



# **Trabajo y producción en Costa Rica:** realidad y aspiraciones

COLECCIÓN ENCUENTROS ACADÉMICOS







# Trabajo y producción en Costa Rica:

realidad y aspiraciones

Editoras

**Shirley Benavides Vindas**

**Kerlyn Suárez Espinoza**

**Leonela Artavia-Jiménez**





338.9

B456t Benavides Vindas, Shirley

Trabajo y producción en Costa Rica : realidad y aspiraciones [recurso electrónico] / Shirley Benavides Vindas, Kerlyn Suárez Espinoza, María Leonela Artavia Jiménez, Henry Mora Jiménez, Raúl Fonseca Hernández, Magaly Bushey Ventura, Jorge Rodríguez Soto, Olman Segura Bonilla, Daniela Jiménez Montero, Jorge Solano Ruiz, Mariela Campos Lizano, María José Herrera Madrigal, Roberto Jiménez Gómez, Fiorella Salas Pinel, Nitchel Hughes Araya. -- primera edición -- San José, Costa Rica : FLACSO, 2026. E-book : pdf ; 6,1 Mb

Las autoras Shirley Benavides Vindas, Kerlyn Suárez Espinoza y María Leonela Artavia Jiménez son también las editoras literarias de la publicación.

ISBN 978-9977-68-382-9

1. PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO – COSTA RICA. 2. MERCADO LABORAL COSTARRICENSE. 3. MOBILIDAD LABORAL. 4. PRODUCCIÓN. 5. TRABAJO DE LA MUJER. 6. POLÍTICA LABORAL. 7. COMPETITIVIDAD. 8. DERECHO LABORAL. I. Suárez Espinoza, Kerlyn. II. Artavia Jiménez, María Leonela. III. Mora Jiménez, Henry. IV. Fonseca Hernández, Raúl. V. Bushey Ventura, Magaly. VI. Rodríguez Soto, Jorge A. VII. Segura Bonilla, Olmán. VIII. Jiménez Montero, Daniela. IX. Solano Ruiz, Jorge. X. Campos Lizano, Mariela. XI. Herrera Madrigal, María José. XII. Jiménez Gómez, Roberto. XIII. Salas Pinel, Fiorella. XIV. Hughes Araya, Nitchel.

Consejo Editorial de FLACSO Costa Rica: Mauricio Sandoval Cordero y Cathalina García Santamaría

Directora de FLACSO Costa Rica: Karla Salazar Sánchez

Coordinación editorial: Mauricio Sandoval Cordero

Revisión filológica: Sergio Barboza Quesada

Diagramación: Elissa Reyes Díaz

Diseño de portada: Diana Castro Brenes

Publicado electrónicamente en el mes de Febrero de 2026

ISBN 978-9977-68-321-8

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

**Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional**

(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



© 2026

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica

De Plaza del Sol, 200 metros Sur y 25 metros Este

Curridabat, San José, Costa Rica

+506 2224 8059 · www.flacso.ac.cr

Producido en Costa Rica / Made in Costa Rica





# Índice

*Introducción*..... 7

## **Sección I. Desarrollo y contexto internacional**

1. El debate latinoamericano sobre el «desarrollo» y las lecciones aprendidas para aspirar a una Costa Rica más próspera, sostenible, inclusiva y solidaria..... 11  
*Henry Mora Jiménez*

2. El contexto internacional del trabajo y la producción desde la perspectiva norte-sur global..... 49  
*Raúl Fonseca Hernández*  
*Magaly Bushey Ventura*

3. Desarrollo humano, pobreza, pandemia y sectores productivos en Costa Rica..... 81  
*Jorge A. Rodríguez Soto*  
*Olman Segura Bonilla*

## **Sección II. Algunas características del mercado laboral costarricense**

4. Desde la política pública: un análisis de las principales actividades productivas en Costa Rica y su generación de empleo..... 109  
*Kerlyn Suárez-Espinoza*  
*Shirley Benavides Vindas*





5. Breve recorrido histórico y principales características de la informalidad laboral en Costa Rica..... 143  
*María Leonela Artavia-Jiménez*
6. Rasgos de la informalidad del empleo en sectores productivos de Costa Rica y política pública..... 177  
*Shirley Benavides Vindas*
7. Condiciones laborales de las mujeres en Costa Rica: categorías para una revisión crítica de las estructuras familistas de cuidados..... 199  
*Daniela Jiménez Montero*

### **Sección III. Algunos casos de actividades productivas y su relación con el trabajo**

8. Precariedad y desarrollo en la economía digital: el caso de las personas repartidoras en Costa Rica..... 229  
*Jorge Solano Ruiz*  
*Mariela Campos Lizano*  
*María José Herrera Madrigal*
9. Retos y oportunidades para el sector del transporte público de Costa Rica..... 255  
*Roberto Jiménez Gómez*
10. La actividad piñera costarricense en el desarrollo sostenible: entre el éxito económico y los compromisos de sostenibilidad laboral y ambiental..... 299  
*Kerlyn Suárez-Espinoza*  
*Fiorella Salas Pinel*  
*María Herrera Madrigal*  
*Nitchel Hughes Araya*
- Epílogo*..... 337
- Sobre las autoras y autores*..... 341





## Introducción

La Escuela de Economía de la Universidad Nacional (Eseuna) cuenta con un Programa de Investigación y Extensión, denominado Sectores Productivos y Desarrollo (Seprodes), con más de veinte años de experiencia y que está orientado al estudio constante de los sectores productivos a través de la generación de cadenas de valor, procesos de empresarialidad, mercados de trabajo, con el propósito de generar propuestas de incidencia política que permitan el desarrollo de la sociedad costarricense. Además, la Escuela cuenta con el Proyecto denominado Trabajo y Crisis, que analiza los fenómenos relacionados con el mundo del trabajo y las crisis cíclicas del sistema capitalista, en la región centroamericana desde las perspectivas de la economía política crítica heterodoxa, para aportar en la construcción de una sociedad en armonía con el sostenimiento de una vida plena.

En el marco de dichas investigaciones académicas, se visualizó la necesidad de la edición de este libro, titulado *Trabajo y producción en Costa Rica: realidad y aspiraciones*, mediante el cual, se generó un espacio reflexivo para analizar la realidad del país en términos de trabajo y producción, en el marco de lo entendido por desarrollo, tomando en cuenta el contexto nacional e internacional, mediante la política pública o acciones de organización colectiva que permiten vislumbrar hacia dónde debería orientarse Costa Rica, en el marco de la transformación de las relaciones de producción y de trabajo, así como algunas actividades productivas y, a partir de ello, plantear una serie de recomendaciones que puedan llevar a Costa Rica hacia el horizonte deseado para el bien común, en el marco de la aspiración de desarrollo para la población desde los territorios.

El libro se estructura en tres partes, en la primera se presenta un debate de los enfoques de desarrollo, desde una visión multidimensional y en el entorno latinoamericano, particularmente centroamericano, la cual se complementa con un análisis de ese contexto internacional y sus efectos en la producción, o en la dinámica productiva, así como su relación con el mercado de trabajo. Una segunda parte, la cual incluye un capítulo que permite conocer y analizar las principales actividades productivas y la generación de empleo en Costa Rica, considerando los





instrumentos de política pública vigentes hasta el 2024. Para dar paso a los otros capítulos que exponen algunas características del mercado de trabajo, tales como la discusión en torno a la informalidad laboral, la cual genera brechas estructurales que posibilitan la precarización e impiden lograr niveles de crecimiento equitativos y sostenibles a falta de contar con un mercado laboral incluyente de calidad, que posibilite el proceso adecuado de desarrollo; como complemento a la caracterización de este tipo de mercado se incluyó un capítulo desde la economía feminista, se recogen elementos claves relacionados con el trabajo de las mujeres, destacando posturas que deben ser abandonadas y superadas, para dirigir la atención a nuevas formas de política que sean efectivas en el desmantelamiento de las estructuras familistas, por ejemplo, en el tema de cuidados.

En la tercera parte del libro, se presentan algunos casos particulares de las actividades productivas del país; las plataformas de distribución, las cuales se han dinamizado a partir de la Pandemia Covid-19, así como las causas que han profundizado la precarización laboral, aprovechando que no existe regulación, además, la investigación muestra el tipo de labores que ejecutan y los efectos para el mercado de trabajo costarricense. El siguiente capítulo, se refiere a los servicios de transporte público regulado, con problemas de gobernanza asociada a la rectoría y regulación como una limitante para dar soluciones a los problemas de la actividad, considerando el tema del mercado de trabajo y su efecto en el bienestar de la sociedad. En el último capítulo, se estudió el caso de la actividad piñera, uno de los principales productos exportadores a nivel mundial, pero que presenta una serie de efectos negativos a nivel laboral, social y ambiental; a partir de ahí, se dan recomendaciones para mejorar las condiciones laborales, propiciando empleos decentes, entendido este, como aquel empleo genera ingreso justo, seguridad laboral, protección social.

Se concluye con un epílogo donde se incluyen algunas de las principales reflexiones de las editoras de este libro, las cuales complementan las sugerencias para lograr una sociedad más justa e inclusiva.





## Sección I. Desarrollo y contexto internacional

La primera sección del libro está conformada por tres capítulos. El primer capítulo aborda el debate sobre el desarrollo en el contexto latinoamericano, desde sus orígenes en 1949 con la creación de la Cepal y algunos antecedentes previos, hasta su cuestionamiento en las corrientes contemporáneas del “post desarrollo” y el “buen vivir”. El objetivo es ofrecer un marco de referencia para reflexionar sobre las aspiraciones nacionales hacia una sociedad más próspera, inclusiva y solidaria. Las denominadas “alternativas al desarrollo” parten de la premisa de que no existe una única ruta hacia el bienestar y el bien común; por ello se consideran enfoques vinculados con la sostenibilidad, la igualdad, la justicia social, la diversidad cultural y la participación comunitaria y ciudadana.

¿Qué orientación de desarrollo debe seguir el lector? Tal como lo hicieron las autoras y los autores de este libro, se invita a escoger la que se considere más pertinente para la lectura, la reflexión y la formulación de propuestas hacia una sociedad costarricense más inclusiva. Asimismo, el capítulo examina las implicaciones del trabajo y su relación con la idea de desarrollo, desde la concepción del Estado desarrollista hasta los retos actuales y futuros del empleo, subrayando la centralidad de los cuidados como elemento clave para el crecimiento económico y el buen vivir de las sociedades.

El segundo capítulo ofrece un análisis del contexto internacional del trabajo y la producción, contrastando la perspectiva del norte y del sur global, con especial atención a la región centroamericana. Se examinan las dinámicas socioeconómicas que determinan estas relaciones, atendiendo tanto a las transformaciones productivas como a las tensiones derivadas de la globalización y la desigualdad estructural. El capítulo no se limita al diagnóstico, sino que propone recomendaciones orientadas a la construcción de políticas que trasciendan las fronteras nacionales, aportando insumos para comprender los desafíos comunes de la región y las posibles rutas de cooperación que permitan avanzar hacia sociedades más equitativas y sostenibles.





Por su parte, el tercer capítulo se centra en los retos pendientes de Costa Rica en materia de desarrollo humano, pobreza y ambiente, a la luz de la pandemia de Covid-19 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El análisis parte de la revisión de indicadores de producción, empleo clasificado por sectores e instituciones, así como datos desagregados por industria y régimen. Con base en esta evidencia, se discuten las asimetrías del desarrollo y se plantean los principales desafíos del país en el escenario post-Covid, considerando las dinámicas de la economía nacional, sus especificidades territoriales y los compromisos adquiridos en el marco de la Agenda 2030. Este capítulo invita a reflexionar sobre la capacidad del país para conciliar crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad ambiental en un contexto global de incertidumbre y transformaciones aceleradas.





# El debate latinoamericano sobre el «desarrollo» y las lecciones aprendidas para aspirar a una Costa Rica más próspera, sostenible, inclusiva y solidaria

Henry Mora Jiménez

## Introducción

En este capítulo se realiza un recorrido sucinto por el debate latinoamericano sobre el “desarrollo”, desde sus orígenes en 1949 con la creación de la Cepal (con algunos antecedentes relevantes), hasta su abierto cuestionamiento en diversas corrientes actuales en torno al “post desarrollo” y el buen vivir (Ojeda y Villareal, 2020). Con los insumos recopilados, al final del ensayo y a manera de conclusión se hace un breve recuento de las lecciones aprendidas que deben tenerse en cuenta si se busca un acercamiento a las aspiraciones que, como país, se tiene de una sociedad más próspera, inclusiva y solidaria. El artículo es exclusivamente divulgativo, y no pretende ninguna cuota de originalidad más allá de la selección, la organización y el comentario de los materiales seleccionados.

## Las raíces del dualismo “desarrollo/subdesarrollo” y sus críticas tempranas en América Latina: capitalismo, subdesarrollo y dependencia

*De la ideología del progreso al mito del crecimiento ad infinitum*

El término “ideología” puede entenderse como un marco categorial pre o meta científico, o como sinónimo de “falsa conciencia”, según Marx (1976). En la tradición Occidental, el “progreso”, en cuanto ideología, se ha visualizado como un constante perfeccionamiento de la actuación humana y sus resultados (Trejo, 2008). Desde la Antigüedad Clásica hasta la Revolución Industrial, esta idea se aplicó a las esferas





económica, técnica y científica. En particular, el capitalismo occidental se consideró como un modelo universal a seguir, impulsado por la razón, la ciencia y la tecnología, lo que contribuyó a legitimar el orden socioeconómico imperante desde la Ilustración.

A pesar de las críticas iniciales de destacados intelectuales como Polanyi, Illich y Mészáros, la concepción que postula un crecimiento y desarrollo económico *ad infinitum* sigue siendo predominante en el mundo contemporáneo, y se ha revestido de un aura “científica” en diversas teorías económicas. Sin embargo, la ilusión de un crecimiento indefinido y lineal en un planeta finito comenzó a cuestionarse en la década de 1970, aunque algunos economistas conservadores la siguen defendiendo.

*El crecimiento como un proceso mecánico de ensamble: las etapas del desarrollo y la modernización como su plataforma*

En las ciencias sociales, la ideología del progreso se consolidó a partir de la transferencia, en muchas ocasiones sin cuestionamiento, de las ideas evolucionistas que surgieron en el ámbito de la biología a mediados del siglo XIX. Posteriormente, durante el siglo XX, esta noción se transformó en la creencia de que el progreso y la evolución económica y social podían lograrse mediante esfuerzos deliberados, incluso planificados, siempre y cuando se basaran en las instituciones adecuadas, específicamente las del capitalismo liberal.

Y es precisamente en este ambiente neo-evolucionista y neo-kaniano en las ciencias sociales, que surge la teoría de la modernización, inspirada en la sociología estadounidense que se constituyó después de la segunda posguerra (especialmente T. Parsons), así como en la economía “secularizada” y pretendidamente libre de valores de Max Weber y la teoría económica neoclásica. La tesis principal de estas teorías, en lo que corresponde al tema principal (el progreso, el desarrollo), es que las distintas sociedades transitan por un proceso de evolución durante el cual las instituciones sociales, consideradas como mecanismos o instrumentos a disposición de la “técnica social”, se hacen cada vez más complejas y eficaces. Además, se instala profundamente la idea de que, por distintas razones históricas y de idiosincrasia cultural, unas sociedades avanzan con más rapidez que otras, especialmente en cuanto a su desarrollo científico-tecnológico.

Las ideas y teorías dominantes a mediados del siglo XX suponían también que, para lograr que las sociedades menos avanzadas (“atrasa-





das”, “subdesarrolladas”) en los campos sociales, económicos y culturales llegaran a ser similares a las “desarrolladas”, pueden y deben pasar, en forma acelerada, consciente y deliberada (con el liderazgo de su élite gobernante), por una transición similar de “etapas de desarrollo”, emulando aquellas etapas que supuestamente atravesaron los países más evolucionados o desarrollados del presente. El sociólogo italiano radicado en Argentina Gino Germani (1911-1979), se considera el principal representante de esta corriente de pensamiento en América Latina, y tuvo una prolífica producción intelectual durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado.

En estrecha concordancia con las tesis modernizadoras y funcionalistas (recuérdese los aportes de M. Weber y T. Parsons), el historiador estadounidense Walt Rostow (1961), propuso a principios de la década de los años sesenta su teoría de las “etapas del desarrollo”, intentando integrar los aspectos sociológicos, políticos, institucionales, culturales e históricos en general que, a su juicio, favorecían el crecimiento económico; privilegiando: i) una mayor propensión a ahorrar e invertir, ii) un pujante espíritu de iniciativa privada y, iii) una decidida apuesta por el avance tecnológico, entre otros motores.

Según su enfoque, el desarrollo económico sigue una secuencia de fases, cada una con características específicas: a) sociedad tradicional, b) condiciones previas al impulso inicial, c) impulso inicial o despegue, d) marcha hacia la madurez, e) era del alto consumo masivo. Así, el desarrollo se concibió como un proceso de ensamble y evolución de los distintos factores adecuados.

Este modelo se caracteriza por un esquematismo casi caricaturesco. Presenta el estado de desarrollo económico alcanzado por Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial a la vez como objetivo posible y como modelo a replicar. Asimismo, considera que las revoluciones agrícola e industrial seguidas por Inglaterra entre los siglos XVI y XVIII deben y pueden reproducirse en otras partes. Esto significa no tener en cuenta la historia concreta de los demás países; incluso la de los mismos países europeos que se resistieron con éxito a convertirse en “periferia” de la industrialización inglesa. Hoy queda claro que no hay nada que obligue a que cada país tenga que pasar por las cinco etapas descritas por Rostow (u otras similares), ni puede defenderse el finalismo teleológico que lo sustenta.

Aun así, variantes de esta teoría, con las modificaciones del caso, siguen presentes y son parte esencial del arsenal teórico de organismos





internacionales como el Banco Mundial, al momento de sugerir o imponer sus estrategias de desarrollo al mundo “en vías de desarrollo” (Bustelo, 1994). Las etapas no son necesariamente las mismas, pero la lógica evolucionista finalista se mantiene.

*El “subdesarrollo” capitalista visto como “atraso”*

No es necesario detenerse mucho a analizar las economías de América Latina para darse cuenta de que las mismas ostentan, como apuntó la Cepal desde sus inicios (Rodríguez, 1986: 248-253), una pronunciada heterogeneidad estructural, lo que se expresa en una alta segmentación en muchos campos económicos, sociales y espaciales: en los mercados de trabajo (desempleo estructural), en la productividad en los niveles sectoriales y subsectoriales, en abismales diferencias regionales al interior de los mismos países, en desigualdades sociales, étnicas y de género, etc.

Semejante “dualismo”, como fue inicialmente denominado, es uno de los conceptos más antiguos de la “economía del desarrollo”, y se refiere a una diferencia profunda entre el modo capitalista y moderno de organización económica que predominaba en Occidente y los modos precapitalistas y tradicionales que persistían en las entonces llamadas “zonas subdesarrolladas”. Aunque los procesos de industrialización ya habían surgido en las sociedades subdesarrolladas, no parecía probable que pudiera transformar profundamente toda la estructura económica y social de estas sociedades. Eran economías de “enclave”, la expresión más cruda del dualismo.

Rápidamente se impuso la interpretación del subdesarrollo capitalista como “atraso”, concepto a la vez simple y reduccionista, ya que consiste en negar la existencia de una diferencia cualitativa o “estructural” entre “desarrollo” y “subdesarrollo”, tal como estos términos eran concebidos en la segunda mitad del siglo XX. Aparece en todas las teorías sociales que se alimentaban de la ideología del progreso, por lo tanto, lo mismo en la teoría liberal-capitalista —como la de Rostow—, como en el marxismo ortodoxo (tesis del subdesarrollo por la coexistencia de distintos modos de producción). No obstante, esta concepción es ampliamente criticada por dos importantes tradiciones del pensamiento social latinoamericano, el estructuralismo cepalino y los distintos enfoques de la dependencia.





*Las críticas estructuralistas y de los enfoques de la dependencia: sus aportes y limitaciones*

En 1949, Raúl Prebisch formuló la base de la propuesta cepalina en su influyente artículo *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. En este documento, Prebisch introdujo la clásica división del sistema económico mundial en centro y periferia. El centro representaba las economías donde se establecieron primero las técnicas capitalistas de producción, mientras que la periferia quedaba rezagada en términos tecnológicos y organizativos.

Prebisch argumentó que el comercio internacional operaba de manera diferente a lo previsto por la teoría clásica. Solo en el centro se observaba un aumento sostenido de la productividad, mientras que las economías periféricas enfrentaban limitaciones estructurales y no se beneficiaban plenamente del progreso técnico. La periferia se especializaba en la producción y exportación de materias primas, mientras que el centro lo hacía en bienes industriales de alto valor agregado (Beteta y Moreno-Brid, 2012).

Sin embargo, como ha explicado Octavio Rodríguez, es equivocado limitar la distinción entre centro y periferia, solo al patrón de intercambio internacional mencionado. Esa dicotomía “se asienta en una diversidad básica de sus estructuras productivas: la especialización y heterogeneidad signan la estructura periférica, en contraste con la diversificación y homogeneidad del centro” (Rodríguez, 2006: 57).

A los aportes de R. Prebisch se sumó el esfuerzo de otros autores como Anibal Pinto, Celso Furtado, Juan Noyola, y Hans Singer. En resumen, a partir de conceptos claves como la noción centro-periferia y el deterioro en los términos de intercambio, Prebisch y sus más cercanos colaboradores en la Cepal inauguraron una reflexión de vital significación (aunque no carecía de antecedentes), al menos en los siguientes puntos:

- i. En las relaciones económicas y comerciales entre naciones existen mecanismos que posibilitan la transferencia de una parte de la riqueza producida de la periferia al centro.
- ii. Esta transferencia es posible porque existen dinámicas estructurales diferenciadas en el centro y en la periferia, más allá de los factores coyunturales que pueden agravarlas.





*iii.* Esto plantea la necesidad de escudriñar los elementos y engranajes internos de las economías de América Latina, como la estructura de las clases sociales y las relaciones de poder; a fin de comprender la naturaleza de estos procesos. No basta entonces con analizar sólo la contradictoria dinámica del comercio internacional, sino también la estructura y dinámica de las economías nacionales. Ambas claves son fundamentales para entender el subdesarrollo capitalista de la región (Osorio, 2012: 120).

En parte como respuesta, ampliación y radicalización de las tesis estructuralistas, las teorías (enfoques, paradigmas, escuelas, autores) de la Dependencia surgieron en América Latina en los años sesenta y setenta. Su sustrato general se basa en los siguientes postulados:

El subdesarrollo no puede explicarse por la sola dinámica interna de los países “subdesarrollados”, sino que está directamente conectado a la expansión colonial e imperialista de los centros;

Desarrollo y subdesarrollo son dos aspectos diferentes de un mismo proceso, se crean y recrean conjuntamente;

El subdesarrollo, por tanto, no es una etapa en un proceso gradual y seguro hacia el desarrollo, sino la otra cara de una misma moneda;

El fenómeno de la dependencia no se limita a relaciones entre países, sino que también conforma estructuras internas en las sociedades latinoamericanas que recrean el desarrollo desigual entre distintas regiones o territorios (Blomström y Hettne, 1988: 74-75).

No obstante, hay que reconocer las necesarias diferencias entre los autores más destacados de esta corriente: Osvaldo Sunkel, Fernando Henrique Cardoso, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Franz Hinkelammert y Ruy Mauro Marini. Por eso, difícilmente se puede hablar de una “escuela” o “teoría” de la dependencia.

Luego de este brevísimo repaso, se puede ahora bosquejar las críticas más importantes que se han señalado contra ambas corrientes de pensamiento, sin dejar de reconocer sus aportes.

Con respecto al paradigma estructuralista se puede indicar, siguiendo a Osorio (2012, 2003) lo siguiente:

*i.* El fuerte vínculo que mantiene con la teoría “del desarrollo”,





- ii.* Lo anterior no le permite desligarse completamente de la tesis del subdesarrollo como etapa del proceso de desarrollo,
- iii.* El énfasis inicial del estructuralismo en los factores externos que impedirían la apropiación de “los frutos del progreso”,
- iv.* El optimismo casi ingenuo en la posibilidad de un capitalismo maduro y autónomo impulsado por burguesías nacionales progresistas,
- v.* La industrialización (por sustitución de importaciones) como un proceso que resolverá el subdesarrollo,
- vi.* El Estado como supuesta instancia racionalizadora para guiar el desarrollo.

Y con respecto al paradigma de la dependencia, siempre siguiendo a Osorio, pueden señalarse las siguientes falencias:

- i.* Equívocos y lagunas teóricas en el concepto de “super explotación”,
- ii.* Ausencia de estudios que expliquen las diferencias dentro de los países del capitalismo dependiente,
- iii.* Caminos prácticamente cerrados al desarrollo por vía capitalista,
- iv.* Deficiencias en el abordaje de la relación entre economía y política.
- v.* Pero más allá de estas limitaciones, importantes pero puntuales, el desarrollo (por otras vías) se mantenía como una meta alcanzable y en sí misma no cuestionada. Tampoco, por tanto, se cuestionaron sus fundamentos más profundos.





## De los “estudios sobre el desarrollo” a los problemas no resueltos y las promesas incumplidas

### *Pioneros de la economía del desarrollo<sup>1</sup>*

Suelen considerarse cuatro factores básicos que impulsaron el surgimiento de la llamada “economía del desarrollo” (Mora, 2006: 52-55):

- i. Los impresionantes resultados del llamado “Plan Marshall” en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, que parecían dignos de ser emulados para otras regiones,
- ii. El ascenso del pensamiento económico keynesiano y su revolucionaria visión sobre el importante papel del Estado en la economía,
- iii. La consolidación de la antigua URSS y su acelerado (aunque violento) proceso de industrialización y;
- iv. Los amplios movimientos de descolonización en Asia y África durante el siglo XX, y sus anhelos de “desarrollo”.

Pero también debe mencionarse el trabajo de un grupo de destacados economistas por entonces ligados a instituciones internacionales como la ONU y el Banco Mundial. En este contexto el interés por el desarrollo de las llamadas zonas subdesarrolladas se nutrió con un inusual optimismo el cual, sin embargo, no duraría muchos años, con la clara intención de incidir sobre las políticas públicas que lo hicieran posible.

Entre estos economistas se encuentra Paul Rosenstein-Rodan (1902-1985) y su teoría del Gran impulso; Ragnar Nurkse (1907-1959) y su propuesta de una acumulación masiva de capital “originario”; el primer Hirschman (1915-2012) y su propuesta del desarrollo desequilibrado; al segundo Hirschman y su teoría de los encadenamientos, a W.W. Rostow (1916-2003) y su teoría de las etapas del desarrollo.

Estos autores compartieron un optimismo (desmedido en Rostow), basado en la creencia que, con políticas adecuadas y decididamente aplicadas, sería posible el impulso del desarrollo mediante la indus-

<sup>1</sup> *Pioneros del Desarrollo* es el título de un libro editado por Gerarld M. Meier y Dudley Seers en 1984 por la Oxford University Press y publicado en español en 1986 con el auspicio del Banco Mundial. Incluye contribuciones, entre otros, de A. Hirschman, A. Lewis, R. Prebisch, W. W. Singer y J. Tinbergen.





trialización, un papel activo del Gobierno y una “política industrial” de selección de sectores claves. Sin embargo, no advirtieron lo suficiente, a pesar de su crítica contra las “ventajas comparativas”, el papel de las condiciones externas y de los condicionantes sociales y políticas internas, como sí lo señalaron estructuralistas latinoamericanos y, sobre todo, los dependentistas en esta misma región. Se nota también un tratamiento insuficiente sobre las condiciones que harían posible una industrialización exitosa así, por ejemplo ¿en qué condiciones la protección aduanera (eficaz en la industrialización europea y estadounidense), podía realmente impulsar procesos dinámicos de industrialización en el “mundo subdesarrollado” de mediados del siglo xx?

Otro autor europeo considerado más bien heterodoxo y hasta iconoclasta, es el sueco Gunnar Myrdal (1898-1987). En su propuesta, el desarrollo solo es posible mediante reformas institucionales radicales, como la reforma agraria, la lucha contra la corrupción y el reemplazo de las élites políticas dominantes. Myrdal también ve factores positivos potenciales, pero sobre todo advierte sobre los formidables obstáculos que enfrentan los “países de menor desarrollo” en el plano de sus instituciones, esta idea abre el camino para problematizar la “vía al desarrollo” más allá de los procesos propiamente económicos y sociales.

### *La institucionalización del “desarrollo” como un problema de las ciencias sociales*

Hacia finales de los años sesenta, “el desarrollo” ya era un tema de estudio ampliamente aceptado alrededor del mundo. Cursos universitarios, cátedras, especialidades, posgrados, doctorados, institutos de investigación y hasta ministerios de gobierno se dedicaban a esta nueva disciplina y atendían sus respectivas demandas teóricas y de políticas, no solo desde la economía, sino en general desde las ciencias sociales; surgiendo en aquel entonces la “sociología del desarrollo”, con antecedentes tan importantes en América Latina como la obra de José Medina Echavarría (1903-1977); gracias a lo cual el desarrollo económico comenzó a entenderse como desarrollo económico y social.

En América Latina, tras la crisis de los años ochenta, se concebía el desarrollo económico y social como un proceso de crecimiento con capacidad de incluir a toda la población en los beneficios del crecimiento. Se esperaba que esta dinámica económica también respaldara un desarrollo social y político universal, el cual fomentaría la cohesión social





y la gestión de conflictos mediante acuerdos entre diferentes clases y sectores sociales.

Así, desarrollo y Estado de bienestar llegaron a ser considerados una pareja inseparable, aunque se aceptaba con pocas reservas que el fundamento de todo desarrollo social y político no podía ser otro que el crecimiento económico. No pasarían muchos años para evidenciar que esta tesis comenzó a resquebrajarse, primero desde los “límites del crecimiento” y luego, desde la nueva visión del desarrollo humano. Pero antes, las ya reconocidas limitaciones del concepto se trataron de subsanar con nuevos adjetivos y con su respectivo “cinturón protector” (en el lenguaje de Lakatos).

*Estrategias y estilos de desarrollo (los adjetivos del desarrollo se multiplican)*

Desde el punto de vista de las políticas públicas keynesianas que intentaron, por una parte, responder a la crisis de los años ochenta y, por otro lado, aguantar el vendaval neoliberal que siguió a la crisis de la deuda en esa década, el concepto de desarrollo, que ya había sido adjetivado con los términos “económico” y “social”, adquirió nuevos matices. El desarrollo a secas era ciertamente un término ambiguo, prácticamente indefinido (y lo sigue siendo); por lo que debía ser acompañado de adjetivos que dieran cuenta de estrategias más específicas de desarrollo, diferenciadas en sus objetivos inmediatos, aunque con el mismo trasfondo común. Se acuñaron entonces una gran variedad de términos (algunos de ellos muy tempranamente) como desarrollo hacia adentro, desarrollo hacia afuera, desarrollo auto-centrado, desarrollo desde abajo, desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo rural, desarrollo endógeno, desarrollo integrado, etc. Lo anterior se unió a los señalamientos anteriores sobre sus condicionantes sociales, políticos, institucionales, culturales e incluso religiosos.

Así, diseñar e implementar “estrategias de desarrollo” representó un esfuerzo por delimitar la teoría o el enfoque general del desarrollo a las distintas especificidades de tiempo, espacio, método y estrategia de los distintos países, pero sin cuestionar el sentido y la orientación general del desarrollo, que permaneció como la referencia conceptual indiscutida.

En América Latina, se debatió sobre los “estilos de desarrollo” como una forma más práctica y política de operacionalizar el concepto de desarrollo. Estos estilos, acuñados por la literatura de la Cepal en la década-





da de los setenta, reconocen peculiaridades en la organización económica y social de los países latinoamericanos que no pueden explicarse mediante una idea abstracta de desarrollo.

Jorge Graciarena propuso comprender un determinado estilo de desarrollo como “la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado” (Graciarena, 1976: 186).

Esa “modalidad concreta” estaría determinada, entre otras cosas, por los conflictos entre grupos orientados por diversos intereses de clase, por lo cual el estilo de desarrollo sería “un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías” (Graciarena, 1976: 189).

Los estilos de desarrollo se enfocaban en identificar las relaciones sociales que explican las crisis recurrentes en los países de la región, a pesar del crecimiento económico. Estos países enfrentan desafíos para equilibrar estructuras productivas eficientes, se insertan de manera subordinada o dependiente en la economía mundial y presentan grandes desigualdades en la distribución de ingresos y riqueza. En suma, ¿por qué subsiste el mal desarrollo de los países latinoamericanos? Estrategias y estilos de desarrollo son, por tanto, intentos de concretar y operacionalizar la idea abstracta de desarrollo, opción que, a final de cuentas, se aferraba al término original sin cuestionarlo en su fundamento, esto es, el mismo proceso y concepto de crecimiento.

*Los problemas teóricos no resueltos y la multiplicación de “otros desarrollos”*

Con respecto al estructuralismo latinoamericano, y dado el objeto de este capítulo introductorio, se puede señalar a continuación, según Osorio, algunos de los problemas teóricos del subdesarrollo capitalista no se lograron resolver (Osorio, 2003: 142-146):

- i. El sistema mundial capitalista: el “sistema mundial” y sus repercusiones en los complejos procesos que generan, por un lado, países centrales y, por otra parte, países periféricos no adquirió un rol principal, cumpliendo solo un rol secundario en el análisis.





El sistema-mundo aparece predominantemente como un marco heurístico.

- ii.* Individualismo metodológico: la ausencia de la noción de sistema mundial (o sistema-mundo) capitalista y de las categorías que expliquen la compleja red de relaciones entre las distintas naciones y regiones no es una falencia casual. Cierta individualismo metodológico subyace a las tesis estructuralistas, a pesar de que las estructuras obviamente sí tienen un papel importante.
- iii.* Un enfoque endogenista: en el contexto de las relaciones entre naciones, el énfasis se puso en la caracterización de los elementos internos que hicieron del capitalismo europeo un producto histórico de gran dinamismo, en gran medida anterior a las conquistas, los saqueos y el comercio colonial. La preocupación se centró en identificar el “núcleo endógeno” que haría posible el despegue, aunque no en el sentido mecanicista de Rostow. Las causas del subdesarrollo se encontrarían en los factores internos que impiden desplegar este núcleo endógeno asediado por múltiples obstáculos.
- iv.* Una camuflada reedición de las teorías de la modernización: permanece en la sombra uno de los mayores problemas de las teorías de la modernización en sus análisis económicos y sociológicos, esto es, su ahistoricidad y su formalismo. Los países desarrollados cumplieron determinadas etapas, las cuales son también ineludibles para los países subdesarrollados, si quieren aproximarse a los exitosos resultados de los primeros.
- v.* Un recetario formal: el neoestructuralismo, surgido a partir de los años noventa, propone nuevas medidas para el desarrollo. Sin embargo, no responde por qué algunas transformaciones estructurales ocurrieron exitosamente en ciertas regiones y no en otras. Específicamente, ¿por qué las revoluciones burguesas europeas no tuvieron un impacto similar en América Latina?
- vi.* Un Estado sobredimensionado en sus capacidades transformadoras: En la perspectiva estructuralista y neoestructuralista, el Estado desempeña un papel crucial como catalizador de las energías sociales para el desarrollo. Sin embargo, no se trata de cualquier Estado, sino de uno con una administración altamente





profesionalizada, visión de “Estado-nación”, responsabilidad colectiva y amplia autonomía frente a las fluctuaciones políticas. Nuevamente se idealiza un determinado rasgo del “capitalismo desarrollado” y se enfatiza en la descripción de los obstáculos de todo tipo que impiden un accionar similar en América Latina. El problema del subdesarrollo es el cúmulo de “obstáculos para la transformación de América Latina” (Véliz, 1976).<sup>2</sup>

*Con respecto a la teoría de la dependencia*

Desde una perspectiva semejante, y siempre siguiendo a Osorio (2012) se pueden puntualizar algunas críticas al enfoque o paradigma de la dependencia, sin por ello dejar de reconocer los aportes de sus diversos autores previamente señalados.

- i. El concepto de “superexplotación”: la superexplotación de la fuerza de trabajo es un recurso al cual el capitalismo puede recurrir siempre y cuando las condiciones se lo permitan, de esto no hay ninguna duda. Pero una explotación que viole permanentemente la determinación del valor de la fuerza de trabajo (Marx) y que repose sistemáticamente en el desgaste, agotamiento y sustitución de la fuerza de trabajo tienen un problema por esclarecer ¿se trata realmente de “súper-explotación”, o es la determinación de un valor de por sí extremadamente bajo? La explicación puede presentar el problema de no poder explicar la reproducción social del sistema a largo plazo, a menos que este disponga de una población sobrante o excedentaria prácticamente ilimitada, que bien puede ser el caso cuando se dispone de un flujo migratorio constante.
- ii. La complejidad del sistema mundo: hablar de centros y periferias, sin analizar la complejidad de las diversas regiones, pero principalmente la evolución dinámica de las mismas es una abstracción útil para la crítica del “desarrollismo”, no obstante, dificulta enormemente la comprensión de la cambiante dinámica histórica, como recientemente lo demuestra la emergencia disruptiva de China en la economía mundial. No se habla aquí de la distinción

---

2 *Obstáculos para la transformación de América Latina* es el título de una notable obra publicada a finales de los años 60 bajo la coordinación de Claudio Véliz y que incluye aportes, entre otros, de Celso Furtado, Helio Jaguaribe y Osvaldo Sunkel. Entre los obstáculos se enfatizan aquellos de naturaleza política.





entre países periféricos y semi periféricos, sino de la ausencia de las coordenadas conceptuales que permitan a la vez criticar la teoría de las ventajas comparativas y ofrecer un marco conceptual capte el cambiante “desarrollo capitalista desigual” ¿Por qué algunas zonas periféricas se «desarrollaron» y otras (como América Latina) no? A finales del siglo XVIII existían una multitud de zonas periféricas que, no obstante, llegaron a ostentar un alto desarrollo capitalista, como Australia o Nueva Zelanda, aunque el caso más paradigmático es Estados Unidos, colonia de Inglaterra hasta 1776, pero que llegó a convertirse siglo y medio después en la primera potencia mundial económica y militar. La “condición periférica” no conduce necesariamente al subdesarrollo capitalista ni a la dependencia, como bajo otras condiciones lo mostraron, ya en el siglo XX, Corea del Sur y (la República de China en) Taiwán. El enfoque de la dependencia no explica estos resultados tan dispares. El caso especial de América Latina muestra la no existencia de un proceso general y determinístico que conduzca de la dependencia al desarrollo.

### *Promesas incumplidas y nuevos problemas: el mal desarrollo*

Koldo Unceta ha señalado cuatro dimensiones de las promesas desarrollistas que, o no se vieron respaldadas por la realidad o que, incluso, significaron nuevos desafíos que trajo consigo el desarrollo.

(...) algunos estudios evidenciaron que no sólo no habían disminuido las grandes diferencias internas en muchos países, sino que estas habían aumentado notablemente a escala internacional. Si el subdesarrollo se expresaba y se medía fundamentalmente en términos de un menor ingreso per cápita respecto a los países considerados desarrollados, y si el objetivo de las políticas de desarrollo era el cierre de la “brecha Norte-Sur” a través del crecimiento, entonces el fracaso había sido clamoroso (Unceta, 2009: 8).

A los problemas señalados de la pobreza y las grandes desigualdades, en los años sesenta del siglo XX se reconoció también un deterioro progresivo del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. Aunque algunos científicos ya habían señalado estos problemas, la publicación de *Los límites del Crecimiento* (Meadows *et al.*, 1972) generó un impacto significativo y una mayor conciencia sobre esta cuestión. Pero muchas de las advertencias iniciales fueron ignoradas y ridiculizadas





por la economía ortodoxa (Jacobs y Likaj, 2022). “A medio y largo plazo, los problemas advertidos eran aún de mayor calado: agotamiento paulatino de los recursos, pérdida de biodiversidad, desequilibrios ecológicos locales y globales, y alteraciones graves en el clima” (Unceta, 2009: 12).

No pasó mucho tiempo para que se confirmaran estos temores, y en el año 2000 una histórica declaración de Naciones Unidas señalaría que:

(...) no debemos escatimar esfuerzos para liberar a toda la humanidad, y sobre todo a nuestra descendencia, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente echado a perder por las actividades humanas, y cuyos recursos ya no serán suficientes para sus necesidades (Naciones Unidas, 2000, objetivo 7, punto 21).

De tal manera, si en lo inmediato algunos aspectos del modelo de desarrollo generaban problemas para el bienestar de la población, expresados en enfermedades asociadas a la contaminación o al ruido, y en nuevas patologías derivadas del modo de vida propio de las grandes urbes, en el medio y largo plazo dicho modelo ponía en riesgo la propia supervivencia de la humanidad. Se trataba, además, de un conjunto de elementos que planteaban dificultades prácticamente insuperables para una economía del desarrollo cuyo enfoque productivista y cuya metodología más bien mecanicista resultaban claramente limitados (Unceta, 2009: 12).

En los años setenta, se hizo evidente otro desafío importante: el desarrollo llevado a cabo durante la posguerra no logró incluir de manera equitativa a las mujeres en el ideal desarrollista ni avanzar hacia una mayor equidad de género. Este sesgo masculino incluso se manifestó en la educación primaria, donde los niños fueron escolarizados antes que las niñas, ampliando en algunos países la brecha educativa y cultural entre ambos sexos. Esto ponía en evidencia el fracaso del desarrollo al no proporcionar un mayor bienestar a las mujeres y al marginarlas en el proceso, al menos en los países de menor desarrollo.

