persona desempleada antes de conseguir el nuevo puesto de trabajo. No obstante, si es posible conocer cuánto tiempo lleva buscando empleo una persona desde que dejó su último trabajo, aunque todavía no lo consiga. Según duración de la búsqueda de un nuevo empleo, el porcentaje de desempleados que llevan más de un año en la búsqueda aumentó y comparativamente bajó el porcentaje de los desempleados que llevan menos de seis meses buscando.

Tomando en cuenta la evolución del mercado laboral y la lenta recuperación del empleo, lo más probable es que la caída del porcentaje de personas que buscan empleo por menos de seis meses se explique por el aumento de la población que dejó la fuerza de trabajo (como se documentó en la sección anterior) o porque muchos de ellos pasaron a engrosar el grupo de

---

<sup>4</sup> Incluye renuncia voluntaria, incapacidad prolongada, por jubilación o por malas relaciones laborales (tabulados del INEC, 2022)

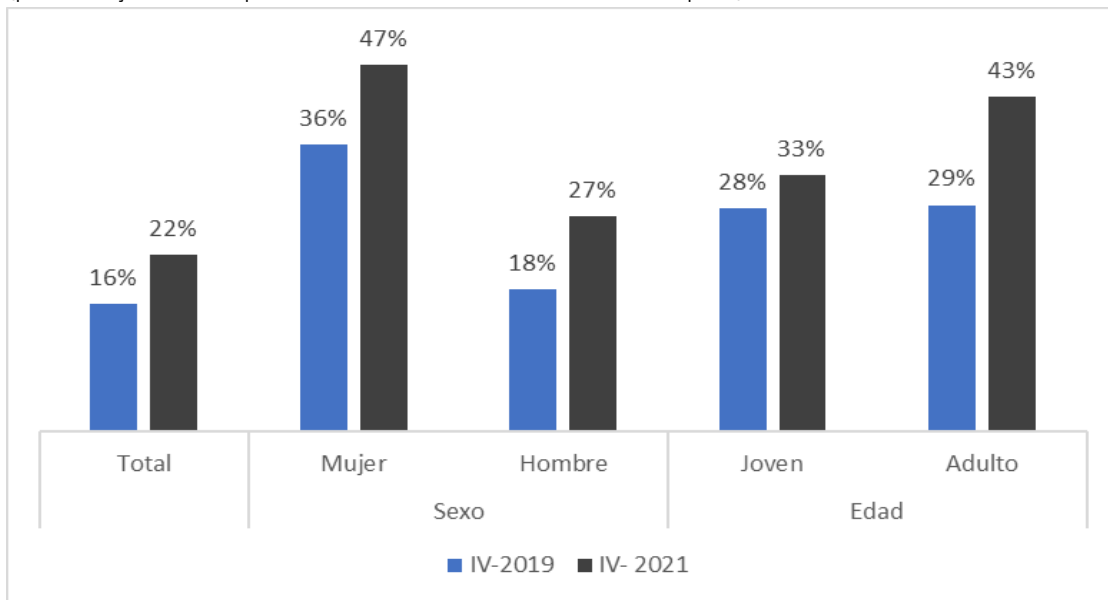
personas que llevan más de un año en la búsqueda. Al cuarto trimestre del año 2021, el porcentaje de desempleados que llevan más de un año buscando empleo representa el 22% del total de desempleados. Este porcentaje fue del 13% el mismo trimestre del 2019, cuando todavía no se sentían el impacto de la pandemia. Es decir, el desempleo estructural del país casi se duplicó y cada vez es menos probable que estas personas logren encontrar un nuevo empleo y esto se agrava si se toma en cuenta que el grueso de la población desempleada no es calificado, como se señaló en la sección anterior 8 de cada 10 desempleados tienen secundaria completa o menos.

El aumento del porcentaje de personas que llevan buscando empleo por más de un año es más pronunciado en los adultos y en las mujeres. En el caso de la población joven, aunque su inserción es lenta y desventajosa en términos de empleo, el porcentaje de desempleados con más de un año de búsqueda es menor al de los adultos. Al cuarto trimestre del 2021, el 33% de los desempleados jóvenes llevaban más de un año buscando empleo y aunque este porcentaje está 5 puntos por encima del que se tenía en el 2019, es menor al que enfrentan los desempleados adultos (gráfico 27).

Gráfico 27

Participación de la población desempleada que lleva buscando empleo por más de un año, según grupo sexo y edad. cuarto trimestre de 2019 y 2021

(porcentajes con respecto a cada característica del desempleo)



Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

En las mujeres no solo aumentó más que en los hombres, sino que es estructuralmente mayor. En el cuarto trimestre del 2021 las mujeres que llevan buscando empleo por más de un año representan el 43% de las desempleadas; este porcentaje para los hombres es del 27%. Este hallazgo se suma a la difícil situación de las mujeres; especialmente de baja calificación, el

desafío de una búsqueda de mayor equidad laboral, cada vez está más lejos de alcanzar, principalmente para este grupo de mujeres.