Finalmente, el crecimiento económico no siempre se tradujo en más libertades y derechos humanos. Algunos regímenes autoritarios incluso justificaron restricciones de libertades en nombre del desarrollo y del “libre mercado”, como ocurrió en América Latina con las dictaduras militares autollamadas de “seguridad nacional”.

En resumen, el modelo de desarrollo concebido tras la Segunda Guerra Mundial fracasó en gran medida, al no ser inclusivo, generar grandes costos sociales y humanos, restringir derechos y provocar o aumentar los desequilibrios ambientales y de género.

Ante esta realidad, autores como Samir Amin (Amin, 1990) acuñaron el término “mal-desarrollo” para describir fracasos sistémicos y no





simples “anomalías” que afectan tanto a países desarrollados como subdesarrollados. Este concepto va más allá del “subdesarrollo”, abarcando problemas que disminuyen la satisfacción de las necesidades humanas y bloquean las oportunidades del “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

### **La “década perdida”, los ajustes estructurales y la crisis de la teoría del desarrollo**

*La crisis capitalista de mediados de los 70 y la década perdida en América Latina*

A inicios de los años setenta, buena parte de la teoría crítica latinoamericana aún compartía la opinión generalmente aceptada de que el crecimiento económico podía ser considerado como un motor capaz de generar una dinámica envolvente de desarrollo para la sociedad entera, aunque no llevara automáticamente al pleno empleo ni a la cohesión social. Pero el fundamento económico que la sustentaba era claro: la producción de un excedente económico a nivel ampliado (reproducción ampliada) haría posible financiar la cohesión y la integración social a partir de políticas y alianzas sociales adecuadas, controlando lo más posible los poderes monopólicos y oligárquicos.

Keynesianos y críticos sociales confiaban en que el ahorro “de hoy”, en un caso, o el excedente económico, en el otro, eran la base para la inversión y los empleos “de mañana”, siempre que se pudieran minimizar fenómenos adversos como la dependencia tecnológica, la escasa industrialización y la transferencia de excedentes a los centros capitalistas. Así, la política económica fue transformada en políticas de fomento del crecimiento económico, cuyo resultado, complementada con medidas de política social, lograría la integración de todos en la vida social.

Sin embargo, a partir de las dos crisis del petróleo y de la recesión internacional de 1974-75, el reinado del keynesianismo llegó a su fin, y con ello progresiva, pero rápidamente, el inicio de la crisis del Estado de bienestar y sus políticas correspondientes.

La crisis de la deuda en los años setenta provocó una década de ajustes económicos y la reorientación de la economía hacia la generación de excedentes comerciales. El enfoque cambió hacia el crecimiento impulsado por la apertura comercial, las exportaciones y la inversión extranjera, dejando en un plano muy secundario el concepto de desarrollo nacional.





*El desarrollo en capilla ardiente: crisis, estabilización y ajustes estructurales*

Durante la crisis, los países de la región tomaron medidas para estabilizar los desequilibrios macroeconómicos y, muy especialmente, para reducir la inflación. Entre las más importantes se puede mencionar:

- i.* Una estricta disciplina fiscal (no siempre lograda dadas las restricciones externas).
- ii.* Una política monetaria restrictiva, ya fuese controlando el crédito, la base monetaria o las tasas de interés.
- iii.* Disminución de la importancia del Estado, muy presente en América Latina en décadas anteriores, en favor del mercado y la gran empresa privada.
- iv.* Desregulación y privatización de las empresas del Estado con el supuesto fin de impulsar una mayor competencia.
- v.* Reducciones unilaterales en los aranceles y eliminación de barreras al comercio.
- vi.* Apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.
- vii.* Políticas de “flexibilidad laboral” que en muchos casos hicieron retroceder derechos laborales previamente logrados.

Pero estas fueron medidas de emergencia para “estabilizar” las economías, luego de lo cual fueron puestas en marcha las denominadas “reformas estructurales” De estas últimas, las que tendrían mayor impacto en la estructura productiva y en el desplazamiento de los bloques de poder fueron básicamente cuatro:

- i.* la desregulación y liberalización financiera,
- ii.* la privatización de activos públicos,
- iii.* la apertura unilateral al capital comercial (desarancelización) y financiero internacional (apertura de la cuenta de capitales) y,
- iv.* la llamada flexibilización de los mercados de trabajo.





En su conjunto, estas políticas neoliberales prepararon el terreno para la transnacionalización de las economías de América Latina, estrategia propia de la era de globalización.

*El crecimiento guiado por la inversión extranjera. De la internacionalización a la transnacionalización*

Las reformas que se ensayaron tenían el objetivo expreso de lograr un “crecimiento hacia afuera” en contraste con el anterior modelo de “crecimiento hacia adentro” de la industria de sustitución de importaciones.

Las políticas internas, en contraposición al consenso de posguerra, se consideraron la causa principal de los problemas de desarrollo en la región. La idea de eliminar las “distorsiones” a la competitividad y al crecimiento pasaron a dominar las políticas económicas desde principios de los años 90. El anhelado crecimiento se basaba ahora en una estrategia de internacionalización y transnacionalización de las economías, un rasgo propio del neoliberalismo, y tendría repercusiones hasta entrado el siglo XXI. Atrás quedaron los análisis sobre el papel de los intereses extranjeros en la región, de los flujos de capital desestabilizadores, del deterioro de los términos del intercambio y de las consecuencias de la dependencia, ahora transformada en “interdependencia”.

Las reformas impulsadas durante los últimos veinte años del siglo XX, sin duda modificaron la estructura productiva de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Entonces, consumado el colapso del eje soviético, y siendo ya innecesario el “capitalismo con rostro humano” de la posguerra, a los ajustes estructurales siguió la época de los tratados de libre comercio, impulsados en la región por los Estados Unidos, aunque el fracaso del ALCA impidió una dominación total, al tiempo que los funestos resultados del neoliberalismo y un repunte del precio de algunas materias primas estratégicas para varios países de la región impulsaron lo que se llegó a conocer como el “ciclo progresista” (Cálix, 2017).

*La crisis de la teoría del “desarrollo nacional”: el Consenso de Washington*

Para cerrar este apartado, se debe mencionar el bloque de medidas que se impondrían en menor o mayor medida y con diversos resultados, bajo la égida del Consenso de Washington (Williamson, 1990), impulsadas por Estados Unidos con la finalidad de promover un cambio radical





en la política económica de los países latinoamericanos. La aplicación de esos diez instrumentos en la política económica marcó esta nueva línea del modelo económico neoliberal. Con mayor o menor grado serían las directrices que se exigirían en adelante a las naciones y que debían guiar la solución de la crisis de la década perdida. Los puntos básicos fueron los siguientes, prácticamente idénticos a las medidas recomendadas por el Banco Mundial (Martínez y Soto, 2012: 46-48):

- i. Estricta disciplina fiscal.
- ii. Reorientación del gasto público a áreas de educación y salud “básicas”.
- iii. Reforma tributaria centrada en alcanzar bases amplias de contribuyentes con impuestos moderados y simplificados.
- iv. Desregulación financiera y tasas de interés dictadas por el mercado.
- v. Tipo de cambio competitivo y regido por el mercado.
- vi. Libre comercio entre naciones.
- vii. Apertura a la inversión extranjera directa.
- viii. Privatización de empresas públicas.
- ix. Desregulación de los mercados.
- x. Seguridad de los derechos de propiedad.

Dicho “consenso” puso punto final a casi cincuenta años de búsqueda del desarrollo nacional y pretendió dejar en manos del mercado la solución de los inacabables problemas del desarrollo, al tiempo que surgían voces de reformulación del desarrollo desde una perspectiva más humana.

### *El desarrollismo progresista*

La llegada al poder político en la primera década del siglo XXI de agrupaciones progresistas y de izquierda, especialmente en América del Sur, no solo generó nuevas esperanzas de bienestar social, también avivó el debate sobre el desarrollo. Los nuevos gobiernos intentaron llevar adelante agendas transformadoras claramente inspiradas (nuevamente) en el desarrollo:





- i. Políticas redistributivas,
- ii. Nacionalizaciones de sectores extractivos,
- iii. Fomento de la política social,
- iv. Intentos de política industrial y de transformación de la matriz productiva, entre otras.

Sin embargo, los grandes poderes económicos y fácticos apenas fueron tocados, quizás con la excepción de la Venezuela de Hugo Chávez. Además, estos gobiernos, aunque diseñaron políticas de transformación productiva, en la práctica se impuso el “ciclo extractivista” impulsado por los altos precios de materias primas de exportación, al grado que a estos gobiernos se les señaló impulsar una nueva re-primarización de la estructura productiva y exportadora (Acosta, 2020: 19-22).

*La antesala del “desarrollo humano”: ética del desarrollo (Goulet), desarrollo a escala humana (Max-Neef) y desarrollo como libertad (Sen)*

La crisis del desarrollo y de la teoría del desarrollo provocadas por la globalización y el neoliberalismo también sirvieron de acicate para nuevas propuestas, tanto desde el neoestructuralismo de la Cepal (Sunkel, 1991) como desde autores destacados y otras instancias de las Naciones Unidas. Desde la ética del desarrollo de Denis Goulet hasta El desarrollo como libertad de Amartya Sen, pasando por Desarrollo a Escala Humana de Max-Neef y las diversas versiones del nuevo desarrollismo de la Cepal (Cepal, 2022); estas nuevas contribuciones no se limitarían a un estatus académico, e influyeron decisivamente en los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD y en toda una diversidad de índices de bienestar que hasta hoy se publican periódicamente a nivel mundial.

La ética del desarrollo de Denis Goulet (1999) es una propuesta que busca contrarrestar el formalismo y la abstracción de las éticas deontológicas. Se basa en categorías éticas históricas para abordar los problemas surgidos por la implementación de las estrategias de desarrollo.

Manfred Max-Neef, economista chileno, exploró a lo largo de su vida alternativas al desarrollo. Su propuesta de “Desarrollo a Escala Humana” (Max-Neef *et al.*, 1986) se encuentra a medio camino entre una alternativa de desarrollo y una alternativa al desarrollo. Desta-





ca la persona humana como sujeto, no como objeto, y propone nuevos fundamentos como las necesidades humanas, la autodependencia y las articulaciones orgánicas.

El enfoque de Amartya Sen sobre el desarrollo como libertad (Sen, 1999) ha tenido un profundo impacto a nivel académico y político. Reconoce que el ingreso y los recursos son importantes, pero no suficientes para garantizar la verdadera libertad. Sen insta a mirar más allá de los medios y a tomar en cuenta la capacidad de elegir y de lograr objetivos como el verdadero indicador de desarrollo (enfoque de las capacidades). Este cambio de perspectiva, del crecimiento económico a la libertad, es ciertamente esencial para una sociedad más justa y equitativa.

### **Trabajo y “desarrollo”: de los avances del Estado desarrollista a los desafíos actuales y del futuro del trabajo**

*Estado desarrollista: segmentación, integración, derechos laborales y previsión social*

Durante el período de 1950 a 1980, América Latina experimentó avances significativos, aunque muy diferenciados en procura de desarrollar un Estado de bienestar o Estado social. A continuación, se repasan algunos de estos avances durante este período para ciertos temas de interés.

- i.* Con respecto a la segmentación de los mercados de trabajo: en términos de segmentación laboral, la región enfrentó y sigue enfrentando enormes desafíos estructurales. Para el periodo 1950-1980 se lograron mejoras en algunos países, aunque la marcada heterogeneidad estructural, las diferencias intersectoriales de productividad, la alta informalidad y la escasa protección social para trabajadores y sus familias siguen siendo la norma.
- ii.* Con respecto a la integración social: durante este período, se implementaron políticas para mejorar la integración social, promoviendo programas de educación, salud y, en menor medida, vivienda, que buscaban reducir las desigualdades y fortalecer la cohesión social. Sin embargo, la alta desigualdad persiste en casi todos los países, y la distribución de los beneficios del crecimiento suele ser poco equitativa.





- iii.* Con respecto a los derechos laborales: se registraron avances en la protección de los derechos laborales gracias a la promulgación de leyes que buscaban garantizar o procurar condiciones de trabajo más justas, como la limitación de la jornada laboral, el derecho a la sindicalización y la negociación colectiva. Sin embargo, la aplicación efectiva de estas leyes chocó a menudo con el contexto económico, político e institucional de cada país, limitando su aplicación.
- iv.* Con respecto a la previsión social: durante el período, se fortalecieron los sistemas de previsión social, anteriormente casi inexistentes. Se crearon o ampliaron programas de pensiones, seguro de salud y protección contra riesgos laborales. Pero la cobertura nunca fue universal y muchos trabajadores (incluso la mayoría en muchos países) siguen sin tener acceso a sistemas de seguridad y previsión social adecuados.

#### *Crisis de los 80: flexibilización y precarización*

Las crisis de la deuda y los consiguientes programas de estabilización y ajustes estructurales borraron muchos de los logros sociales y laborales del periodo anterior, ocurriendo un marcado deterioro de las condiciones laborales.

Durante el periodo 1980 - 1990 América Latina experimentó un grave deterioro en las condiciones salariales y laborales. Las reformas económicas, en muchos casos implementadas bajo dictaduras militares, se centraron en la apertura y desregulación de los mercados internos, así como en la reducción de la intervención estatal. Esto condujo a la flexibilización y desregulación de las condiciones de trabajo, lo que afectó negativamente a la clase trabajadora.

#### *Nuevas estrategias de desarrollo: productividad, innovación y empleos verdes*

A partir de la década de los 90 América Latina intentó reencausar su “estilo de desarrollo”, aunque ahora muchas veces bajo la égida de los organismos financieros internacionales, como el FMI o el Banco Mundial. Incluso la Cepal modificó y actualizó su otrora enfoque estructural-





lista en términos de un “neo-estructuralismo latinoamericano”. Ambos factores alteraron también la agenda de desarrollo enfatizando nuevos temas como los siguientes:

- i.* Innovación verde: los países de América Latina ahora promueven (en teoría) la innovación verde, que se enfoca en desarrollar tecnologías y prácticas más sostenibles para abordar los desafíos ambientales. Esto incluye la investigación y desarrollo de soluciones que reduzcan la huella ecológica, como energías renovables, tecnologías limpias y procesos de producción más eficientes.
- ii.* Estrategias para la transformación verde: en concordancia con lo anterior, también se están adoptando estrategias específicas para la transformación hacia un modelo de desarrollo más sustentable. Estas estrategias abarcan áreas como la agricultura y sistemas de alimentos sostenibles, las energías renovables y la economía del cuidado. También incluyen estrategias más amplias como la “transformación social ecológica”.
- iii.* Empleos verdes: se busca fomentar sectores estratégicos que generen empleos de calidad y estén alineados con la sostenibilidad. Los llamados “empleos verdes” incluyen trabajos relacionados con energías renovables, conservación del medio ambiente, agricultura sostenible y tecnologías limpias.

*Nuevos desafíos: migración (fuga de cerebros), el futuro del trabajo, reducción y redistribución de la jornada laboral*

En las últimas tres décadas, muchos países de América Latina han aumentado sus flujos migratorios hacia Europa y los Estados Unidos, pero también al interior de la región; a la vez que enfrentan nuevos desafíos frente a la revolución tecnológica en curso. En el mundo del trabajo se enfrentan viejos y nuevos desafíos.

- i.* Migración: la región experimenta nuevos flujos migratorios debido a las crisis que han atravesado distintos países. Solo en el caso de Venezuela se ha desplazado a casi 6 millones de personas en la última década. Además, hay una creciente población haitiana que migra hacia América del Sur. También, se observa migración significativa desde el Triángulo Norte de Centroamérica hacia México y Estados Unidos, así como desde Nicaragua hacia Costa Rica.





- ii. Fuga de cerebros: América Latina y el Caribe tienen una alta proporción de profesionales cualificados viviendo en países desarrollados, lo que afecta la generación de conocimiento local y disminuye el reconocimiento de quienes permanecen en la región. Y a pesar de políticas de incentivos, la fuga de cerebros persiste y la retención de talento se vuelve más desafiante.
- iii. Futuro del trabajo: la pandemia del Covid-19 ha transformado la manera de trabajar. La flexibilidad laboral es ahora una tendencia global, valorada incluso por encima del salario. Pero en América Latina, la flexibilidad se vive de manera diferente debido a la alta informalidad laboral y las regulaciones previas muy limitadas. Algunos países están promoviendo reformas para incluir otros arreglos de trabajo flexible, como el teletrabajo, el banco de horas y la semana comprimida.
- iv. Reducción y redistribución de la jornada laboral: aunque la legislación aún está lejos de las 40 horas semanales recomendadas por la OIT, algunos países han reducido la jornada. Por ejemplo, Ecuador pasó de 44 a 40 horas, Brasil de 48 a 44, Chile de 48 a 45 y luego a 40 horas y Colombia de 48 a 42 horas semanales. Con respecto a la redistribución de la jornada laboral para incorporar y valorar el trabajo de cuidados, el tema aún no termina de salir de los círculos académicos y no se convierte aún en legislación más avanzada.

*Nuevos enfoques: trabajo de cuidados, transformación de las relaciones laborales y de los sistemas de jubilación*

La reevaluación de los paradigmas de desarrollo en América Latina exige incorporar dimensiones sociales y laborales. Este subapartado analiza cómo la integración del trabajo de cuidados, la transformación de las relaciones laborales y la reforma de los sistemas de jubilación son pilares fundamentales para construir modelos genuinamente inclusivos y sostenibles en la región.

- i. Trabajo de Cuidados: hoy en día el trabajo de cuidados es fundamental para el bienestar de la sociedad, pero muy a menudo recae de manera desproporcionada en las mujeres. Algunos enfoques novedosos buscan valorar y reconocer el trabajo de cuidados no





remunerado realizado por las mujeres y en diversos países se aplican encuestas sobre el uso del tiempo. Además, se promueven políticas para redistribuir esta carga y fomentar la participación equitativa de hombres y mujeres en las tareas de cuidado, por ejemplo, las licencias de paternidad.

- ii.* Transformación de las relaciones laborales y productivas: para superar las debilidades estructurales en la región, la Cepal enfatiza que se requiere una transformación productiva con mayor equidad (Weller, 2020). América Latina debe fomentar cadenas de valor regionales y mejorar la productividad en sectores como el farmacéutico, automotriz, energías renovables y agricultura sostenible. La transformación digital y el mercado único digital también podrían impulsar la productividad y las cadenas de valor regionales.
- iii.* Sistemas de Jubilación: los sistemas de pensiones en América Latina siguen enfrentando desafíos financieros y demográficos. Se suele prestar especial atención a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, analizando el gasto público y proyectando los compromisos financieros de los esquemas previsionales. La discusión sobre las jubilaciones es de alto voltaje político y se siguen privilegiando los “cambios paramétricos” más que las reformas estructurales que logren aumentos significativos en productividad, en formalidad laboral y en la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Un tema de reciente incorporación en el debate es la Renta Básica Universal, que vendría a complementar los regímenes de pensiones y a mitigar los altos niveles de pobreza en la región.





## El desarrollo en cuestión: postdesarrollo, decrecimiento, decolonialidad y buen vivir

(...) pese a los serios procesos y profundos debates de crítica y deconstrucción de la noción de desarrollo a partir de las connotaciones evolucionistas, diseccionadoras y eurocéntricas que generalmente carga para pensar las diferentes formas y grados de organización de las sociedades en los tiempos modernos, el concepto de desarrollo se sigue utilizando -sin sustituto equivalente- para pensar el cambio histórico y los *procesos de transformación producidos por el movimiento de las estructuras sociales*, impulsado por fuerzas de diversa índole emergentes de relaciones contradictorias sociales, económicas, políticas y/o culturales. Igualmente, el concepto de desarrollo se utiliza para pensar las *estrategias de dirección de los procesos económicos en particular* y, a través de ellos, de la vida social, política y cultural, hacia determinados objetivos u horizontes políticos que han dado lugar a su adjetivación correspondiente: desarrollo extrovertido, desarrollo endógeno, desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo a escala humana, “otro desarrollo”, etc. (Farah y Wanderly, 2011: 9).

La cita anterior da cuenta de un problema evidente: si bien el pensamiento crítico latinoamericano invita a cuestionar y ampliar la comprensión del desarrollo, considerando las particularidades históricas, sociales y culturales de la región, y trascendiendo las visiones eurocéntricas y evolucionistas, el uso del concepto “desarrollo” permanece instalado en el ideario social y político latinoamericano. En este apartado se presentan de manera sucinta algunas propuestas que buscan superar este dilema.

### *Post desarrollo: el problema es “el desarrollo”*

Si bien existen múltiples expresiones del desarrollo, la crítica postdesarrollista (Escobar, 2005; Esteva, 2023) busca enfocarse en el sustrato general que fundamenta a todas esas expresiones. No se niega la importancia de enfocar separadamente (al menos para propósitos analíticos) los planos económicos, sociales y territoriales del “desarrollo”, pero el interés de la crítica se centra en los aspectos comunes que entienden el desarrollo como algo definible sin equívocos, posible de realizar y éticamente deseable.

Los críticos de esta corriente aluden al hecho de que los distintos enunciados del desarrollo, en cualquiera de sus variantes, pasan por alto que el capitalismo y sus relaciones de poder en todos los niveles (lo mismo que el socialismo desarrollista) representa el verdadero





problema del “desarrollo”. En primer lugar, porque el mal-desarrollo es congénito al desarrollismo que propone la modernidad y, en segundo lugar, porque para los países mal llamados “subdesarrollados” es imposible repetir el mismo camino de los países hoy altamente industrializados.

Aunque el ideario del postdesarrollo puede parecer una propuesta irrealizable, en realidad es, ante todo, una crítica profunda a mitos arraigados que obliga a repensar los actuales conceptos de desarrollo y modernidad y a sus respectivas prácticas y políticas; y a abrir puertas a otras opciones de transformación social que potencien la sostenibilidad ambiental, la autonomía individual, la diversidad cultural y las economías alternativas.

#### *Visiones desde Europa y Japón: el decrecimiento*

El decrecimiento, también conocido como “descrecimiento”, es un término utilizado para referirse a propuestas políticas, económicas y sociales que ponen en entredicho el paradigma dominante del crecimiento económico (Latouche y Harpagès, 2012; Martínez Alier *et al.*, 2010); y se basa en fuentes diversas como la ecología política, la economía ecológica y la justicia ambiental. Busca reemplazar el enfoque de crecimiento *ad infinitum* y el desarrollo occidental con una sociedad más justa y sostenible. Su estrategia incluye la desmercantilización, la desmaterialización y la descentralización de la producción.

Por otra parte, en su libro, *El Capital en la era del Antropoceno*, el economista japonés Kohei Saito también hace una propuesta decrecentista abiertamente anticapitalista. Luego de criticar el “modo de vida imperial” que prevalece en los países ricos y los límites del keynesianismo ambiental, Saito propone un “comunismo decrecentista” como lo único que puede salvar el mundo. Es un texto rico en análisis y propuestas, algunas puntuales y otras más bien utópicas, que buscan actualizar el legado de Marx y reformular el camino que evite el ecocidio hacia el cual se dirige la humanidad.

#### *Decolonialidad del saber y del poder*

La decolonialidad (Quijano, 2000; Mignolo, 2011) es una corriente crítica que cuestiona las jerarquías del conocimiento y las perspectivas





eurocéntricas, y se lo ha descrito como un abanico de “opciones analíticas y prácticas que se enfrentan y se desvinculan de la [...] matriz colonial del poder” (Mignolo, 2011: xxv).

Los teóricos de esta visión se oponen a la supuesta universalidad del saber y a la superioridad de la cultura occidental, incluyendo las instituciones que perpetúan estas ideas. Además, considera el colonialismo europeo como la base de la modernidad capitalista y del imperialismo. Aníbal Quijano acuñó este término en el contexto sudamericano, destacando su enfoque analítico y práctico para desvincularse de la matriz colonial del poder.

A pesar de su radicalidad (o quizás gracias a esta), las advertencias y los análisis de esta corriente son de enorme relevancia para América Latina, un continente que superó el colonialismo hace más de doscientos años, pero que permanece sometido al saber y al poder eurocéntrico.

### *Feminismo y post desarrollo*

Pensar el feminismo como un saber, como una genealogía, como una propuesta para transformar la vida desde una mirada integral, nos permite dialogar tanto con la academia y los discursos políticos como con las luchas individuales y colectivas de las mujeres para transformar un sistema político, social y económico desigual e injusto. Pero [sic.] sobre todo, nos permite dialogar con un saber producido desde debates latinoamericanos más amplios. En el actual contexto, donde nuestros pueblos, a través de los recientes procesos constituyentes, han propuesto el “vivir bien” o “buen vivir” como un horizonte distinto al paradigma de desarrollo, el feminismo aporta a su construcción, articulando los procesos de descolonización y despatriarcalización (Aguinaga *et al.*, 2011: 57).

Las autoras del texto citado invitan a pensar el feminismo no solo como una lucha por la igualdad de género, sino como un saber profundo y transformador. Al considerarlo como una genealogía, reconocen y valoran su historia y las voces de las mujeres que han contribuido a su evolución. Además, el texto resalta que el feminismo no solo se limita a la academia o los discursos políticos, sino que también se nutre de las luchas individuales y colectivas de las mujeres en su búsqueda de justicia y equidad.

El feminismo crítico recupera la idea de “vivir bien” o “buen vivir” como un horizonte alternativo al paradigma de desarrollo convencional, convirtiéndose en un actor crucial de las luchas emancipatorias, articulando y conduciendo procesos de descolonización y despatriarcalización.





lización. Por tanto, no se trata solo de cambiar las estructuras políticas y económicas, sino también de cuestionar las normas culturales y patriarcales arraigadas.

### *El Buen vivir*

El Buen Vivir o Vivir Bien es una concepción y propuesta arraigada en las culturas indígenas de América del Sur. Se plantea como la posibilidad y urgente necesidad de vivir en armonía con los ritmos ecológicos de la naturaleza, en las relaciones personales y en la convivencia de la comunidad. A diferencia del enfoque “occidental” que prioriza el desarrollo económico a cualquier costo, el Buen Vivir busca una vida en común sostenible y respetuosa con la Madre Tierra.

Vivir Bien o Buen Vivir, es la vida en plenitud. Es saber vivir en armonía y equilibrio, en armonía con los ciclos de la Madre Tierra, del cosmos, de la vida y de la historia, y en equilibrio con toda forma de existencia. Y ese justamente es el camino y el horizonte de la comunidad; implica primero saber vivir y luego convivir. No se puede Vivir Bien si los demás viven mal, o si se daña la Madre Naturaleza. Vivir Bien significa comprender que el deterioro de una especie es el deterioro del conjunto (Ministerio de Relaciones Exteriores. República Plurinacional de Bolivia, 2024: 1).

Esta visión es tanto una reivindicación como una alternativa. Reivindicación, porque desafía el paradigma dominante y propone un estilo de vida diferente, basado en la conexión con la esencia de la vida y los ritmos naturales. Alternativa, porque se fundamenta en aspectos filosóficos, prácticos, experiencias históricas y consideraciones sociales y políticas.

El Buen vivir es una oportunidad para transformar el modelo depredador del “malvivir” occidental y buscar una existencia más armónica con el entorno y en el interior de la comunidad (convivencia).

En ocasiones se ha pretendido convertir el buen vivir en una “estrategia de desarrollo”, pero su fortaleza está más bien en su calidad de mito: es un mito de liberación que contesta a los mitos de dominación de la modernidad, como el mito del progreso o el mito de la mano invisible.

### *Alternativas de desarrollo y alternativas al desarrollo*

Cualquier reforma del capitalismo, sea desde aquellas que lo mantienen intocado a las que buscan hacerlo más humano, más verde o más benévolo, están destinadas al fracaso porque no atacan sus bases de funcionamiento, su institucionaliza-





ción, e incluso la afectividad y la emoción que lo sostiene. El anuncio de reformas o de grandes reinicios disimula su continuidad. Hasta las repetidas crisis son parte de su funcionamiento y a pesar de que éstas alimentan las intenciones de cambio, ninguna logra romper el mito del crecimiento, la naturalización de la propiedad o la prevalencia de la valoración económica (Gudynas, 2020: 52).

Hablar de “alternativas al desarrollo” es cuestionar no solo el modelo de desarrollo vigente, ya que se supone un punto de partida radicalmente distinto para abordar lo que implica la apuesta a favor de propuestas alternativas, no de desarrollo, sino, al mismo desarrollo.

¿Por qué hablar entonces de alternativas al desarrollo? Porque se ha vuelto imperativa una perspectiva crítica y reflexiva sobre los paradigmas tradicionales de desarrollo, ya que el término “desarrollo” a menudo se ha asociado con un enfoque lineal y unidimensional que prioriza el crecimiento económico y la industrialización capitalista. Sin embargo, este enfoque productivista ha demostrado ser insostenible en términos ambientales, sociales y culturales. Ha llevado a la explotación desmedida de recursos naturales, la desigualdad y la pérdida de diversidad cultural. Por lo tanto, hablar de “alternativas al desarrollo” implica cuestionar este modelo y buscar opciones más equitativas y sostenibles.

Además, las “alternativas al desarrollo” reconocen que no existe una única ruta hacia el progreso. En cambio, se consideran múltiples caminos que abordan las necesidades humanas de manera integral. Estas alternativas pueden incluir enfoques como el “buen vivir”, la sostenibilidad, la justicia social, la diversidad cultural y la participación comunitaria.

En América Latina, donde se han propuesto conceptos como el “buen vivir”, el enfoque trasciende al desarrollo económico y busca armonizar con la naturaleza y las culturas locales. Hablar de “alternativas al desarrollo” permite conectar estas ideas con la descolonización y la despatriarcalización, reconociendo la diversidad de saberes y experiencias.

En síntesis, el uso de “alternativas al desarrollo” refleja una visión más amplia y crítica que busca transformar los paradigmas tradicionales hacia un enfoque más humano, sostenible y diverso.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### *Conclusiones generales*

Hoy resulta claro que no existe ninguna “ley histórica” que obligue a que cada país deba pasar por las cinco etapas del desarrollo descritas W.





Rostow (u otras similares), ni puede defenderse el finalismo teleológico que lo sustenta.

El “subdesarrollo” no es esencialmente una condición de “atraso” en un sentido lineal y cuantitativo, ya que esta indisolublemente ligado al sistema jerarquizado de la economía-mundo.

Para superar al menos los rasgos más grotescos del “subdesarrollo” (pobreza extrema, amplias desigualdades, destrucción ambiental, sobre explotación laboral, heterogeneidad estructural, etc.) no es suficiente con analizar solo los problemas derivados del “desarrollo desigual”. También es de especial importancia comprender la estructura social, política e institucional y la dinámica tecnológica de las economías que se interrelacionan a nivel mundial. Ambas claves son fundamentales para entender el subdesarrollo capitalista en América Latina.

La llamada “dependencia” no es un fenómeno que se limite a las relaciones centro-periferia entre países, sino que también instituye estructuras internas en las sociedades latinoamericanas que internamente recrean el desarrollo desigual entre distintas regiones o territorios en cada país.

Sigue siendo una tarea inconclusa estudiar a profundidad las condiciones que harían posible una industrialización exitosa en América Latina. Así, por ejemplo, por qué la protección aduanera (eficaz en la industrialización europea y estadounidense), no pudo impulsar procesos dinámicos de industrialización en el “mundo subdesarrollado” de mediados del siglo xx.

En América Latina, las estrategias y estilos de desarrollo han sido intentos fallidos de concretar y operacionalizar la idea abstracta de desarrollo, opción que, a final de cuentas, se aferra al término original sin cuestionarlo en su fundamento, esto es, el mismo proceso y concepto de “crecimiento sostenido”.

Es una tarea imposible conceptualizar adecuadamente los problemas del desarrollo latinoamericano en ausencia de las coordenadas conceptuales que permitan a la vez criticar la teoría neoclásica de las ventajas comparativas y ofrecer un marco conceptual que capte el cambiante “desarrollo capitalista desigual”, incluyendo la respuesta a la pregunta ¿por qué algunas zonas periféricas se “desarrollaron” y otras (como América Latina) no?

Hay que tomar muy en serio la crítica al desarrollo en términos del “mal desarrollo”. Se trata de un concepto que desgrana y supera la noción de subdesarrollo, y abarca problemas que afectan al sistema mun-





dial en su conjunto y que representan una amenaza para la satisfacción de las necesidades humanas y de las oportunidades reales de la gente.

Aunque el ideario del postdesarrollo puede parecer una propuesta utópica, en realidad es ante todo una crítica profunda que obliga a repensar los actuales conceptos de desarrollo y modernidad y abre puertas a nuevas posibilidades que potencien la sostenibilidad, la autonomía, la igualdad, la diversidad y las economías alternativas.

El “decrecimiento” no es una “moda europea”. Ante todo, aboga por una sociedad socialmente justa y ecológicamente sostenible en la que alguna nueva medida del bienestar social y ambiental reemplace al PIB como indicador de prosperidad. Si bien propone que ciertas actividades de la producción material deben decrecer (las más contaminantes y depredadoras del ambiente), otras, como la economía de los cuidados, podrán y deberán crecer.

Reconociendo que muchas de las instituciones y prácticas coloniales no desaparecieron después del período colonial, y que algunas de las instituciones republicanas no se han establecido del todo en América Latina, conviene tener presente en toda estrategia de “desarrollo” las advertencias y los análisis críticos que plantean los estudios sobre colonialidad del saber y del poder.

En ocasiones se ha pretendido convertir el buen vivir en una estrategia de desarrollo, pero su fortaleza está más bien en su calidad de “mito de liberación” que contesta a los mitos de dominación de la modernidad, como el mito del progreso o el mito de la mano invisible. Sirve entonces como un faro orientador para el bien común.

Las luchas feministas advierten que no se trata solo de cambiar las estructuras políticas y económicas, sino también de cuestionar las normas culturales y patriarcales arraigadas.

El enfoque de las “alternativas al desarrollo” reconoce que no existe una única ruta hacia el bienestar y el bien común. En cambio, se consideran múltiples caminos que abordan las necesidades humanas de manera integral. Estas alternativas pueden incluir enfoques como el “buen vivir”, la sostenibilidad, la igualdad y la justicia social, la diversidad cultural y la participación comunitaria y ciudadana.





*Recomendaciones específicas para una sociedad más inclusiva y solidaria*

Desde la teoría latinoamericana del desarrollo, una amplia batería de políticas podría contribuir a impulsar una sociedad más inclusiva y solidaria. Entre estas se pueden mencionar (Cepal, 2016; Vinocur et al., 2018):

- i.* Redistribución de la riqueza: implementar políticas fiscales progresivas y programas de transferencia de ingresos (condicionales o no condicionales) para reducir la enorme brecha entre ricos y pobres. Esto puede incluir impuestos progresivos, subsidios a los más necesitados, acceso a servicios básicos y una renta básica universal progresiva.
- ii.* Inclusión social: fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones y en el acceso a oportunidades. Esto implica políticas que promuevan la conclusión de la educación secundaria, la igualdad de género, los derechos indígenas y la participación ciudadana especialmente en el nivel local.
- iii.* Educación y capacitación: invertir en educación de calidad y formación técnica para todos, a fin de encarar el futuro del trabajo. Una sociedad solidaria requiere ciudadanos informados, capacitados y críticos para contribuir al desarrollo humano sostenible.
- iv.* Economía solidaria: fomentar la creación y fortalecimiento de cooperativas y otras formas de asociaciones y emprendimientos sociales. Estas iniciativas promueven la solidaridad, la equidad y la participación igualitaria de los trabajadores.
- v.* Acceso a la salud y vivienda: garantizar el acceso universal a servicios de salud y vivienda digna. Esto contribuye a la cohesión social y al bienestar general.

Desde una perspectiva más radical, la de los teóricos del postdesarrollo y el buen vivir, otras políticas pueden impulsar sociedades más solidarias en América Latina, entre estas:

- i.* Descrecimiento sostenible: promover una economía basada en la calidad de vida, no en el crecimiento constante del PIB. Reducir el





- consumo desmedido de recursos naturales y enfocarse en satisfacer necesidades reales.
- ii. Autonomía local: fomentar la autogestión comunitaria y la toma de decisiones descentralizada. Esto implica fortalecer las comunidades y su capacidad para resolver sus propios problemas.
  - iii. Economía plural: reconocer y valorar diversas formas de producción, formas de propiedad y de organización empresarial, lo que incluye valorar socialmente las economías informales, la economía popular, las cooperativas, las prácticas ancestrales, la economía solidaria y la propiedad comunal.
  - iv. Justicia social y ambiental: garantizar acceso equitativo a recursos naturales y servicios básicos. Considerar la necesaria interconexión entre justicia social y ambiental.
  - v. Cultura y espiritualidad: valorar la diversidad cultural y espiritual como parte integral del bienestar humano. Respetar y preservar tradiciones locales y ancestrales (Gudynas, 2011).

#### BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto. 2020. "De las teorías de la dependencia al buen vivir. Reflexionando para salir de la trampa del desarrollo". En *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*, eds. Tahina O. Medina y María Villarreal. Madrid: Catarata.
- Aguinaga, Margarita, Miriam Lang, Dunia Mokrani y Alejandra Santillana. 2011. "Pensar desde el feminismo: Críticas y alternativas al desarrollo". En *Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo*, comp. Miriam Lang y Dunia Mokrani. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Amin, Samir. 1990. *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*. London: Zed Books.
- Beteta, Hugo y Juan C. Moreno-Brid. 2012. "El desarrollo en las ideas de la CEPAL". *Economía UNAM* 9, núm. 27: 76-90.
- Blomström Magnus y Björn Hettne. 1988. *Development Theory in Transition*. New Jersey: Zed Books.
- Bustelo, Pablo. 1994. "El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico". En *El orden económico mundial. FMI, Banco Mundial y GATT*. coord. Jesús de la Iglesia. Madrid: Editorial Síntesis.



- Cáliz, Álvaro. 2017. "Cambio político en América Latina Restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica". *FES TRANSFORMACION*, 1-31.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Falleto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Cepal. 2016. *Desarrollo social inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cepal. 2022. *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Escobar, Arturo. 2005. "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social". En *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, coord. Daniel Mato. 17-31. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Esteva, Gustavo. 2023. *A Critique of Development and Other Essays*. New York: Routledge.
- Farah, Ivonne y Fernanda Wanderly. 2011. "El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina". En *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. coord. Fernanda Wanderly. La Paz: CIDES-UMSA.
- Goulet, Denis. 1999. *Ética del Desarrollo: Guía Teórica y Práctica*. Madrid: IEPALA Editorial.
- Graciarena, Jorge. 1976. "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa". *Revista de la CEPAL*. 173-193.
- Gudynas, Eduardo. 2011. "Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo". *América Latina en Movimiento*, núm. 462: 1-20.
- Gudynas, Eduardo. 2020. *Tan cerca y tan lejos de las alternativas al desarrollo. Planes, programas y pactos en tiempos de pandemia*. Red Peruana por una Globalización con Equidad.
- Hinkelammert, Franz. 1970. *Dialéctica del desarrollo desigual*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Hurtado, Jimena. 2014. "Albert O. Hirschman y la economía del desarrollo: lecciones para el presente". *Cuadernos de Economía*, núm. 62: 7-31.
- Jacobs, Michael y Xhulia Likaj. "¿Hemos llegado a los límites del crecimiento?" *El Economista*, 19 de mayo de 2022.
- Kay, Cristobal. 1991. "Teorías latinoamericanas del desarrollo". *Nueva Sociedad*, núm. 113: 101-113.
- Latouche, Serge y Didier Harpagés. 2012. *La hora del decrecimiento*. Barcelona: Ediciones Octaedro.
- Marini, Ruy M. 1973. *Dialéctica de la dependencia*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Martínez-Alier, Joan, Unai Pascual, Franck-Dominique y Edwin Zaccai. 2010. "Sustainable de-growth: Mapping the context, criticisms, and future prospects of an emergent paradigm". *Ecological Economics*, vol. 69: 1741-1747.



- Martínez, Rubí y Ernesto Soto. 2012. "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina". *Política y Cultura*. núm. 37: 35-64.
- Marx, Carlos y Engels, Federico. 1976. *Obras escogidas* (Tomo 1). Moscú: Editorial Progreso.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. 1986. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago: Cepaur.
- Meadows, Donella H, Dennis L Meadows, Jørgen Randers y William W. Behrens III. 1972. *The Limits to Growth. A Report for the Rome 's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Book.
- Meier, Gerald y Seers, Dudley, eds. 1986. *Pioneros del Desarrollo*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- Mignolo, Walter. 2011. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham: Duke University Press.
- Mora, Óliver. 2006. "Las Teorías del Desarrollo Económico: algunos postulados y enseñanzas". *Revista Apuntes del CENES* 26, núm. 42: 49-74.
- ONU. 2000. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. Asamblea General: Naciones Unidas.
- Ojeda, Tahina y María Villareal, eds. 2020. *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo*. Madrid: Catarata.
- Osorio, Jaime. 2003. "El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica". *Revista Nueva Sociedad* 183: 134-150.
- Osorio, Jaime. 2012. *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. Ciudad de México: FCE.
- Prebisch, Raúl. 1976. "Crítica al capitalismo periférico". *Revista de la CEPAL*. 7-73.
- Quijano, Aníbal. 2000. *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Rodríguez, Octavio. 1986. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Rodríguez, Octavio. 2006. *El estructuralismo latinoamericano*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Rostow, Walt. 1961. *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Ciudad de México: FCE.
- República Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores. "Bases de la filosofía del buen vivir". República Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores. Consultado el 1 de marzo de 2024.
- Saito, Kohei. 2022. *El capital en la era del Antropoceno*. Barcelona: Ediciones B.
- Sen, Amartya. 1999. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sunkel, Osvaldo, ed. 1991. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Ciudad de México: FCE.





- Torres, Miguel y José M. Ahumada. 2022. “Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI”. *El trimestre económico* 89, núm. 353: 151-195.
- Trejo, Evelia. 2008. “El progreso. De la idea a la historia de la idea. Dos textos en los extremos del siglo”. En *El historiador frente a la historia. Historia e historiografía comparadas*, coord. Alicia Mayer. 37-53. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas.
- Unceta, Koldo. 2009. “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”. *Carta Latinoamericana*, núm. 7: 1-34.
- Véliz, Claudio. comp. 1976. *Obstáculos para la transformación de América Latina*. Ciudad de México: FCE.
- Vinocur, Romina, Elena Novillo y Fernando Sabín. 2018. “Presentación: Prácticas y herramientas para impulsar la economía social y solidaria. Una reflexión compartida”. En *Prácticas y herramientas para impulsar la economía social y solidaria. Una reflexión compartida*, coords. Romina Vinocur, Elena Novillo y Fernando Sabín. 4-7. Madrid: Economistas sin Fronteras.
- Weller, Jürgen. 2020. “Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos”. *Revista de la CEPAL*, núm. 130: 7-27.
- Williamson, John. 1990. “What Washington Means by Policy Reform”. En *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, ed. John Williamson. Washington: Peterson Institute for International Economics.







# El contexto internacional del trabajo y la producción desde la perspectiva norte-sur global

**Raúl Fonseca Hernández**  
**Magaly Bushey Ventura**

## Introducción

El mundo cada día está más interconectado y su evolución es rápida, las dinámicas globales están en constante evolución y se presentan nuevas herramientas que vienen a transformar la productividad de los países. En estas circunstancias, es vital una exploración sobre el contexto internacional a través de la lente de la categorización entre el norte y sur global para comprender la complejidad de las relaciones entre estas regiones, explorando su estado desde una perspectiva económica y social para revelar la configuración del escenario global actual y el papel que cada una de las naciones asume en este entorno.

De manera que, dentro de este capítulo se parte en la caracterización del norte y sur global, y sus disparidades, presentando retos que impactan las oportunidades de empleo y la capacidad productiva que afecta a la calidad de vida de las poblaciones de esta región. Se menciona el cambio en la producción con la inserción continua de las tecnologías disruptivas que vienen gracias a la imparable cuarta revolución industrial, lo que añade un nivel de complejidad al panorama acompañado de oportunidades y desafíos.

Finalmente se dedicó una mirada concreta a Centroamérica, demostrando sus características y retos particulares para su desarrollo económico y equidad social con un enfoque en los grupos vulnerables y la inclusión de estos dentro de la dinámica regional de constante cambio.





## **Contexto internacional del trabajo y la producción en un mundo globalizado y cada vez más tecnológico**

El contexto internacional del trabajo y la producción es fundamental para comprender las dinámicas económicas y sociales que se desarrollan en la economía mundial. En un entorno globalizado que ha interconectado a países, facilitando el intercambio comercial y cultural a través de las fronteras. Este fenómeno hace que las decisiones productivas y laborales de una nación repercutan en otras, lo que crea una red compleja de interdependencias, ya que una nación con mayor influencia internacional hará que sus decisiones incidan más en los demás países, lo cual crea una red compleja de interdependencias económicas. Además, las decisiones que se toman y políticas públicas respecto al empleo y la producción, inciden en la toma de decisiones de empresas multinacionales para ubicarse en países que representan ventajas productivas para estos.

El desarrollo del contexto internacional se estructura en diferentes secciones para abordar de manera integral las dimensiones del trabajo y la producción dentro del entorno internacional. La primera sección se centra en la caracterización socioeconómica y productividad de las brechas, lo que proporciona un análisis de las disparidades entre las regiones para seguidamente enfocarse en la distribución del trabajo y la producción a nivel global de acuerdo con las estructuras del flujo comercial. La segunda sección explora la cuarta revolución industrial y su impacto en la estructura del trabajo, acompañado de ejemplos de cómo se implementa en el norte-sur global. Para finalizar con la inspección a Centroamérica desde su caracterización a nivel económico y social, los recursos de la región y las vulnerabilidades para analizar el impacto sobre la empleabilidad y productividad.

### *Caracterización socioeconómica y productiva de las brechas entre el norte-sur global*

A lo largo de la historia, es natural observar cómo las naciones han sido claramente categorizadas en grupos según el poder y ventajas que estos representan, e inclusive de acuerdo con los roles que desempeñan dentro de una dinámica regional o global; esto a tal magnitud que constituye una premisa constante aún en la época contemporánea, pues incluso en la época de la guerra fría los países eran llamados primer





mundo, segundo mundo y tercer mundo, esto conforme a la estabilidad económica, social y política. Si bien, hoy en día esta división se ofrece, en otros términos, siendo estos el norte y el sur globales, en esencia representa la misma ideología (Blanton y Kegley, 2015; Svampa, 2019).

Se denomina el norte global a aquellos países que reflejan resultados positivos dentro de los índices de desarrollo humano y económicos, así como de ser relativamente más industrializados, presentando posiciones de poder dentro del marco internacional. A estas naciones también se les ha denominado como “países desarrollados”. A esta agrupación se le adjudica el término de “norte global” debido a que la mayoría de dichos estados se ubican en el hemisferio norte, sin embargo, hay excepciones como lo es Australia y Nueva Zelanda (Hickel, 2021; del Prado, 1998).

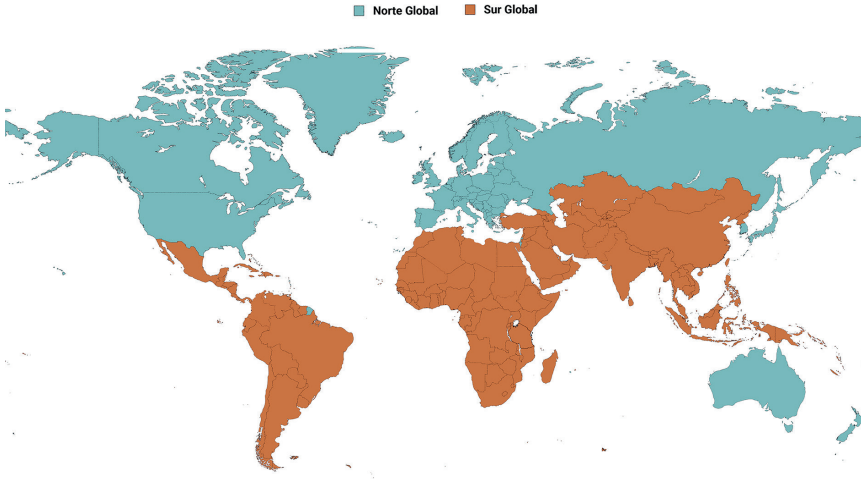
El sur global presenta características contrarias a los países del norte, tales como mercados menos industrializados, con economías pequeñas y con un crecimiento lento dentro del Producto Interno Bruto (PIB) que dificulta la capacidad de inversión dentro de estas naciones. Por consiguiente, a estos estados se les considera de forma errónea “países en desarrollo” y normalmente ellos no presentan una influencia alta dentro de la economía mundial como es en el caso del norte global, esta agrupación conforma principalmente los países de América Latina y el Caribe, África y Asia (Escobar, 2015; Fernández y Trevignani, 2015; Martí, 2017; Unceta, 2009; UNDP, 2004). De manera que, estos conceptos van mucho más allá de la posición geográfica de los países de acuerdo con la línea imaginaria que demarca el ecuador, en el sentido de que su alcance es mayor ya que se convierte en una división global de acuerdo con el desarrollo y la geopolítica de las naciones. Como parte del análisis, el mapa mundial representado en el Gráfico 1 proporciona una visualización de esta clasificación.

Se presentan una serie de indicadores de índole social y económico, particularmente importaciones, exportaciones, producción agregada, empleo a nivel general y con visión de género, así como desigualdad, las cuales permiten caracterizar el sur y el norte global, lo que busca ofrecer una comprensión de las dinámicas entre cada región en torno a la empleabilidad del contexto internacional y la estructura productiva de las naciones desde el enfoque de la división global planteada.

La Tabla 1 presenta indicadores en término de exportaciones, importaciones PIB, desigualdad, inflación, empleo y la participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral de ambos bloques, los cuales permiten caracterizar al sur y norte global.



**Gráfico 1.** Mapa mundial según el norte y sur global



**FUENTE:** elaboración propia con datos de Unctad (2024).

**Tabla 1.** Costa Rica. Panorama General entre el norte y sur global, 2024

Variable	Norte Global	Sur Global
1. PIB (US\$ a precios corrientes en millones) 2022.	60.347.574	40.487.222
2. Exportaciones de bienes y servicios (US\$ a precios corrientes en millones) 2022.	18.448.062	12.847.976
3. Importaciones de bienes y servicios (US\$ a precios corrientes en millones) 2022.	18.748.923	11.944.197
4. Inflación, deflactor del PIB (anual %) 2022.	9,07	13,85
5. Índice de Gini 2018.	31,72	39,47
6. Desempleo total (% de la fuerza laboral total) (estimación modelada por la OIT) 2022.	5,79	7,55
7. Proporción de la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina (%) (estimación modelada por la OIT) 2022.	82,41	68,75

**FUENTE:** Grupo Banco Mundial (2024).



Al realizar un panorama general entre el norte y sur global existe una diferencia notable entre el rendimiento en las variables. Estas brechas se observan desde varios ejes, donde a nivel económico se detecta una diferencia porcentual del 49,05% del PIB de cada región, lo que se interpreta que el norte global presenta mayor actividad económica, así como una gran capacidad de inversión en distintos ámbitos. Sucede reiteradas veces en las variables, como que el norte global realiza exportaciones e importaciones de mayor valor lo que demuestra el impacto de este grupo en el comercio internacional, y que la inflación presenta un aumento mucho más acelerado de los precios de bienes y servicios en los países del sur respecto a los del norte, afectando el poder adquisitivo de la población de dicha región global.

El desempeño económico impacta a las variables de índole social, donde el índice de Gini en el 2018 aborda la desigualdad de la distribución del ingreso y se denota en menor medida en los países del norte global. La tasa de desempleo en los países del sur global y dentro de este mercado laboral se observa una mayor diferencia de la participación femenina respecto a la masculina, entiendo una menor cantidad de mujeres dentro de la fuerza laboral.

Las brechas que se presentan desde este punto inicial entre el norte y sur global, sin embargo, es importante profundizar en cada región para la identificación de países que representan un desarrollo singular y, por lo tanto, se debe de tomar en especial consideración dentro del análisis del entorno internacional.

Dentro de la dinámica global, el continente americano presenta un grupo reducido de países pertenecientes al norte Global a comparación del extenso Sur global compuesto por América Latina y el Caribe. En general, el territorio cuenta con una gran variabilidad de países, cada uno con realidades diferentes lo que ahonda en el hecho de las brechas entre cada país.

De manera que en el norte global americano el que tiene resultados mayores en materia económica tienden a ser Estados Unidos de América, resaltando con el valor del PIB, en el flujo comercial de bienes y servicios y la menor tasa de desempleo en la región; a excepción de la inflación que tiene un crecimiento anual de 7,04% mientras que Bermuda presentó un valor menor de 2.86%. Sin embargo, en variables sociales quien mantiene valores más positivos es Canadá con un Índice de Gini en el 2018 de 32.5, una participación femenina respecto a la masculina mayor.





En América Latina y el Caribe, el país con los valores de las exportaciones e importaciones más altos es México, mientras que el país con el mayor PIB es Brasil. Acerca del crecimiento anual de la inflación con relación al deflactor del PIB, hay varios países que tienen tasas que oscilan entre 2% y 4% siendo estos principalmente islas del caribe a excepción de Panamá que presenta un 2.45%; referente a otros índices como de Gini y de empleo, se presentan otros países como sobresalientes, tales como Jamaica, Cuba y Barbados.

Es importante enfatizar que se presenta una clara variación entre el rendimiento de los países, con economías significativamente pequeñas comparadas a México o Brasil, como de otras que presentan deflaciones hasta inflaciones galopantes mayores del crecimiento anual del 10% como el caso de Argentina que presentó una inflación en el deflactor del PIB del 69,47%. Este comportamiento de brechas amplias también se presenta en el desempleo total como en la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina, donde Barbados presenta un porcentaje del 88,26% mientras que Guatemala un 50,16%.

### *La región asiática*

En el continente asiático también se encuentra dividido entre los países que se ubican en el norte y sur global, donde en el primero se encuentran Japón, la República de Corea e Israel mientras que el resto de las naciones de esta región se consideran parte del Sur global. En el norte global asiático el caso destacable en su grupo es Japón en cuanto a las variables económicas e incluso de desempleo, la única excepción incide en la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina donde Israel presenta un 88, 22%.

Los países del sur global de Asia presentan a una nación con resultados sobresalientes en las variables de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en el 2022 como el crecimiento anual de la inflación con un porcentaje de 2.25%, siendo este China. En cuanto al índice de Gini se resalta a Emiratos Árabes Unidos con un valor de 26, mientras que el país con la menor tasa de desempleo lo tiene Qatar con un porcentaje de 0.13%. Asimismo, Turkmenistán con la mayor tasa de la proporción de la fuerza de trabajo femenina respecto a la masculina es de 105.51%.

A diferencia del resto de continentes, todo el continente africano es considerado parte del sur global. En esta se encuentra una diferencia en-



tre los países que destacan en cada variable analizada, en este sentido, el primero que resalta es Sudáfrica con valores superiores para la exportación e importación de bienes y servicios para el 2022, sin embargo, la nación con el PIB más alto es Nigeria con un valor en miles de dólares de \$475 059. En cuanto al crecimiento de la inflación anual del deflactor del PIB del 2022, se puede resaltar algunos países que oscilan entre el 2% y 4%, siendo estos Costa de Marfil, Mauritania, Marruecos, Níger y la República Unida de Tanzania. Por otro lado, el país con menor desigualdad es Guinea con un índice de Gini de 29.6%, el que tiene la menor tasa de desempleo es Níger con resultado para el 2022 de 0.57%, mientras que la proporción de la participación laboral femenina respecto a la masculina más alta es de Burundi con 99,81%.

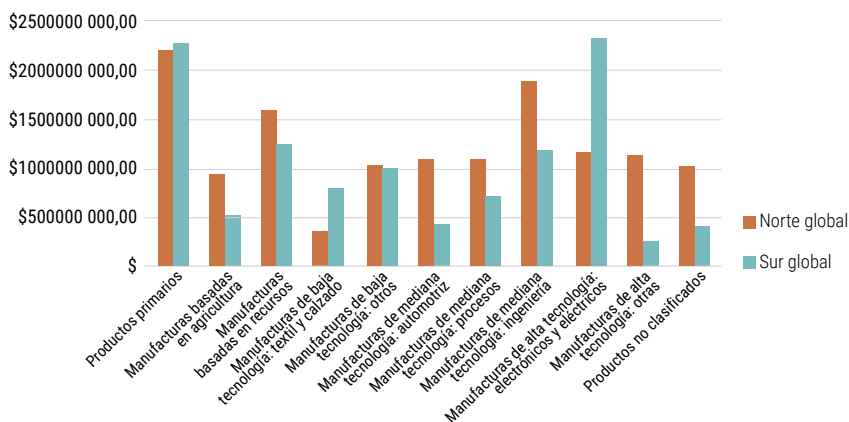
En Oceanía los países considerados parte del norte global son solamente Australia y Nueva Zelanda, donde el país con variables económicas destacables es Australia, con un alto valor de sus exportaciones e importaciones en bienes y servicios, y en el PIB. Por otro lado, Nueva Zelanda presenta valores positivos en la tasa de desempleo total y la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina.

En cuanto a los países del sur en Oceanía, Papúa Nueva Guinea sobresale con exportaciones de \$16,074 mil e importaciones de \$6,264 mil, y un PIB de \$31,610 mil dólares. La participación laboral femenina respecto a la masculina es del 96.55%. Las Islas Salomón tienen la menor tasa de desempleo, con un 1.60%.

Es prudente resaltar que todos los países del continente europeo son considerados parte del norte global, en este conjunto quién resalta es Alemania, ya que presenta los mayores valores para la exportación e importación de bienes y servicios para el año 2022, como también el PIB más alto; en cuanto al crecimiento de la inflación anual, países como Francia, Italia, España y Suiza reflejan un valor más sano que se encuentra en el 2 %y 4%. En otras variables se puede destacar a diferentes naciones, tal y como Eslovenia con el índice de Gini más bajo, la República Checa con la tasa de desempleo más baja, o Finlandia, Islandia y la República de Moldova que presentan una tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina mayor del 90%.

En el Gráfico 2, se puntualiza las exportaciones de productos principales entre el sur y el norte global, lo cual ayuda a comprender la productividad de cada región al observar los bienes que presentan mayor ventaja competitiva o la capacidad de innovación de acuerdo con el valor añadido de los productos que desarrollan para el mercado internacional.

**Gráfico 2.** Norte y sur global. Estructura de exportación de productos del norte y el sur global. En dólares estadounidenses a precios corrientes, en miles, 2022



FUENTE: adaptado de la base de datos de Unctad statistical portal (2023).

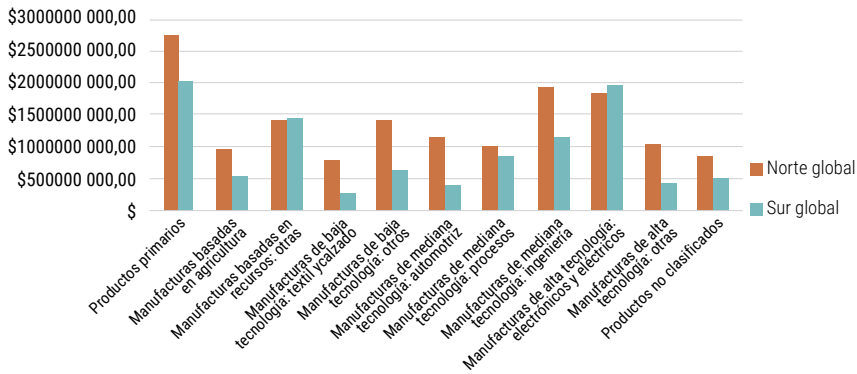
Se denota que el grupo con mayor valor en sus exportaciones dentro tiende a ser el norte global, esto en virtud de que se han especializado en la manufactura de alta tecnología y mediana tecnología para ingeniería, donde en las únicas categorías donde resalta el sur global cae en los productos primarios, manufacturas de baja tecnología y de alta tecnología sobre productos eléctricos y electrónicos. En términos de empleo y productividad esto se traduce a que el norte global presenta mercados y sectores económicos de alto valor agregado, con procesos de fabricación complejos, inversión en innovación y desarrollo que impulsan la producción de bienes de alta tecnología, lo que hace que el empleo que se solicite sea altamente calificado en habilidades STEM.

Al hacer una separación por cada clasificación y región, en el norte global Estados Unidos destaca por tener los mayores valores de exportación en todas las categorías de la estructura productiva dentro del continente americano. En Oceanía, Australia lidera en la mayoría de las exportaciones, salvo en manufacturas basadas en recursos agrícolas. En cuanto Asia, Japón maneja en productos primarios, manufacturas basadas en recursos agrícolas, manufacturas de baja tecnología, media automotriz y alta tecnología en ingeniería. Finalizando con el norte global, en Europa es Alemania quien sobresale en la mayoría, excepto en productos primarios y no clasificados, manufactura de baja tecnología y basada en recursos.

Respecto a los países del sur global de África, Sudáfrica es la nación líder en diversas categorías de exportaciones, exceptuando productos primarios, manufacturas de baja tecnología en textiles y alta en electrónica y eléctrica. China es el referente en Asia, exportando altos valores en diversas categorías de productos, con la excepción de productos básicos. En América Latina y el Caribe, Brasil se destaca en productos básicos, manufacturas basadas en recursos y tecnología media para procesos. En el caso de Oceanía, Papúa Nueva Guinea obtiene valores de exportación destacados en la mayoría de los productos, excepto en manufacturas de baja tecnología, media para procesos y alta tecnología en otros.

El Gráfico 3, presenta la estructura de importación de productos del norte y el sur global, lo cual ayuda a observar qué es lo que más solicita los países al mercado internacional.

**Gráfico 3.** Norte y sur global. Estructura de importación de productos del norte y el sur global. En dólares estadounidenses a precios corrientes, en miles, 2022



FUENTE: adaptado de la base de datos de Unctad statistical portal (2023).

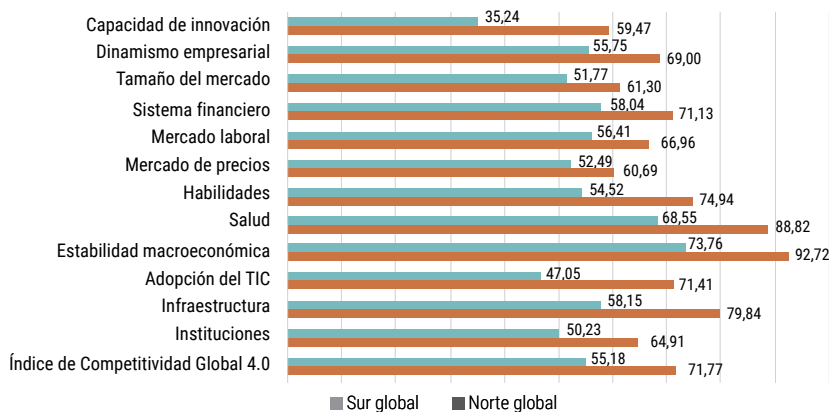
Es claro que los países del norte global demuestran mercados de interés para los productores, ya que presentan un comportamiento con mayor demanda en el mercado global, aunque sucede lo contrario en manufacturas basadas en otros recursos y manufacturas de alta tecnología en electrónicos y eléctricos.

Con relación al norte global, la economía que destaca en el valor de las exportaciones para el 2022 es primeramente Estados Unidos en América, seguidamente se resalta plenamente Australia, mientras que en Europa el país con mayor valor en sus importaciones es Alemania

con excepción de la categoría de productos no clasificado. Respecto a los países asiáticos del norte global, Japón, con excepción a manufacturas basadas en otros recursos y de alta tecnología de electrónica y eléctrica. En el sur global, Sudáfrica se destaca en su región con manufacturas basadas en otros recursos, baja, media tecnología de ingeniería y alta de electrónicos. En América, Brasil lidera en manufacturas de tecnología media en procesos y de alta tecnología en otros productos. Mientras que, en Asia, China es el principal generador de demanda en todas las categorías de productos. En el caso de Oceanía se señala especialmente a Papúa Nueva Guinea.

El Gráfico 4, profundiza en las competencias de cada región y se resalta las brechas que inciden en la producción de bienes que se ha presentado.

**Gráfico 4.** Norte y sur global. Pilares del índice de competitividad global 4.0, 2019



FUENTE: adaptado de los datos de Schwab (2019).

El índice de competitividad global establecido por el foro económico mundial establece diferentes indicadores para evaluar la capacidad de los países analizados para impulsar la productividad y el crecimiento económico. Se destaca en gran medida la ventaja competitiva que presentan los países ubicados dentro del norte global para cada uno de los pilares. Respecto a los países que demuestran mayor competitividad en sus economías se señalan varios que han sido mencionados con anterioridad por ser líderes en la dinámica comercial mundial y mantener sobresalientes resultados en índices económicos y sociales, tal y como se presenta en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Países con mayor índice de competitividad global, 2019

País o región	Índice de competitividad global 4.0
<b>Norte Global</b>	
Estados Unidos	83,67
Japón	82,27
Australia	78,75
Países bajos	82,39
<b>Sur Global</b>	
Mauricio	64,27
Chile	70,54
Singapur	84,78

**FUENTE:** adaptado de los datos de Schwab (2019).

A manera de síntesis, se puede desprender del análisis de las implicaciones de estas brechas socioeconómicas y productivas, a nivel global entre el sur y el norte, profundas disparidades respecto a la distribución del trabajo y la productividad, teniendo grandes implicaciones para el desarrollo económico y social para las naciones. A pesar de la participación de los países en el comercio internacional, las economías ubicadas en el grupo del sur global presentan desafíos significativos que obstaculizan su progreso en comparación con las economías del norte global.

Los países del sur global presentan una dependencia en la dinámica del comercio internacional hacia los países del norte, debido a la estructura productiva de las exportaciones e importaciones que el norte hace que las decisiones sobre los mercados tengan grandes repercusiones dentro del comercio internacional, de tal manera que, el sur global solo tienen la opción de desarrollar resiliencia ante los cambios que puedan suceder. Asimismo, los países del sur global tienden a concentrarse en productos de manufacturas de baja tecnología o con procesos mínimos, lo que genera una balanza comercial desfavorable para el sur global al no generar bienes de alto valor, limitando su capacidad de acumular capital y reinvertir en el desarrollo económico.

Las capacidades productivas del sur global son menos competitivas tal y como se muestra en el índice de competitividad global del foro



económico mundial, ya que estas naciones, por lo común, no presentan los estándares adecuados en las distintas variables analizadas, como la infraestructura o hasta capacidad de innovación, para competir en mercados de alta tecnología. Inclusive, estos mercados con menor diversificación y de sectores productivos de baja tecnología tienen dificultades para generar empleos de calidad, además de que la tasa de participación femenina es significativamente menor en comparación con la masculina, indicando una dimensión adicional de desigualdad de género en el mercado laboral.

La caracterización de las estructuras productivas demuestra las disparidades sistemáticas en las relaciones de poder dentro de la estructura sistema-mundo de índole capitalista y expansionista que ambiciona la incesante acumulación de capital, el cual es favorecido por la división de trabajo basado en una relación global de productos centro-periferia, como se puede apreciar, los productos centrales son los de alto valor agregado y normalmente se encuentran concentrados en el norte global mientras que en el sur global se presenta los productos y procesos periféricos (Wallerstein, 2005).

La estructura que presenta el sistema-mundo crea una red eficiente que permite la expansión de la riqueza, sin embargo, esto ha significado un intercambio desigual que favorece a los países del norte que usualmente son los estados que a lo largo de la historia han logrado mantenerse en la producción de bienes de alto valor a expensas de los países del sur, la cual se encuentra limitada a procesos periféricos, lo que perpetúa la dependencia y el subdesarrollo (Wallerstein, 2005). En este sentido, el peso del tipo de trabajo que se realiza en cada uno de los grupos globales posee una importante influencia social, donde hay trabajos subvalorados en la cadena de valor, lo que deshumaniza a los trabajadores como medios de producción para lograr obtener los bienes de alto valor agregado.

Por lo que trasciende más allá de una división económica o geográfica, sino también ética ya que se está ante un sistema que marginaliza amplios sectores manifestado por el impulso de la estructura global actual por la acumulación de capital como prioridad para la existencia de las agrupaciones y unidades domésticas. Donde las soluciones a las que apelan los estados es la única salida que ofrece el sistema-mundo para el desarrollo, mantenerse en lo posible en el rango de productos centralizados para obtener los beneficios económicos de bienes de alto valor agregado, para esto la competitividad es un eje esencial para el crecimiento.





Es fundamental plantear cómo el sur global puede implicarse en la revolución tecnológica, la cual es liderada especialmente por los países del norte global. Pues para lograr que el sur global pueda participar de manera efectiva dentro de este cambio productivo se requiere de varios cambios estructurales para fomentar un entorno favorable para la innovación y el emprendimiento. La implementación de la revolución tecnológica vinculada con la industria 4.0 representa una gran oportunidad para poder superar los retos socioeconómicos y productivos del sur global, como forma de encaminarse hacia la superación de sus propias contradicciones.

*La revolución 4.0 como reto y oportunidad en la transformación de las relaciones de producción del sur global*

La inserción de avances tecnológicos disruptivos ha significado un punto de inflexión en las economías de los países que ya forman parte de un enclave, que en el pasado fue el vapor y actualmente se da un salto a la revolución digital basadas en tecnologías inteligentes y la automatización. Cada uno de estos hitos históricos impactan de gran manera la productividad de las empresas y en esta cuarta revolución industrial no es la excepción.

Sin importar la industria, se pueden señalar tres áreas clave en las que la industria 4.0 incide de manera significativa en los procesos de producción, el primero a mencionar es el producto ofrecido, considerando las capacidades para experimentar mejoras sobre un bien de formas diversas. En segunda instancia, el impacto sobre la cadena de suministro recae desde su idoneidad para conectar los procesos y el apoyo en la planificación de la logística empresarial. Por último, se considera inherente el peso de las tecnologías disruptivas sobre la oportunidad de innovar en la experiencia del usuario basada en la personalización de las etapas de la compra. Todo esto basado en la recopilación de datos, automatización y la conectividad de los procesos de manera espontánea (Cotteleer y Sniderman, 2018).

Esta promesa de eficiencia dentro de la producción y la interconexión global a través de la cuarta revolución industrial, implica un impacto positivo a nivel organizacional, tanto en el diseño de productos, la distribución, así como el consumo. Sin embargo, dentro del contexto internacional se debe de hacer hincapié en las brechas entre los países del norte y sur global, debido al apogeo de la implementación de estas





nuevas herramientas, esto supone inversiones en infraestructura tecnológica y en el desarrollo de capacidades para la fuerza laboral, lo cual no todos los países se encuentran en la misma capacidad para responder ni incorporar estas nuevas necesidades.

Tal situación evidencia que los beneficios de la transformación de la producción en esta cuarta revolución industrial no se distribuyen de manera equitativa a nivel global. En este sentido, el norte global llega a consolidar su posición como el referente al presentar mayor competitividad en servicios y manufactura de alta tecnología de mayor valor económico, mientras que el sur global asume desafíos para seguir el ritmo del avance tecnológico para mantenerse actualizado, ampliando así la brecha que se ha venido presentando.

A continuación, se presentan casos de cómo la implementación de tecnologías impacta la forma en que se organiza y realiza el trabajo en el marco del norte y sur global.

Dentro del Foro Económico Mundial se han unido diferentes países en una red de centros de la Cuarta Revolución Industrial. En informes se observa en qué ha trabajado cada uno de los centros respecto al uso de las tecnologías disruptivas para abordar desafíos de sostenibilidad, desarrollo económico e innovación tecnológica. Pero cada región tiene perspectivas diferentes, dado que el avance de la cuarta revolución industrial en el norte global se trata como un impulsor clave de la eficiencia y competitividad en la productividad, mientras que el sur global se maneja como una herramienta para dar solución a desafíos específicos y la inclusión (Keenan y Patterson-Waites, 2024).

Por ejemplo, tanto la India como Colombia aplican la Inteligencia Artificial para hacer uso de datos agrícolas en el análisis de patrones de plagas, clima y precios de mercado, lo que demuestra la aplicación para desarrollar resiliencia; mientras que, en el caso de Israel, se lideró una delegación para *start ups* de tecnología alimentaria, lo que demuestra una intención de desarrollo de nuevos nichos de mercado tales como proteínas alternativas (Keenan y Patterson-Waites, 2024).

Al estar consciente de las brechas entre el norte y sur global, sobre todo en la implementación de las tecnologías disruptivas, se denota una participación de los países del sur para ser parte de este cambio tecnológico, donde no solo se emplea para responder a retos, sino también intenta implementar cambios para la mejora de las estructuras productivas.

Un caso específico sobre cómo la implementación de las nuevas tecnologías ha aportado a la productividad de las empresas es el programa





Kamin de Arabia Saudita, este programa nace desde que se detecta las dificultades de las Pymes para integrarse en estos nuevos cambios en la producción, por lo que desarrolla un paquete de formación, apoyo de diseño y consultoría, brindando apoyo a la fabricación de prototipos y en el proceso de desarrollo de productos. El programa ha proporcionado más de 400 servicios a por lo menos 120 Pymes para entrenarlas en el uso de las tecnologías 4.0, creando 1400 prototipos y conceder licencias de *software*, servicios de computación en la nube acompañado de otras herramientas (Alaskar *et al.*, 2023).

La experiencia de Arabia Saudita en el apoyo a las Pymes funciona como un caso de estudio valioso en cuanto a la aplicación de las tecnologías disruptivas para desarrollar una estructura productiva competitiva en los países del sur global. Implementar programas similares podría tener un impacto vital en las economías con una cantidad significativa de Pymes, por lo que la digitalización de estas puede ayudar a la diversificación y la reducción de la dependencia de sectores tradicionales.

### **Contexto regional centroamericano del trabajo y la estructura productiva**

Esta sección desarrolla las dinámicas que se presentan en Centroamérica, región compuesta por siete países, siendo éstos Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; explorando sus características socioeconómicas hasta geográficas para expandir en la productividad de la región según los recursos con los que se cuenta y, seguidamente, ahondar en los grupos vulnerables en relación con la empleabilidad, de acuerdo a los planes estratégicos y el estado actual del trabajo.

A nivel centroamericano, las economías de mayor tamaño son Guatemala y Panamá, seguido por Costa Rica, lo que significa que son economías diversificadas, resaltando el caso de Panamá, el cual es el único país que demuestra una inflación controlada de tal manera que este país es el que mantiene precios estables, comparado a las fluctuaciones que puede presentar Honduras con una inflación de 9,15%.

En términos de comercio internacional, de acuerdo con el portal estadístico Unctad para el año 2022 las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron un valor de 108.572 millones de dólares a precios corrientes, mientras que las importaciones sumaron 144.317 millones de dólares. Esto refleja un déficit comercial, con las importaciones superando a las exportaciones en 35.745 millones de dólares.

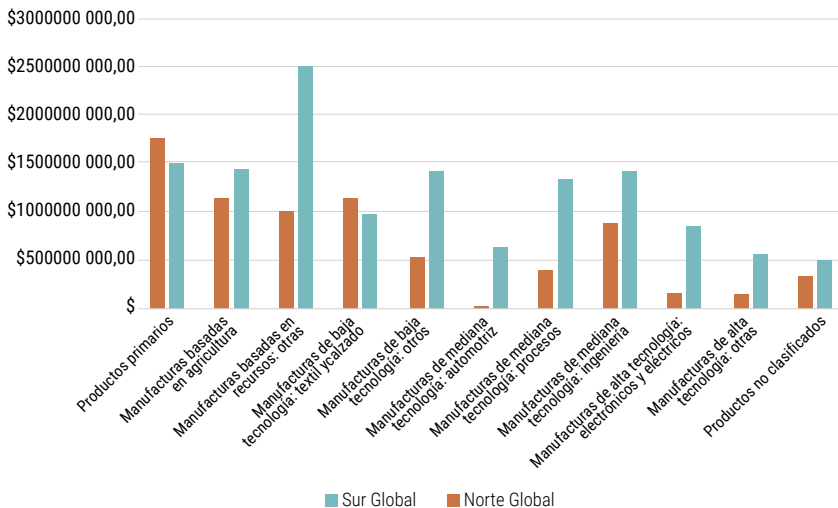


**Tabla 3.** Centroamérica. Indicadores económicos de Centroamérica por país - dólares estadounidenses a precios corrientes, en millones, 2022

País	PIB	Inflación, deflactor del PIB	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
Belice	2 831,00	7,36%	1 368,00	1 574,00
Costa Rica	68 381,00	6,28%	28 496,00	26 801,00
El Salvador	32 489,00	7,52%	10 129,00	18 070,00
Guatemala	95 003,00	6,22%	18 166,00	33 978,00
Honduras	31 718,00	9,15%	9 136,00	17 546,00
Nicaragua	15 672,00	8,92%	6 942,00	10 213,00
Panamá	76 523,00	2,45%	34 335,00	36 135,00

FUENTE: adaptado de Datos del Grupo Banco Mundial y Unctad statistical portal (2024).

**Gráfico 5.** Centroamérica. Estructura de exportación e importación de productos centroamericanos. Dólares estadounidenses a precios corrientes, en miles, 2022



FUENTE: adaptado de la base de datos de Unctad statistical portal (2023).



El Gráfico 5, muestra la estructura de exportación e importación de productos centroamericanos, denotando en gran medida el comportamiento en la producción de bienes y cuáles son los que más necesitan del mercado internacional. Donde al analizar la estructura de productos del comercio de Centroamérica se denota que solamente se encuentra un superávit comercial para los productos primarios o los cuales requieren procesos relativamente simples para su obtención, lo que significa que en Centroamérica los países manejan una capacidad productiva enfocada en una baja tecnología y con bajo valor agregado. De igual manera, se puede visualizar la diferencia y el déficit comercial de manera explícita en cuanto hay una gran demanda en los mercados internacionales por parte de la región por manufacturas de alta tecnología.

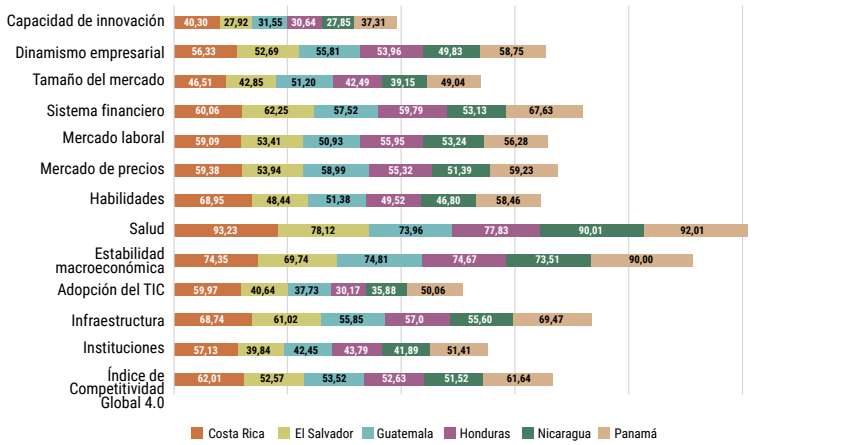
Esta estructura se traduce en una productividad donde no se ha implementado de manera intensiva tecnologías avanzadas para aplicar prácticas innovadoras en los procesos productivos, esto incide en la generación de empleos enfocados en la extracción, producción y procesamiento básico; la naturaleza de estos trabajos tiende a ser menos remunerada en comparación con sectores industriales y servicios avanzados en la cadena de producción.

Por otro lado, el índice de competitividad global refleja el estado de diferentes variables que potencializan la capacidad de producción de los países, de acuerdo con esta calificación por país se destaca el potencial de Costa Rica y Panamá dentro de la región con índices de 62,13 y 61,64 respectivamente, sobresaliendo ambos en los pilares de estabilidad macroeconómica y salud, mientras que el resto se sitúan en la banda de los 50 puntos.

La adopción de Tecnologías de la Información y la Comunicación, es crucial debido a que este pilar facilita la modernización y eficiencia en sectores, sobre todo cuando ya se ha puntualizado la implementación de la cuarta revolución industrial. En la región la puntuación para este pilar es variable ya que oscila en un amplio rango entre 30 y 60 puntos, lo que demuestra una brecha significativa entre los países. El Gráfico 6, muestra los pilares del índice de competitividad global 4.0 de Centroamérica.



**Gráfico 6.** Centroamérica. Pilares del índice de competitividad global 4.0 de Centroamérica, por país, 2019



FUENTE: adaptado de los datos de Schwab (2019).

### *Dotación factorial y producción regional en Centroamérica*

La región centroamericana cuenta con una posición geográfica privilegiada que funciona como un puente para el continente americano y el cual cuenta con el mar Caribe y el océano Pacífico, en conjunto contempla 50.816,00 miles de hectáreas de superficie terrestre mientras que 1.402,25 de superficie marítima, acompañado de un clima tropical.

Las características geográficas de la región afectan directamente las actividades productivas de los países como, por ejemplo, Belice y su extensa línea costera que favorece la actividad pesquera del país, seguido del rendimiento en la pesca y acuicultura de Panamá y Nicaragua. En cuanto a la agricultura, los países de la región que destacan en su capacidad productiva son en primer lugar Guatemala y en segundo lugar Costa Rica, la diversidad y ecosistemas variados como la topografía son variables importantes que determinan la competitividad de este sector.

En términos de agricultura existe una tendencia en los bienes producidos para el año 2022 donde la caña de azúcar es predominante dentro de la región, seguido de productos agrícolas como el banano, aceite de nuez de palma, leche cruda de bovino y el arroz, este tipo de productos se pueden dar gracias al clima, las características geográficas y los recursos con los que cuenta la región.

**Tabla 4.** Centroamérica. Superficie por país en miles de hectáreas, 2023

País	Superficie terrestre <sup>3</sup>	Superficie de aguas continentales <sup>4</sup>
Belice	2 281	16
Costa Rica	5 106	4
El Salvador	2 072	32
Guatemala	10 716	173
Honduras	11 189	60
Nicaragua	12 034	1003
Panamá	7 418	114

FUENTE: adaptado de la base de datos de Cepalstat (2023).

La Tabla 5 presenta la lista desglosada de los tres principales productos agrícolas por cada país de Centroamérica, compartiendo los bienes específicos de cada país y la variación entre el segundo y tercer bien más producido.

**Tabla 5.** Centroamérica. Tres principales productos agrícolas de Centroamérica por país, 2022

País	Producto 1	Producto 2	Producto 3
Belice	Caña de azúcar	Maíz	Bananos
Costa Rica	Caña de azúcar	Piña	Bananos
El Salvador	Caña de azúcar	Maíz	Leche cruda de ganado bovino
Guatemala	Caña de azúcar	Bananos	Aceite de nuez de palma
Honduras	Caña de azúcar	Aceite de nuez de palma	Leche cruda de ganado bovino
Nicaragua	Caña de azúcar	Leche cruda de ganado bovino	Arroz
Panamá	Caña de azúcar	Bananos	Arroz

FUENTE: adaptado de los Datos de Faostat (2023).