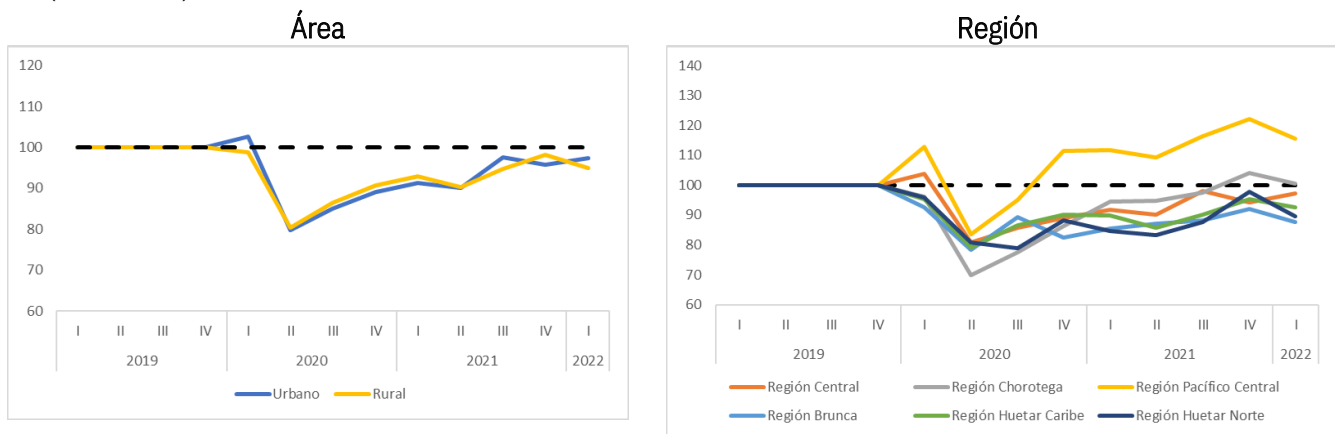
## Recuperación del empleo acentúa brechas territoriales

La dinámica de la recuperación del empleo según territorios tiene varios contrastes. Antes de mostrar la tendencias según la ECE es importante señalar que algunos resultados territoriales hay que tomarlos con cautela, debido a la alta volatilidad entre trimestres y regiones para las que no se encuentran explicaciones en varios indicadores, como es el caso de la r región Pacífico Central y Chorotega.

Como recomendación para futuras encuestas del INEC, tanto en la ECE con en la ENAHO se sugiere ampliar la muestra en las regiones fuera de la Central, pues hay indicios de que no está captando de manera adecuada las dinámicas territoriales. Asimismo, el país carece de información actualizada con desagregación espacial, ya sea a nivel de regiones, cantones o distritos, que orienten la toma de decisiones en política pública.

La recuperación del empleo entre zonas no muestra grandes diferencias, en ninguna de las dos se ha recuperado, mientras que según regiones, destaca la creación de oportunidades para los grupos vulnerables, pero no con las mejores condiciones, en las regiones costeras del Pacífico Central y Chorotega (gráfico 28).

**Gráfico 28**  
Evolución del índice<sup>a/</sup> de las personas ocupadas, según área y región  
(2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran a que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

Para el primer trimestre del año 2022, los índices de recuperación de empleo, tanto de la zona urbana como rural, se mantienen por debajo de los reportados previo a la pandemia, con una pequeña ventaja para la urbana (97,4) que en la rural (95). Si se analiza según regiones destaca la repuesta de recuperación rápida de la Pacífico Central (115,7) y desde el segundo semestre del año 2021 de la Chorotega (100,4). No quedan claras las razones que podrían explicar el comportamiento del empleo en estas regiones, pues la actividad económica del sector turismo aún se mantiene rezagada en su recuperación.

Para el resto de las regiones el empleo está todavía por debajo del alcanzado antes de la pandemia. Las más rezagadas son la Huetar Norte y Brunca, que además muestran una desaceleración hacia finales del año 2021 (gráfico 28). Esta desaceleración en la recuperación del empleo también se registra en el resto, con excepción de la región Central, que, aunque no se recuperó de forma rápida, mantiene una sostenida tendencia creciente.

Por grupos vulnerables, el comportamiento del empleo tampoco es homogéneo. En las regiones costeras como la Pacífico Central y Chorotega, las personas jóvenes, las no calificadas y las mujeres se han recuperado más rápido, sin embargo, como ya se analizó en secciones anteriores, estos puestos no aseguran garantías laborales (gráfico 29). El empleo independiente es el que muestra el mayor dinamismo, para el primer trimestre del año 2022 el índice de la Pacífico Central fue de 131,4 y el de la Chorotega de 102,2.

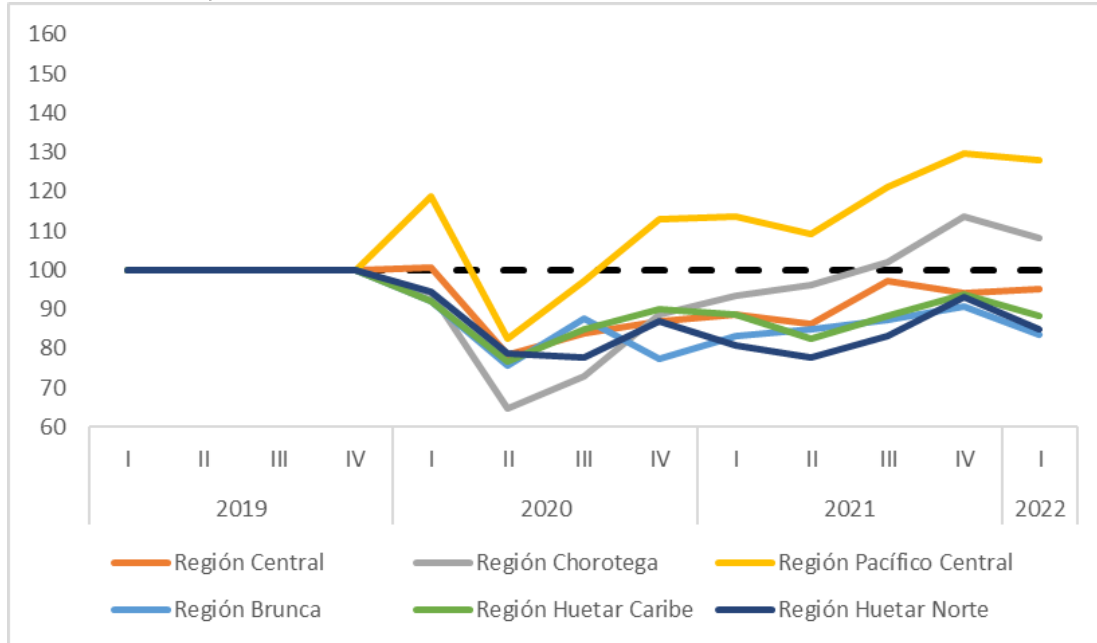
Por zona, el dinamismo de recuperación para esos grupos vulnerables se desaceleró en la rural desde finales del año 2021, mientras en la urbana está cercana a retomar los niveles pre pandemia. La recuperación está siendo más rápida para los hombres, personas adultas y las calificadas en la zona urbana y en la región Central.

En secciones anteriores se indicó que, a nivel nacional, la reducción sostenida del desempleo respondía a un aumento de la población que está fuera de la fuerza de trabajo. Este patrón se repite en todas las regiones, excepto en la Pacífico Central, pues la reducción del desempleo responde a un aumento del empleo (gráfico 30). Sin embargo, como se detalló, es empleo no calificado con ingresos menores a los que tenían previo a la pandemia.