3 Datos del 2019.

4 Datos del 2016.

Las características geográficas y los recursos naturales de una región son un atractivo que aportan al desarrollo de la actividad turística de los países, dentro de la región quienes perciben en mayor medida los beneficios son Panamá, con una percepción del gasto turístico receptor para el 2022 de 7 388 millones de dólares estadounidense, es comprensible gracias a la ubicación estratégica desarrollada entorno al Canal de Panamá. Asimismo, Costa Rica se presenta como un destino de gran atracción con una percepción del gasto turístico de 3 255,7 millones de dólares estadounidenses gracias a su diversidad biológica.

La Tabla 6 proporciona una visión detallada de la dinámica de agricultura, pesca y acuicultura, así como turismo para los países centroamericanos. Se presentan cifras específicas de rendimiento en cada actividad económica permitiendo una comprensión clara en la incidencia en cada una de las naciones, información crucial para relacionar la dotación de los recursos y características geográficas sobre las actividades económicas que se desarrollan en zonas específicas.

**Tabla 6.** Centroamérica. Dinámica de agricultura, pesca y acuicultura, turismo receptor para los países centroamericanos, 2024

País	Pesca y acuicultura 2021 <sup>5</sup>	Agricultura 2022 <sup>6</sup>	Turismo 2022 <sup>7</sup>
Belice	192.226.206,00	253.381,00	599
Costa Rica	46.432.125,00	4.572.463,00	3.255,7
El Salvador	71.753.736,00	1.596.716,00	2235
Guatemala	43.665.514,00	8.877.795,00	992,1
Honduras	7.951.819,00	3.301.965,00	552
Nicaragua	86.280.430,00	3.389.273,00	596 <sup>8</sup>
Panamá	183.773.621,00	1.703.842,00	7.388

FUENTE: adaptado de los Datos de Faostat y Datos de UN Turism (2024).

La geografía y los recursos inciden en la infraestructura, como en el canal de Panamá, donde su ubicación y la edificación generada a su

5 Datos en miles de dólares.

6 Datos en toneladas.

7 Datos en millones de dólares.

8 Los datos del gasto de turismo de Nicaragua son solo del viaje y no toma en cuenta el transporte.



alrededor la ha convertido en un punto crucial para la generación de empleo y el desarrollo económico, donde el 2023 ha contribuido de manera directa al PIB del país en un 3,1% y 8.549 colaboradores. No obstante, el clima juega un papel importante y el canal de Panamá ha asumido retos importantes respecto a la crisis hídrica provocada por la disminución de la lluvia (Autoridad del Canal de Panamá, 2024).

Este último aspecto está relacionado a un reto que enfrenta Centroamérica, el cual es la vulnerabilidad ante el cambio climático, si bien esto afecta de manera global, las respuestas climáticas difieren de acuerdo con la ubicación geográfica. De tal manera que en la región se podrían percibir cambios variables en torno a la precipitación sobre todo por los fenómenos como los monzones y la convergencia tropical, según la zona, puede provocar reducciones en las precipitaciones o un escenario de precipitaciones extremas con la presencia de ciclones tropicales que toquen tierra (Cepal, CAC y SICA, 2020).

### **Brechas de género y vulnerabilidades sociales en Centroamérica**

Seguidamente se examinan los grupos demográficos de los países centroamericanos, la comprensión de estos datos es clave para observar la participación de los agentes para el desarrollo social y económico de la región. En primer lugar, la población total de los países es variada, así pues, se presentan datos que oscilan entre 17.357.886 habitantes hasta un país menos poblado como Belice de 405.272 habitantes, asimismo cada uno de los países de la región presenta un equilibrio relativo entre la población masculina y femenina.

En segundo lugar, la proporción de la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina se observa que Costa Rica tiene la proporción más alta con el resultado de 68,74%, este resultado puede variar hasta el valor más bajo de 50,16% que presenta Guatemala, esto denota que dentro de la región hay una brecha de género respecto a la participación femenina dentro del mundo laboral. La Tabla 7 muestra las características demográficas y empleo en Centroamérica por país centroamericano.



**Tabla 7.** Centroamérica. Características demográficas y empleo en Centroamérica por país, 2022

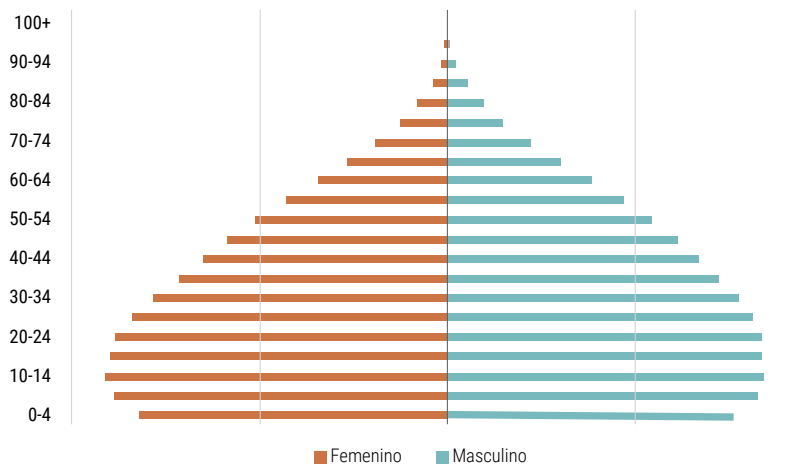
País	Población total	Población masculina (porcentaje total)	Población femenina (porcentaje total)	Proporción de la tasa de participación laboral femenina respecto a la masculina
Belice	405 272,00	50,27	49,73	64,88
Costa Rica	5 180 829,00	50,01	49,99	68,74
El Salvador	6 336 392,00	47,61	52,39	60,11
Guatemala	17 357 886,00	49,49	50,51	50,16
Honduras	10 432 860,00	50,49	49,51	65,89
Nicaragua	6 948 392,00	49,27	50,73	59,65
Panamá	4 408 581,00	50,00	50,00	64,58

FUENTE: adaptado de los Datos Grupo del Banco Mundial (2024).

En tercer lugar, a nivel regional Centroamérica cuenta con una pirámide de población típica con su base ancha con una cúspide estrecha, demostrando un amplio grupo de personas jóvenes y adultas esto refleja una población en edad laboral significativa. Al mismo tiempo, cuenta con una distribución simétrica de acuerdo con el género de cada grupo de edad. Aproximadamente, a partir del grupo de edad de 40-44 años se denota que la pirámide se empieza a estrechar de manera gradual, al mismo tiempo la tendencia que muestra el gráfico sugiere una esperanza de vida relativamente alta. El Gráfico 7 presenta las estructuras por edades de la población centroamericana según sexo.

Seguidamente es fundamental estudiar las tendencias sociales de estos y las vulnerabilidades que enfrenta la población dentro de la región. En primera instancia se reconoce un reto significativo en la participación laboral femenina respecto a la masculina, a pesar de que ambos grupos conforman una proporción población equilibrada. Esta brecha de género provoca un impacto en la productividad ya que no se aprovecha la totalidad de la capacidad laboral de la población femenina, esto implica una pérdida considerable de talentos dentro de las diferentes actividades económicas, lo que contribuye a perpetuar las desigualdades socioeconómicas.

**Gráfico 7.** Centroamérica. Estructuras por edades de la población centroamericana según sexo, 2023

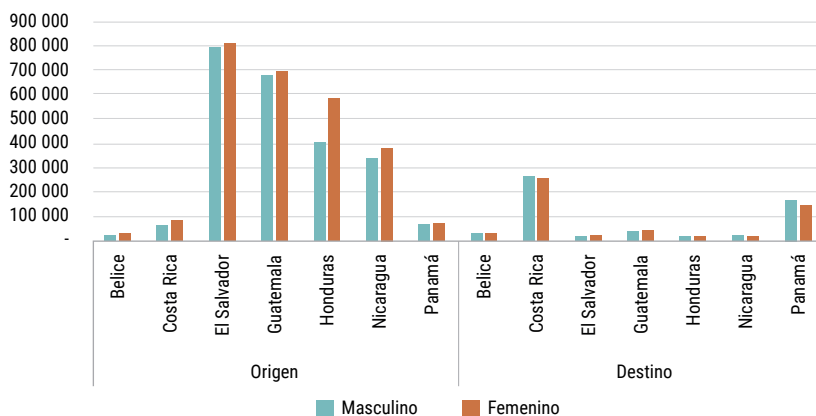


**FUENTE:** adaptado de los Datos de Naciones Unidas, División Poblacional Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2024).

Otro factor que afecta la fuerza laboral es el flujo migratorio, en el Gráfico 7 se puede determinar que el norte centroamericano son los países con mayor origen de migrantes, siendo estos El Salvador, seguido de Guatemala y Honduras, tal y como en el caso de la brecha de género en el mercado laboral, esto es una fuga de talento humano que debilita la productividad económica de los países que se dirige a naciones con mayor oportunidades, sobre todo al tomar en cuenta la pirámide poblacional que demuestra que la región está conformada por población adulta y joven en edad laboral, debilitando en mayor medida la productividad en sectores intensivos en mano de obra. Del mismo modo, es importante destacar que, entre los migrantes, la población femenina tiende a migrar en mayor proporción que la masculina.

Por otra parte, los países que reciben mayor flujo de migrantes dentro de la región son Costa Rica seguido de Panamá, esto puede significar un reto o una oportunidad dependiendo en cómo se maneje la situación de la ola de migración ya que puede apoyar en sectores productivos de poca atracción laboral. El Gráfico 8, muestra la cantidad de migrantes internacionales por país de origen y destino de Centroamérica según género.

**Gráfico 8.** Centroamérica. Cantidad de migrantes internacionales por país de origen y destino de Centroamérica según género, 2020



**FUENTE:** adaptado de los Datos de Naciones Unidas, División Poblacional Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2024).

*La influencia de las instituciones políticas, económicas y sociales en la equidad de género y las vulnerabilidades sociales en el trabajo y la producción*

A nivel centroamericano, se han realizado esfuerzos para cerrar la brecha de género, aunque cada país tiene un avance diferente estos han implementado políticas públicas para promover la inclusión social a través de planes de acción que envuelven a diferentes instituciones. Un ejemplo de esto es el caso de Costa Rica, donde existe la participación del Ministerio de Trabajo, Agricultura y Ganadería, Comercio Exterior y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, esto con el fin de mejorar la empleabilidad de las mujeres. Del mismo modo se presentan estrategias para garantizar que las instituciones posicionen su rol de asesor en conjunto de otras instancias para segmentar la cobertura y buscar el fortalecimiento institucional como en el caso de Guatemala. En fin, dentro de las acciones que han tomado los países se resalta un trabajo sobre las medidas legislativas, planes de varios ejes y alto alcance, el fortalecimiento de las instituciones (Commca, 2018).

Cabe resaltar que, las instituciones específicas encargadas de las políticas de trabajo son clave en la configuración del entorno laboral, sobre todo al incidir en las vulnerabilidades sociales que afectan el empleo y la productividad de los países. De tal manera que se presenta la Tabla 8,

la cual enlista los diferentes entes que se encargan de desarrollar y ejecutar políticas de este ámbito para la protección social y la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

**Tabla 8.** Centroamérica. Instituciones públicas de trabajo por país centroamericano

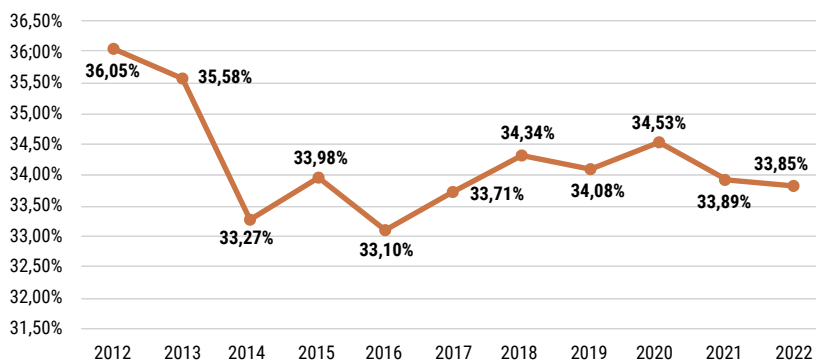
<b>Belice</b>	Ministerio de Transformación Rural, Desarrollo Comunitario, Trabajo y Gobierno Local
<b>Costa Rica</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
<b>El Salvador</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS).
<b>Guatemala</b>	Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Mintrab).
<b>Honduras</b>	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS).
<b>Nicaragua</b>	Ministerio del Trabajo (Mitrab).
<b>Panamá</b>	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel).

FUENTE: elaboración propia (2024).

De tal manera, estos entes son los principales encargados de dar respuesta a las políticas e intereses de cada uno de los Gobiernos, siendo típicamente planes de largo plazo y que abarcan una amplia gama de ejes estratégicos que van desde la educación y desarrollo de habilidades, derechos humanos y trabajo decente, productividad y emprendimiento, formalización del empleo y la inclusión de los grupos vulnerables. Lo anterior, promueve a su vez normalmente la inclusión laboral de la juventud, mujeres, migrantes, grupos indígenas y personas con discapacidad para el aseguramiento al acceso a oportunidades de empleo y desarrollo profesional.

La incidencia en los diferentes ejes temáticos requiere la colaboración y coordinación de diversas instituciones públicas, creando una red de alianzas estratégicas para asegurar la inclusión de los grupos vulnerables. Cabe recalcar la especial colaboración con Ministerios enfocados a la educación, la seguridad social, el comercio y la industria, esto para la creación de oportunidades de empleo decente y la inclusión laboral. En esta línea con las estrategias y planificaciones de dichas instituciones, se observa el comportamiento de la tasa de empleo vulnerable de los países centroamericanos, donde a partir del 2012 se visualiza un decrecimiento general de este índice de un 36,05% al 33,85% del 2022, tal y como se presenta dentro del Gráfico 9.

**Gráfico 9.** Centroamérica. Promedio de la tasa de empleo vulnerable respecto al porcentaje de empleo total del 2012 al 2022 de Centroamérica, 2024



FUENTE: datos del Grupo Banco Mundial (2024).

El estado del tema laboral en la región y las vulnerabilidades sociales reflejan una red compleja entre políticas públicas, dinámicas económicas y desafíos migratorios. Las instituciones públicas relacionadas con el empleo han establecido alianzas continuas con diferentes entidades para implementar estrategias que fomenten el empleo, con un enfoque particular en grupos vulnerables como mujeres y jóvenes. A pesar de los esfuerzos y planes de los gobiernos como de la baja continua del empleo vulnerable, aún es necesario un trabajo considerable para abordar en estas problemáticas a través de la diversificación de la actividad económica para la generación de empleo con una remuneración mayor.

Donde la migración presenta un desafío significativo para la región, especialmente de la fuga de fuerza laboral del triángulo del norte hacia Estados Unidos y muchos migrantes provienen de zonas rurales de las cuales la fuente de ingresos de estas personas es la agricultura, sector económico importante de la región, pero que no ofrece las mismas oportunidades económicas a los empleos de países avanzados (Cepal, 2018).

### Conclusiones y reflexiones

El contexto internacional ha definido en una clara diferenciación entre el norte y el sur global que ha persistido a lo largo de los años a pesar del resurgimiento de nuevos conceptos para la categorización de las naciones. Donde el exclusivo norte global actúa como un líder de tendencias tecnológicas, en dinamismo económico e incluso del desarrollo



social, mientras que el amplio grupo de países del sur global presentan retos para poder alcanzar los estándares de vida del contrario.

Tales características de cada región representan la estructura productiva que estos manejan, donde las exportaciones globales que genera el norte global son principalmente productos de alta tecnología que conlleva a procesos rigurosos que no cualquiera puede realizar, convirtiéndose en ofertantes exclusivos de bienes de gran valor. Esto genera las brechas entre los grupos, ya que, si el norte global puede desarrollar dichos productos, es porque mantiene los índices de competitividad generalmente altos, mientras que el sur global presenta retos para ingresar en esos mercados de productos de valor agregado, por lo que sus estructuras de exportación se enfocan en manufacturas simples de menor valor de venta.

Por su parte Centroamérica, como parte del sur global, mantiene características similares sobre la participación del entorno internacional, con una concentración especial de las manufacturas basadas en recursos sin tener que aplicar procesos rigurosos y comportamiento de los precios nacionales fluctuante de acuerdo con la inflación presentada.

El sur global presenta retos en el desarrollo tecnológico, lo cual afecta la competitividad de estos países de la mano del desarrollo del talento humano para poder aplicar las nuevas tecnologías, seguido de las brechas sociales, tanto de género como de otros grupos vulnerables, por lo que significa dificultades para generar empleos y la diversificación de la estructura productiva. De manera específica para la región centroamericana, los retos que asume son también en la diversificación de su estructura productiva para integrarse en mercados globales de alta tecnología, comprendiendo cómo en el sur global, brechas significativas en cuanto la infraestructura de las TICs y las habilidades digitales, afectan la atracción de empleos de alta demanda vinculados a la Cuarta Revolución Industrial.

La región es especialmente vulnerable a fenómenos meteorológicos que cada vez son más extremos, afectando a cada país de manera distintiva de acuerdo con su posición, ya sea por lluvias y ciclones tropicales, hasta sequías. Además, Centroamérica enfrenta desafíos sociales en términos de migración, especialmente de los países del triángulo del norte, con una significativa fuga de fuerza laboral, seguidamente de la brecha de género, presentando desigualdades en la participación de la estructura productiva y de inclusión laboral de grupos etarios como los jóvenes, cantidad significativa de la población de Centroamérica.





Estos retos afectan la productividad en la economía de los países de la región, ya que el desaprovechamiento y la poca explotación del talento humano debilita la estructura productiva y la economía. Al mismo tiempo, perpetúa la desigualdad y limita las oportunidades de desarrollo sostenible e inclusivo de la región.

Para reducir las brechas sociales es esencial la implementación de políticas y estrategias basadas en el rol crucial de las instituciones públicas enfocadas al trabajo, fomentando alianzas público-privadas y la integración de instituciones concentradas en los grupos vulnerables e instituciones económicas que inciden en la industria y el comercio.

En este sentido, la educación es un eje transversal en temas de accesibilidad y actualización enfocada a las nuevas tecnologías disruptivas, en la misma línea, los Gobiernos deben de invertir en la infraestructura educativa para el desarrollo de habilidades vitales para la cuarta revolución industrial, como en la infraestructura tecnológica y, a su vez, establecer políticas de inclusión laboral que promuevan la equidad de género y colocación de grupos etarios vulnerables, esto para fortalecer el talento humano y la estructura productiva del país.

La resiliencia ante el cambio climático es otro eje esencial para Centroamérica, se deben desarrollar planes de gestión de riesgos, infraestructuras que respondan a las nuevas necesidades climatológicas y la gestión sostenible de los recursos naturales para mitigar los impactos de los fenómenos meteorológicos extremos. Por último, la diversificación de la estructura productiva es necesaria para crear nuevas oportunidades de empleo y reducir la dependencia de socios comerciales, incentivando la innovación y apoyando a las Pymes.

Producto de la investigación, se identifican las siguientes líneas de investigación futura: realizar un estudio comparativo de impacto de la cuarta revolución industrial en la productividad y empleo en países del norte y sur. Analizar cómo las políticas de comercio internacional influyen en la estructura productiva de países del norte y sur. Por último, investigar la implicación de la migración en la fuerza laboral y cómo afecta a la productividad en regiones del norte y sur.





## BIBLIOGRAFÍA

- Alaskar, Abdulrhman, Majed Algwaiz y Ibrahim AlShunaif. 2023. *Modernizing Small & Medium-Sized Enterprises in Saudi Arabia*. Ginebra: World Economic Forum.
- Autoridad del Canal de Panamá. “Informe Anual 2023 – Canal de Panamá”. 1 de febrero de 2024. <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2024/02/Informe-2023Esp23.pdf>
- Blanton, Shannon L. y Charles W. Kegley. 2015 *World Politics: Trend and Transformation*. Boston: Cengage Learning.
- Cepal. 2018. *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*. Santiago: Cepal.
- Cepal, CAC y SICA. 2020. *Análisis espacial de datos históricos y escenarios de cambio climático en México, Centroamérica, Cuba, Haití y La República Dominicana*. Ciudad de México: Cepal.
- Cepalstat. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. “Superficie del país”. Consultado el 28 de noviembre de 2023. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>
- \_\_\_\_\_. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. “Superficie de aguas continentales”. Consultado el 30 de noviembre de 2021. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>
- Commca. 2018. “Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana”. La Libertad: Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (Commca). [https://www.sica.int/documentos/politica-regional-de-igualdad-y-equidad-de-genero-prieg\\_1\\_83591.html](https://www.sica.int/documentos/politica-regional-de-igualdad-y-equidad-de-genero-prieg_1_83591.html)
- Cotteleer, Mark y Brenna Sniderman. 2018. *Forces of Change: Industry 4.0. A Deloitte Series on Industry 4.0*. Deloitte Insights.
- del Prado, Josefina. 1998. “La División Norte-Sur En Las Relaciones Internacionales”. *Agenda Internacional* 5, núm. 11: 23-34. <https://doi.org/10.18800/agenda.199802.002>
- Di Battista, Attilio. 2023. *The Future of Jobs Report 2023*. Ginebra: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>
- Escobar, Arturo. 2015. “Decrecimiento, Post-Desarrollo Y Transiciones: Una conversación Preliminar”. *INTER DISCIPLINA* 3, núm. 7: 217-244.
- FAO. 2024. “Producción mundial”. En *Pesca y acuicultura*. Consultado el 27 de junio de 2024. [https://www.fao.org/fishery/es/collection/global\\_production?lang=es](https://www.fao.org/fishery/es/collection/global_production?lang=es)
- Faostat. “Valor de la Producción Agrícola”. Consultado el 13 de marzo de 2024. [https://www.fao.org/faostat/es/#rankings/commodities\\_by\\_country](https://www.fao.org/faostat/es/#rankings/commodities_by_country)





- \_\_\_\_\_. “Productos por país”. Consultado el 28 de noviembre de 2023. [https://www.fao.org/faostat/es/#rankings/commodities\\_by\\_country](https://www.fao.org/faostat/es/#rankings/commodities_by_country)
- Fernández, Víctor y Manuel Trevignani. 2015. “Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global”. *Dados - Revista de Ciências Sociais* 58, núm. 2: 499-536.
- Grupo Banco Mundial. “Inflación, deflactor del PIB (%) anual”. Consultado el 28 de marzo 28 de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG>
- \_\_\_\_\_. “Desempleo, total (% de la fuerza laboral total) (estimación modelada de la OIT)”. Consultado el 30 de mayo de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>
- \_\_\_\_\_. “Empleo vulnerable, total (% del total de empleo)”. Consultado el 30 de mayo de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.EMP.VULN.ZS>
- \_\_\_\_\_. “Índice de Gini”. Consultado el 30 de mayo de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- \_\_\_\_\_. “Proporción de tasas de participación laboral femenina y masculina (%) (estimación modelada OIT)”. Consultado el mayo de 2024. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.CACT.FM.ZS>
- Hickel, Jason. 2021. “El Índice de Desarrollo Sostenible: cómo medir la eficiencia ecológica del desarrollo humano en el antropoceno”. En *Otras formas de medir (y entender) el “Desarrollo”*, coord. Luisa Gil, 29–34. Madrid: Economistas sin Fronteras.
- Keenan, Greta y Alicia Patterson-Waites. 2024. *Centre for the Fourth Industrial Revolution Network Impact Report 2022-2023*. Ginebra: World Economic Forum.
- Martí, Julia. 2017. “Los Estados en la globalización Neoliberal”. *Viento Sur* 1, núm. 150: 67–75.
- McCarthy, Niall. “AI: Which Countries Use Robots the Most in Their Workforce?”. World Economic Forum, 30 de septiembre de 2020. <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/countries-comparison-robot-workers-robotics-change-tech-manufacturing/>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. “Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024”. 30 de diciembre de 2019. <https://www.mef.gob.pa/plan-estrategico-de-gobierno/>
- Ministerio De Trabajo y Previsión Social de El Salvador. “Política Nacional de Empleo Decente”. septiembre de 2017. [https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/216/441/original/politica\\_empleo\\_decente.pdf?1510761739](https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/216/441/original/politica_empleo_decente.pdf?1510761739)
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala. “Política nacional del empleo digno 2017-2032”. Abril de 2017. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua176875.pdf>



- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. “Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano, Costa Rica 2023-2027”. 26 de julio de 2023. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>
- Ministry of Rural Transformation, Community Development, Labour and Local Government de Belice. “Belize National Child Labour Policy & Strategy 2022 to 2025”. 18 de julio de 2022. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40sro-port\\_of\\_spain/documents/publication/wcms\\_852959.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40sro-port_of_spain/documents/publication/wcms_852959.pdf)
- Naciones Unidas, División Poblacional Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2024. “2024 Revision of World Population Prospects”. <https://population.un.org/wpp/>
- \_\_\_\_\_. División Poblacional Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 2020. “International Migrant Stock 2020”. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Secretaria De Trabajo y Seguridad Social de Honduras. “Política Nacional de Empleo de Honduras”. Abril de 2017. <https://www.trabajo.gob.hn/wp-content/uploads/2021/07/PNEH-VERSION-FINAL.pdf>
- Schwab, Klaus, ed. 2019. *Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth/in-full/downloads/>
- Svampa, Maristella. 2019. “Pensar el desarrollo desde América Latina”. En *Renunciar al bien común: Extractivismo y posdesarrollo en América Latina*, ed. Gabriela Massuh. 1-25. Buenos Aires: Mardulce.
- UN Tourism. “Inbound Tourism Expenditure”. 31 de enero de 2024. <https://www.unwto.org/tourism-statistics/key-tourism-statistics>
- Unceta, Koldo. 2009. “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo”. *Carta Latinoamericana*, núm. 7: 1–34.
- UNDP. “Forging a Global South”. 19 de diciembre de 2004. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cn/UNDP-CH-PR-Publications-UNDay-for-South-South-Cooperation.pdf>
- Unctad statistical portal. “Gross domestic product: Total and per capita, current and constant (2015) prices, annual”. 16 de febrero de 2024. [https://unctadstat.\\_\\_\\_\\_\\_.](https://unctadstat._____.)
- \_\_\_\_\_. “Goods and Services (BPM6): Exports and imports of goods and services, annual”. 15 de marzo de 2024. <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.GoodsAndServicesBpm6>
- Unctad statistical portal. “Merchandise trade matrix, annual”. 24 de octubre de 2023. <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeMatrix>
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Ciudad de México: Siglo XXI.





# Desarrollo humano, pobreza, pandemia y sectores productivos en Costa Rica

**Jorge A. Rodríguez Soto**  
**Olman Segura Bonilla**

## Introducción

Costa Rica es un país en vías de desarrollo que, en diferentes momentos históricos, ha sido pionero en la implementación de cambios que lo han llevado a rutas de desarrollo sostenibles. Tal fue el caso de las reformas sociales a mediados del siglo XX, la implementación de iniciativas de pago por servicios forestales (Segura, 2017), e incluso acciones adoptadas por grupos y comunidades bajo iniciativas propias inspiradas por la conciencia de las relaciones humanas con el medio ambiente (Vargas, 2016). En conjunto, este tipo de ideas, han provocado que el país se adelante en un desenvolvimiento interesado por el desarrollo humano y las relaciones sostenibles con el medio ambiente desde muy temprano en su historia en comparación al resto del mundo.

Este interés se evidencia en las líneas de política y construcción de indicadores para el desarrollo que van más allá de lo tradicional. Por ejemplo, se han implementado varios indicadores multidimensionales, como el índice del desarrollo humano (IDH), o el índice de progreso social (IPS) que ni si quiera contempla la dimensión ingreso; así como diversas cuentas satélites que buscan valorar dimensiones menos tangibles a nivel crematístico, pero igualmente relevantes para el desarrollo y la calidad de vida, como lo son ambiente y arte. Este mismo interés por las condiciones de vida de las personas aparece en las mediciones de pobreza, pues el país no solo cuenta con indicadores de pobreza por ingreso, sino también con medidas multidimensionales como el índice de pobreza multidimensional (IPM), o los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En esta línea el país posee una amplia y valiosa institucionalidad que tiene por objetivo garantizar el acceso de la población a servicios y bienes básicos, como salud, educación, protección social, etc. Lo que





revela un pensamiento preocupado no solo por los recursos de los que disponen las personas, sino por sus posibilidades reales de transformar estos recursos en calidad de vida. Esto se refleja en los logros en tema de pobreza, con una reducción relevante de la pobreza multidimensional en el país, medida por el IPM, en la década de 2010-2020 (Rodríguez-Soto, 2023). Este hecho constituye un gran avance en tema de cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible, considerando las variables incluídas en los indicadores del IPM.

A pesar de los avances en materia de desarrollo humano y combate de la pobreza multidimensional, el país también enfrenta varios retos importantes. A este momento, Costa Rica es uno de los países más desiguales de América Latina, según el coeficiente de Gini. Además, el país se encuentra estancado en temas de pobreza por ingreso desde hace más de dos décadas, en alrededor de un 20% para la pobreza y entre un 5-7% para la pobreza extrema (Arias *et al.*, 2020; Rodríguez-Soto, 2023a). Sin mencionar que, si bien se trata de un porcentaje bastante estable, es un porcentaje estable de una población creciente, indicando un aumento del número absoluto de personas en condiciones de pobreza por ingresos (Rodríguez-Soto, 2023a).

Un problema adicional por considerar es la distribución espacial de los logros en tema de desarrollo y combate contra la pobreza; pues existe una extensa literatura que corrobora la persistencia, a través del tiempo, de fuertes asimetrías territoriales en el desarrollo, pobreza, actividades productivas, generación de valor y empleo en el país (Arias *et al.*, 2020; Arias y Sánchez, 2014, 2015; Barquero y Trejos, 2004; Rodríguez-Soto, 2023a, 2024). Y, esto es esencial, pues estos fenómenos deben ubicarse en un espacio, entendiendo este como un lugar histórico, institucional y físico, inmerso en un medio ambiente particular (Rodríguez-Soto, 2024). Estas complejidades deben ser consideradas y tratadas como retos en la elaboración política y guía del proyecto desarrollo nacional, en especial para alcanzar objetivos tan ambiciosos como los planteados por *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*.

A los que, por si fuera poco, debe agregarse un *shock* inesperado (Suárez, 2021), considerado por algunos estudios (Cepal, 2022) como la mayor crisis enfrentada en mucho tiempo: la pandemia del Covid-19. Ante esta situación se plantea este capítulo, cuyo objetivo es analizar los retos y desafíos pendientes para Costa Rica en temas de desarrollo humano, pobreza y ambiente con consideraciones a las dinámicas espaciales y de producción y empleo ante la pandemia de Covid-19 y los





objetivos del desarrollo sostenible. Para esto, se planteará la discusión de los retos y desafíos para el país en el mundo post-covid, desde una perspectiva que contemple los espacios del desarrollo y sus asimetrías.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: la sección dos resume los hallazgos de literatura previa en temas de desarrollo, pobreza y empleo, la sección tres analiza los impactos de la pandemia en temas de desarrollo humano y pobreza a nivel territorial, la sección cuatro analiza los impactos de la pandemia en los diversos sectores productivos y empleo, finalmente, la sección cinco presenta las conclusiones que engloban los aspectos territoriales y sectoriales del análisis.

### **Pobreza, desarrollo humano y economía de Costa Rica: ¿qué se sabe?**

La pobreza es uno de los principales retos que ha enfrentado la sociedad a lo largo de su historia, estas preocupaciones se identifican en propuestas políticas orientales desde tiempos antiguos (Sen, 2019), o en escritos como los tratados sobre “*the issue of the beggars*” en el escolasticismo (Rodríguez-Soto, 2023b). En la actualidad, el tema conserva su relevancia pues, tal como menciona Sen (1999) en la apertura de su texto seminal *Development as freedom*, se vive una época de prosperidad como ninguna otra, pero esta prosperidad convive con enormes privaciones y disparidades. La importancia de este tema es tal que se plantea como el primer objetivo del desarrollo sostenible de Naciones Unidas y, al considerarlo multidimensionalmente, es posible asociarlo con todos los demás.

Antes de iniciar, es útil hacer algunas aclaraciones teóricas y conceptuales, para que la discusión subsecuente sea más provechosa. Primero, al estudiar pobreza y desarrollo desde concepciones amplias, debe diferenciarse entre pobreza y privación. La pobreza es una condición históricamente asociada al ingreso y recursos. Mientras que la privación surge con concepciones más amplias del desarrollo, para reflejar las posibilidades reales que tienen las personas para transformar sus recursos en calidad de vida (Hick, 2012; Rodríguez-Soto, 2023b; Segura *et al.*, 2023). Esto quiere decir que contempla otros aspectos institucionales, culturales, ambientales y conductuales que interactúan para delimitar las posibilidades que tienen las personas efectivamente (Rodríguez-Soto, 2023b), algunos incluso plantean el uso de factores de conversión para contemplar estas variables (Hick, 2012).





En el tema de concepciones para las medidas económicas se distinguen dos grandes grupos: unidimensionales o multidimensionales, directas o indirectas (Rodríguez-Soto, 2023a). Las unidimensionales son las que consideran una dimensión o aspecto como central, así que se enfocan en él, bajo el supuesto que este arrastra o representa al resto de variables. Las aproximaciones multidimensionales proponen que los elementos interactúan entre sí, y que no existen relaciones simples como en el caso anterior, por ello se interesan por las diversas aristas del fenómeno. Al tratar el tema de medidas, directas e indirectas, se está hablando de estrategias metodológicas: una medida directa corrobora directamente el estado de las variables, por ejemplo, las necesidades insatisfechas o los índices de pobreza multidimensional; por otro lado, una medida indirecta toma una variable como representativa de las condiciones en el resto de las dimensiones, por ejemplo, el ingreso, pues se asume que puede transformarse en otros bienes.

Ahora bien, sobre el caso de Costa Rica, se inicia por caracterizar la pobreza en el país, basándose en los hallazgos de estudios previos, para luego pasar a revisar los impactos de la pandemia. En tema de pobreza por ingreso, como se menciona en la introducción, el país ha presentado niveles estables durante más de dos décadas (Arias *et al.*, 2020; Rodríguez-Soto, 2023a), aunque el crecimiento poblacional hace que el número absoluto de personas pobres por ingresos sea mayor (Rodríguez-Soto, 2023a). Aun así, esto no quiere decir que la población catalogada como pobre sea estática, al contrario, estudios han descubierto que en un período de dos años cerca de la mitad de la población pobre cambió, algunos salieron de la pobreza, otros cayeron en ella (Fernández y Del valle, 2017).

Además, los hogares identificados como pobres por ingreso no necesariamente coinciden con los pobres multidimensionalmente. De hecho, la divergencia parece ser alta, se encontró que ambos tipos de pobreza solo coincidían cerca de la mitad de las veces (Fernández, 2022). Esto es importante, pues implica que la mitad de los hogares que son pobres desde condiciones de ingresos, no lo son en tema de necesidades insatisfechas, y viceversa. Lo que revela dinámicas complejas, pues podría pensarse que la situación general no es tan mala, si la mitad de las personas pobres no sufren ambos tipos de privación a la vez. Pero, también implica que un porcentaje importante de la población costarricense convive con, al menos, algún tipo de privación, por ingresos o multidimensional.

Sin mencionar que existen patrones demográficos preocupantes al evaluar la composición de la población pobre, en relación con la pobla-





ción no pobre en el país. Siguiendo a Barahona *et al.* (2022), la fuerza de trabajo es, en promedio, de 1,6 en hogares no pobres, mientras que en los pobres está cerca de 1. A la vez, el ingreso *per cápita* de los hogares no pobres (445 191 colones) es casi 6 veces mayor que el de los hogares pobres (74 822 colones), y más de 17 veces superior al de hogares en pobreza extrema (25 943 colones). Estas diferencias se aparejan, a un componente de género, pues en los hogares en situación de pobreza se encontró que la jefatura de hogar femenina ronda el 44,8%, mientras que en hogares no pobres este porcentaje baja a 36,6%. Con relaciones de dependencia económica más de dos veces superiores en hogares pobres,<sup>9</sup> y tasas de escolaridad de mayores a 15 años inferiores por casi 3 años con relación al promedio de los no pobres.

Un segundo elemento por rescatar es la heterogeneidad en la distribución territorial de la pobreza y privaciones, existe amplia literatura sobre estas asimetrías (Arias *et al.*, 2020; Arias y Sánchez, 2014, 2015; Barquero y Trejos, 2004; Rodríguez-Soto, 2023a, 2024). En el país, los territorios rurales, en general, se encuentran en peores posiciones que los urbanos. En tema de pobreza, al observar el Gráfico 1 se nota que únicamente la región Central del país se encuentra por debajo del agregado nacional para todos los indicadores. Esto se puede interpretar como un sesgo al indicador agregado y una señal de fuertes asimetrías territoriales. Considerando pobreza por ingreso, la región Central tiende a estar cerca del 15%, y 4% en pobreza extrema, mientras que el resto de las regiones oscilan entre 20-35% para líneas de pobreza y entre 8-14% para pobreza extrema; una divergencia similar se aprecia en IPM.

Estas asimetrías reflejan las disparidades entre territorios urbanos y rurales, ya que la región Central contiene 26 de los 28 cantones con distritos mayormente urbanos (Rodríguez-Soto, 2024). Además, en esta región están los únicos dos cantones rurales con IPM bajo, y el 43% de los cantones rurales de IPM medio (Rodríguez-Soto, 2024). Es decir, la región Central concentra los cantones urbanos, que están sistemáticamente mejor, y los cantones rurales IPM más bajos. Esto mismo se refleja en los ingresos *per cápita*, la región Central presenta niveles mucho más altos, seguida de la Chorotega y Pacífico Central, mientras que las regiones Huetar y la Brunca presentan niveles más bajos y similares entre sí (Arias *et al.*, 2020). Aun así, y pese al mejor desempeño relativo de la región Central en tema de pobreza, debe recordarse que esta región aglo-

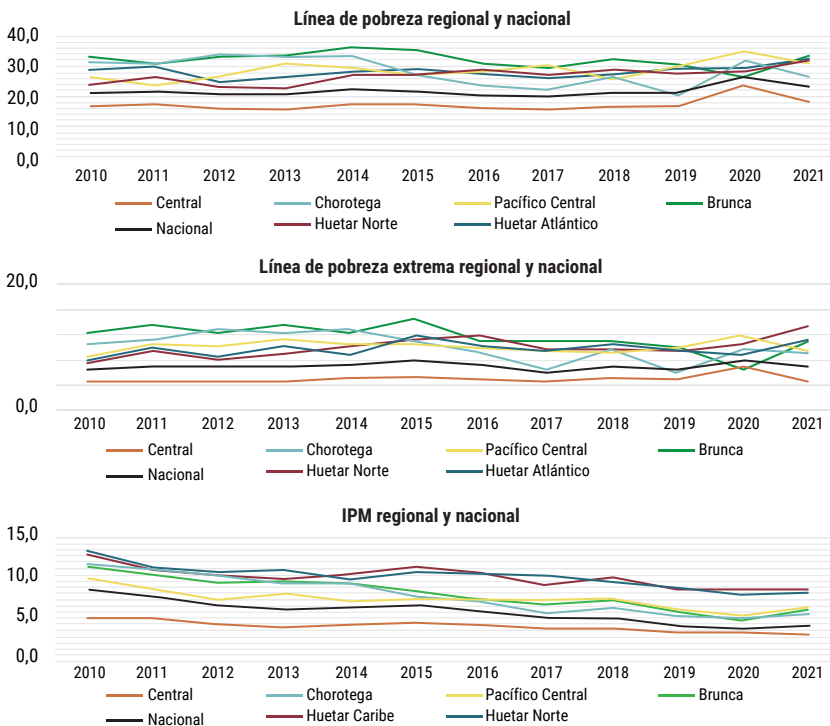
9 Relación entre fuerza de trabajo y población inactiva o menor de 15 años por hogar.



mera alrededor de la mitad de la población pobre de Costa Rica (Arias *et al.*, 2020; Rodríguez-Soto, 2023a, 2024).

Este mismo patrón de comportamiento en la distribución del ingreso se identifica al evaluar el desarrollo y pobreza del país en términos multidimensionales. Estudios (Rodríguez-Soto, 2023a) que parten de datos a escala regional identifican tres grupos de comportamiento en el país al evaluar pobreza multidimensional: la región Central, en posición aventajada, las regiones Brunca, Chorotega y Pacífico Central, en un nivel intermedio y las regiones Huetar en peores condiciones. Aunque el comportamiento de la región Brunca se asemeja más al de las regiones Huetar, y la clasificación en nivel medio se atribuye al desempeño de un solo cantón (Pérez-Zeledón).

**Gráfico 1.** Costa Rica. Línea de pobreza, pobreza extrema e IPM nacional y regional de Costa Rica, 2010-2021

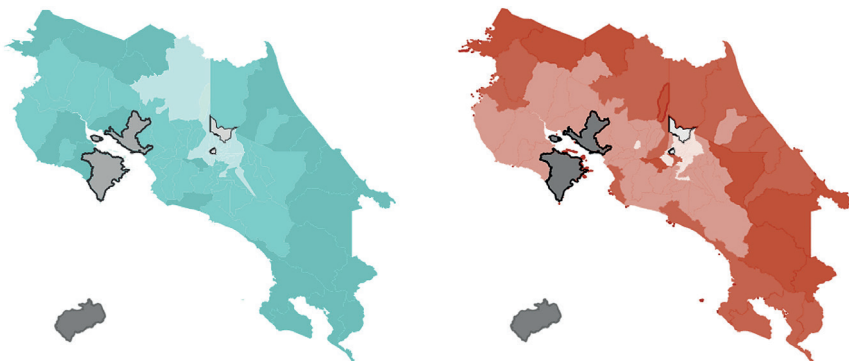


FUENTE: tomado de Rodríguez-Soto (2023).