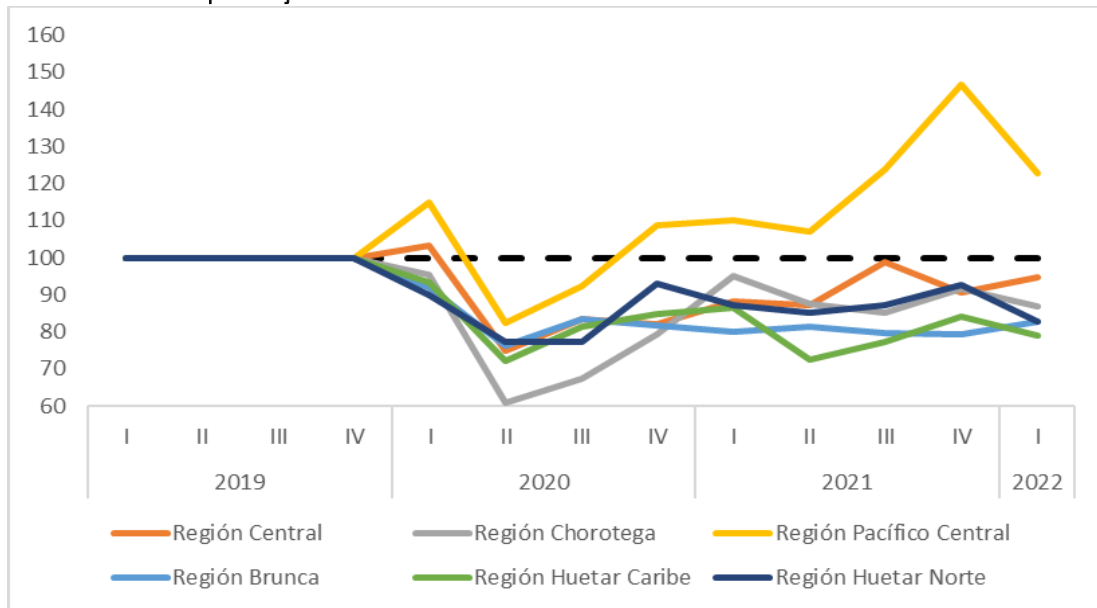
Gráfico 29

Evolución del índice<sup>a/</sup> de empleo en jóvenes y personas no calificadas, según región (2019=100)

a. Personas ocupadas no calificadas



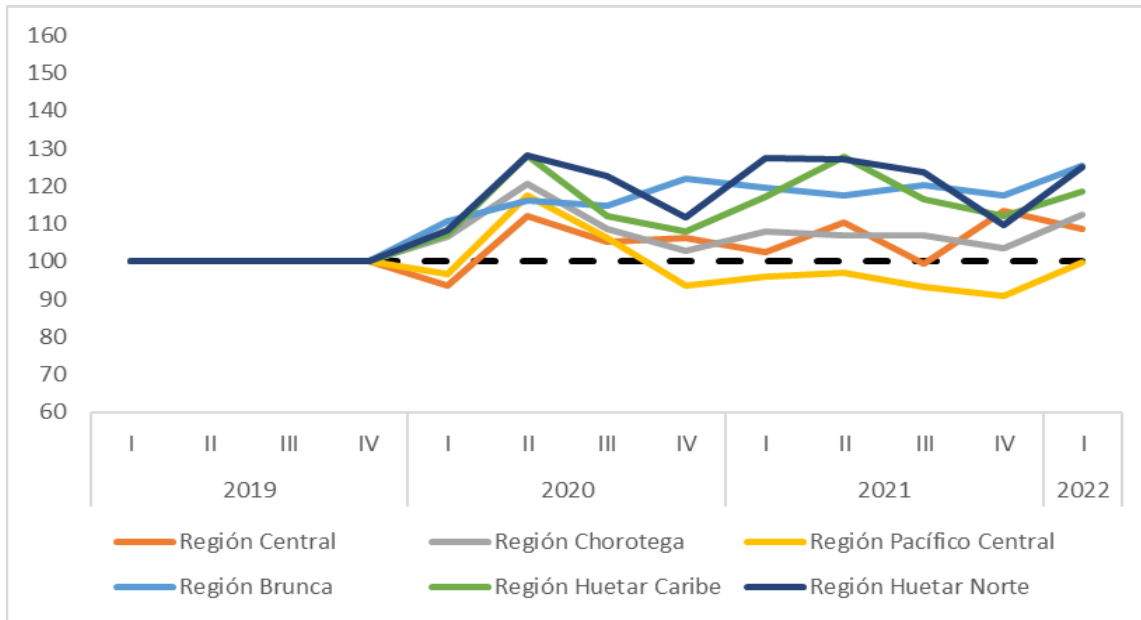
b. Personas ocupadas jóvenes



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran a que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

**Gráfico 30**  
**Evolución del índice<sup>a/</sup> de las personas fuera de la fuerza de trabajo, según región**  
 (2019=100)



a/ Cuando el índice alcanza un valor de 100 refleja que se mantienen los niveles reportados en el año 2019; si está por debajo de 100, revela niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima del 100 demuestran a que los niveles son mayores a la base de comparación.

Fuente: Meneses, Morales y Segura, 2022, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC.

### **Algunos lineamientos de política pública para repensar acciones que disminuyan el desempleo**

Como se señaló a lo largo de la investigación, la economía logró retomar los niveles de producción prepandemia con una menor demanda de empleo. Si bien, producir más con menor mano de obra, se traduce en mejoras en la productividad y podrían hacer al país más competitivo, es importante repensar las políticas no solo de empleo; sino de bienestar social, para identificar estrategias que le permitan al país enfrentar un escenario en el que, para varios sectores, la intensidad del trabajo se redujo; por lo tanto, la posibilidad de generar fuentes de ingreso en los hogares a partir del empleo es menor.

No solo se produce más con menos gente, sino que la población que queda fuera del mercado de trabajo tiene un perfil que está muy alejado del que demanda las empresas, eso implica una acumulación, cada vez mayor, de población desempleada que sin cambios sustantivos en su perfil profesional no logrará obtener ingresos del mercado laboral para sus hogares. Esta situación pone en la mesa de discusión de la política pública la viabilidad, sostenibilidad y pertinencia de ofrecer ayudas complementarias de ingreso, como lo fue el Bono Proteger o diseñar seguros de desempleo. También se requiere la creación y fortalecimiento de

alternativas de formación para jóvenes y personas que no lograron, en su momento, obtener títulos y formación superior.