Posteriormente, otros estudios indagan estos patrones mediante estudios de *clusters*, desde variables para desarrollo y pobreza con datos cantonales (Rodríguez-Soto, 2024), encontrando que el desempeño del país en términos de desarrollo humano es bueno en general, con niveles altos en todo el territorio, aunque con disparidades. Se encuentran diferencias ligeras que permiten identificar un centro en mejor estado, luego condiciones ligeramente inferiores en la costa Pacífica, y peor situación en la costa Atlántica y fronteras; aun así, todo el territorio presenta un buen desempeño. El estudio de conglomerados para el caso de pobreza identifica estos mismos patrones, con una diferencia, y es que las fronteras están en peores condiciones que la costa Atlántica, conformando un cuarto *cluster*. Además, las disparidades en tema de pobreza son mucho más marcadas y significativas que en términos de desarrollo humano, lo que hace sospechar que la asimetría más fuerte es en el tema de vulnerabilidad y privación.

**Figura 1.** Costa Rica. *Clusters* espaciales del desarrollo (izquierda) y de pobreza (derecha), 2024<sup>10</sup>



**FUENTE:** tomado de Rodríguez-Soto (2024).

Es necesario advertir que este mismo tipo de patrones se ven reflejados en las dinámicas de los sectores productivos, ingresos y de generación de empleo. La gran área metropolitana en Costa Rica ocupa una fracción pequeña del territorio nacional, menos del 10% y, aun así, aglomera más de la mitad de la fuerza de trabajo (Arias *et al.*, 2020). Estas dinámicas implican una alta densidad poblacional, mientras que el resto

10 El cuadrado en la esquina inferior izquierda corresponde a la Isla del Coco (no hay datos).





de las regiones, que abarcan gran parte del territorio, no alcanzan tan si quiera un 10% de la fuerza laboral por sí (Arias *et al.*, 2020). En el país existe un gran mercado laboral en el centro y 6 micro mercados de trabajo (Arias *et al.*, 2020), de hecho, más de la mitad del empleo en el país se genera en solo 12 cantones (Arias y Sánchez, 2014).

Lo anterior se refleja en que los 4 cantones cabecera de provincia en la región Central concentran el 44% de la producción nacional medida mediante su valor agregado (San José, 25%, Alajuela, 10%, Heredia, 5%, Cartago 4%), de los 82 contemplados por el Banco Central en sus cálculos para 2020, dejando 39 cantones con valores inferiores al 1%. Ante estas asimetrías se resalta el rol del Estado en tema de política social y transferencias para combatir la pobreza en el país. De hecho, parece que las transferencias estatales explican la mayor parte de la reducción de la pobreza rural, más que en las urbanas, para ser exactos, algo más que el 60% de la reducción (Fernández y Del Valle, 2017).<sup>11</sup> Sin mencionar que el mérito de estas transferencias no es solo en la superación de la pobreza, sino en evitar su propagación; en efecto, la pérdida de estos beneficios al dejar clasificación de hogar pobre podría dar cuenta de parte de la rotación de hogares que salen de la pobreza por un tiempo para luego volver a ella (Fernández y Del Valle, 2017).<sup>12</sup>

A la vez, estos fenómenos revelan una problemática de interés público que clama por atención política: la concentración espacial de la producción y empleo. Las principales actividades económicas de los territorios rurales son las relacionadas con el sector agropecuario, seguidas de las turísticas y los servicios ecosistémicos (Rodríguez-Soto, 2024). Y, por si fuera poco, la contabilidad y remuneración de estos últimos es imperfecta, a pesar de su importancia estratégica y potencial para transformar las relaciones entre núcleos urbanos y territorios rurales. Es necesario que el país implemente una política territorial como eje de articulación para las políticas sectoriales (Rodríguez-Soto, 2024). Si bien hay esfuerzos en esta materia los logros han sido limitados; o, todavía peor, en casos como la política nacional de *clusters* productivos

11 Las transferencias contempladas por este estudio son las que se captan en las encuestas de hogares: Pensiones del Régimen No Contributivo, transferencias del Instituto Mixto de Ayuda social, las becas para estudio y otras ayudas estatales o subsidios

12 En efecto, el estudio de Fernández y Del valle (2017) identifica una reducción del 154% de la pobreza debido a las transferencias estatales, este porcentaje sobre el 100% viene a indicar el grupo de hogares que evitaron la pobreza debido a las ayudas; o sea, se refiere al incremento que hubiese tenido la población pobre de no existir las transferencias.





elaborada de la mano con la cooperación alemana que nunca llegó a implementarse tras su desarrollo.

Aun así, pese a las enormes asimetrías en materia de ingreso y producción, Costa Rica presenta buenos niveles de desarrollo humano, aunque con las mismas desigualdades territoriales coincidentes con las asimetrías productivas y de empleo, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de estadística UCR (2021a). Estos resultados positivos en desarrollo humano pueden deberse a un patrón histórico desde la primera mitad del siglo XX, en el que el país ha apostado por invertir en las personas (Rodríguez-Soto, 2023a). Costa Rica siempre se ha preocupado por la calidad de vida y desarrollo de capacidades de sus habitantes, desde la democratización de los servicios de seguridad social y salud, pasando la abolición del ejército y ampliación de la cobertura del sistema educativo, y hasta las políticas ambientales para restaurar los ecosistemas nacionales.

De hecho, algunos consideran que este patrón de desarrollo fue fundamental para lograr que el país pudiera hacer frente a la crisis sanitaria del Covid-19 (Rodríguez-Soto, 2023a). Si bien se trata de uno de los peores retos enfrentados por la sociedad moderna (Cepal, 2022), el país pudo sobrellevarlo gracias al desarrollo de sus sistemas de salud pública, educación y desarrollo de infraestructura para la conectividad (Rodríguez-Soto, 2023a); que permitieron trasladar muchas actividades productivas a entornos digitales. Aun así, los impactos y secuelas de esta crisis son perceptibles y supusieron un *shock* a la economía y sociedad costarricense. En la siguiente sección se analizan los impactos de la pandemia en términos de desarrollo humano y pobreza multidimensional desde una perspectiva territorial y contemplando potenciales impactos en la producción y empleo.

## **Pobreza y desarrollo humano en Costa Rica tras la pandemia**

La crisis del Covid-19 comienza con reportes de una enfermedad respiratoria en Wuhan, China, hacia finales de 2019. A inicios de siguiente año, la Organización Mundial de la Salud ya consideraba a esta afección respiratoria un evento de preocupación mundial. Así, durante el 2020, este virus se expandió por el mundo, afectando a millones de personas a 2023. Pero esta emergencia sanitaria tuvo impactos en todos los niveles y aristas de la sociedad y economía. Debido a la alta tasa de contagio, el mundo entero se vio obligado a detenerse, y establecer medidas de





confinamiento y distanciamiento social. Con efectos en la producción, empleo, relaciones interpersonales, calidad de vida de las personas y ecosistemas, provocando en muchos casos retrocesos en los logros alcanzados en los objetivos del desarrollo sostenible.

Esta sección evalúa los impactos en temas de desarrollo humano y pobreza de la pandemia en Costa Rica, desde definiciones territoriales y aspectos de la producción y empleo, para contemplar posibles efectos asimétricos de este *shock*. Para esto, se recurre a los datos del PNUD y la Escuela de Estadística UCR (2021a), utilizando los datos del IDH e IPM cantonales. Se advierte que para el estudio del IDH se utiliza la misma escala propuesta por PNUD y la Escuela de Estadística UCR (2021b), en el caso de del IPM se emplean mapas de saturación sin escala, pues dan mejor cuenta de los patrones de cambio.

Entre los años 2018 y 2019, antes de la pandemia, el 58,5% de los cantones mejoraron sus resultados en el IDH. Aun así, existen diferencias en el comportamiento de cantones urbanos y rurales, pues el 85,7% de los cantones urbanos mejoró sus resultados, mientras que solo el 44% de los rurales mostró mejoras (Rodríguez-Soto, 2024). Lo que añade a la brecha territorial, pues solo los cantones del centro del país, en su mayoría urbanos, presentan niveles muy altos de IDH y, además, mejoran a un mayor ritmo. Es importante advertir que el mismo uso de la denominación urbano y rural ya conlleva definiciones asociadas a la producción y desarrollo, según las categorías oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Rodríguez-Soto, 2024). A este momento se registran avances, pues aunque no todos los cantones mejoran, no se evidencian deterioros, la mayoría de los que no mejoró mantuvo posiciones similares al año anterior.

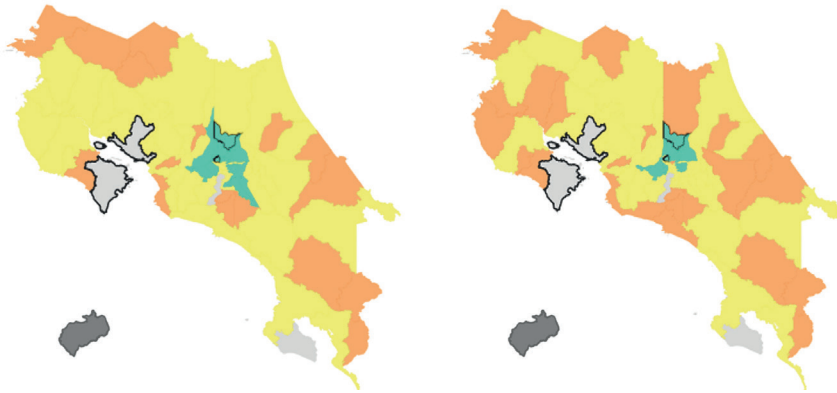
Al comparar con los años 2019 y 2020, cuando comienza la pandemia, en la Figura 2, se evidencia que muy pocos territorios mejoran su situación en términos de IDH en estos años. Al contrario, la mayoría presenta deterioro en sus condiciones, con resultados negativos tanto para territorios rurales como urbanos. Para ser exactos, el 89% de los cantones muestran deterioros en tema de desarrollo humano; un resultado interesante es que el 11% restante (9 cantones) que presentó mejoras son de categoría rural. Los cambios negativos parecen explicarse por la disminución general del ingreso promedio esperado en el país, a excepción de Pérez-Zeledón y Coto Brus. Lo cual tiene sentido, ya que una de las primeras medidas para afrontar la pandemia fue el confinamiento, que impuso una pausa a muchas actividades económicas y sectores productivos, de





paso costando un gran número de empleos. Contrario a lo que podría pensarse, el impacto en la esperanza de vida no es tan relevante en este período, posiblemente por el rezago en la colecta de información estadística, lo cual hace que no se refleje inmediatamente en los indicadores.

**Figura 2.** Costa Rica. IDH en Costa Rica en la pandemia, 2019 (izquierda) y 2020 (derecha)<sup>13</sup>



**FUENTE:** elaboración propia, con datos de PNUD y la Escuela de Estadística UCR (2021a).

Como muestra el Gráfico 1, la pobreza creció en 2020, particularmente por ingreso, esto no es sorpresa, considerando que el IDH también revela una caída general del ingreso ocasionado por la parálisis de los sectores y los recortes de empleos, a los que se atribuye el impacto más inmediato en estos indicadores. Por otro lado, la pobreza multidimensional no muestra cambios tan relevantes. A continuación, se puntualiza en los indicadores del IPM (calculado por el INEC) que presentan incrementos ese año y sus relaciones con los objetivos del desarrollo sostenible:

- a. En educación, el rezago educativo es, efectivamente, uno de los grandes retos que legó la pandemia, debido al cierre temporal y suspensión de clases. Esta situación tiene implicaciones en el objetivo de educación de calidad (4), y potenciales efectos a plazo en los objetivos de fin de la pobreza (1), trabajo decente (8), innovación (9) y reducción de desigualdades (10).

<sup>13</sup> Los cantones que aparecen en color gris son aquellos para los que no se cuenta con datos.





- b. Para vivienda la falta de acceso a internet muestra deterioros, aunque en este caso debe resaltarse que el indicador tuvo una disminución sustancial desde 2010, pasando de valores entre 11 y 15 a moverse entre 2 y 7; esto es clave, pues la pandemia trasladó muchas actividades a entornos virtuales. La situación en esta dimensión muestra avances favorables, principalmente en tema del objetivo de ciudades sostenibles (11).
- c. En el caso de salud, todos los indicadores conservaron sus tendencias anteriores, los aportes de esta dimensión se asocian esencialmente al objetivo de salud y bienestar (3), agua limpia y saneamiento (6) y ciudades sostenibles (11).
- d. En protección social incrementa la población fuera de la fuerza laboral por obligaciones familiares; mientras que en trabajo empeoran las condiciones de desempleo de larga duración, desalentados e informalidad. Esta dimensión revela retrocesos en los objetivos de fin de la pobreza (1), hambre cero (2), trabajo decente (8) y reducción de las desigualdades (10).

Quizás es el mayor problema de estos impactos de la pandemia es que se traducen en efectos presentes e impactos futuros sobre producción y empleo. En el caso de la educación hay efectos inmediatos por la reducción de arrendamientos y contratación de servicios de mantenimiento y transporte; adicionalmente, hay impactos a largo plazo, pues el rezago o abandono del sistema educativo conlleva dificultades para encontrar empleo en el futuro, y expone a vulnerabilidades en tema de informalidad. Para el acceso a internet el efecto es instantáneo, pues muchas actividades económicas y empleos se trasladan a entornos virtuales, el no poder conectarse podría implicar no poder trabajar. Para la situación del deterioro en protección social no hace falta ahondar, pues los mismos indicadores son auto explicativos.

Para indagar en estas dinámicas se presentan los mapas de la Figura 3, que muestran el IPM a nivel cantonal para 2020 y 2021. Una primera vista, lleva a la intuitiva impresión de que disminuyó la pobreza en estos años. Pero, revisando los datos, se descubre que no es el caso, de hecho, esta es la razón por la que utilizar mapas de saturación resulta provechoso para visualizar las dinámicas de pobreza en este período. Los mapas de saturación ilustran los niveles relativos de alguna característica, propiedad o atribución, revelando relaciones entre los elementos





de análisis. En este caso la mayor uniformidad del color implica que se redujo la brecha entre territorios, pero por el incremento del IPM urbano.

En este período, el país presentó un incremento de la pobreza multidimensional en el 69,5% de los cantones. Este incremento se dio en un 78,5% de los cantones urbanos (22 de 28) y en un 64,8% de los cantones rurales (35 de 54). El aumento sustancial de la pobreza multidimensional urbana se asocia a los indicadores de la dimensión vivienda, a un aumento del índice de vulnerabilidad e incrementos ligeros en las dimensiones salud y educación. Pese a esto, se evidencia una mejora considerable en la dimensión de protección social, lo que resulta muy interesante considerando que sería de esperarse un deterioro en las condiciones de empleo e ingreso.

Este mayor impacto en zonas urbanas y la disminución general del ingreso puede deberse a las dinámicas de los mercados de trabajo, ya mencionadas; también, a las actividades económicas y sectores predominantes en cada tipo de región. En los territorios urbanos hay un gran número de actividades económicas dirigidas a satisfacer las necesidades y deseos de la población. Entre estas actividades se cuenta un gran sector comercial y de servicios que, debido a los cierres y restricciones nocturnas para contener los contagios de Covid-19, tuvo que dejar de operar por momentos. Esto hizo que se perdieran empleos en la economía formal, a la vez, se conjugó con el auge del uso de plataformas de repartición para continuar con las actividades comerciales. Este oficio permitió a muchas familias obtener un ingreso adicional, ante la reducción de las jornadas, en algunos casos dependían completamente de él. Con el efecto secundario de trasladar parte de la población económicamente activa a la informalidad. Por otro lado, las actividades económicas principales de los territorios rurales (agropecuarias y servicios ecosistémicos) se vieron menos afectadas por estos cierres, con la muy importante excepción del turismo.

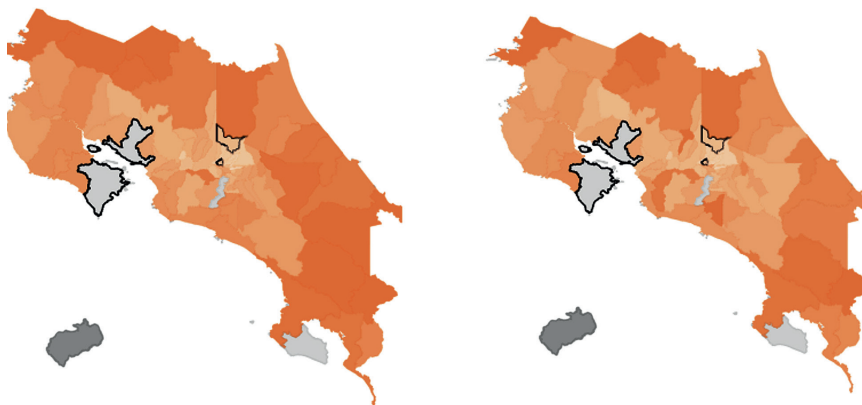
Todo esto recae en retrocesos en el cumplimiento de las metas asociadas a los objetivos del desarrollo sostenible en territorios urbanos. En primer lugar, como la población urbana carece en buena medida de mecanismos de aprovisionamiento alternativos al mercado, la disminución de la producción, empleo e ingresos los coloca en posiciones de vulnerabilidad, con riesgo de no poder satisfacer sus necesidades. Esto viene a presentarse como retrocesos y amenazas en los objetivos del fin de la pobreza (1), hambre cero (2) y reducción de las desigualdades (10). Mientras que la disminución o pérdida de jornadas de trabajo afecta di-





rectamente al objetivo de trabajo decente (8), con efectos encadenados en los anteriores.

**Figura 3.** Costa Rica. IPM en Costa Rica en la pandemia, 2020 (izquierda) y 2021 (derecha)<sup>14</sup>



**FUENTE:** elaboración propia, con datos de PNUD y la Escuela de Estadística UCR (2021a).

En el caso de los territorios rurales, las tres principales actividades económicas son las agropecuarias, turismo y servicios ecosistémicos (Roberts *et al.*, 2017). Así, en estos territorios el impacto principal se vio en el sector turismo. Debido a que tanto la movilidad a lo interno del país como la movilidad internacional estaban restringidas, provocando una fuerte reducción del turismo. Estas complicaciones, de paso, revelaron una importante falencia en la política nacional para promover el desarrollo rural, y es que muchas veces se toma desarrollo rural por desarrollo turístico o agrario. En el caso de los servicios ecosistémicos, ocurrió lo contrario, la pausa en la actividad humana se translitero en un respiro para los ecosistemas.

Así, al evaluar el efecto de estos cambios en los territorios rurales se descubren efectos diferentes. En el nivel socioeconómico, se identifican las mismas amenazas que en el caso urbano, en los objetivos del fin de la pobreza (1), hambre cero (2), trabajo decente (8) y reducción de las desigualdades (10). Por otro lado, la reducción de la actividad humana tuvo efectos positivos en los objetivos ambientales, como acción por el clima

<sup>14</sup> Los cantones que aparecen en color gris son aquellos para los que no se cuenta con datos.





(13), vida submarina (14) y ecosistemas terrestres (15). Y las restricciones a la movilidad redujeron las emisiones en términos generales, favoreciendo el cumplimiento de las metas ligadas a los objetivos de cambio climático (13) y ecosistemas (14).

## Sectores productivos y empleo en Costa Rica

En esta sección se analizan los datos de producción de Costa Rica desde indicadores desagregados a nivel de industrias y tipo de régimen; así como el empleo a nivel de industrias y tipo de institución. Siempre enlazando el análisis de indicadores con la realidad de la economía nacional y sus dinámicas territoriales, así como con la *Agenda 2030*. Con el fin de conocer los impactos económicos y ambientales de los diferentes sectores no solo en los agregados macroeconómicos, sino también en el desarrollo del país.

Análisis previos (Arias *et al.*, 2011) han señalado que el patrón seguido por un modelo económico con énfasis en exportaciones y atracción de inversión extranjera puede crear brechas si no se asocia con acciones estratégicas para fomentar encadenamientos y aumentos de productividad. Esto tiene consecuencias importantes en tema de desigualdad, pues los autores plantean que este tipo de modelos, posteriores al de industrialización por sustitución de importaciones, se realizaron con muy poca planificación estratégica del desarrollo a lo largo del territorio nacional. Con una base de política centrada en el crecimiento, acumulación y efecto goteo (*trickle-down effect*), descuidando otras dimensiones del desarrollo. Bajo este enfoque, el Estado solo debe procurar que los mercados sean competitivos y estorbar lo menos posible en sus interacciones, y el bienestar social se alcanza como derivado natural de la actividad económica (Rodríguez-Soto, 2023b).

El asunto es que esto no parece ser del todo correcto, que el efecto de goteo solo funciona de manera parcial. El incremento de la productividad se da en empresas directamente enlazadas con firmas de alta productividad, pero sin “derramarse” al resto de la economía (OCDE, 2018). Este diferencial de productividad es un punto potencial de origen de brechas entre sectores y territorios, lo que puede demostrarse con datos económicos. El Gráfico 2 muestra la variación del índice de mensual de actividad económica (IMAE) para cada tipo de régimen, calculado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), de inicios de 2019 a inicios de 2024.





Como puede apreciarse, existe una brecha importante entre las industrias que operan en régimen definitivo y las del régimen especial. Esta brecha es causa y consecuencia de la falta de encadenamientos productivos; porque las industrias del régimen definitivo no producen bienes o servicios con potencial de encadenamiento o por la existencia de diferencias importantes que las vuelven poco competitivas en relación con otros proveedores. Además, históricamente, las actividades del régimen especial han tendido a concentrarse en el centro del país, hasta tiempos recientes comienzan a observarse esfuerzos por atraer este tipo de inversiones a territorios fuera del área metropolitana. Esto es relevante, pues estas industrias ocupan un lugar prominente en tema de producto interno bruto y exportaciones, pero se pierde su potencial para incentivar un mayor dinamismo en la economía nacional por la falta de encadenamientos.

Pese al gran valor agregado que generan, contratan, por lo general, personal de alta cualificación, mientras que los segmentos de la población en peor situación en tema de empleo son los que tienen menor cualificación y la población rural. Creando una desconexión casi completa entre los sectores más dinámicos de la economía y la mayor oferta de empleo, lo que se refleja en los patrones estudiados en las secciones anteriores. Todo esto debe considerarse como necesidad en tema de educación, para incorporar estos segmentos de la población al mercado laboral. Aunque el país ha sido pionero en educación pública, actualmente enfrenta retos considerables a la luz del “apagón” educativo que supuso el Covid. Adicionalmente, la misma crítica al modelo de *trickle-down economics* se plantea aquí como llamado a fomentar encadenamientos entre ambos regímenes. La conexión directa, no por goteo indirecto, con empresas de alta productividad ha probado ser una variable significativa del incremento de productividad de otras firmas (OCDE, 2018).

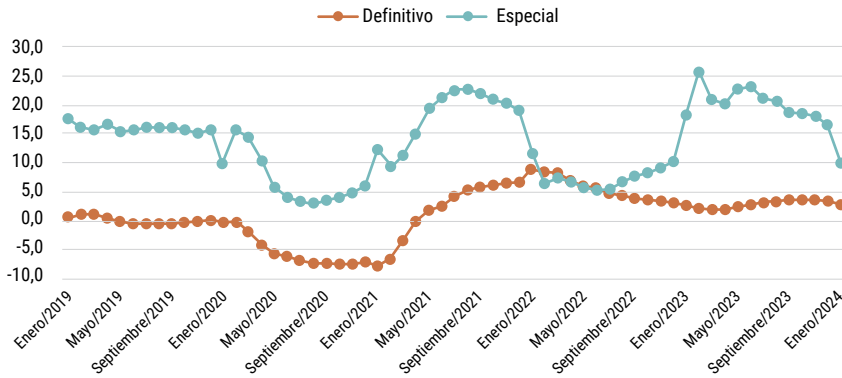
Esto plantea interrelaciones positivas para el cumplimiento de las metas de los objetivos del desarrollo sostenible, en los dedicados a pobreza (1), educación (4), trabajo (8), industria e innovación (9), y reducción de la desigualdad (10). Y, aunque se encuentran acciones afirmativas, como intentos de atraer inversión a zonas rurales, los datos muestran que aún queda camino por recorrer. Uno de los grandes retos son las discrepancias estructurales en la economía para generar más encadenamientos, algunas asociadas con la productividad, capacidad de producción, o a divergencias entre lo ofrecido y demandado por las firmas nacionales y extranjeras. Así que, de nuevo, se debe resaltar la necesidad de una polí-





tica que articule territorialmente las acciones sectoriales para promover el desarrollo y reducción de brechas.

**Gráfico 2.** Costa Rica. IMAE por tipo de régimen (definitivo y especial), 2019-2024



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).

Al analizar el IMAE a nivel de industrias, se encuentran patrones relativamente estables antes de la pandemia, y esta supuso una caída especialmente relevante en los sectores de turismo y transporte, lo que es obvio considerando las restricciones a la movilidad. Es posible especular que este fue uno de los principales canales de transmisión de los efectos negativos a los territorios rurales, pues se trata de una de sus tres actividades económicas principales. Tras la pandemia, se da una mayor dispersión de las variaciones del IMAE, con un fuerte repunte del sector turismo y transporte, acompañados de variaciones positivas en comercio y actividades extractivas. Se pasa a analizar los datos de producción (PIB sectorial) y empleo por sector, desde 1991 y hasta las proyecciones del BCCR para el 2025, los datos se presentan en el Gráfico 3, mientras que en el Gráfico 4 se presentan los datos de empleo de 2010 a 2023.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, las actividades de más importancia son manufactura y enseñanza, actividades de la salud humana y de asistencia social. Luego, desde 2009, las actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo cobran una relevancia creciente, hasta superar a los dos anteriores en 2025, según espera el BCCR. Pero, de nuevo, las actividades que generan la mayor parte del PIB, como manufactura, reflejan patrones de distribución





espacial asimétricos, pues se concentran en centros urbanos. Prueba de esta concentración es que los siguientes sectores de más relevancia son comercio e inmobiliario, comúnmente impulsados por necesidades crecientes de núcleos urbanos. Esto es coherente con las concentraciones de la producción en los cantones cabecera de provincia.

A la vez, es posible identificar que las actividades económicas características de los territorios rurales: agropecuarias, turismo y servicios ecosistémicos (Roberts *et al.*, 2017), presentan comportamientos más modestos en términos aporte al PIB, mientras que los servicios ecosistémicos solo son considerados en cuentas satélite. Esto viene a sumar a las asimetrías en tema de riqueza, pero también vela aspectos cruciales de la política económica. Una política como la actual, que se enfoca en mejorar el desempeño macroeconómico, por ejemplo, en términos de producción, deuda o balanza de pagos, puede obviar la importancia de este tipo de actividades en la localidad. Así, al priorizar un objetivo de crecimiento, podrían descuidarse los estos sectores o no pensar con detalle los impactos de las políticas e instrumentos sobre ellos y los territorios donde predominan.

Si bien las políticas centradas en el producto interno o nacional bruto, deuda o balanza de pagos pueden mejorar el desempeño en términos de indicadores macroeconómicos, podrían ampliar brechas territoriales e impactar negativamente en el desarrollo pensado multidimensionalmente. Como los sectores no se distribuyen uniformemente a lo largo del territorio se hace necesario un enfoque de política territorial, no como una sustitución a la política sectorial, sino como su eje de coordinación y planificación (Rodríguez-Soto, 2024). Este tipo de problemáticas puede apreciarse claramente al evaluar la situación del empleo en el país que, también refleja los problemas asociados a la distribución del ingreso.

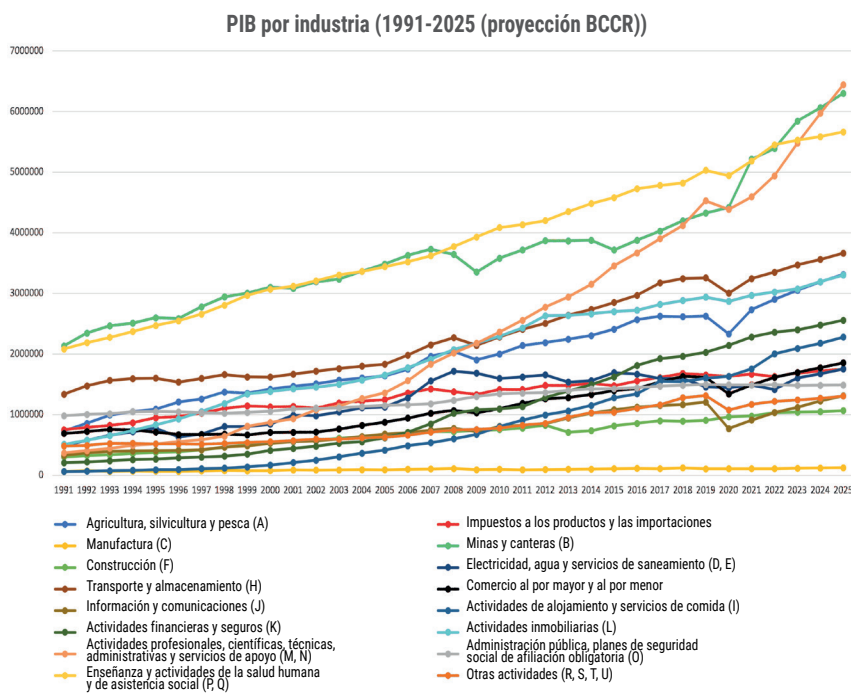
Lo primero que puede observarse es que los tres sectores que generan más empleo en la economía nacional son, en primer lugar, comercio, luego el sector agropecuario y las manufacturas. Al contrastar con los datos del PIB salta a la vista que de estas solo las manufacturas aparecen entre las industrias de mejor desempeño, el comercio aparece en cuarto lugar, pero con una diferencia considerable, y las actividades agropecuarias tienen una participación mínima en el producto. Esto último es alarmante, pues viene a indicar que un producto mucho más pequeño debe distribuirse entre un gran número de personas. En el caso de las actividades profesionales, científicas y técnicas, de prominencia reciente y creciente, en el producto, se observa que emplean un número menor



de personas, pero esto es normal, por ser intensivas en conocimiento, no en mano de obra. El caso de enseñanza, actividades de la salud humana y de asistencia social son más difíciles de evaluar por diferencias en las categorías construidas por el BCCR.

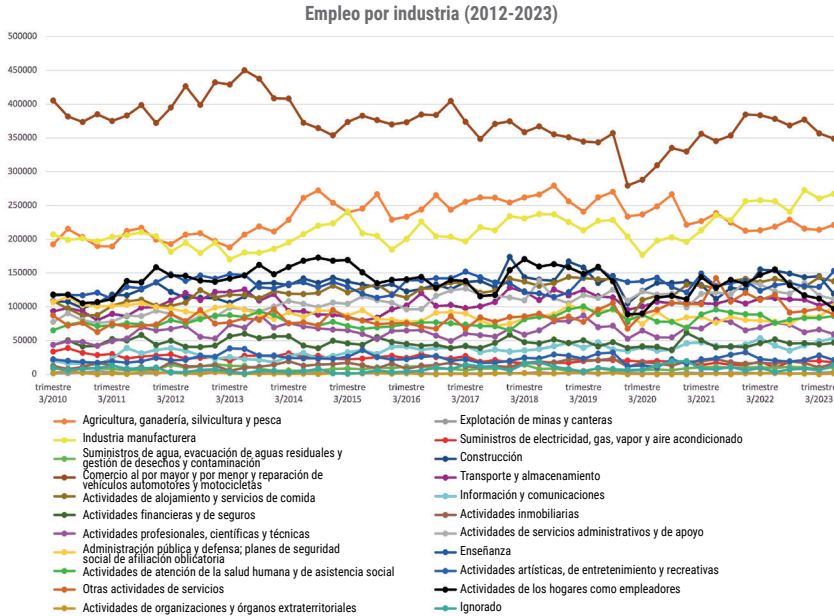
Al considerar aspectos espaciales de las dinámicas del empleo en el país, se observa que tanto las manufacturas como el comercio son características de centros urbanos, dejando a la agricultura como la principal generadora de empleo en territorios rurales. Vale recordar que, al hablar zonas urbanas no es solo la región Central, pues hay núcleos urbanos en otras regiones que, de hecho, muestran desempeño diferenciado en indicadores socioeconómicos (Rodríguez-Soto, 2023a). También, hay que considerar los encadenamientos entre los sectores, pues el comercio, fuente principal de empleo en el país, es una actividad que se alimenta de las otras; por lo tanto, es susceptible a los *shocks* que afecten otros sectores y al vaivén de la economía nacional.

**Gráfico 3.** Costa Rica. PIB por sector, 1991-2025



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).

**Gráfico 4.** Costa Rica. Empleo por sector, 2012-2023



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).

En cuanto a otros aspectos estructurales del empleo en Costa Rica, se encuentra que la gran mayoría de personas obtienen sus ingresos en condición de asalariados. De estos, la mayoría se encuentra laborando en sociedades no financieras u hogares, luego, el tercer componente en importancia relativa es el Gobierno. La segunda fuente de ingresos más relevante en el país para la población ocupada son las actividades desarrolladas por cuenta propia. Aunque esta es una categoría diversa y compleja, con muchos componentes y poblaciones distintas, por lo que analizarla a profundidad es difícil.

Los altos niveles de PIB en sectores asociados con educación y ciencia demuestran el compromiso con la educación, y son favorables al cumplimiento de objetivos del desarrollo sostenible asociados con educación (4) e innovación (9). Por otro lado, pese a las sinergias entre objetivos sociales y económicos, la relación es menos clara al considerar objetivos ambientales. Por ejemplo, los sectores con el menor nivel de impacto ambiental son los de electricidad, gas y agua (Arce-Villalobos *et al.*, 2021), pero no ocupan lugares relevantes en tema de empleo o PIB; a



la vez, la explotación de minas y canteras, la actividad de mayor impacto ambiental (Arce-Villalobos *et al.*, 2021), tampoco es muy prominente en la economía nacional.

Si bien los extremos no ocupan lugares sobresalientes, otros casos, como la agricultura y ganadería sí. Como se mencionó, este sector es la principal fuente de empleo rural; pero también es el segundo de mayor impacto ambiental (Arce-Villalobos *et al.*, 2021). Aunque debe reconocerse que es un caso particular, con efectos positivos y negativos. Por un lado, se identifican efectos negativos en el suelo, por el uso de sustancias (Arce-Villalobos *et al.*, 2021), que pueden extenderse a cuerpos de agua, afectando la consecución de los objetivos de vida terrestre (15) y submarina (14). Por otro lado, la producción agrícola favorece la absorción de carbono, ofrece servicios ecosistémicos y constituye corredores biológicos (Hernández, 2020).

Adicionalmente, este sector plantea problemas al avanzar en la reducción de las desigualdades (10) y trabajo decente (8), pues pese a ocupar a muchas personas el valor agregado producido es bajo, y usualmente se trata de empleos estacionales e informales. Aun así, debe mencionarse que la innovación ofrece rutas para conciliar los objetivos económicos y ambientales en este sector. En la actualidad las innovaciones en el sector agropecuario se concentran en las áreas de bioeconomía y digitalización (Goulet *et al.*, 2019). Estas dos áreas crean oportunidades para agregar valor a los productos de origen biológico, a la vez que ofrecen sustitutos a los químicos utilizados en el sector, desde la bioeconomía, o un uso más preciso, reduciendo los vertidos, con tecnologías de precisión. Esto es remarcable, pues este tipo de innovaciones tienen potenciales de impacto positivo en los primeros 15 objetivos del desarrollo sostenible.

## Conclusiones

Una conclusión llamativa es que, pese a las diferencias en las mediciones de pobreza según los tipos de índice, realmente todos coinciden en los rangos y tendencias de pobreza y las importantes asimetrías que reflejan los territorios urbanos y rurales. Sin embargo, cuando se realiza un análisis profundo a nivel cantonal se identifican concentraciones de cantones que están sistemáticamente mejor. Utilizando el enfoque de *clusters* y con el IPM e IDH se confirman los mismos patrones, con una diferencia, y es que se puede identificar que las fronteras están en peores





condiciones que la costa Atlántica. Encontrando que las disparidades en tema de pobreza son más marcadas y significativas que en términos de desarrollo humano, lo que hace sospechar que la asimetría más fuerte que enfrenta el país es en tema de vulnerabilidad y privación. Esto plantea retos en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible, en particular en lo relativo a pobreza (1) y desigualdad (10).

El mismo escenario de disparidades se presenta en las dinámicas de los sectores productivos, ingresos y generación de empleo. La gran área metropolitana en Costa Rica, altamente densa, ocupa menos del 10% del territorio nacional, y aglomera más de la mitad de la fuerza de trabajo. El resto de las regiones, que abarcan gran parte del territorio, no alcanzan ni un 10% de la fuerza laboral. Siguiendo esta lógica, el mercado laboral se concentra en el centro y cabeceras de provincia, donde, igualmente, existe mayor concentración del ingreso. Estas asimetrías territoriales deben ser contempladas si se desea avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible en tema de trabajo (8) y desigualdad (10).

Por otro lado, cuando se revisa la localización de las empresas de régimen especial y definitivo la situación se repite. No hay suficientes oportunidades en los territorios menos favorecidos y en los rurales. La brecha se mantiene entre las industrias que operan en régimen definitivo y las de régimen especial o zonas francas. Esta brecha es causa y consecuencia de la falta de encadenamientos productivos; porque las industrias del régimen definitivo no producen bienes o servicios con potencial de encadenamiento, no pueden abastecer los volúmenes, o ritmos, requeridos. Una forma de atender esta situación es promoviendo el desarrollo de sistemas de innovación dinámicos, tal como plantea la *Agenda 2030* en su objetivo 9.

Las zonas francas que potencialmente podrían ofrecer una solución a la falta de empleo, generación de ingresos y alivio de la pobreza, requieren que las personas estén altamente calificadas y sean bilingües para trabajar con ellos. Estas condiciones han provocado la concentración en la Gran Área Metropolitana. Lamentablemente esto ha generado una desconexión entre uno de los sectores más dinámicos de la economía y los colectivos en mayor necesidad de empleo; cosa que podría empeorar a futuro tras el apagón educativo provocado por el Covid. Muy recientemente se han generado incentivos estatales más claros para promover que algunas zonas francas se localicen en lugares más alejados, que empiezan a tener condiciones de cualificación en sus trabajadores; pero el





movimiento sigue siendo tímido comparado con la necesidad de transformar las economías locales, y la reducción de la pobreza a través de la generación de empleo. Para atender esta situación debe avanzarse más en tema de educación (4), innovación (9) y desarrollo de ciudades (11).

Con la pandemia se modificó la composición del mercado laboral y economías locales. En los territorios urbanos, con variedad de actividades económicas principalmente concentradas en el sector comercial y servicios, debido a los cierres y restricciones nocturnas impuestas por el Covid-19, muchos empleos de la economía formal desaparecieron y con ello surgió el auge de plataformas de repartición. El efecto final fue que una parte de la población económicamente activa pasó a la economía informal, con menores ingresos y sin seguridad social.

En el caso de los territorios rurales, donde las principales actividades económicas son las agropecuarias y turismo, el efecto se concentró en las segundas, que prácticamente se suspendieron durante la pandemia. El sector agropecuario, por el contrario, se mantuvo activo y sin cambios significativos. La recuperación del mercado laboral en el sector turismo se ha venido dando poco a poco después del Covid-19, pero enfrentando otros problemas que no le han permitido llegar a niveles pre-pandemia. Como era de esperarse, la pandemia conllevó a retrocesos en el avance hacia los objetivos sociales y económicos de la *Agenda 2030*; aunque pudo haber contribuido a mejoras en los objetivos ambientales.

En definitiva, se hace necesaria una política pública, la cual trascienda los diferentes gobiernos y que se afiance en la educación, la actualización de las capacidades de la mano de obra local y se genere empleo —en la medida de lo posible bien encadenado entre sectores— que permita la generación de ingreso y el desarrollo humano sostenible. También, se hace necesaria la articulación territorial de las políticas sectoriales para fomentar el desarrollo y reducir las brechas. Las innovaciones parecen ofrecer una ruta viable para la transformación sostenible, como se mencionó, el uso de tecnologías de precisión puede mejorar la eficiencia de los sectores, tanto a nivel productivo como ambiental; favoreciendo la coincidencia de los objetivos económicos y ambientales.