El escenario negativo de la falta de oportunidades de empleo pone en la mesa de discusión elementos que desafían el diseño y nuevas propuestas de articulación entre las políticas de producción, empleo y educación. En la actualidad este escenario es un tema de preocupación, no solo para el país sino para la región latinoamericana, y se han elaborado varios estudios que ofrecen alternativas para atender esta situación que sean valorados por cada país acorde a su realidad.

Según Cepal (2021) las políticas de formación y capacitación serán indispensables para atender el desempleo de la población menos calificada, así como la necesidad de fortalecer los servicios de intermediación laboral. Si bien el escenario no es alentador, también se recogen oportunidades que pueden ser explotadas en la formación de la población joven. Particularmente, aquellas que permitan desarrollar la especialización en el campo de la tecnología; puesto que la automatización en muchas empresas, que se acentuó con la pandemia, demandará mano de obra con habilidades y capacidades para el manejo de plataformas digitales y tecnológicas, lo cual podría ser una ventaja de oportunidad en la formación de la mano de obra joven (Chacaltana y Dasgupta, 2021).

Por ejemplo, es probable que los mecanismos de automatización en múltiples empresas les permiten retomar los niveles de producción con menor demanda de trabajo. Para el caso del empleo no calificado la automatización puede actuar como un sustituto de la mano de obra, mientras que este proceso al referirse a los empleos calificados, podría estar actuando como un mecanismo complementario para mejorar la productividad, sin detrimento de una menor demanda laboral.

Recientemente Cepal (2021) realizó varios ejercicios que buscan estimar el riesgo de sustitución del trabajo por las innovaciones y transformaciones tecnológicas, a partir de adaptar a metodologías ya existentes las características estructurales del mercado de trabajo para economías en vías de desarrollo. Los resultados muestran que las ramas de actividad que tienen el riesgo más alto de sustitución son los servicios financieros y empresariales (40% del empleo en estas ramas tienen riesgo de ser sustituidos), la administración pública (29%) y la industria manufacturera (27%). Según edad, encuentran que las personas jóvenes (entre 15 y 29 años) tienen el 20% de riesgo de ser sustituidos. Comparativamente el riesgo es mayor que para las personas adultas (16%). También encuentran que las personas ocupadas con mayor calificación tienen riesgo de sustitución más bajo. En sectores de media y alta productividad, el porcentaje de ocupados con alto riesgo de sustitución que tienen baja calificación es del 52%.

El mismo estudio señala que, así como hay un alto riesgo de sustitución, también hay una ventana de oportunidad en la que las innovaciones tecnológicas podrán generar mayor empleo, especialmente en nuevos puestos como especialistas en inteligencia artificial, analistas de datos, especialistas en mercadeo y transformación digital, ingenierías en tecnofinanzas,



gerencia de proyectos, especialistas en automatización de procesos y gerencia de servicios a negocios (Cepal, 2021).

Asimismo, resaltan que para los países de América Latina y el Caribe se observa que debido a sus bajas barreras de entrada, las plataformas digitales de ejecución local representan una gran oportunidad de empleo para las personas jóvenes y migrantes, que enfrentan problemas para acceder a otro tipo de trabajos. Por otra parte, las plataformas digitales de ejecución global representan una segunda fuente de ingreso laboral y son una oportunidad de empleo para estudiantes y personas que tiene algún tipo de discapacidad con movilidad reducida.

De igual forma, las estimaciones del Foro Económico Mundial (2020) encuentran que para el año 2025 a nivel global la transformación del empleo producto de las transformaciones tecnológicas y automatización destruiría unos 85 millones de empleos, al mismo tiempo que se crearían 97 millones de puestos nuevos.

La disrupción de la innovación tecnológica en la destrucción y transformación del empleo plantea un desafío aún mayor, puesto que las políticas de fomento y transformación productiva, empleo, educación y mecanismo alternativos para garantizar ingresos a la población menos calificada deberán actuar de la mano.

Otra de las ventanas de oportunidad que empiezan a posicionarse en la región como urgente es el fortalecimiento de los programas de ciclo corto o educación técnica. El Banco Mundial (Ferreyra et al., 2021) realizó recientemente un amplio estudio sobre estos programas y concluye que esta opción de formación resulta en una alternativa viable para atacar las altas tasas de desempleo y buscar una mayor e inclusiva inserción al mercado laboral para jóvenes y personas con mayor edad que no lograron ingresar a la universidad o interrumpieron sus estudios.