## BIBLIOGRAFÍA

- Arce-Villalobos, Kelvin, Alejandro Arias-Castro, Karina Hernández-Ugalde, Jose C. Mora-Barrantes y Rolando Sánchez-Gutiérrez. 2021. "Impacto ambiental de diferentes sectores productivos de Costa Rica". *Revista Tecnología en Marcha* 34, núm. 2: 76-87. <https://doi.org/10.18845/tm.v34i2.4890>
- Arias, Rafael, Rafael Sánchez y Leonardo Sánchez. 2011. "Transformación productiva y desigualdad en Costa Rica". *Revista de Ciencias Económicas* 29, núm. 1: 59-95. <https://doi.org/10.15517/rce.v29i1.7035>
- \_\_\_\_\_. 2014. "Aplicación de sistemas de información geográfica y técnicas de autocorrelación espacial para analizar la demanda por empleo industrial en los 81 cantones de Costa Rica en 2011". *Revista de Ciencias Económicas* 32, núm. 2: 9-38. <https://doi.org/10.15517/rce.v32i2.17250>
- \_\_\_\_\_. 2015. "Características espaciales de la pobreza en Costa Rica". *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 3, núm. 3: 1-13. <https://revistas.uh.cu/revflasco/article/view/6049>
- Arias, Rafael, Leonardo Sánchez y Marlen Rodríguez. 2020. "Pobreza y desigualdad en Costa Rica: Una mirada más allá de la distribución de los ingresos". *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* 8, núm. 1: 226-250. <https://revistas.uh.cu/revflasco/article/view/5619>
- Barahona, Manuel, Laura Barahona y Cristina Carmona. 2022. "Innovaciones en el conocimiento y gestión de la pobreza en Costa Rica. Los retos de la multidimensionalidad". En *Pobreza y desigualdad en Costa Rica: Cruzando el umbral*, eds. Rafael Arias y Marlen Rodríguez. 53-84. Heredia: EUNA. <https://doi.org/10.15359/euna.2022-5>
- Barquero, Jorge y Juan Trejos. 2004. "Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica 1987-2002". *Población y Salud en Mesoamérica* 2, núm. 1: 1-36. <https://doi.org/10.15517/psm.v2i1.13950>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2022. *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. Santiago: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48308-la-transformacion-modelo-desarrollo-america-latina-caribe-produccion-inclusion>
- Fernández, Andrés. 2022. "Estimación del índice de pobreza multidimensional de Costa Rica para el periodo 2005-2015". En *Pobreza y desigualdad en Costa Rica: Cruzando el umbral*, eds. Rafael Arias y Marlen Rodríguez. 53-84. Heredia: EUNA. <https://doi.org/10.15359/euna.2022-5>
- Fernández, Andrés y Roberto Del Valle. 2017. "Factores explicativos de la reducción de la pobreza por línea de ingreso y de la pobreza multidimensional en Costa Rica del año 2015 al 2016: un estudio





- de panel”. Informe Estado de la Nación. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/1092/1046.%20Factores%20explicativos%20de%20la%20reducci3n%20de%20la%20pobreza%20por%20l%20C3%ADnea%20de%20ingreso%20y%20de%20la%20pobreza%20multidimensional%20en%20Costa%20Rica%20del%20a3o%202015%20al%202016\\_un%20estudio%20de%20panel\\_Estado%20de%20la%20Naci3n\\_Cap%20C3%ADtulo%20Equ.pdf](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/1092/1046.%20Factores%20explicativos%20de%20la%20reducci3n%20de%20la%20pobreza%20por%20l%20C3%ADnea%20de%20ingreso%20y%20de%20la%20pobreza%20multidimensional%20en%20Costa%20Rica%20del%20a3o%202015%20al%202016_un%20estudio%20de%20panel_Estado%20de%20la%20Naci3n_Cap%20C3%ADtulo%20Equ.pdf)
- Goulet, Frédéric, Claudia Job, Eric Sabourin, Jean-François Le Coq y Octavio Sotomayor. 2019. “Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario: elementos de introducción”. *Sistemas y políticas de innovación para el sector agropecuario en América Latina*: 5-21. <https://hal.science/hal-02846571/>
- Hernández, Marcello. 2020. *Modelo general de un nuevo programa de pago por servicios ecosistémicos para Costa Rica. Capital Natural*. San José: BIOFIN-PUND. [https://biofin.cr/wp-content/uploads/2021/11/undp\\_cr\\_PAGO\\_SERVICIOS\\_ECOSITEMICOS\\_21-1.pdf](https://biofin.cr/wp-content/uploads/2021/11/undp_cr_PAGO_SERVICIOS_ECOSITEMICOS_21-1.pdf)
- Hick, Rod. 2012. “The capability approach: insights for a new poverty focus”. *Journal of social policy* 41, núm.2: 291-308. <https://doi.org/10.1017/S0047279411000845>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2018. *OECD Economic survey of Costa Rica: Research findings in productivity*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264298774-en>
- PNUD y Escuela de Estadística UCR. 2021a. “Atlas del Desarrollo Humano Cantonal 2021. Costa Rica”. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>
- \_\_\_\_\_. 2021b. “Notas Técnicas, Atlas del Desarrollo Humano Cantonal 2021. Costa Rica”. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/notas-tecnicas-y-archivos-en-excel--atlas-de-desarrollo-humano-c.html>
- Roberts, Elisabeth, Brett A. Anderson, Sarah Skerratt y John Farrington. 2017. “A review of the rural-digital policy agenda from a community resilience perspective”. *Journal of Rural Studies*, núm. 54: 372-385. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.03.001>
- Rodríguez-Soto, Jorge A. 2023a. “Análisis de la estructura y evolución de la pobreza en Costa Rica”. *Revista De Ciencias Económicas* 41, núm. 1: 1-32. <https://doi.org/10.15517/rce.v41i2.51010>
- \_\_\_\_\_. 2023b. *Principales enfoques del desarrollo: sus concepciones de pobreza y mediciones*. Heredia: Cinpe. <http://hdl.handle.net/11056/28555>
- \_\_\_\_\_. 2024. “Análisis de los patrones espaciales del desarrollo y pobreza en Costa Rica: un estudio de clusters estadísticos”. *Revista De Política Económica Y Desarrollo Sostenible* 9, núm. 2: 1-22. <https://doi.org/10.15359/a9bcad72>





Segura, Olman. 2017. "Políticas para el pago por servicios ecosistémicos del mar". En *Políticas económicas para el desarrollo sostenible*, eds. Jeffrey Orozco, Olman Segura, y Suyen Alonso. 199-232. Washington: Global South Press.

Segura, Olman, Daniela García, Jorge Rodríguez y Geannina Villalobos. 2023. *Bioeconomía, innovación y calidad de vida: Estado de situación*. Heredia: Universidad Nacional de Costa Rica. <http://hdl.handle.net/11056/27035>

Sen, Amartya. 1999. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, INC.

\_\_\_\_\_. 2019. *La idea de la justicia*. Barcelona: Penguin Random House, Grupo Editorial, S.A.U.

Suárez, Kerlyn. 2021. "Políticas económicas: La economía costarricense ante un shock inesperado". *Revista De Política Económica Y Desarrollo Sostenible* 6, núm. 2: 1-8. <https://doi.org/10.15359/peds.6-2.2>

Vargas, Emilio. 2016. *Voces de la montaña: naturaleza y sociedad en el siglo XX - Volcán Barva, Costa Rica*. Heredia: Editorial de la Universidad Nacional. doi. [org/10.15359/rh.76.8](https://doi.org/10.15359/rh.76.8)





## Sección II. Algunas características del mercado laboral costarricense

La segunda sección de este libro está compuesta por cuatro capítulos. Inicia con el cuarto capítulo, centrado en el análisis de las principales actividades productivas del país y la generación de empleo, en el marco de los instrumentos de política pública vigentes en 2024. A través de un enfoque metodológico cualitativo y un diseño de investigación descriptivo, se recurre a fuentes oficiales de la institucionalidad pública para ofrecer lineamientos que orienten la implementación de políticas públicas.

Posteriormente, el capítulo quinto aborda los orígenes de la informalidad reconocida como tal en Costa Rica, y examina sus principales características en el ámbito del empleo a partir de un estudio multivariable de estadísticas de los últimos quince años. Con ello se busca ofrecer insumos para el conocimiento y la toma de decisiones en política pública, incluyendo propuestas para fortalecer el mercado laboral costarricense.

En el capítulo sexto se presentan diversos aspectos que inciden en el adecuado desarrollo del mercado de trabajo, con el propósito de favorecer un crecimiento económico inclusivo y de calidad. Se exponen los principales rasgos de la informalidad del empleo como dinamizador de la precariedad para los trabajadores y sus familias y, su relación con la política pública. Este enfoque permite abrir el debate sobre el trabajo y su relación con el bienestar y el desarrollo, señalando cómo las brechas estructurales territoriales impiden alcanzar niveles de crecimiento equitativos y sostenibles, que posibiliten el proceso adecuado de desarrollo.

La sección concluye con el capítulo séptimo, que examina las condiciones laborales de las mujeres en Costa Rica desde una perspectiva crítica feminista de las estructuras familistas de cuidados. Se destacan elementos clave para cuestionar y superar concepciones tradicionales sobre el trabajo de las mujeres, orientando la atención hacia nuevas formas de política efectivas para dismantelar dichas estructuras. Asimismo, se analiza el fenómeno de la exclusión política mediante la revisión de derechos y conquistas vinculadas a la autonomía, la diná-





mica marginalista derivada de la inseguridad jurídica, los impactos de los cambios políticos y económicos, y la inestabilidad en la participación laboral femenina.





# Desde la política pública: un análisis de las principales actividades productivas en Costa Rica y su generación de empleo

**Kerlyn Suárez-Espinoza**  
**Shirley Benavides Vindas**

“La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social”  
(Cepal, 2014: 185).

## Introducción

Los debates de los temas relacionados con las políticas públicas (PP) articuladas a la dinamización de actividades productivas estratégicas y su generación de empleos son fundamentales en estos momentos como parte del crecimiento económico y el desarrollo de los países. El presente capítulo tiene como objetivo analizar las actividades productivas y la generación de empleo en Costa Rica, considerando los instrumentos de política pública vigentes al 2024.

Esto a través de un enfoque metodológico cualitativo y un tipo de investigación descriptivo, que posibilita a través de las fuentes oficiales de la institucionalidad pública, como el Instituto de Estadísticas y Censo (INEC), Organización del Trabajo (OIT), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Conare, entre otros, con el propósito de brindar algunos lineamientos que orienten la ejecución de políticas.

El presente capítulo se aborda una sección donde se exponen los conceptos básicos que se utilizan en el análisis. Posteriormente se indican las políticas públicas vigentes en Costa Rica en materia de empleo y producción. En la sección cuatro, se exponen algunos resultados entre las actividades productivas y empleabilidad considerando las políticas públicas indicadas y, por último, se añaden las reflexiones finales y las referencias.





## Algunos conceptos para orientar en el análisis

Con el propósito de clarificar los principales conceptos que sirven de referentes para el análisis de este capítulo, se procede a indicar, de manera breve, sin pretender realizar un desarrollo teórico, lo que se entiende por ellos de aquí en adelante. La definición de política pública (PP) se asume lo indicado por el Ministerio de Planificación y Política Económica del Costa Rica (Mideplan), el cual señala que consiste en un:

Curso o línea de acción definido para orientar o alcanza un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivo estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público. Explicitan la voluntad política traducida en decisiones y apoyo interés público. en recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y se sustenta en los mandatos, acuerdos o compromisos nacionales e internacionales (Mideplan, 2016:6).

Más adelante, dicho ente rector agrega, las articulaciones que debe de tener una PP, con el propósito de ser efectiva en la solución de situaciones, como las fallas de mercado o las institucionales, al respecto agrega:

La capacidad para diseñar políticas públicas (PP) está vinculada a aspectos fundamentales como la coordinación y los procesos de participación, flexibilidad para orientar y concertar las prioridades, innovación para realizar las transformaciones pertinentes, calidad para distinguir lo que es sustantivo (estratégico) en el proceso de transformación social deseada que se busca alcanzar, considerando las diversas fases de formulación implementación y evaluación (sostenibilidad social económica ambiental) por medio de rendición de cuentas, seguimiento análisis de resultados y la legitimidad en todo el ciclo de la política (Mideplan, 2016: 6).

Por su parte, el tema de la empleabilidad, la define la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuando señala: que “refiere a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente” (Organización Internacional del Trabajo, s.f.a, parr.1). Definición que se diferencia del trabajo en que este se compone de un: “Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos” (Organización Internacional del Trabajo, s.f.b, parr.1).

Referente a lo que se entiende por actividades productivas, la Ley 8821 Regulación de Licencias y Patentes de Pérez Zeledón, la define en su artículo N° 2 como:





Actividad productiva: es la que, estando inserta dentro de la economía del cantón, contribuye a la producción o transformación, tanto cualitativa como cuantitativa, de los insumos o materias primas en bienes y/o servicios; asimismo, implica la transformación de algunos bienes y servicios más simples en otros más complejos, así como la simple prestación de servicios, de manera directa o indirecta, al consumidor, agregando con todo ello un valor estimable en términos de producción y desarrollo tanto en las esferas económica, como social y humana en general (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2013).

Por su parte el Reglamento a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo N.º 34901-MEIC-MAG, en su segundo artículo, tipifica la actividad productiva como “organización de recursos que tiene como resultado, la producción de un bien o la prestación de un servicio. Su clasificación se realizará considerando el Código Industrial Internacional Uniforme vigente (CIU)” (MEIC y MAG, 2015).

Es relevante indicar que, lo señalado supra, posibilita el análisis desde una perspectiva como la Cepal lo relaciona con las actuales teorías sobre el crecimiento, pasando de concentrarse en el proceso de acumulación de capital a “concentrarse en el papel del mundo del trabajo, y no solo en el número tangible de trabajadores, sino en las habilidades y competencias de dichos trabajadores, en qué podían hacer y qué tan buenos eran para hacerlo, por supuesto en combinación con el capital físico y la tecnología” (2024: 58). Razón por la cual, las PP en su diseño y ejecución, apuntan a lograr las condiciones necesarias para mejorar el mercado de trabajo y la empleabilidad, dinamizando algunas actividades productivas estratégicas para el crecimiento y desarrollo de los países.

### **Políticas Públicas para la producción y la generación de empleo**

Tomando en consideración que el trabajo y producción se presentan de manera simultánea, es decir, no existe —hasta el momento— producción sin trabajo, ni trabajo sin producción. Su vinculación es fundamental para lograr la equidad y, por lo tanto, el desarrollo, posibilitando a todos acceder a un mercado de trabajo en condiciones decentes, con remuneración y cobertura en protección social posible para cada persona, por lo que, las políticas de inclusión laboral deben orientarse a eliminar las barreras u obstáculos que bloquean los derechos de todas las personas trabajadoras evitando, además, las asimetrías entre ellas misma y los territorios en general. Este esfuerzo posibilita el hacer frente





a los desafíos del contexto social, que transforman dicho mercado en el entorno actual.

Además, hay que tomar en cuenta lo que señala, Cepal en el Panorama Social de América Latina y el Caribe:

(...) la inserción laboral por sí sola no es suficiente para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo y es clave promover una inclusión laboral fundada en un mayor dinamismo del mercado de trabajo anclado en políticas de desarrollo productivo en sectores impulsores del crecimiento, y que asegure no solo una mayor creación de empleo, sino un nivel de remuneración adecuado y mayores coberturas de la protección social, abordando así los problemas estructurales de la región en esta materia (Cepal, 2023: 16).

Esta articulación de políticas productivas y su efectiva aplicación, especialmente en grupos más sensibles como, los jóvenes, mujeres y migrantes, es necesario generarla, con el propósito de lograr los avances en la distribución del ingreso y la riqueza, así como en el desarrollo de los territorios.

A continuación, se presentan las principales políticas públicas vigentes, que pueden de una u otra manera afectar las actividades productivas y los mercados de trabajo en los territorios de Costa Rica:

#### *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): un compromiso internacional*

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como una aspiración universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que, para el 2030, todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Costa Rica, un año después durante el 2016, se convirtió en el primer país en firmar este pacto para lograr los objetivos al 2030.

En general todos los 17 ODS, de una u otra manera, aportan mejores condiciones de vida a la población y a la mejora de los mercados, pese a ello, en el caso que se estudia en este capítulo, aquellos que se relacionan de una manera más directa con el objetivo son los siguientes: 4 Educación de Calidad; 5 Igualdad de Género, 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico, 9 Industria, Innovación e Infraestructura, 10 Reducción de las Desigualdades y 12 Producción y Consumo Responsables.





### *La Constitución Política de Costa Rica*

La norma jurídica de mayor rango en el país es la Constitución Política, la cual rige los principales aspectos y orientaciones de Costa Rica, y en su Título V, denominado Derechos y Garantías Sociales, en el artículo 50, enmarca una orientación fundamental, para el presente análisis: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (Gobierno de Costa Rica, 1948).

Y agrega en su artículo 56:

El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantizará el derecho de libre elección de trabajo (Gobierno de Costa Rica, 1948).

### *El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026: Rogelio Fernández Güell*

Los actores responsables de la elaboración, presentación y seguimientos de los planes de desarrollo del país, los señala el Decreto 43580-MP-Plan, que indica:

Artículo 1.- De la organización del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo lo forman el presidente de la República y los ministros de gobierno con cartera ministerial y será el órgano constitucional encargado de ejercer la rectoría política dirigiendo y coordinando la gestión institucional de la Administración Pública para alcanzar los fines que persigue el Estado en procura del mayor bienestar de todas las personas habitantes de la República de Costa Rica... (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2023).

En función de lo anterior, se elaboran y presentan los “Planes de Desarrollo”, de cada periodo presidencial, en cuanto al actual 2023-2026, se indican las estrategias asociadas a lo productivo, territorial y lo relacionado con el mercado de trabajo, en el marco del objetivo general que indica: “generar bienestar en todas las personas habitantes del territorio nacional mediante la implementación de estrategias y acciones de política pública concretas que impacten en el desarrollo sostenible del país y en mejoras en la calidad de vida” (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2023: 45).





Además, en relación con las metas necesarias para cumplir dicho objetivo general, dicho Plan agrega que:

El cumplimiento de estas metas contribuirá a crear un ambiente macroeconómico estable, aunado a un mayor dinamismo económico, mayor generación de nuevos puestos de trabajo y, por ende, mejores ingresos para los hogares. Todo esto, junto con los esfuerzos por reducir la deuda pública, permitirá un mejoramiento en la imagen externa del país y, por tanto, impactará positivamente en la atracción de inversiones. El impulso a las medidas tendientes a atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) es importante, ya que la misma contribuye a aumentar el crecimiento económico y a la transformación económica... (Ministerio de Planificación y Política Económica, 2023: 46).

Dentro de los ejes presentados en el citado Plan de Desarrollo elaborado por Mideplan (2023), se resalta para efectos de este estudio el 2, relacionado con Bienestar, Trabajo e Inclusión Social, y dentro de este apartado, el compromiso del Gobierno para fortalecer la Red de Cuido en todos sus niveles, para lo cual presenta metas iguales para todas las regiones de planificación del país en los años de ejecución. Aunado a lo anterior, en el Eje 3 de Ciencia, Tecnología e Innovación, presenta un compromiso para fortalecer en todas las regiones el Programa Avancemos; además, incluye el objetivo de “promover la innovación en los procesos productivos para la mejora de la competitividad y el desarrollo de país” (Mideplan, 2023: 143-144); así como el fortalecimiento de *clusters*, innovación y desarrollo Tecnológico; desarrollo de competencias digitales.

En el Eje 4 de Educación el señalado Plan, se compromete a “incrementar la cantidad de personas graduadas en áreas de mayor demanda laboral a nivel nacional” (Mideplan, 2023:153), así como desarrollar una estrategia para generar de habilidades digitales, Steam y competencias de dominio lingüístico en el idioma inglés; así como el fortalecimiento de la educación y graduados técnicos en áreas de turismo, TICs y el área eléctrica, esto en las diversas regiones del país. En el eje 5 Cultura, se agrega el ejecutar mecanismos de apoyo para emprendimientos e iniciativas asociadas a los subsectores de cultura, mediante capacitaciones y estímulos económicos y la formación técnica para el empleo (Mideplan, 2023).

El Eje 7 Productivo y Desarrollo Regional, se orienta al beneficio de las personas que buscan mejorar su empleabilidad y el cumplimiento de sus derechos laborales, así como el sector empresarial en todas las actividades generadoras de empleo, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas en todas las regiones. En este marco se busca





aumentar la inserción del país en el mercado internacional; incrementar la productividad nacional y la generación del empleo formal, mediante el fomento a la empresariedad, la capacitación del recurso humano, removiendo “cuellos de botella”, para aumentar la competitividad; política nacional de empresariedad y , para potenciar encadenamientos productivos; Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015-2030. (Mideplan, 2023).

El Eje 8 Sector Agropecuario, se orienta ampliar la oferta productiva agropecuaria dirigida hacia los mercados internacionales; aumentar la productividad y el empleo por región; generación de conocimiento científico y tecnológico para la competitividad de los sistemas productivos agropecuarios (Mideplan, 2023).

Como se puede determinar el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, presenta una serie de esfuerzos para mejorar las condiciones para la dinámica económica, incluso en varias de sus propuestas las distribuye por cada una de las regiones —tanto en meta como presupuestariamente—; lo cual tendría que haberse ejecutado en estos años, tomando en cuenta las necesidades y potencialidades de cada región, ya que no todos tienen la misma situación, esto para lograr la equidad entre los territorios. Además, la operacionalización institucional para el logro de todo lo expuesto, es un aspecto que el Ministerio de Planificación Económica (Mideplan) debe de determinar en su evaluación del plan, y el sector empresarial y la sociedad como un todo en percibir la mejoría en las oportunidades para las actividades productivas y la generación de empleo en todo el territorio nacional al año 2026.

### *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano, Costa Rica 2023-2027*

Según la Recomendación N° 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos (2004), la empleabilidad se refiere:

(...) a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2024: 4).

Tomando en cuenta esta definición, los ODS, los planes de gobierno, lo territorial y la normativa vigente, así como las condiciones de oferta





y demanda del mercado de trabajo se formula la Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano, que presenta las siguientes políticas y estrategias para Costa Rica 2023 al 2027. Su objetivo general es “mejorar la empleabilidad de las personas en mayores condiciones de exclusión del mercado de trabajo, propiciando su acceso a las oportunidades laborales y el impulso de la productividad y competitividad del país, basada en el talento humano” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2023: 103), compuesta por seis componentes o ejes de intervención: 1. Inteligencia de Mercado Laboral; 2. Priorización de poblaciones; 3. Formación para el Empleo; 4. Intermediación Laboral; 5. Emprendimiento y Autoempleo; 6. Transversales (103-247). Su aplicación se orienta a través de la siguiente gobernanza:

Para la implementación y el seguimiento de la ENETH-CR se propone una estructura de gobernanza, en correspondencia con la estructura tripartita establecida en el Decreto Ejecutivo N° 41776-MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM- MCSP de creación del SNE. Según este Decreto, el mecanismo de gobernanza de este Sistema se organiza, a través de una estructura multinivel que responde a la lógica funcional de los actores directos que participan en él, a nivel nacional, regional o local, estableciendo tres niveles: a) político-estratégico, b) operativo y c) servicios (MTSS, 2023: 250).

Para lo anterior, cuenta con un Consejo, integrado de la siguiente manera, que debe monitorear todas sus actividades:

Consejo de Empleo (CE): es el órgano superior del Sistema, encargado de velar por las tareas de planificación, conducción estratégica, armonización, normalización de procesos y procedimientos, investigación, prospección y evaluación de empleo. Posee integrantes con voz y voto y tres actores con representación a nivel de voz. Entre los actores con voto, se encuentran: el MTSS; el MIDEPLAN; el INA; tres representantes del sector empleador y sector trabajador, respectivamente. Y con nivel de voz, respectivamente, el MEP, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (MTSS, 2023: 251).

Para el logro de lo indicado debe de articular, fortalecerse y simplificarse la institucionalidad, desde una perspectiva de convergencia, para operacionalizar los componentes y mejorar sustancialmente, además, de los sistemas de información y valoración de los datos que se requiere para tomar decisiones oportunas dentro de esta estrategia nacional. Se resalta, que esta define cada una de sus metas acumuladas al 2027 en cada una de las regiones de planificación —territorios— de Costa Rica.





### *Ruta de la Educación 2022-2026*

Dentro de las políticas públicas que deben de apoyar al mercado laboral en Costa Rica, se encuentra lo generado por el Ministerio de Educación Pública (MEP); lo establecido por esta institución se denomina La Ruta de la Educación 2022-2026; y los aspectos que se relacionan en mayor medida para fortalecer la empleabilidad, son en primer lugar su orientación principal, entre lo que se encuentra:

La Ruta propone desarrollar condiciones para educar a los jóvenes de hoy quienes, en el futuro deberán gestionar, de manera responsable y solidaria, la sostenibilidad de los servicios, los derechos y las garantías que benefician a la ciudadanía. La Ruta busca crear oportunidades para posicionar la educación como motor del desarrollo sostenible que beneficie a todos (MEP, 2022: 4).

Posteriormente, en La Ruta, se encuentra el punto 1 que señala que se dará un “Desarrollo de competencias para la ciudadanía responsable y solidaria, para la vida y para la empleabilidad digna” (MEP, 2022: 8). Dentro del desarrollo de competencias, indica que los: “Colegios Técnicos Profesionales actualizarán en 2024 su oferta académica para mejorar los servicios que beneficiarán a 126.499 estudiantes. MEP, con apoyo del sector privado, está realizando un estudio de necesidades laborales actuales y futuras” (MEP, 2022: 25). Además, como aceleradores del aprendizaje se orienta a un “Programa STEAM dirigido a la Robótica, Inteligencia Artificial, Ciberseguridad, Desarrollo del Software, entre otras tecnologías aplicadas para primaria y secundaria. Esto se trabaja en coordinación con Microsoft C.R, ORACLE, INTEL y GDM” (MEP, 2022: 40). Esto último fundamental para hacerle frente a la revolución 4.0 tecnológica, particularmente a la Inteligencia Artificial.

Este documento, criticado por académicos de las universidades, diputados y otros especialistas en la materia, por falta de socializar el proceso y validar con otros actores la propuesta educativa para el país, tendrá que ser determinados los resultados de corto y largo plazo, para colaborar realmente con la formación del perfil que el país requiere para ser competitivo y satisfacer las demandas del mercado laboral, de la Revolución 4.0, en las actividades productivas más dinámicas y tomando en cuenta las diferencias y brechas de desarrollo con que cuentan las diversas regiones del país.





### *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial: Costa Rica 2024-2027*

Con el propósito de guiar el uso, adopción y desarrollo ético, seguro y responsable de las tecnologías de IA en Costa Rica, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), presento la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial para Costa Rica 2024-2027; tomando en cuenta la definición de IA de la OECD del 2023, que consiste en:

(...) un sistema basado en máquinas que, con objetivos explícitos o implícitos, infiere, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas como predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales. Los diferentes sistemas de inteligencia artificial varían en sus niveles de autonomía y adaptabilidad después de su implementación (MICITT, 2024: 12).

Tomando en consideración, un enfoque centrado en los seres humanos, priorizándolos ante cualquier decisión tecnológica, por lo que indica:

(...) la IA debe ser diseñada y aplicada para beneficiar a toda la sociedad, promoviendo el bienestar colectivo, respetando los derechos humanos, y reforzando la equidad y la justicia social... se guía por principios éticos que aseguran que las tecnologías emergentes no solo sean eficientes y avanzadas, sino que también sean justas, inclusivas y sostenibles (MICITT, 2024: 22).

Su aplicación en las actividades productivas puede mejorar su productividad, por un lado; por el otro, posibilita la gobernanza, facilitando una gestión transparente y eficiente. El eje estratégico 2:

(...) tiene como objetivo fortalecer la articulación territorial y promover el desarrollo económico mediante la implementación de tecnologías de inteligencia artificial (IA) en todas las regiones de Costa Rica, con un enfoque especial en aquellas zonas fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) (MICITT, 2024: 66).

Con lo que se espera lograr impulsar la creación de *cluster*, estudios de mercado, redes de colaboración regional, programas de asistencia a Pymes, creación de alianzas público-privadas.

En su eje 3 Promoción de la I+D+i, señala la gran meta para el país:

(...) posicionar a Costa Rica como un referente en el desarrollo y aplicación de la inteligencia artificial (IA) a nivel regional y global. Este eje busca fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo (I+D) en IA mediante el apoyo a universidades, centros de investigación y empresas tecnológicas para que impulsen proyectos innovadores que generen conocimiento de frontera y soluciones aplicadas a diversos sectores clave de la economía y la sociedad (MICITT, 2024: 7).



Aunado a lo anterior y, que resulta relevante para el análisis de este capítulo, es el eje estratégico 5 capacitación y formación de talento:

(...) se orienta hacia el desarrollo de un ecosistema de formación y capacitación que posicione a Costa Rica como un referente en competencias y habilidades relacionadas con la inteligencia artificial (IA). Se busca no solo dotar a profesionales y funcionarios públicos de las herramientas necesarias para comprender y aplicar la IA en sus respectivas áreas, sino también extender estos conocimientos a la ciudadanía en general, fomentando una cultura digital inclusiva y avanzada. El eje incluye la implementación de programas educativos a diferentes niveles, desde la educación básica hasta la formación superior, pasando por la capacitación continua y la formación técnica especializada en IA (MICITT, 2024: 69).

Si lo señalado en esta estrategia nacional, se logra implementar con los recursos necesarios en todo el país con éxito, en un periodo relativamente corto de tiempo, posibilitaría generar una mejor productividad de las actividades productivas, contar con personas mejor calificadas y, por ende, las condiciones necesarias para el bienestar de todos habitantes del país, disminuyendo las brechas existentes. Pero los procesos educativos no dan resultados tan a corto plazo como los escenarios actuales demandan; es necesario llevar el control sobre su efectividad en el crecimiento económico, la empleabilidad y la inclusión y calidad de vida de los costarricenses.

### **El análisis de los resultados entre las actividades productivas y empleabilidad con las políticas públicas**

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los elementos centrales en búsqueda del desarrollo y mejores condiciones de vida a la población y los mercados son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las Naciones Unidas Costa Rica junto con el INEC como Asesor Estadístico de la Secretaría Técnica de los ODS, Mideplan y los Grupos de Trabajo; realizaron el análisis del avance de estos en el país, los resultados se presentaron en el 2022; en relación con los ODS señalados en el apartado anterior, los índices de avance determinados fueron los siguientes:

**Tabla 1.** Costa Rica y sus avances en los ODS hacia el 2030, 2022

# ODS	Índice de avance Meta/Indicador	Detalle
4	5/5	<p>La información disponible muestra, en primer lugar, problemas en la calidad de la educación (niveles mínimos de competencia en los estudiantes) según pruebas estandarizadas, especialmente por las reducciones entre los años analizados. Resultados satisfactorios son el incremento en la tasa neta de escolaridad en el ciclo de transición de la educación preescolar (indicador 4.2.2), el porcentaje de jóvenes y adultos de 15 a 35 años que asisten a la educación formal y no formal por sexo (indicador 4.3.1), la elevada tasa de alfabetización (indicador 4.6.1), el estado general de las escuelas y colegios en lo referente a servicios básicos (indicador 4.a.1). (Baiocchi, 2022: 43).</p>
5	5/6	<p>En lo que respecta a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, los indicadores disponibles para análisis muestran un importante avance de la participación de las mujeres en la política, que resulta en una mujer presidenta de la República (2010-2014), mujeres vicepresidentes, y un fuerte incremento en el número de escaños parlamentarios ocupados por mujeres (47,4% al inicio del período 2022-2026), no así en los gobiernos locales (indicador 5.5.1). También se ha dado un incremento sostenido en el porcentaje de mujeres en puestos directivos (indicador 5.5.2) .. (Baiocchi, 2022: 48).</p>

#	ODS	Índice de avance Meta/Indicador	Detalle
8	Trabajo Decente y Crecimiento Económico: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	9/10	Los indicadores para el país muestran volatilidad en el crecimiento de la producción (PIB real), con un fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 (indicador 8.1.1); también volatilidad en la productividad laboral (indicador 8.2.1), altos niveles de empleo informal (indicador 8.3.1), muy elevadas tasas de desempleo abierto, afectando principalmente a mujeres y jóvenes (indicador 8.5.2); un alto porcentaje de jóvenes (entre 15 y 24 años) que no estudian ni trabajan (indicador 8.6.1). Por otra parte, la tasa de trabajo infantil es baja, pero se debe alcanzar su erradicación (indicador 8.7.1) y otros indicadores muestran resultados favorables, aunque algunos de ellos fueron afectados por la pandemia, como el PIB generado por el turismo (indicador 8.9.1). (Baiocchi, 2022: 64).
9	Industria, Innovación e Infraestructura: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	6/7	El indicador 9.2.2 se refiere al empleo del sector manufacturero en proporción al empleo total. En el período analizado la participación del empleo en manufactura respecto al empleo total se mantiene en cerca de 10%, con una pequeña reducción de -0,5 puntos porcentuales en 2020 respecto a 2015. Los indicadores 9.3.1 y 9.3.2 muestran, respectivamente, que cerca de una tercera parte del valor añadido total del sector industrial corresponde a las pequeñas industrias, y que poco más de un 80% de las industrias a pequeña escala que han obtenido un préstamo o una línea de crédito. No hay un incremento en las emisiones totales de CO2 respecto al PIB (indicador 9.4.1); los gastos en investigación y desarrollo en proporción al PIB (indicador 9.5.1) no varían significativamente (y son muy bajos); hay muy pequeños aumentos en el número de investigadores (en equivalente a tiempo completo) por cada millón de habitantes (indicador 9.5.2) ... (Baiocchi, 2022: 68).

#	ODS	Índice de avance Meta/Indicador	Detalle
10	Reducción de las Desigualdades: Reducir la desigualdad en y entre los países.	6/6	la desigualdad es muy grande: el 40% de la población percibe un 13% de los ingresos; y además que no se han dado variaciones importantes entre 2015-2020, contrario a lo que propone la meta... El indicador 10.2.1 porcentaje de la población que vive por debajo del 50% de la mediana de los ingresos de la población, que muestra situaciones de pobreza relativa, ubica a cerca del 22% de la población total en esa situación. Otros aspectos importantes son: la remuneración de los asalariados ha representado, en 2015-2020, entre alrededor de un 49% del valor agregado bruto total (indicador 10.4.1); la solidez financiera de las entidades financieras nacionales (indicador 10.5.1); y el costo de las remesas muestra una tendencia al aumento (indicador 10.c.1). (Baiocchi, 2022: 74).
12	Producción y Consumo Responsables: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	2/2	De los 13 indicadores que compone este objetivo, solo se tiene datos de 2: "Se cuenta con dos indicadores disponibles para análisis, de los cuales el más importante es el de la capacidad instalada de generación de energía renovable (indicador 12.a.1/7. b.1), que aumenta sostenidamente entre 2015 y 2019. (Baiocchi, 2022: 76).

**FUENTE:** elaboración propia con base en Baiocchi (2022).

Como se puede observar en la valoración general, pese a que Costa Rica ha llevado a cabo esfuerzos para el logro de los indicadores, aún falta información para realizar una evaluación más precisa de los avances, además, en algunos casos aún hay mucho por hacer, lo relacionado con el tema de educación es estratégico para mejorar las condiciones productivas y de un mercado de trabajo eficiente en responder a la demanda actual, por lo que se deben de tomar medidas institucionales que posibiliten la información y los avances que el país requiere para mejorar sus condiciones de crecimiento y desarrollo. Por tanto, pese a los compromisos internacionales, el nivel de avance en términos educativos para la empleabilidad no es el esperado para este periodo.

Otro elemento importante a nivel internacional, en conjunto con los ODS, es la estabilidad de un país. Según el Grupo Banco Mundial (2024) Costa Rica se caracteriza por ser un país con una larga tradición de estabilidad democrática e institucional. Estas y otras condiciones como el modelo orientado a la liberación gradual del comercio exterior y la promoción de inversión extranjera directa le han permitido un crecimiento promedio de más del 3% en la última década y de un 5,1% en el 2023, superando las expectativas.

De acuerdo con el Foro Económico Mundial (2019), Costa Rica se encuentra ubicado en la posición número 62 en el Ranking del Índice de Competitividad Global del 2019. Cuando se analizan los datos del Índice de Competitividad Internacional, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (2022) para el año 2021 y 2022, Costa Rica alcanza la posición 28 de 43. En la Figura 1, se muestran las posiciones que obtuvo el país en los subíndices evaluados.

Costa Rica se ha mantenido en la posición 28 del Índice de Competitividad Internacional en los años 2021 y 2022, mostrando relativa estabilidad en competitividad. Como se muestra en la Figura 1, en el 2022, las mejores posiciones de los subíndices o los indicadores que empujan esta calificación son el manejo sostenible del medio ambiente y la eficiencia del mercado de factores, los cuales se califican con las posiciones 13 y 19 respectivamente. Por su parte, los subíndices peor evaluados son la estabilidad de la economía, la eficiencia y eficacia del Gobierno, el aprovechamiento de las relaciones internacionales y lo referente a la sociedad incluyente, preparada y sana; los cuales son oportunidades del país para mejorar su ambiente internacional en comparación con los 43 países evaluados. Se muestra en la Figura 1 que no se consideran dimensiones relacionadas a las actividades productivas estratégicas en la generación



de empleo, aunque las condiciones del mercado en general podrían ser posibilitadas a través de los subíndices mencionados.

**Figura 1.** Costa Rica. Posición de Costa Rica en los subíndices del Índice de Competitividad Internacional, 2022

24	Sistema de derecho confiable y objetivo	19	Mercado de factores eficiente
13	Manejo sostenible del medio ambiente	37	Economía estable
33	Sociedad incluyente, preparada y sana	27	Sectores precursores de clase mundial
23	Sistema político estable y funcional	34	Aprovechamiento de las relaciones internacionales
36	Gobiernos eficientes y eficaces	33	Innovación y sofisticación en los sectores económicos

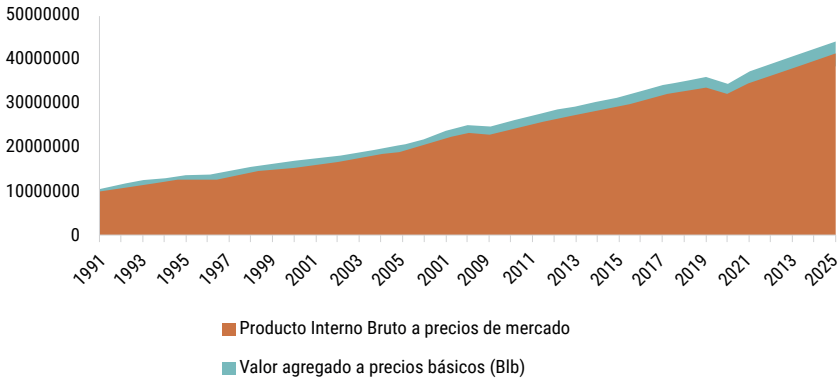
FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (2022).

Sin embargo, al observar los datos internos del Banco Central (2024), evidencian un crecimiento sostenido desde el año 1991, con excepción de eventos de magnitud internacional como la crisis del 2008 y la pandemia por Covid-19. Para el año 2021, Costa Rica alcanzó un Producto Interno Bruto (PIB) de 37 293 532,3 millones de colones y se proyecta para el año 2025 que este alcance los 44 329 680,0 millones de colones a precios de mercado. La evolución de esta variable se puede observar en el Gráfico 1.

La evolución del PIB da señales alentadoras sobre la producción del país, además, muestra proyecciones de crecimiento lo que podría posibilitar mejores y mayores empleos en concordancia con la política pública. En el Informe Estado de la Nación, elaborado por Consejo Nacional de Rectores (2024) señala que los principales motores de crecimiento de la economía son el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes, los cuales aportan cerca del 45% al incremento de la demanda para el año 2023; pero además indica que dicho dinamismo no es incluyente y proporciona pocas oportunidades a las poblaciones vulnerables.



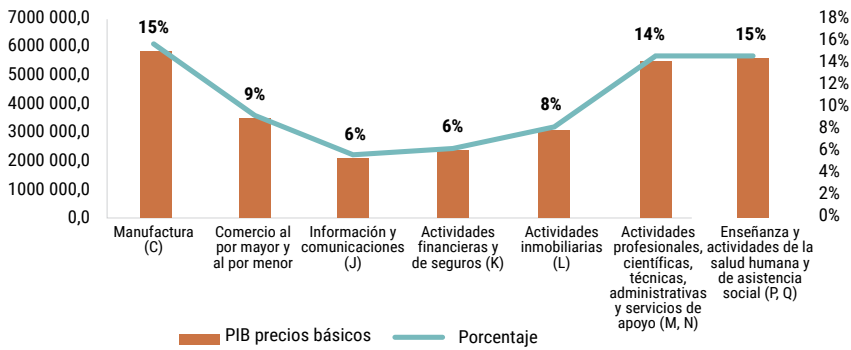
**Gráfico 1.** Costa Rica. Valor agregado a precios básicos y precios de mercado. Periodo 1991-2025<sup>15</sup>



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).

Además de estas cifras, resulta relevante conocer su composición respecto a las actividades productivas y económicas. Para dichos efectos se muestra en el Gráfico 2, las siete actividades económicas principales de Costa Rica para el año 2023.

**Gráfico 2.** Costa Rica. Principales actividades económicas como porcentaje del PIB, 2023<sup>16</sup>



FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).

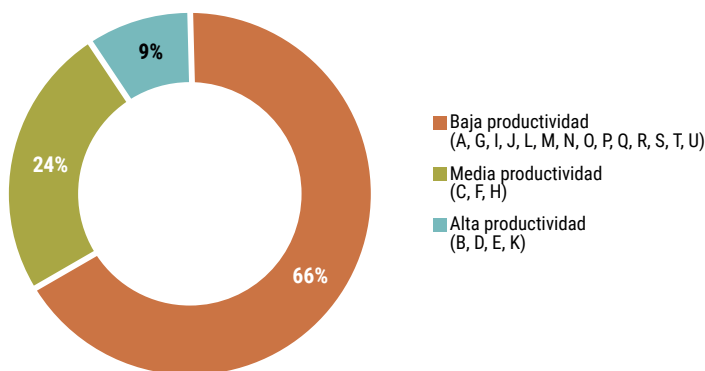
15 Cifras preliminares 2022-2023. Proyección 2024 utilizada en el Informe de Política Monetaria de julio 2024, aprobado por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en el artículo 5 del acta de la sesión 6201-2024, del 26 de julio de 2024.