La Unesco define a los programas de ciclo corto como “programas diseñados para proporcionar a los estudiantes conocimientos, habilidades y competencias profesionales; orientados a ocupaciones específicas; más cortos, más prácticos y menos teóricos que los programas universitarios; y cuyo objetivo principal es preparar a los estudiantes para el mercado laboral” (Ferreyra et al., 2021).

Los resultados encontrados muestran que el porcentaje de graduación en los programas de formación corta es mayor (57%) que el de los programas universitarios (46%). También encuentran que estos profesionales tienen un mayor empleo formal (82%) que aquellos que no terminaron la universidad (62%). El desempleo de los primeros es menor (3,8% y 6,1%, respectivamente) y las personas graduadas de estos programas ganan un 60 % más que quienes solo completaron la educación secundaria y un 25 % más que las personas desertoras de programas universitarios. También señala que los retornos de las personas que concluyen estos programas varían según el área del conocimiento, siendo los de mejores remuneraciones los programas relacionados con la ingeniería y tecnología.

La investigación concluye que la región debe avanzar con el apoyo y promoción de estos programas de formación corta porque son una alternativa que ofrecen buenos retornos, tienen una mayor tasa de graduación, los costos son más accesibles, es posible obtener un título en periodos cortos (2 a 3 años), los institutos o universidades que ofrecen estos programas logran involucrarse en procesos para que sus estudiantes puedan conseguir empleo y desencadenan importantes vínculos con el sector empresarial. Además, es una alternativa inclusiva, puesto que acoge principalmente a mujeres, población con edad promedio de 25 años y de niveles socioeconómicos bajos, además de ser una segunda oportunidad para población que en edad de estudiar no pudo hacerlo.

Pese a los múltiples beneficios identificados, la región latinoamericana está entre las regiones del mundo con las menores tasas de matriculación en estos programas y además mantiene una tendencia a la baja; el porcentaje de estudiantes matriculados en programas de ciclo corto, con respecto a la matrícula total en educación superior, es de apenas el 9%, este indicador para el mundo ronda el 24% y en Estados Unidos y Asia Oriental y del Pacífico supera el 30%. Costa Rica presenta cifras menos alentadoras en matrícula de personas en estos cursos, pues menos del 5% de la matrícula de educación superior están en estos programas. Sin embargo, tiene una alta tasa de graduados, alrededor del 75%, comparado con el 35% que es la tasa aproximada de graduados de los programas universitarios.

Todas estas alternativas, nuevas o ya existentes, pero no fortalecidas, opciones de formación y canales de vinculación entre la formación y la demanda de empleo deben mantener como actores principales al grueso de los sectores productivos, puesto que la apuesta única al fortalecimiento de la plataforma institucional del sector exportador no será suficiente para atender las debilidades estructurales del mercado laboral. Cada vez con más urgencia se pone en la mesa la necesidad de generar políticas para los sectores no transables, sin descuidar los logros y dinámicas ya consolidadas que existen para impulsar el sector exportador.

En esta línea repensar nuevas opciones de formación como alternativas de ingresos complementarios para ciertos grupos, seguros de desempleo, plataformas para vincular profesionales en nuevos empleos son temas que el país posiblemente deba poner en la mesa de discusión y analizar diseños que vayan acordes a la realidad de la población y estructura productiva y social costarricense.

Otro ámbito de acción de la política pública en términos de empleo tiene que ver con la reducción de las brechas de género, las cuales se ampliaron en el marco de la pandemia. Como quedó en evidencia en este estudio, la crisis tomó a las mujeres con importantes rezagos históricos, que las puso en mayor vulnerabilidad en aspectos como participación laboral, acceso y calidad del empleo.

Asimismo, la mayoría de las personas fuera de la fuerza de trabajo son mujeres. El 45% de ellas no pueden trabajar remuneradamente o al menos buscar activamente un empleo debido a sus responsabilidades familiares. En los hombres esta razón representa un 3%. De este modo, se torna relevante diseñar políticas que logren que las mujeres puedan ingresar al mercado laboral

de la mano con una reasignación de las responsabilidades en el hogar. Por ejemplo, políticas como la red de cuidado con enfoque universal, así como incentivos en el lugar de trabajo que tomen en cuenta las necesidades de las familias.

En los últimos años, una amplia gama de esquemas de cuidado en los países, principalmente desarrollados, han adoptado la figura del “*cash for care*” (pago por cuidado) en donde el Estado transfiere determinado monto monetario a la persona dependiente (principalmente adulta mayor) para que pague directamente los servicios de cuidado que requiere. En vista que un porcentaje importante del cuidado lo ejecutan familiares y amistades sin ninguna contraprestación monetaria, esta modalidad permitiría que estas personas reciban una compensación por el costo de oportunidad que involucra no incorporarse al mercado laboral. Es decir, ofrecería opciones de empleo a las personas cuidadoras informales<sup>5</sup>.

Finalmente, consolidar una red de cuidado con enfoque universal, dirigida tanto a la población infantil, como a la dependiente (con discapacidad o adulta mayor), constituiría un promotor del empleo femenino. Sin embargo, el aumentar las coberturas enfrenta retos importantes en su financiamiento, que van desde eliminar una serie de trabas legales e institucionales, pues depende principalmente de recursos para grupos en pobreza y vulnerabilidad social, hasta encontrar nuevas fuentes de recursos.

## Principales hallazgos

La pandemia del Covid-19 tuvo fuertes repercusiones en el empleo y su recuperación no solo es lenta; sino también desigual, principalmente en algunos sectores que desde antes del año 2020 mostraban dificultades estructurales para crecer.

La recuperación de la economía en términos agregados muestra que los niveles de producción se recuperaron a un ritmo mayor que los del empleo, situación que no sorprende dada la estructura productiva y demanda laboral que caracteriza al país. Sin embargo, está en la mesa de discusión la cada vez menor capacidad de generación de empleo de la economía, especialmente en escenarios de recuperación; puesto que varias actividades económicas lograron retomar los niveles de producción que tenían antes de la pandemia, pero con menor mano de obra. Es decir, la economía demostró que puede producir lo mismo con una menor generación de empleo.

Los hallazgos principales, según el perfil de la población, muestran que la pandemia agravó las brechas de grupos estructuralmente vulnerables en su inserción laboral, como lo son las personas con menor calificación, jóvenes y mujeres.

Según calificación la recuperación es menor para las personas menos calificadas. En el cuarto trimestre del 2021 la recuperación del empleo no calificado es más lenta y en este año la

---

<sup>5</sup> Existe un amplio debate sobre la calidad de ese empleo en términos de aseguramiento social, derechos laborales y pago de salarios mínimos. Si bien el punto de partida parece ser una alternativa atractiva, ciertamente debe contemplarse un espectro más amplio de variables que trasciendan al ingreso monetario.

probabilidad de empleo estimada confirma que la calificación, vista desde distintos frentes, es la clave para que una persona consiga empleo. Por lo cual se acentúa la dificultad de empleabilidad de este grupo de personas (no calificadas) que representan alrededor del 70% de la fuerza de trabajo y el 80% del desempleo.

Otra de las brechas que la pandemia acentuó es la falta de oportunidades laborales para la población joven. La probabilidad de que un joven consiga empleo en el contexto de pandemia es 21% menor a la de un adulto, eso explica que el menor ritmo de recuperación. Al cuarto trimestre del 2021, el índice de empleo de los jóvenes seguía sin recuperarse, mientras que el empleo de los adultos ya recuperó los puestos de trabajo perdidos.

La recuperación fue más lenta para las mujeres al inicio de la pandemia y la pérdida de empleo fue mayor; pero desde el segundo semestre del 2021 su recuperación se aceleró; aunque en promedio todavía no alcanza los niveles prepandemia, alcanzó el ritmo de recuperación del empleo de los hombres. No obstante, la mayor velocidad de recuperación, no logra superar las barreras estructurales: más mujeres que hombres salieron de la fuerza de trabajo y la tasa de participación femenina sigue estando muy por debajo de la masculina.

Este estudio también da seguimiento a la recuperación según formalidad del empleo. Los hallazgos principales muestran que la recuperación fue más acelerada en el empleo formal, aunque con una trayectoria que parece estar ralentizándose a finales del año 2021. Ahora bien, interesa analizar quiénes son las personas que lograron beneficiarse de dicha recuperación. De los tres grupos vulnerables, las personas no calificadas y jóvenes siguen llevando la desventaja en la recuperación de empleo de mejor calidad, puesto que sus índices de recuperación están por debajo de las personas calificadas y adultas con empleo formal. Por el contrario, es positiva la recuperación del empleo femenino formal.

Por tipo de empleo, la evolución del índice absoluto muestra una mayor recuperación del independiente versus el asalariado. Sin embargo, el mayor aumento se da en trabajadores que no cuentan con seguro por trabajo o ganan menos de un salario mínimo, situación que refleja una recuperación de puestos que no garantizan las condiciones idóneas para las personas que trabajan como independientes. La hipótesis es que esta fue la alternativa para generar ingresos entre las personas desempleadas. Por el contrario, la recuperación del empleo asalariado fue más lenta, lo que termina ampliando la brecha para los grupos más vulnerables, como por ejemplo jóvenes y personas no calificadas, mientras que las mujeres asalariadas sí lograron una mayor ventaja en la recuperación.