16 Cifras preliminares 2022-2023.

El Gráfico 2 revela que las actividades productivas que más aportan al PIB son la Manufactura (15%), la Enseñanza y actividades de la salud humana y de asistencia social (15%) y las Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y de servicios de apoyo (14%), estas tres actividades concentran el 44% del PIB a precios básicos del país, evidenciando su importancia para la economía nacional. Además, estas actividades son secundadas por el comercio al por mayor y al por menor (9%), actividades inmobiliarias (8%), actividades financieras y de seguros (6%) e información y comunicación (6%); las cuales, a pesar de su menor participación, se posicionan dentro de las siete más importantes en la producción del país. Posteriormente, se presenta el aporte de dichas actividades a la generación de empleo.

Cabe destacar que, al observar la distribución del PIB según productividad, la economía costarricense se caracteriza por estar concentrada un 66% en la baja productividad, un 24% de media productividad y únicamente un 9% en actividades de alta productividad, según la clasificación de Cepal (s.f). Para alcanzar el desarrollo que desea el país, es necesario transaccionar a actividades productivas de la última clasificación en concordancia con los ODS y la política pública, incluyendo el compromiso constitucional del Estado Costarricense. Dicha distribución se muestra en el Gráfico 3.

**Gráfico 3.** Costa Rica. Distribución del PIB según nivel de productividad de las actividades económicas, 2023<sup>17</sup>



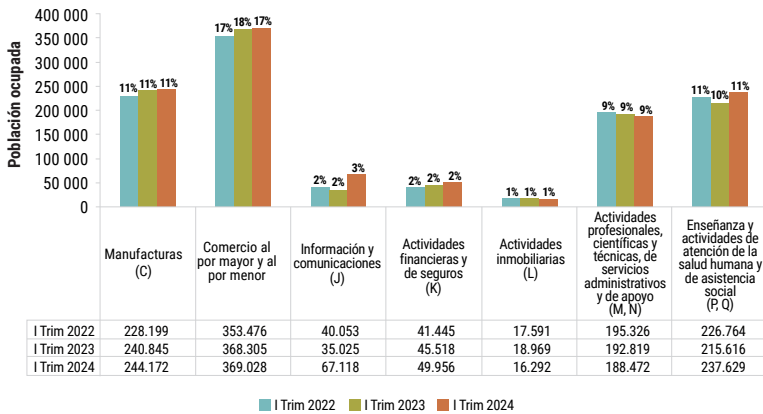
**FUENTE:** elaboración propia con datos del BCCR (2024).

<sup>17</sup> Cifras preliminares 2022-2023.

Del Gráfico 3, es posible indicar que la mayoría de las actividades económicas costarricenses se concentran en la baja productividad, donde cinco de las siete actividades más importantes de la economía se posicionan en esa categoría; siendo las actividades de Manufactura y las Actividades financieras y de seguros, las únicas que sobresalen con una productividad media y alta, respectivamente, situación que genera imposibilidades para un adecuado cierre de brechas y mejorar las condiciones de bienestar como se indicó anteriormente.

Una vez señaladas las principales actividades y su productividad, es importante considerar el empleo que generan las mismas. Por tanto, en el Gráfico 4, se evidencia dicho aporte, para los primeros trimestres del 2022, 2023 y 2024.

**Gráfico 4.** Costa Rica. Cantidad de ocupados por rama de actividad, I trimestre de cada año 2022-2024



**FUENTE:** elaboración propia con datos de INEC- ECE (2022-2024).

Como se muestra en el Gráfico 4, de las siete actividades que más aportan al PIB, las que más generan empleo son el comercio al por mayor y al por menor, la manufactura y la enseñanza y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social. Al comparar el primer trimestre del periodo 2022-2024, se puede observar que la cantidad de empleos en las diferentes actividades es relativamente constante, pero muestra algunas variaciones, por ejemplo, incrementos del 7% en la cantidad de empleo en Manufactura, 4% en Comercio al por mayor y al por menor, 40% en información y comunicación, 17% en actividades financieras y

de seguros, 5% en enseñanza y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; sin embargo, se muestran reducciones del -8% en actividades inmobiliarias y del -4% en actividades profesionales, científicas y técnicas, de servicios administrativos y de apoyo.

Lo anterior, evidencia que la mayoría tienen una tendencia al crecimiento, lo cual es relevante para la economía en la generación de ingresos familiares; sin embargo, se debe considerar que la concentración de empleos en actividades de comercio y manufactura podrían generar presiones a la adecuada generación valor agregado y el empleo informal, considerando que las cualificaciones para laborar en dichas ramas son relativamente bajas. Además, datos anteriores a lo señalado en la tabla, según el Programa Estado de la Nación (2023a) con datos de Jiménez Fontana *et al.* (2023) señalan que los servicios de conocimiento, otros servicios, el sector agroexportador y la educación y salud son las actividades que mayor aporte al empleo formal tuvieron para el año 2021. Sin embargo, el Programa Estado de la Nación (2024) señala que la economía sigue generando insuficientes oportunidades de empleo para la población del país. Resulta interesante, complementar dicha información con la distribución de los empleos según zona de residencia de las personas, lo cual se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Costa Rica: Porcentaje de ocupados de las principales ramas de actividad según zona, I trimestre de cada año 2022-2024

Rama de actividad	Zona	Periodo		
		I 2022	I 2023	I 2024
Manufactura (C)	Urbano	84%	85%	82%
	Rural	16%	15%	18%
Comercio al por mayor y al por menor	Urbano	80%	79%	79%
	Rural	20%	21%	21%
Información y comunicaciones (J)	Urbano	92%	86%	90%
	Rural	8%	14%	10%
Actividades financieras y de seguros (K)	Urbano	87%	93%	92%
	Rural	13%	7%	8%
Actividades inmobiliarias (L)	Urbano	90%	78%	84%
	Rural	10%	22%	16%

Rama de actividad	Zona	Periodo		
		I 2022	I 2023	I 2024
Actividades profesionales, científicas y técnicas, de servicios administrativos y de apoyo (M, N)	Urbano	83%	83%	83%
	Rural	17%	17%	17%
Enseñanza y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social (P, Q)	Urbano	80%	81%	81%
	Rural	20%	19%	19%

**FUENTE:** elaboración propia con datos de INEC- ECE (2022-2024).

Como se muestra en la tabla anterior, la mayor proporción del empleo generado por las principales actividades económicas se concentra en la zona urbana, en promedio para el primer trimestre del 2024, el 84% del empleo se concentró en dicha zona. Por otro lado, las tres actividades económicas que poseen una mayor generación de empleo en las zonas rurales para el primer trimestre del 2024 son el comercio al por mayor y al por menor (21%), enseñanza y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social (19%) y manufactura (18%); mientras que las actividades financieras y de seguros poseen menor presencia en la periferia del país. Lo anterior, evidencia que las actividades productivas tienen una fuerte concentración en las zonas centrales del país, lo cual varía muy poco en el periodo mostrado, situación que genera desplazamiento de zonas rurales a la parte urbana en búsqueda de oportunidades de empleo, lo que genera mayores brechas y un posible colapso del centro por el incremento en la demanda.

Otro de los temas relevantes en el análisis del desarrollo, desde la perspectiva del empleo, es la formalidad. Por tanto, es de interés conocer el tipo de empleo que generan las principales actividades económicas del país. En la Tabla 3, se evidencia el porcentaje de personas según condición de formalidad para el primer trimestre del periodo 2022-2024.

**Tabla 3.** Costa Rica. Porcentaje de ocupados por rama de actividad según condición de formalidad, I trimestre de cada año 2022-2024

Rama de actividad	Estado	Periodo		
		I 2022	I 2023	I 2024
Industrias manufactureras.	Formal	69%	73%	70%
	Informal	31%	27%	30%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motores y de las motocicletas.	Formal	54%	58%	58%
	Informal	46%	42%	42%
Información y Comunicaciones.	Formal	86%	72%	87%
	Informal	14%	28%	13%
Actividades financieras y de seguros.	Formal	90%	91%	99%
	Informal	10%	9%	1%
Actividades inmobiliarias.	Formal	67%	56%	66%
	Informal	33%	44%	34%
Actividades profesionales, científicas y técnicas, de servicios administrativos y de apoyo.	Formal	66%	67%	73%
	Informal	34%	33%	27%
Enseñanza y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social.	Formal	91%	91%	92%
	Informal	9%	9%	8%

**FUENTE:** elaboración propia con datos de INEC- ECE (2022-2024).

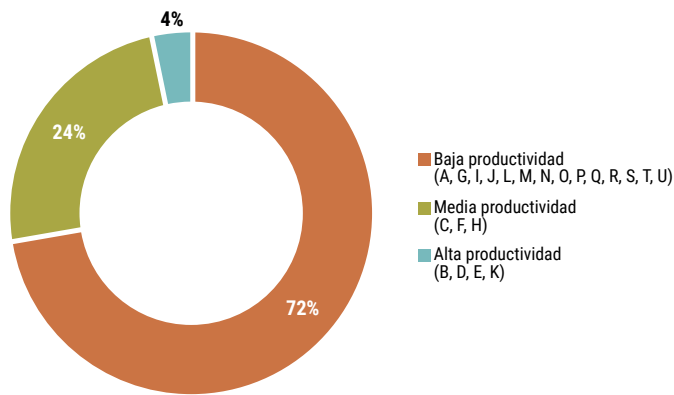
Las actividades que más generan valor agregado se caracterizan por tener en promedio un 22% de informalidad. Dentro de las que más empleos informales generan son comercio al por mayor y al por menor (42%), actividades inmobiliarias (34%) y las industrias manufactureras (30%); posicionándose como un tema a considerar ante el incumplimiento de garantías sociales y derechos laborales que esto significa, en el tanto estas dinámicas se posicionan como un indicador del desarrollo socioeconómico de Costa Rica, evidenciando la importancia de reforzar esfuerzos en la reducción de la informalidad en estas y el resto de actividades económicas. Es de rescatar que las actividades financieras y de seguros poseen un muy bajo nivel de informalidad laboral, lo cual puede observarse como ejemplo ante acciones o medidas a considerar en la reducción de la informalidad.

Tal como lo argumentan los ODS, las políticas del Estado e incluso la Constitución Política, se busca que se cuente con empleo decente

con cumplimiento de derechos laborales, protección y sus garantías sociales para un dinamismo económico de calidad anclado al desarrollo productivo.

Complementariamente, en el Gráfico 5 se muestra la distribución de los empleos según la clasificación de productividad según la Cepal (s.f) para el primer trimestre 2023.

**Gráfico 5.** Costa Rica. Distribución de la cantidad de ocupados según nivel de productividad de las actividades económicas, 2023



**FUENTE:** elaboración propia con datos de INEC- ECE (2022-2024).

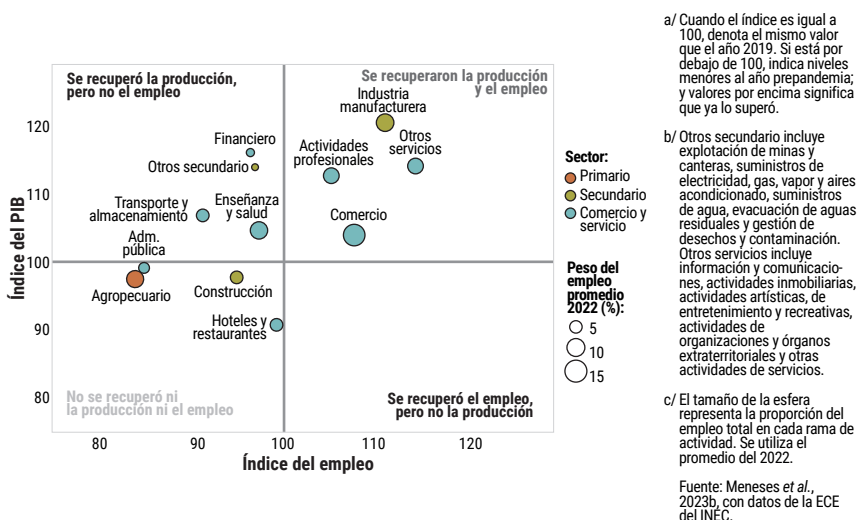
A diferencia de lo presentado sobre la productividad en las actividades productivas, el Gráfico 5 muestra la productividad del empleo y como se puede observar, del total de empleos generados en el primer trimestre del 2023, el 72% son de baja productividad, el 24% de media y solo un 4% de alta. La distribución es similar cuando se calculan los porcentajes para el primer trimestre del 2024, donde la baja productividad incrementa al 73% y la media productividad se reduce a un 24%. Realizando una comparativa entre el valor agregado, según productividad mostrado en el Gráfico 3, es posible indicar que tanto el producto interno bruto como los empleos se concentran en la baja productividad, aunque los últimos en mayor medida.

A modo de complemento, se muestra en el Gráfico 6, la recuperación de las actividades económicas en términos de empleo y producción tomando como base el año 2019, año prepandemia.

El Gráfico 6 evidencia que ocho de las doce actividades económicas representadas no han logrado la recuperación de ambas variables

(empleo y producción); sin embargo, sobresalen con una recuperación del empleo y la producción las principales actividades económicas de aporte al PIB asociadas a la manufactura, el comercio y las profesionales tomando en cuenta niveles prepandemia; mientras que las financieras, de enseñanza y salud lograron únicamente la recuperación de la producción, pero no del empleo. Lo anterior muestra, que a pesar de ser actividades con mucha participación en el PIB, se enfrentan a dificultades en la recuperación ante la pandemia por Covid-19.

**Gráfico 6.** Costa Rica. Índice<sup>a</sup> del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad<sup>b</sup> según el peso del empleo<sup>c</sup>. Promedio 2022 (2019=100)



FUENTE: tomado de Programa Estado de la Educación (2023).

Además, el Programa del Estado de la Nación (2024) señala que “existe una débil conexión entre el empleo y la producción (...) que muestran cómo los bajos multiplicadores de empleo del país limitan la capacidad de generar mayores oportunidades de empleo con el crecimiento económico” (122).

Por otra parte, se debe tener en consideración que uno de los determinantes de la calidad del empleo y, por ende, de su capacidad de aporte a la producción nacional, es la educación. En este sentido, el último Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, elaborado por Cepal señala que:



(...) se desarrolló el concepto de “capital humano”, que consideró a la educación y la formación vocacional no solo como una experiencia cultural y humanística, sino como una inversión, y no solo de cada persona en sí misma para mejorar su desarrollo humano, sino de una sociedad para mejorar su crecimiento, desarrollo productivo y nivel de ingreso per cápita. Esto significa que en las sociedades modernas del conocimiento ya los rendimientos decrecientes, o incluso constantes, no son los que dominan, sino que la innovación y las nuevas ideas son capaces de generar un mundo de rendimientos crecientes, es decir, de crecimiento cada vez mayor y acumulativo en la productividad. Es por esto [sic.] que, en las sociedades modernas del conocimiento, y bajo los nuevos paradigmas productivos intensivos en tecnología, el papel de la educación y de la formación vocacional es más importante que nunca. En virtud de esta línea de pensamiento, desde hace mucho tiempo, las sociedades han puesto atención en la cobertura y calidad de la educación como parte de sus estrategias de desarrollo y transformación productiva (CEPAL, 2024: 59).

Lo anterior, evidencia la importancia de una educación de calidad y atinente a los requerimientos de la oferta que pueden generar aportes importantes en las capacidades profesionales y habilidades blandas e impactar la productividad y, por ende, el desarrollo del país. Adicionalmente, como se señaló en la política pública, la educación debe procurar las habilidades y competencias adecuadas para el desarrollo económico y productivo, estos resultados en contraposición con los objetivos o ejes de las políticas para dinamizar la empleabilidad y el desarrollo en el país, señalados anteriormente. Sin embargo, es importante indicar que el Estado de la Educación ha identificado una serie de retrocesos, los cuales se muestran en la Figura 2.

Los aspectos identificados por el Estado de la Educación son desafíos importantes para mejorar la calidad y preparación de las personas estudiantes, su futuro desempeño profesional en el mercado de trabajo. Dichos elementos representan un reto importante para la recuperación futura de la educación, para dar seguimiento a los diferentes logros estudiantiles debido a la poca disponibilidad de información, para entender la magnitud de los desafíos, lo cual se acrecienta con la disminución del presupuesto para esta área, el incumplimiento de acuerdos nacionales y las brechas regionales y, en contraste, con la política pública establecida.



**Figura 2.** Costa Rica. Retrocesos en la educación costarricense, 2023

Incapacidad de planificar y ejecutar planes remediales (apagón) y de nivelación
Debilitamiento de capacitación docente y falta de apoyo a personal director
No seguimiento, sistematización o evaluación de impacto
No implementación de evaluación nacional, diagnóstica, socioemocional macroevaluaciones
Falta de información sobre nivel y desempeño estudiantil
Limitado accionar para el diseño de políticas educativas
Inestabilidad de instrumentos de medición, cuestionamientos técnicos y rigidez para la articulación de política curricular
Reducción del financiamiento e incumplimiento de acuerdos nacionales
No preparación en temas de género
Aplicación de programa de sexualidad y afectividad parcial y sujeta a resistencias
Gobernanza de educación superior desarticulada

**FUENTE:** elaboración propia con base en el Programa Estado de la Educación (2023).

Como complemento a lo señalado sobre la ruta de la educación, otro de los desafíos identificados por Conare, a través del Programa Estado de la Educación (2023) por trabajar es la Inteligencia Artificial (IA) dentro de los cuales destacan algunos esfuerzos:

- Monitoreo con IA sobre dominio lingüístico en inglés francés e italiano en escuelas y colegios (Escuela de Lenguas Modernas y la de Computación de la UCR).
- Pruebas para evaluar la producción oral en inglés a través del uso de IA (ELM-UCR).
- IA y mundos virtuales (UTN).

Sin embargo, el mismo Programa Estado de la Educación (2023) señala que “podría existir un efecto de depreciación económica de la educación en un mundo afectado por fuertes cambios tecnológicos, como en el caso del surgimiento de la Inteligencia Artificial” (312). En este contexto, el uso de IA debe ser planificado y claro, de manera que no existan más afectaciones que beneficios en la educación y el mercado de trabajo,

las cuales generen mayores brechas entre las actividades productivas y la empleabilidad.

El Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial elaborado por Cepal y Cenia (2024) permite determinar si se está preparado para hacerle frente a la transformación digital, de manera que se cuenta con un indicador que posibilite minimizar, a través de la toma de decisiones oportunas de la política pública, los riesgos asociados a la competitividad y oferta del mercado de trabajo. Costa Rica se posiciona en la categoría “adoptante” con un puntaje de 43,63 de 100 puntos y ubicado en el noveno lugar de 19 países —una posición por debajo en comparación con el 2023—. Su composición se puede observar en la Figura 3.

**Figura 3.** Costa Rica. Composición del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, 2024

Factores habilitantes Puntaje 45,62 (posición 6)	Investigación adopción y desarrollo Puntaje 47,74 (posición 7)	Gobernanza Puntaje 34,7 (posición 9)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura 53,09</li> <li>• Datos 30,52</li> <li>• Talento humano 46,99</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I + D 38,06</li> <li>• Adopción 64,9</li> <li>• Investigación 42,12</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión e institucionalidad 6,25</li> <li>• Internacional 50</li> <li>• Regulación 71,91</li> </ul>

**FUENTE:** elaboración propia con datos de Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (Cepal y Cenia, 2024).

Según los resultados Cepal y Cenia (2024) indican que, en el caso de Costa Rica, se presentan fortalezas en algunos factores habilitantes –dispositivos y data center–; pero tiene desafíos importantes en la formación de capital humano avanzado, I+D, adopción en el sector privado; por lo que se le recomienda generar una estrategia en este tema; otro elemento que se le indica es la fuga del talento, la cual es la mayor que el resto de la región, especialmente a otros países de Latinoamérica y a España (211).

Según la Cepal (2024), en colaboración con Cenia, (Comisión Económica para América Latina y Centro Nacional de Inteligencia Artificial, 2023) la infraestructura tecnológica del país, que es esencial para el progreso en IA, muestra resultados mixtos. Aunque la conectividad es relativamente buena, su clasificación está por debajo del promedio latinoamericano, ubicándose en el noveno lugar. En contraste, en el ámbito del cómputo, en el que Costa Rica ocupa una posición más favorable



(segunda). Sin embargo, estas limitaciones en infraestructura sugieren importantes desafíos para el aprovechamiento óptimo de la IA, en concordancia con las demandas del mercado laboral.

Otro aspecto relevante es el panorama en gestión de datos y desarrollo de talento en IA, que actualmente representa un desafío. Con un puntaje bajo en el Barómetro de Datos, el país enfrenta barreras significativas para el desarrollo de soluciones eficaces. Además que, a pesar de los esfuerzos en educación tecnológica, la falta de programas especializados en IA señala la urgencia de reformas educativas que atiendan las necesidades actuales, pese a las políticas públicas establecidas.

En temas de investigación y aplicación de IA en el país muestran potencial, pero también limitaciones. A pesar de cierta actividad científica, la ausencia de centros de investigación dedicados y un número limitado de patentes indican una necesidad de mayor especialización. En el sector empresarial y el apoyo público a la IA, se observa un avance gradual, aunque la inversión en innovación es aún incipiente. En términos de gobernanza, Costa Rica destaca a nivel internacional, evidenciado por su alta clasificación. Esto refleja su participación activa en foros internacionales y su compromiso con la regulación de la IA.

Ante la revolución tecnológica, los resultados de este índice son fundamentales para la toma de decisiones en áreas de visión institucional, educación y formación para el trabajo, para la adopción de IA en las actividades productivas que pueden potencializar con perfiles laborales competitivos, el crecimiento y la redistribución del ingreso entre la población; por lo tanto, la importancia de la estrategia sugerida por la Cepal, elaborada y presentada por el país: “Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) de Costa Rica” en el presente año, buscando mejorar las condiciones del mercado de trabajo, generar perfiles en tiempo y formas que permitan la convergencia entre la demanda y la oferta de puestos de trabajo inclusivos, en los diversos territorios del país; tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 y la Ruta de la Educación, específicamente, sobre las competencias digitales, programas Steam, robótica, datos, etc.

Es crucial que Costa Rica en la Estrategia presentada, antes citada, adopte un enfoque integral que aborde los desafíos en infraestructura, educación, investigación, innovación y gobernanza. Priorizar el desarrollo de la IA, mediante inversiones estratégicas en talento humano, centros de investigación y regulaciones adecuadas, es esencial para fomentar que el país mejore su posición en el índice de IA y, más impor-



tante, para maximizar el impacto positivo de la misma en el bienestar social y el crecimiento económico.

Por otra parte, tal y como se mencionó en las políticas gubernamentales, específicamente en el Plan de Desarrollo, existe el compromiso de fortalecer la Red de Cuido y el Programa Avancemos. Sin embargo, la Contraloría General de la República (2024) señala que los recortes presupuestarios afectan la inversión social y programas como Avancemos, Red de Cuido, apoyos a Hogares y ONG y becas de transporte estudiantil, lo cual puede debilitar considerablemente los entornos educativos. Particularmente sobre el recorte a las Becas Avancemos, de cerca de al menos 15, 000 beneficiarios, por lo cual la Asamblea Legislativa, aprobó un presupuesto extraordinario para revertir el recorte de dichas becas.

Dichas reducciones en inversión social no solo acrecientan las brechas y desigualdades sociales, sino que reducen las posibilidades de contar con personas en la educación formal y, además, disminuyen las opciones de, principalmente, mujeres y jóvenes para ingresar al mercado laboral. De manera que dichos recortes contradicen lo propuesto en la política pública, específicamente en el eje 2 y el eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026.

Como se muestra en este apartado y en términos generales, el Programa Estado de la Nación (2024) señala que:

El Estado no ha logrado implementar políticas económicas efectivas que puedan impulsar la producción y el empleo de forma sostenida. La oferta de programas diseñados para fomentar el desarrollo productivo es insuficiente, asimétrica y con limitación en las capacidades y transparencia (113).

Lo cual evidencia la necesidad de implementar política pública estratégica que posibilite la reducción de brechas socioeconómicas y posibilite la generación suficiente de empleos para la población y que esto apoye al desarrollo del país en su sentido integral y a la solución de problemas productivos (Programa Estado de la Nación, 2024). Mostrando que no hay una directa y evidente convergencia entre los datos mostrados y la ejecución de la política pública en estos temas.

## Reflexiones finales

La discusión sobre los temas del desarrollo articulado a la ejecución de la política pública en términos de actividades productivas y el trabajo



es fundamental para lograr integrar elementos que posibiliten en su ejecución generar bienestar a toda la sociedad, de manera inclusiva, apoyado con un mayor dinamismo del mercado de trabajo anclado en políticas de desarrollo productivo en actividades impulsoras del crecimiento.

Los problemas relativos al desajuste de competencias deben direccionar a los países, incluido Costa Rica, hacia el desarrollo de políticas públicas que aborden esas brechas. La mejora de la empleabilidad debe ir aparejada con la adopción de políticas activas de mercado laboral y otras políticas habilitantes, que se dirijan a estimular la generación de empleo y la IED, pero también a abordar otros factores estructurales, como el acceso a servicios de cuidados; la ampliación de las políticas de desarrollo a los niveles regionales/locales; las medidas para facilitar la transición estudio-trabajo, hacia actividades productivas dinámicas y con buen potencial en el tiempo.

Por su parte, la brecha de educación debe de analizarse desde la calidad efectiva y equitativa, que facilite a las personas el acceso al mercado laboral y el desarrollo como individuos; por lo que la calidad oportuna y vinculada a la tecnología, es el principal reto que enfrenta la educación para que pueda ser un instrumento que permita superar las disparidades entre los territorios con la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas.

Costa Rica, enfrenta desafíos en el mercado laboral como todos los países de la región, y las políticas de inclusión laboral son necesarias como parte de las estrategias diferenciadas, que aborden las barreras y desigualdades estructurales que afectan con mayor intensidad a determinados territorios. Entre ellas está lo relacionado con la disminución de la informalidad, de ahí la necesidad de la inclusión laboral, para el adecuado ejercicio de los derechos sociales y económicos, incluido el acceso a un nivel de ingreso adecuado y a los sistemas de protección social, pero esto debe ser acompañado de políticas educativas efectivas en su ejecución y en concordancia con la revolución 4.0 o tecnológica, respondiendo de manera adecuada a los compromisos de la Constitución Política de la República y los compromisos internacionales como los ODS.

Las nuevas tecnologías han transformando el sistema productivo, el cual a su vez afecta la empleabilidad, como ya se ha indicado, ese proceso ha generado una dinámica económica diferente en los factores productivos, a través de las innovaciones tecnológicas, por lo que es necesario, determinar cuáles son las actividades productivas relevantes en





los territorios y cómo están siendo afectadas en su proceso de diversificación con la Revolución 4.0 y la llamada IA; con el propósito de generar políticas públicas y estrategias para lograr una efectiva articulación de la producción local con los mercados nacionales o internacionales, generando empleos de calidad e inclusivos vinculados a las principales actividades productivas.

La heterogeneidad estructural se ha convertido en una característica de la economía costarricense, lo que genera brechas económicas y, por ende, sociales; como parte de la inefectiva ejecución de la política pública a través de la institucionalidad, razón por la cual se deberían orientar a dar respuesta a las potencialidades y disminuir las barreras productivas y de empleo en todo el país; con el propósito de generar las condiciones que realmente posibiliten empleos de calidad e inclusivos, como un mecanismo de redistribución de los ingresos y la riqueza en las regiones.

El avance en aspectos y formación de la IA es relevante tomarla en cuenta para mejorar la estructura del mercado de empleo y disminuir los problemas de la heterogeneidad, la cual puede tender a agravarse en las regiones periféricas, principalmente, en las que se limita la implementación de actividades tecnológicamente más dinámicas en la estructura productiva costarricense.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baiocchi, Allegra. 2022. *Costa Rica hacia el 2030: Análisis de avance en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) respecto a las metas globales de la Agenda 2030*. San José: Naciones Unidas. [https://ods.cr/sites/default/files/documentos/analisis\\_ods\\_informe\\_final\\_final-21nov2022-.pdf](https://ods.cr/sites/default/files/documentos/analisis_ods_informe_final_final-21nov2022-.pdf)
- Banco Central de Costa Rica. 2024. "Indicadores Económicos". <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=5784>.
- Cepal. 2014. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 2023. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023*. Santiago: Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/86e4ff4d-0801-4499-99a5-a8bd1d385724/content>





- \_\_\_\_\_. 2024. *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4892b7aa-47be-41d7-8969-063bdd8de06f/content>
- \_\_\_\_\_. s.f. “Ficha Técnica: Indicador de Desempeño Económico”. *Cepalstat*. [https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicador\\_id=2748](https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/technical-sheet.html?lang=es&indicador_id=2748)
- Cepal, y Centro Nacional de Inteligencia Artificial. 2024. “Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial”. <https://indicelatam.cl/>
- Costa Rica, Asamblea Legislativa. 1948. *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Editores URUKU.
- \_\_\_\_\_. 2013. “Ley 8821 Regulación de Licencias y Patentes de Pérez Zeledón”. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_compassp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68405&nValor3=93486&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_compassp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68405&nValor3=93486&strTipM=TC)
- Foro Económico Mundial. 2019. *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: Foro Económico Mundial. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- Grupo Banco Mundial. 2024. “Costa Rica: panorama general”. <https://www.bancomundial.org/es/country/costarica/overview>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2022. *Índice de Competitividad Internacional 2022*. Ciudad de México: IMCO. <https://imco.org.mx/indices/#!/indice-de-competitividad-internacional-2022/resultados/entidad/costa-rica>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2022. “Encuesta Continua de Empleo” (ECE). <https://sistemas.inec.cr:8443/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ECE&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 2023. “Encuesta Continua de Empleo” (ECE). <https://sistemas.inec.cr:8443/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ECE&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 2024. “Encuesta Continua de Empleo” (ECE). <https://sistemas.inec.cr:8443/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ECE&lang=esp>
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. 2024. *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial Costa Rica 2024-2027*. San José: Micitt. <https://observatorioecuadordigital.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2024/10/Estrategia-Nacional-de-IA-Costa-Rica-.pdf>
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio, y Ministerio de Agricultura. 2015. “Reglamento a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo”. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64457&nValor3=99823&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64457&nValor3=99823&strTipM=TC)
- Ministerio de Educación Pública. 2022. “Ruta de la Educación 2022-2026”. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/ruta-educacion.pdf>



- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2016. *Guía para la Elaboración de Políticas Públicas*. San José: Mideplan. [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf)
- Ministerio de Planificación y Política Económica. 2023. *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026: Rogelio Fernández Güell*. San José: Mideplan. <https://drive.google.com/file/d/1otcCNQGgjEKDl5hMEA8lG--RTmgzY6yK/view>.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2023. *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano*. San José: MTSS. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo. s.f.a. Definición de Empleabilidad. Ginebra. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3406?page=1>
- \_\_\_\_\_. s.f.b. Definición de Trabajo. Ginebra. <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3315?page=1#:~:text=Conjunto%20de%20actividades%20humanas%2C%20remuneradas,sustento%20necesarios%20para%20los%20individuos>
- \_\_\_\_\_. 2004. *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*. Ginebra: OIT. <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/rec195.pdf>
- Programa Estado de la Educación. 2023. *Noveno Estado de la Educación 2023*. San José: Conare. <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2023/08/EE-2023-Book-DIGITAL.pdf>
- Programa Estado de la Nación. 2023a. *Informe Estado de la Nación 2023*. San José: Conare. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2023>
- \_\_\_\_\_. 2024. *Informe Estado de la Nación 2024*. San José: Conare. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2024>
- Programa de las Naciones Unidas. 2015. “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. <https://www.undp.org/es/sustainabledevelopmentgoals>





# Breve recorrido histórico y principales características de la informalidad laboral en Costa Rica

María Leonela Artavia-Jiménez

## Introducción

La informalidad laboral es un fenómeno que evidencia las dificultades del sistema económico para generar empleos suficientes y de calidad que garanticen la cobertura de la seguridad social a la población trabajadora. Pese a que se ha despertado el interés por esta temática en los últimos años, en realidad se trata de una dinámica que ha persistido por más de seis décadas en el país, años en los que se puede trazar su relación con las crisis económicas y financieras acontecidas, entre ellas la crisis de la deuda latinoamericana en 1970, la explosión de la burbuja de las hipotecas *subprime* de 2008, y la más reciente derivada de la pandemia por Covid-19 en 2020. Ello, manifiesta la relación intrínseca entre trabajo y producción, y en especial, entre las condiciones de trabajo que medían esa dependencia.

La larga senda de la informalidad en el país deja muchas interrogantes sobre sus expresiones y sus causas inmediatas. Por lo que este capítulo se ha elaborado con la finalidad de aproximarse al recorrido histórico y las principales características de este fenómeno en el país a partir del análisis y procesamiento de las estadísticas disponibles, para así ofrecer información para el conocimiento y la toma de acciones políticas.

Metodológicamente se ha procedido mediante un enfoque mixto, de revisión documental, estadísticas descriptivas y correlacionales a partir de la aplicación de un modelo logístico para tres años que permiten la comparación entre períodos.

Este capítulo se compone de cinco secciones, la primera presenta la metodología, la segunda algunos puntos de partida para comprender la informalidad, la tercera expone un breve acercamiento a la historia de la informalidad en las últimas seis décadas, la cuarta aborda la informalidad desde la población que la compone para aportar en la defini-





ción de un perfil probable de características de esta para los últimos tres quinquenios. Para cerrar con las conclusiones y reflexiones finales. No se omite advertir a las personas lectoras que se reconoce que este artículo lejos de agotar el objeto de estudio es solo una de las puertas de entrada para profundizar en el conocimiento de este fenómeno en el país.

## Metodología

### *Enfoque de investigación adoptado*

Para este capítulo se sigue una metodología mixta que consta tanto de la revisión documental como del procesamiento de estadísticas sobre las personas trabajadoras en informalidad para presentar datos descriptivos y correlacionales por medio de la regresión logística.

### *Fuentes de información*

Se utiliza como fuente de información principal la Encuesta Continua de Empleo (ECE) para el período que va desde el III Trimestre del 2010 y hasta el I Trimestre 2024 del Instituto Nacional de Estadística y Censos, en la cual se mide la condición de formalidad del empleo por lo que ofrece la data requerida para el estudio. En términos de representatividad es importante considerar que esta encuesta utiliza “una muestra probabilística, bietápica y estratificada, y, por tanto, los hogares seleccionados constituyen una muestra representativa de todos los hogares del país” (INEC, 2024: 2).

### *Análisis descriptivo*

De manera descriptiva se presentan las estadísticas de los últimos 15 años para conocer la evolución de la informalidad en su generalidad, como dinámica productiva, como característica del empleo independiente y como inseguridad social presente y futura.

### *Modelo LOGIT y selección de variables*

Debido a que una persona trabajadora puede estar en formalidad o informalidad, para la regresión logística se ha especificado un modelo





LOGIT que se caracteriza por poseer una variable dependiente binomial (que toma valores 0 o 1, 0= formal y 1= informal), con lo que permite conocer si la informalidad depende o no, de otra u otras variables denominadas como independientes, según el siguiente detalle:

$$\mathit{infor} = \text{Sexo Region Zona EDUCA SECTOR Rangoibtt Grupo\_edad}$$

Donde,

**Figura 1: Variables de investigación**

<b>infor:</b>	Informalidad del empleo (0=formal, 1=informal).
<b>Sexo:</b>	Sexo de la persona trabajadora (hombre, mujer).
<b>Región:</b>	Región de planificación socioeconómica del país (Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Cariba, Huetar Norte).
<b>Zona:</b>	Zona (0=urbana, 1= rural).
<b>EDUCA:</b>	Nivel de especialización (bajo, medio, alto).
<b>SECTOR:</b>	Sector productivo (primario, secundario, terciario).
<b>Rangoibtt:</b>	Rango del ingreso bruto total del trabajo (menos de un salario mínimo, de uno a menos de dos salarios mínimos, de dos a menos de cinco salarios mínimos, cinco salarios mínimos o más, no recibe ingresos).
<b>Grupo_edad:</b>	Grupo de edad (15 a 24 años, 25 a 34 años, 35 a 44 años, 45 a 59 años, 60 y más años, ignorado).

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que las variables se seleccionaron como resultado de pruebas preliminares hasta lograr los mejores valores de validación del modelo según los criterios de: predicción mediante la matriz de confusión, el área bajo la curva ROC y la aplicación del criterio de información Akaike (AIC por sus siglas en inglés).

Por último, el modelo logístico implementado se especificó para el 2010 como año base, el 2019 como escenario prepandemia y 2024 con la finalidad de comprender la situación actual de la informalidad como fenómeno multivariable. Para su especificación se recodificaron las variables según los requerimientos del modelo seleccionado.





## La informalidad: algunos puntos de partida

La informalidad del empleo es una condición que evidencia las dificultades de los países —y de sus economías— para garantizar la seguridad social a la población trabajadora y demandar empleos de calidad. Sus implicaciones colocan en una condición de vulnerabilidad a las personas trabajadoras que las experimentan y también a sus familias o dependientes, quienes también tienden a estar desprovistos de la protección social que se brinda por medio del trabajo e inmersos en las condiciones de precariedad asociadas a la informalidad. Sin embargo, aunque recientemente ha despertado nuevamente el interés por esta temática, en realidad se trata de un fenómeno de larga data.

### *El origen del concepto de informalidad*

Pese a que existe una variada construcción teórica sobre la informalidad, el abordaje de la informalidad comienza a partir de los hallazgos en Ghana sobre las oportunidades de ingresos informales publicados por Hart (1973), seguidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1972 con sus resultados sobre el sector informal de Kenia. Sin embargo, fue hasta 1992 que la OIT en la *XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15° CIET)*, definió conceptualmente que la informalidad:

(...) consiste en actividades realizadas por personas que se ven obligadas a generar su propio empleo para ganarse la vida debido a otros sectores de la economía —La agricultura, las grandes empresas modernas y la administración pública— son incapaces de proporcionar un número suficiente de oportunidades de empleo e ingresos adecuados para una fuerza de trabajo en rápido crecimiento y no hay —o solo rudimentarios— beneficios sociales del Estado a los que recurrir (OIT, 1992:7).

Para esos momentos el debate de la informalidad era relativamente reciente, por lo que se pensó que sería un fenómeno pasajero, no obstante, creció “rápidamente en casi todos los puntos del planeta, incluidos los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal” (OIT, 2002:1). En efecto, la informalidad más que un tema coyuntural es una característica de la estructura productiva de los países del sur global que constituye un desafío para los Estados, que poseen la responsabilidad de velar por el bienestar de la población trabajadora.





Por lo que cabe reconocer que aunque a nivel internacional se comenzó a hablar de la informalidad a partir de 1970, la privación de seguridad social es una problemática anterior a esa fecha, que emerge con las relaciones de producción capitalista, con la conformación de la clase obrera y las demandas de responsabilidad patronal que condujeron al impulso de un aparataje institucional para promover el avance de la seguridad social desde organismos como la OIT a partir de su creación en 1919 y la inclusión de este derecho en los códigos del trabajo en los diferentes países. De manera que Hart (1973) y la OIT (1972) lo que hacen es evidenciar que el sistema productivo —especialmente en países de la periferia global— operaba muchas veces al margen de la institucionalidad formal establecida en torno a la protección social.

### *Las bases para la medición de la informalidad*

Junto con la identificación y conceptualización del fenómeno de la informalidad, el avance en su medición ha sido de gran relevancia para conocer sus alcances e identificar sus características principales. En esta línea, la 15° CIET permitió —al definir el sector informal— clasificar a las personas ocupadas dentro de este:

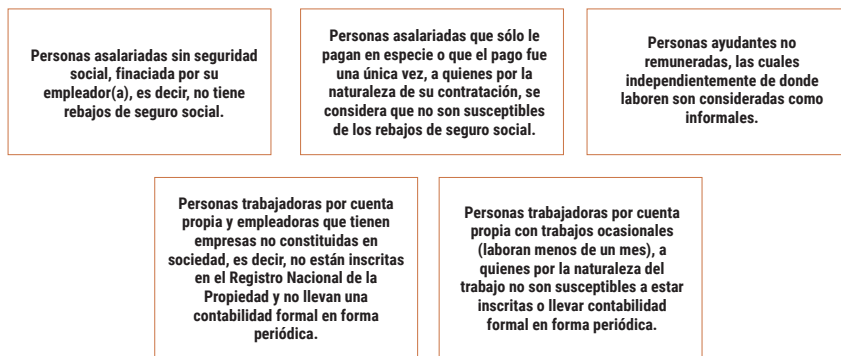
Esta definición se basa en las características de las unidades de producción en las cuales tienen lugar las actividades (punto de vista de empresa) más que en las características de las personas ocupadas o en sus empleos (el punto de vista del trabajo). El punto de vista de empresa para definir el sector informal se considera útil y aceptable para la descripción y el análisis de los mercados laborales y de las economías nacionales (OIT, 2013: 5).

Sin embargo, esta conceptualización dejaba por fuera a una parte importante de la población trabajadora, pues “no incluyó los empleos no tradicionales, atípicos, alternativos, ocasionales o precarios en el sector formal” (OIT, 2013:6). Por lo cual, más adelante en la *XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (17° CIET) se ampliaría la cobertura de la definición de la informalidad para cubrir no solo el sector, sino también el empleo.

Estas dos resoluciones son la base para la estimación de la informalidad a nivel internacional, por lo que, en Costa Rica, son la pauta para que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a través de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), estime el empleo informal, a partir de la posición en el trabajo de las personas ocupadas para lo cual se distinguen cinco categorías:



**Figura 2.** Costa Rica. Diagrama del concepto de empleo informal utilizado en Costa Rica, 2019



FUENTE: Ficha Metodológica Empleo Informal (INEC, 2019: 1).

De manera que actualmente la informalidad laboral significa para la población asalariada y auxiliar no remunerada el estar privadas de la seguridad social, mientras que, cuando son cuentapropistas, la dimensión de protección social no se contempla, sino que la formalidad la dicta su inscripción institucional y el registro contable.