La pandemia afectó sustancialmente los ingresos laborales, principal fuente de los hogares. El ingreso real en la ocupación principal registró tasas de variación sostenidamente negativas durante cuatro trimestres desde el año 2020. La recuperación, que empezó en el tercer trimestre del 2021, todavía no es suficiente, es decir, las personas siguen ganando menos que antes de la pandemia.

La recuperación del ingreso también es heterogénea, según rama de actividad. En el agro y manufactura los ingresos retomaron los niveles prepandemia, mientras que hay un rezago

todavía en el sector de comercio y servicios, que es el que más empleo genera en la economía. Según grupo de trabajadores, la recuperación de los ingresos y el empleo femenino tiene un patrón distinto al resto. Para los hombres, las personas jóvenes, adultas, calificadas y no calificadas el ingreso laboral y el empleo siguen un patrón sincronizado, es decir, el empleo se recupera y también los ingresos. Por el contrario, en las mujeres la trayectoria es opuesta: el empleo se recupera, pero el ingreso cae. Esta no sincronización en materia de ingresos afectó más a las mujeres de ingresos bajos; puesto que la brecha salarial en este grupo se disparó con la pandemia.

Finalmente, se dio seguimiento a la trayectoria que sigue la población desempleada y fuera de la fuerza de trabajo. Los hallazgos muestran que la pandemia generó un cambio en la estructura de participación laboral; bajó el total de personas que deseaban trabajar remuneradamente y aumentó la cantidad que dejó de buscar empleo. Este patrón de recuperación tiene repercusiones directas en la tasa de desempleo, si bien es alto muestra una tendencia continua a la baja, aunque su caída no necesariamente se explica únicamente por un mayor empleo, sino por un crecimiento de la población que dejó de buscar.

La estructura del perfil de la población desempleada no es distinta a la que venía registrando la economía antes de la pandemia. Se sigue concentrando en población joven, sin calificación y mujeres, esto presiona la consolidación de un desempleo estructural cada vez más difícil de combatir. A lo anterior se suma que la pandemia dejó una estructura de desempleo de más larga duración: hay más personas que llevan buscando empleo por más de un año, lo que dificulta aún más la gestión del desempleo y su futura reducción.

## **Bibliografía**

- Chacaltana, J. y S. Dasgupta (eds.) (2021), *Is the future ready for youth? Youth employment policies for evolving labour markets*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL, N. (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19*. CEPAL.
- Ferreira, M. M., Díaz, L. D., y Urzúa, S. 2021. *La vía rápida hacia nuevas competencias*. Banco Mundial. Washington.
- Foro Económico Mundial (2020), *The Future of Jobs Report 2020*, Ginebra.
- Gutierrez-Domenech, M. (2005). *Employment after motherhood: a European comparison*. *Labour economics*, 12(1), 99-123.
- INEC. (Mayo de 2022). *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2021, Resultados Generales*. Obtenido de [www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr): <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenaho2021.pdf>

- INEC.2013. Encuesta Continua de Empleo métodos y procedimientos. San José.
- INEC.2015. Encuesta Continua de Empleo (ECE) Empleo informal Ficha Metodológica. San José.
- Jansen, M. (2016). El reto de la inserción de los desempleados de larga duración. Fedea Policy Paper, 6.
- Kelly, E., McGuinness, S., & O'Connell, P. J. (2012). Transitions to long-term unemployment risk among young people: Evidence from Ireland. *Journal of Youth Studies*, 15(6), 780-801.
- Matas, A., Raymond, J. L., & Roig, J. L. (2010). Job accessibility and female employment probability: The cases of Barcelona and Madrid. *Urban Studies*, 47(4), 769-787.
- McGregor, A. (1978). Unemployment duration and re-employment probability. *The Economic Journal*, 88(352), 693-706.
- Meneses, K., Galárraga, J., Morales, N., Segura, R. 2021. Brecha salarial entre mujeres y hombres en Costa Rica en el periodo 2001-2019. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- O'Connell, P. J., & McGinnity, F. (1997). What works, who works? The employment and earnings effects of active labour market programmes among young people in Ireland. *Work, Employment and Society*, 11(4), 639-661.
- OIT. 2017. El futuro del trabajo que queremos: la voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. 2022. Descripción del indicador: Tasa de participación en la fuerza de trabajo. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/es/resources/concepts-and-definitions/description-labour-force-participation-rate/>
- PEN. 2021. Informe Estado de la Nación 2021. San José: Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores
- Schwandt, H., & von Wachter, T. (2020). The Long Shadow of an Unlucky Start. *Finance & Development*, 57(004).
- Stata Press. (2021). [www.stata.com](http://www.stata.com). Obtenido de <https://www.stata.com/manuals/svy.pdf>