### **La senda de la informalidad en Costa Rica: un breve recorrido por las últimas seis décadas**

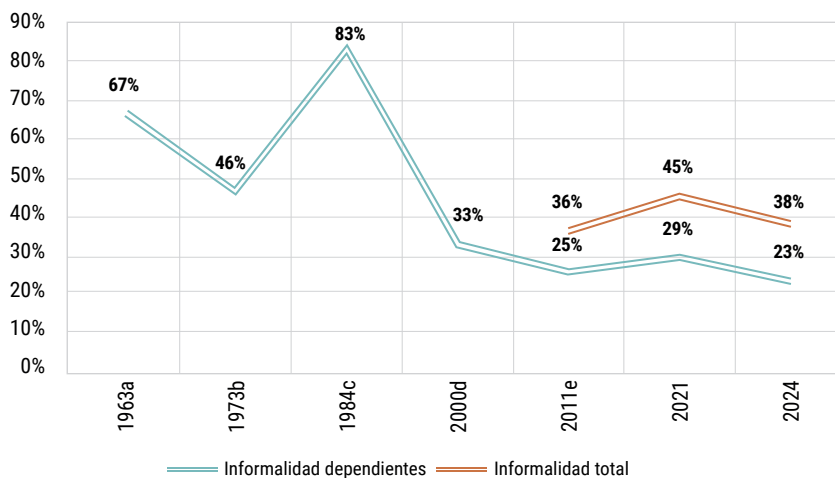
La informalidad laboral es un fenómeno de larga data a nivel mundial característico de aquellos países con menores niveles de desarrollo; sus dinámicas se entretajan de forma particular a nivel nacional, seguir su senda es descubrir una dinámica compleja en la que se entrelazan factores institucionales, económicos y políticos que explican su crecimiento o decrecimiento.

Para efectos de este capítulo, la información sobre empleo y aseguramiento que ofrecen los censos de población y vivienda en el país permite conocer la proporción del empleo dependiente que ocupaba la informalidad, incluso antes de que se estableciera su definición en 1992, lo cual permite reconstruir la historia de este fenómeno, sin embargo, se advierte que es una aproximación parcial, pues es solo desde las cifras, por lo cual este abordaje es solo la puerta de entrada a investigaciones más rigurosas sobre el desenvolvimiento de esta condición laboral a nivel histórico.

*Entre los logros del Estado de Bienestar, la crisis de la deuda y el período de ajuste*

Las cifras indican un comportamiento volátil de este fenómeno con el pasar de las décadas, en 1963 por ejemplo, más de dos terceras partes de la población dependiente se encontraba al margen del aseguramiento, para 1973 se nota una mejora significativa de casi 20 puntos porcentuales gracias a los logros del Estado Benefactor en materia de seguridad social en el país. No obstante, estos alcances fueron resarcidos por la profundidad de la crisis de la deuda latinoamericana, por eso para 1984 el porcentaje de informalidad se incrementó hasta el 83%, para luego de ello seguir una ruta a la baja, en el Gráfico 1 se expone el detalle.

**Gráfico 1.** Costa Rica. Condición del empleo según formalidad. (Valores porcentuales). 1963-2011<sup>18</sup>



**FUENTE:** elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (INEC, 1963, 1973, 1984, 2000 y 2011).

18 a. Se excluye las categorías: cuenta propia, patrono, trabajador familiar no remunerado.  
 b. Se excluye las categorías: cuenta propia y patrono.  
 c. Se excluye las categorías: cuenta propia y patrono.  
 d. Se excluye las categorías: cuenta propia, patronos y personas pensionadas.  
 e. Se excluye las categorías: cuenta propia, patronos y personas pensionadas.  
 Para el cálculo de la informalidad total se incluye el empleo independiente y dependiente, se utilizan estadísticas de la ECE-2011, 2021 y 2024.  
 El cálculo de informalidad dependientes para 2021 y 2024 se realiza con base en la ECE 2011 y del I Trimestre del 2024.



Es evidente que la informalidad del empleo fue una de las principales consecuencias de la crisis de la deuda, pero no solo de esta, sino de su contexto de cambio estructural y de incorporación a un nuevo marco institucional global en el que la flexibilización del capital requería —por lo que así se promovió— de flexibilización del trabajo (Harvey, 1990) y con ello, la informalidad lejos de ser un evento pasajero se ha constituido en una condición característica de los mercados laborales latinoamericanos, de lo cual Costa Rica en su contexto centroamericano no es la excepción.

Asimismo, la notoria disminución de la informalidad de principios de siglo XXI evidencia las mejoras en la calidad del empleo dependiente durante esos años, de la mano del período de auge antes de la explosión de la burbuja financiera del 2008. Sin embargo, la cifra no incluye el empleo autónomo, pues no existen registros antes del 2010 sobre esta categoría —que es predominantemente informal—, lo que explica el mayor porcentaje de la informalidad que se nota a partir del 2011.

Las cifras nacionales, por tanto, dan cuenta de un fenómeno de amplia relevancia para los mercados laborales nacionales, al tiempo que la senda de la informalidad —del empleo dependiente e independiente— en el país deja grandes interrogantes sobre sus manifestaciones en la población, por lo que, con respecto a este periodo, este capítulo es apenas muestra de la importancia de realizar un estudio más detallado para comprender mejor lo acontecido en materia de trabajo y producción en Costa Rica, considerando las limitaciones de información existente.

### *Del colapso de la subprime a la pandemia: dos crisis que impactaron al empleo informal*

El período 2010-2020 se caracterizó por el ascenso en los niveles de informalidad en el país, en general se trata de una década en la que las afectaciones por la crisis del 2008 se sintieron significativamente en los sectores productivos y, por ende, en el empleo también.

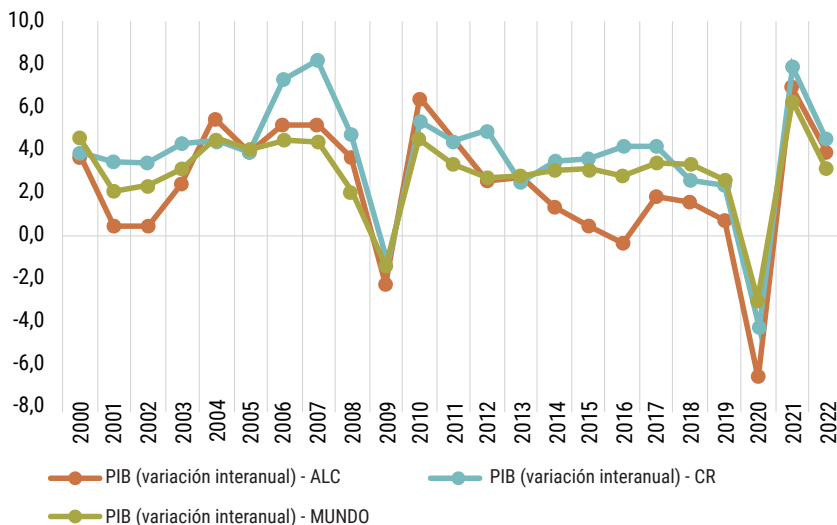
#### a. Cuando el crecimiento económico coexiste con el desempleo

Las cifras mundiales dan cuenta de que los niveles de crecimiento de la producción no han logrado volver a su curso precrisis, cuando Costa Rica presentó una tasa de crecimiento del PIB de 5.8% para 2006 y 6.7% durante 2007, porcentajes que solo durante 2021 se superarían al alcan-



zar un 7.3% —luego de la contracción inicial de la pandemia— lo cual se ilustra en el siguiente Gráfico 2.

**Gráfico 2.** Costa Rica. Variación interanual del PIB en América Latina y El Caribe (LAC), Costa Rica (CR) y el mundo. (Valores porcentuales). 2000-2022



FUENTE: elaboración propia con base en World Bank (2024).

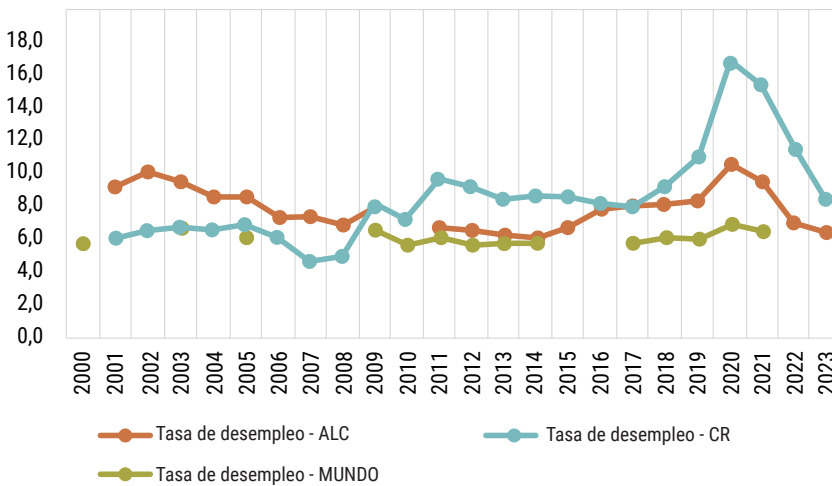
En términos productivos, el Gráfico 2 muestra que Costa Rica ha experimentado niveles de crecimiento incluso mayores que los de América Latina y del resto del mundo. No obstante, no sucede lo mismo con el comportamiento de la tasa de desempleo —que puede visualizarse en el Gráfico 3—, pues es notorio que desde el 2008 ha presentado una tendencia al alza, cuando lo esperable —ante niveles de crecimiento mayores— es que la desocupación caiga, lo cual refleja un débil vínculo entre empleo y producción como gran desafío en el país.

Asimismo, como se observa en el Gráfico 3, el país suele presentar niveles de desempleo mayores que el resto de la región y del mundo, ejemplo de ello es el 2020 cuando alcanzó un 16.4%, —seis puntos porcentuales por encima de ALC—, de manera que la tasa de desempleo en Costa Rica es altamente susceptible a variaciones o *shocks* —es el caso de la pandemia— con las implicaciones a nivel social y económico que ello significa.

El elevado desempleo en Costa Rica evidencia que es posible crecer —incluso por encima de la región— sin un efecto proporcional en térmi-

nos de tasa de ocupación, lo que obliga a mirar los niveles de encadenamiento que existen entre sectores para impulsar avances en esta materia para promover que se beneficien no solo ciertos sectores, y avanzar en la construcción del desarrollo como proceso hacia mejores niveles de satisfacción de necesidades, no solo en el orden material, sino en el amplio espectro de la escala humana (Max-Neef *et al.*, 1986).

**Gráfico 3.** Costa Rica. Tasa de desempleo en América Latina y El Caribe (LAC), Costa Rica (CR) y el mundo. (Valores porcentuales). 2000-2023



FUENTE: elaboración propia con base en World Bank (2024).

Por otra parte, la tasa de desempleo también evidencia algunos síntomas de carácter estructural del sistema productivo global en el que se inserta Costa Rica, donde antes de la crisis del 2008 el porcentaje promedio de desocupación era similar al del resto del mundo y hasta 2 puntos porcentuales por debajo de la región ALC.

Sin embargo, como se muestra en la Tabla 1, tras el estallido de la burbuja, el desempleo ha ido elevándose sin que haya sido posible contenerlo lo suficiente para poder hablar de una relación sana con la producción.

Ello, cobra una mayor relevancia debido a que el empleo es uno de los mecanismos de la distribución de la riqueza (vía salarios y remuneraciones) y que, además, la mayoría de los hogares dependen de los ingresos por trabajo para sostener sus vidas, por lo cual situaciones de desempleo empujan hacia condiciones de mal-desarrollo por su relación

con múltiples aspectos, entre ellos, la pobreza y la informalización de las actividades económicas.

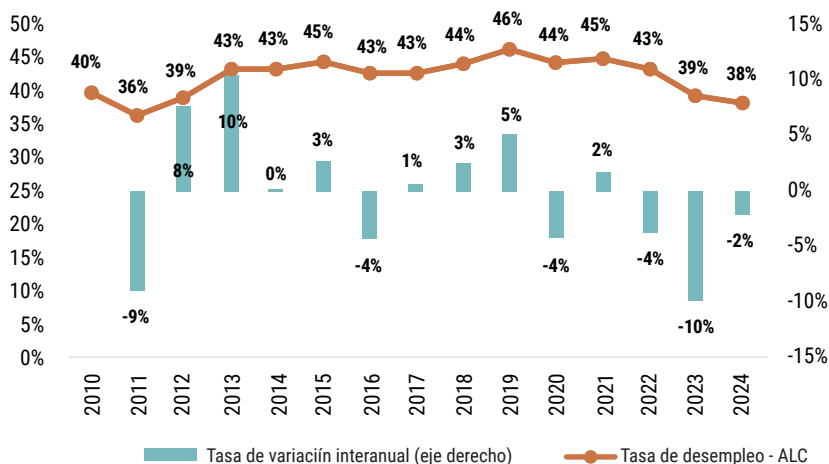
**Tabla 1.** Global. Tasa de desempleo promedio por período. (Valores porcentuales). 2000-2023

Tasa de desempleo promedio	2000-2007	2008-2019	2020-2023
América Latina y El Caribe	8.5	7.1	8.3
Costa Rica	6.1	8.3	12.8
Mundo	5.9	5.7	6.4

FUENTE: elaboración propia con base en World Bank (2024).

En medio de este panorama internacional el comportamiento de la informalidad en el país tuvo su punto más bajo en el 2010 y en adelante se mantuvo al alza hasta el 2020, como se observa en el Gráfico 4. Junto con el desempleo este incremento sostenido de la informalidad desentona con el resto de la región, donde en el período 2010-2014, gracias al ciclo positivo de los precios internacionales de las materias primas, esta presentó una disminución significativa (Velásquez, 2021).

**Gráfico 4.** Costa Rica. Evolución del empleo informal. (Valores porcentuales). 2010-2024



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010-2024).



Dicho contraste entre desempleo, informalidad y crecimiento económico es expresión de la heterogeneidad estructural del país —concepto ampliamente abordado por el pensamiento cepalino— donde la nueva economía crece vinculada al mercado internacional, mientras que los sectores anclados a la vieja se mantienen en rezago e informalizados, en detalle:

Costa Rica participa en cinco cadenas globales de valor, sobre todo de alta tecnología, lo que muestra cómo su aparato productivo ha tenido una considerable transformación estructural, diversificando su producción y aumentando su competitividad (...) esa constatación fáctica es solo cierta en lo que se refiere al mercado externo. Esto es coherente con el modelo de internacionalización del país y contrasta con el considerable estancamiento del sector productivo nacional orientado al mercado interno (Govaere, 2019: 94).

Es decir, la conformación productiva nacional se basa en la coexistencia de dos macrosistemas económicos débilmente encadenados; por un lado, el de aquellas grandes empresas ligadas a capitales extranjeros caracterizadas por una alta productividad que lideran el crecimiento económico del país. Por el otro, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) de media/baja productividad que tienden a ofrecer empleos de menor calidad.

#### b. Las dinámicas productivas asociadas a la informalidad

A partir de lo anterior, es preciso ahondar en las dinámicas productivas del país, entre ellas, la estructura de las empresas es de gran relevancia, pues se identifica que las pequeñas y medianas empresas micro y pequeñas empresas poseen una sobrerrepresentación de puestos informales como se evidencia en el Gráfico 5.

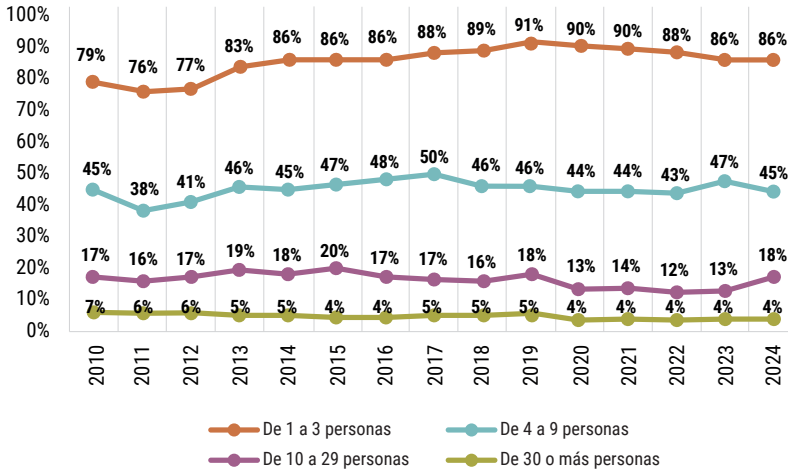
Como se observa en el Gráfico 5, las empresas más grandes presentan una proporción mucho menor de informalidad; tendencia que da muestras de ser estructural pues se mantienen a lo largo del período analizado con sutiles variaciones.

Todo lo anterior explica el crecimiento sostenido de la informalidad en el país —solo interrumpido por la pandemia 2020—, cuando las restricciones sanitarias locales y globales repercutieron en una fuerte contracción económica que trajo como consecuencia la salida de miles de personas de los mercados laborales. Por lo cual, las personas en informalidad insertas en las Mipymes y autoempleadas fueron las que más sufrieron las consecuencias de la pandemia. Como se muestra en el Gráfico 6, indistintamente del tamaño en el primer año de la pandemia



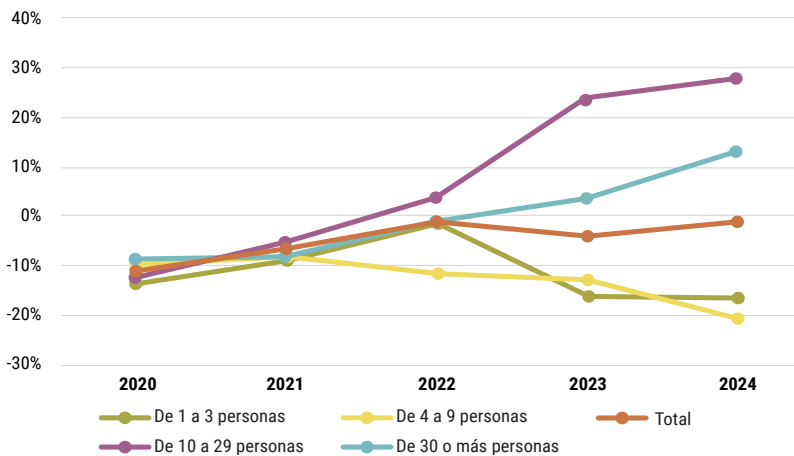
(2020) todas las empresas sufrieron una abrupta reducción de la cantidad de personas empleadas, pero la recuperación de ese empleo en los años siguientes es posible solo en las empresas de más grandes.

**Gráfico 5.** Costa Rica. Proporción del empleo informal por tamaño de empresa. (Valores porcentuales). 2010-2024



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010-2024).

**Gráfico 6.** Costa Rica. Variación del empleo por tamaño de empresa con respecto al 2019, 2020-2024. (Valores porcentuales)



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2019-2024).



De manera que la estructura de las empresas, así como la naturaleza del autoempleo en el país colocan a la población en informalidad en un estado de empleo vulnerable, por lo que ante una crisis como la acontecida con la pandemia por Covid-19, estos sectores no cuentan con las herramientas técnicas ni tecnológicas para mantenerse a flote.

### c. El impacto de la pandemia

Contrario a lo esperado, durante la pandemia y tras ella, la población en informalidad ha decrecido considerablemente, lo que significa —ante la ausencia de políticas para la promoción del empleo formal— que el efecto amortiguador ha sido resarcido por el de la destrucción del empleo vulnerable —179880 empleos desde 2020 y el 2024—, el detalle en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Costa Rica. Saldos de empleo según condición de formalidad con base en 2019, 2020-2024. (Valores nominales)

Año	Empleo formal	Empleo informal	Empleo total
2020	-89145	-147780	-236925
2021	-48470	-86796	-135266
2022	50771	-71616	-20846
2023	106517	-186776	-80260
2024	162352	-179880	-17528

FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2019-2024).

En general, si se toma como base el 2019 año anterior al inicio de la pandemia, el 2024 presenta 17528 empleos menos, por lo que es notorio el crecimiento del empleo formal que ha generado las grandes empresas, lo cual es un muy buen augurio, aunque insuficiente para absorber la caída en el empleo informal.

Ante las cifras mostradas es natural pensar que se está frente a la esperada transición hacia la formalidad en el país, sin embargo, si se revisa la Tabla 2 que presenta el detalle de saldos interanuales para el período 2020-2024, es posible identificar que en realidad se trata de la manifestación de la economía dual del país.



**Tabla 3.** Costa Rica. Saldos de empleo según condición de formalidad por rama de actividad. (Valores nominales). 2020-2024

Rama de actividad del empleo principal	Empleo formal	Empleo informal	Empleo total
Información y comunicaciones	20616	2929	23545
Otras actividades de servicios	6281	15675	21955
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motores	38138	-17630	20508
Industrias manufactureras	22956	-4342	18614
No especificado	15685	1584	17269
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	16972	-4712	12260
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	15663	-8148	7515
Suministro de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos	6424	176	6599
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	5774	-747	5027
Explotación de minas y canteras	3102	1041	4144
Enseñanza	2447	545	2992
Actividades financieras y de seguros	3853	-1104	2749
Actividades de organizaciones y extraterritoriales	-1637	-290	-1927
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	-2256	-229	-2485
Actividades de alojamiento y servicios de comida	16030	-18977	-2947
Actividades inmobiliarias	-3	-4087	-4090
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	-4303	-727	-5029
Transporte y almacenamiento	-5230	-2636	-7866
Actividades profesionales, científicas y técnicas	5789	-19920	-14131
Construcción	516	-20733	-20217
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-1249	-46626	-47875
Actividades de los hogares como empleadores	-3214	-50924	-54138
Saldo total	172462	-169770	2692

**FUENTE:** elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2019-2024).

Como se evidencia en la Tabla 3, en general son las ramas de mayor productividad las que sostienen el empleo, entre ellas información y te-



lecomunicaciones, industrias manufactureras, actividades de servicios administrativos, de atención de la salud humana, financieras y de seguros, así como la enseñanza. Mientras que las de menor productividad lideran la pérdida de empleo, siendo muy elocuente la rama de los hogares como empleadores —con altos niveles de precariedad laboral—, seguida por la agricultura y la construcción. De manera que el saldo es de tan solo 2692 empleos en cinco años (2020-2024), una cifra que compromete el desarrollo económico, social y territorial del país.

### *La informalidad en los tiempos del emprendedurismo*

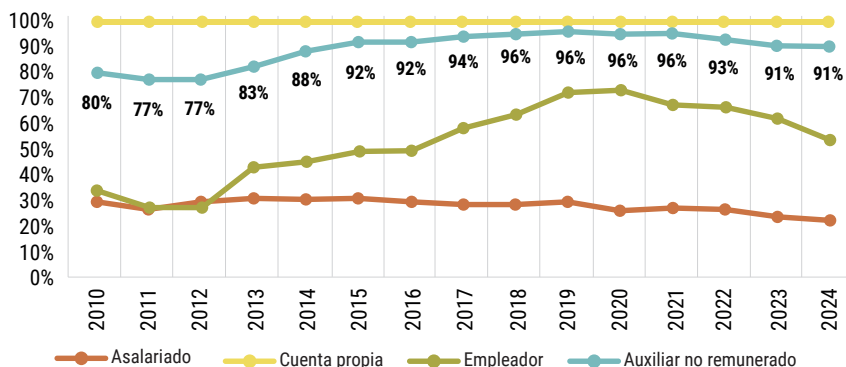
Ante las problemáticas productivas expuestas y la poca generación de empleos en el país las personas han tenido que propiciarse su ocupación, lo cual además se relaciona con el impulso del emprendedurismo que desplaza sobre las personas la responsabilidad de ejercer laboralmente, sin embargo, este tipo de actividades la mayoría del tiempo nacen por subsistencia y no por oportunidad, con un capital financiero muy reducido, bajas capacidades de innovación y para la competitividad, además de que usualmente se corresponden con empleos de muy baja calidad. En efecto, para el 2023 el 44.3% de las microempresas de los hogares indicó que la necesidad fue su motivación para emprender (INEC, 2023).

Lo anterior, se refleja en la informalización que ha sufrido en el tiempo el empleo por cuenta propia, al pasar de 80% en 2010 a 91% al 2024, llegando incluso al 96% entre 2018 y 2021, es muestra de la gran vulnerabilidad de este tipo de actividades, tal y como se observa en el Gráfico 7.

A lo anterior se añade que en el período en análisis la fluctuación del empleo asalariado informal hacia las actividades por cuenta propia —también en informalidad— es evidente, se trata de 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2024, mientras que el porcentaje de personas ocupadas por cuenta propia se incrementó en 15 puntos porcentuales en el mismo período, el detalle en el Gráfico 8.

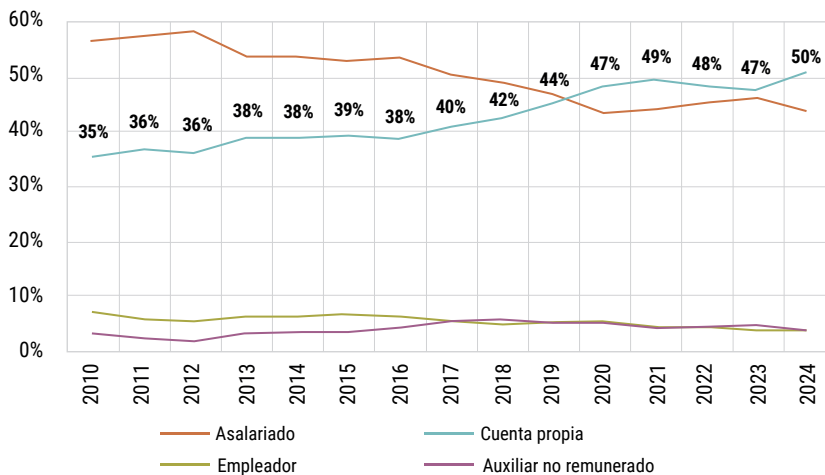


**Gráfico 7.** Costa Rica. Porcentaje de informalidad laboral de cada categoría de posición en el empleo. (Valores porcentuales). 2010-2024



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010-2024).

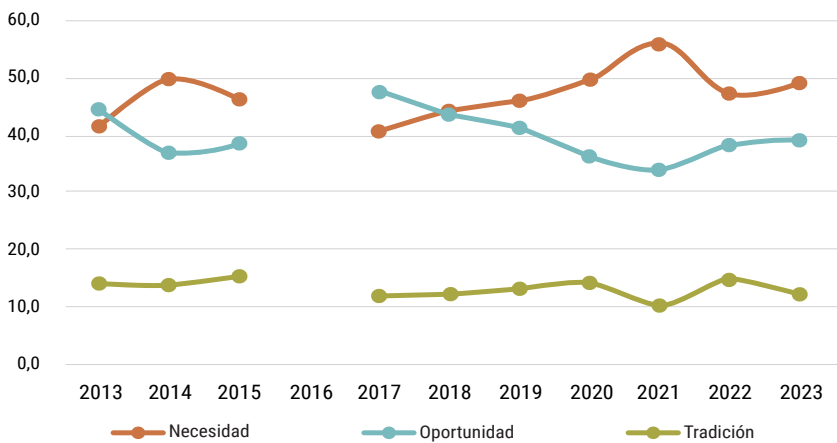
**Gráfico 8.** Costa Rica. Proporción de la población en informalidad laboral según posición en el empleo. (Valores porcentuales). 2010-2024



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2019-2024).

Asimismo, cabe destacar que las personas cuentapropistas han llegado a significar la mitad de todo el empleo formal, lo que es una clara manifestación de que la informalidad está siendo cada vez más la alternativa posible para quienes no logran ingresar a los mercados laborales como asalariados.

**Gráfico 9.** Costa Rica. Distribución de las microempresas de los hogares según motivación emprendedora. (Valores porcentuales). 2010-2023



FUENTE: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de las Microempresas de los Hogares (INEC, 2023).

A ello, hay que sumar el hecho de que se viene saliendo de una pandemia, en la cual las personas trabajadoras fueron afectadas de modo distinto, como se ilustra en la Tabla 4.

**Tabla 4.** Costa Rica. Saldos de empleo según condición de formalidad por rama de actividad. (Valores nominales). 2020-2024

Posición en el empleo por formalidad	Asalariado		Cuenta propia		Empleador		Auxiliar no remunerado	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Saldo interanual	127718	-109964	25630	-29798	9005	-18478	0	-21641
Saldo por categoría	17755		-4168		-9474		-21641	

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Continua de Empleo, (INEC, 2010-2024).



Como se observa, la población asalariada es la que posee una mayor fuerza movilizadora del empleo en el país, y es dentro de ella donde más gente ha entrado y salido. La suma para el período 2020-2024 indica que luego de descontar la colosal pérdida de empleo informal se trata de 17755 nuevos puestos. En el caso de las demás categorías el saldo es —aunque menor— negativo. Además, cabe destacar que se trata de una pérdida de los puestos informales en todas las posiciones del empleo, con una principal afectación en las personas cuentapropistas, que al final de cuentas, son quienes más vulnerabilidad viven en sus trabajos.

### *La informalidad como inseguridad social presente y futura*

Otro de los aspectos medulares de la informalidad en el período de análisis es que se presenta como una condición que priva de la protección social en el presente y condiciona su acceso a futuro, independientemente de si se trata de empleo dependiente o independiente.

En el presente, la informalidad del empleo dependiente significa que sus empleos no son capaces de proveerles de seguridad social, por lo que no poseen aseguramiento en caso de enfermedad, accidente o maternidad, lo que se traduce en una serie de privaciones importantes en materia de salud, pero no solo eso, sino también de ingresos para satisfacer otras necesidades de orden material y espiritual, pues son personas que no tienen acceso a transferencias pecuniarias —ni de ningún tipo— ante eventos de incapacidad o de discapacidad, así que en momentos en que no pueden trabajar se quedan sin ingresos y sin un techo de sostén de su salud, quedando a merced de la provisión social que hagan los Estados, cuya calidad depende de lo robusto de la institucionalidad, se trata de al menos 450,740 personas jefas de hogar de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (INEC, 2022).

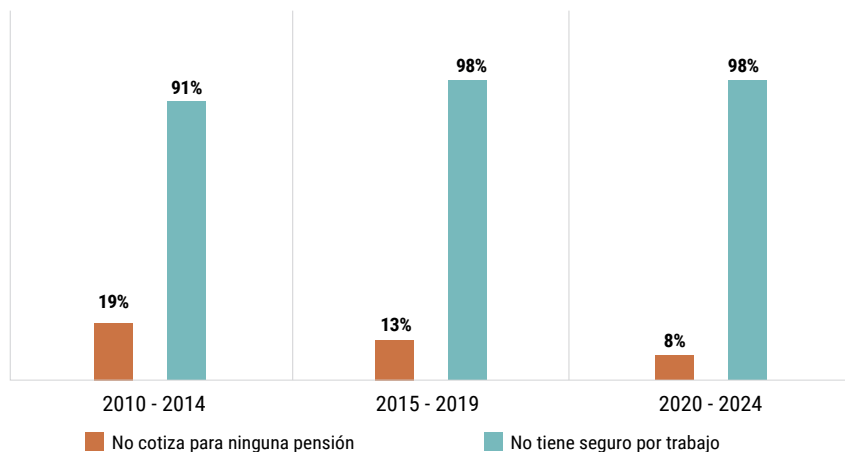
Como se observa en el Gráfico 10, dentro de la población en informalidad la gran mayoría no tiene un seguro por trabajo, y un porcentaje no menos importante tampoco cotiza para una pensión.

Pese a que en el caso del empleo independiente no es la seguridad social la que determina su condición de formalidad, se relaciona con la privación enunciada, en especial en términos de la condición de aseguramiento, pues para el 2024 el 62% de las personas cuentapropistas no están cubiertas por un seguro de trabajo, la cifra para las personas empleadoras es del 42%. Con respecto a la cotización a una pensión, el porcentaje de privación es bastante menor, pues el 16% de las personas



empleadoras o cuentapropistas no cotizan para ninguna pensión en el caso de las personas empleadoras se trata de solo el 1% (INEC, 2024).

**Gráfico 10.** Costa Rica. Población en informalidad laboral según aspectos de seguridad social. (Valores porcentuales). 2010-2024



**FUENTE:** elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010-2024).

### La informalidad desde adentro: perfil de las personas en informalidad en los últimos tres quinquenios

Hasta este punto, se ha analizado las implicaciones de la informalidad y sus alcances desde una visión macro, sin embargo, falta por conocer cuáles son los factores que explican la condición de informalidad de la población —desde adentro—, para observar no solo las manifestaciones del fenómeno, sino el poder ir a sus causas, para ello, se ha especificado un modelo logístico que permita conocer detalles en este sentido, cuyos resultados se resumen en la Tabla 5.

**Tabla 5.** Modelo Logit: efectos marginales DY/DX y valores de significancia |z|. (Valores nominales). 2010, 2019, 2024

Variable	2010		2019		2024	
	Efectos marginales DY/DX	P  z	Efectos marginales DY/DX	P  z	Efectos marginales DY/DX	P  z
<b>Sexo</b>						
Mujer	0.087	0.000	0.076	0.000	0.046	0.000
<b>Región</b>						
Chorotega	0.016	<b>0.120</b>	0.005	<b>0.483</b>	-0.005	<b>0.724</b>
Pacífico Central	0.014	<b>0.240</b>	-0.011	<b>0.148</b>	0.076	0.000
Brunca	0.090	0.000	0.014	0.043	0.029	<b>0.074</b>
Huetar Caribe	-0.118	0.000	-0.076	0.000	-0.048	0.001
Huetar Norte	0.028	0.007	-0.001	<b>0.837</b>	-0.026	<b>0.083</b>
<b>Zona</b>						
Rural	0.057	0.000	0.030	0.000	0.063	0.000
<b>EDUCA</b>						
Medio	-0.166	0.000	-0.137	0.000	-0.115	0.000
Alto	-0.346	0.000	-0.272	0.000	-0.231	0.000
<b>SECTOR</b>						
Secundario	0.078	0.000	0.118	0.000	0.143	0.000
Terciario	0.034	0.000	0.084	0.000	0.091	0.000
<b>Rangoibtt</b>						
De uno a menos de dos salarios mínimos	-0.335	0.000	-0.454	0.000	-0.464	0.000
De dos menos de cinco salarios mínimos	-0.355	0.000	-0.446	0.000	-0.504	0.000
Cinco salarios mínimos o más	-0.309	0.000	-0.523	0.000	-0.549	0.000
No recibe ingresos	.	.	.	.	.	.
No especificado	-0.071	0.000	-0.086	0.000	-0.201	0.000
<b>Grupo_edad</b>						
25 a 34 años	-0.051	0.000	-0.035	0.000	-0.054	0.002

Variable	2010		2019		2024	
	Efectos marginales DY/DX	P  z	Efectos marginales DY/DX	P  z	Efectos marginales DY/DX	P  z
35 a 44 años	0.003	<b>0.729</b>	-0.029	0.000	-0.046	0.007
45 a 59 años	0.016	<b>0.106</b>	0.027	0.000	-0.019	<b>0.278</b>
60 y más	0.169	0.000	0.233	0.000	0.145	0.000
Ignorado	-0.054	<b>0.370</b>	-0.067	<b>0.396</b>	0.187	<b>0.443</b>

FUENTE: elaboración propia con base en Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010, 2019, 2024).

Como se indicó en el apartado metodológico, se han seleccionado un total de siete variables: sexo, región, zona, nivel educativo, sector económico de la actividad, rango de ingreso total del trabajo y grupo de edad. Las cuales permiten conocer las implicaciones de la dimensión de género, territorial, educativa, productiva, de ingresos y de grupo etario; imprescindibles para un análisis integral de la informalidad. Además, en el modelo se calcularon los efectos marginales, que se interpretan como el cambio marginal en la probabilidad de que una persona trabajadora sea informal ante cambios en el valor de la variable explicativa particular.

### *La mayor vulnerabilidad de las mujeres*

La variable es significativa para los tres períodos evaluados, a partir de esta se identifica una relación positiva en la informalidad laboral, pues para el año 2010 ser mujer aumentaba en un 8.6% las probabilidades de laborar con esta condición, con respecto a sus pares hombres; para el 2019 la probabilidad era de 7.6% y para el 2024 un 4.6%.

Los resultados vienen a respaldar el hecho de que, para las mujeres, es más difícil insertarse en los mercados laborales en este país, incluso, antes de la pandemia la brecha de género de informalidad era bastante amplia, se redujo gracias a la pérdida de miles de empleos en especial en la rama de servicio doméstico (hogares como empleadores) la cual es altamente informalizada y feminizada —una relación de 9 mujeres por cada hombre empleado—. Por lo que esta relación de mujeres e informalidad en el país no es un tema nuevo, sino que responde a un problema estructural, pues ya se habían tipificado hallazgos importantes desde la década de los noventa:



(...) debido a los problemas de desempleo en el sector formal de Costa Rica, antes mencionados, y a la necesidad de las mujeres de hacer un trabajo reproductivo al mismo tiempo que un trabajo productivo, muchas de ellas ingresaron en el sector informal. En 1991, el 20% de la población femenina económicamente activa trabajaba en el sector informal (Pichardo Muñoz 1993:192-198). En 1993, según un estudio realizado, las mujeres componían el 32.5% del sector urbano informal en San José (Pérez Sainz y Menjívar Larín 1993:12). La mayoría de las mujeres del sector informal se encuentran en edad de criar a los hijos, de 20 a 39 años, lo que corrobora la afirmación de que las mujeres ingresaron a la fuerza laboral para ayudar a sus familias (Pichardo Muñoz, 1993: 192-198, citado en Seligson, 1998: 23).

Con lo anterior emerge la dimensión de cuidados que es imprescindible en el análisis de la situación de las mujeres en los mercados laborales (Rodríguez, 2012; Ezquerro, 2011). Pues, esta se le ha delegado a las mujeres, de hecho la cuenta del trabajo doméstico no remunerado evidencia que el 67.2% de las personas que realizan este son mujeres (BCCR, 2024), por lo que es importante resaltar que el tiempo dedicado a dichas actividades tiene implicaciones en el tiempo disponible para estudiar, descansar y trabajar en la esfera remunerada, por una parte; y por otra, la gran discriminación de los mercados laborales hacia las mujeres a causa de los sesgos patriarcales desde los cuales se erigen los mercados laborales, que no han sido organizados para incorporar a personas con responsabilidades de cuidado (Artavia *et al.*, 2022).

En suma, las mujeres muchas veces deben conciliar sus horarios de TDNR y de trabajo remunerado (modelo de doble presencia), por lo que se ven obligadas a escoger jornadas parciales o actividades por cuenta propia para tener mayor flexibilidad, o porque no encuentran empleo en empresas o unidades productivas, de manera que es en la informalidad donde muchas veces logran insertarse para trabajar en empleos vulnerables, muchos de los cuales con la pandemia fueron destruidos y aún no se han recuperado.

### *La situación de las regiones periféricas y las zonas rurales-costeras*

Esta dimensión la componen dos variables, región [*region*] y zona. Las cuales se han seleccionado con la finalidad de poder evaluar los efectos de las dinámicas centro-periferia caracterizadas por “la coexistencia de dos polos económicos que interactúan entre sí mediante ciertas relaciones de dependencia” (Torres y Ahumada, 2022), donde por lo general, se encuentran indicadores de mayor informalidad en las zonas periféricas como evidencia de niveles de desarrollo territorial más bajos.





Para las regiones, los resultados se definen con respecto a la región central, y cabe destacar que cambia la significancia para algunas de ellas en los distintos períodos evaluados: para el 2010 no son significativas las regiones Chorotega y Pacífico Central; para el 2019 no son significativas las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte; y, para 2024 no son significativas las regiones Chorotega, Brunca y Huetar Norte. En el caso de zona, sus valores se leen en comparación con la zona urbana y en todos los años evaluados es significativa.

Los hallazgos del modelo indican que, para el 2010 ser de la región Brunca incrementa en 9% la probabilidad de informalidad con respecto a quienes habitan en la región Central, paradójicamente ser de la región Caribe reduce en 11.8% la probabilidad, y habitar en la región Huetar Norte aumenta en 2.8% dicha probabilidad. Para el período 2010 vivir en la región Brunca aumenta en 1.4% las probabilidades mientras que ser de la Huetar Caribe las reduce en 7.6%. Para el 2024, residir en la región Pacífico Central incrementa la probabilidad de informalidad en 7.6%, y nuevamente la región Caribe presenta una relación negativa, por lo que las personas trabajadoras de este lugar presentan un 4.8% menos de probabilidades de laborar en informalidad.

Por su parte la variable zona permite conocer que para el 2010 las personas trabajadoras de la ruralidad poseen un 5.7% más de probabilidades de laborar en la informalidad que aquellas de espacios urbanos, porcentaje que durante el 2019 se redujo a un 3% para aumentar a un 6.3% en 2024.

Estos resultados son expresión de un desarrollo geográfico desigual (Smith, 2020) en el que la mayoría del capital de inversión y los factores productivos se han destinado al centro del país y a zonas urbanas, específicamente a la Gran Área Metropolitana, que concentra alrededor del 60% de la población y del parque empresarial del país. Por lo cual, el poco desarrollo productivo de las periferias es un espacio favorecedor de la informalidad.

Asimismo, los hallazgos para la región Huetar Caribe requieren un mayor análisis, el cual excede los alcances de este capítulo, no obstante, se maneja como hipótesis que son expresión de una articulación productiva muy particular por la presencia de empresas transnacionales de gran tamaño ligadas a la producción de banano y otros. Como se mostró en la sección b de este apartado, las grandes empresas se asocian con niveles de informalidad más bajos, por lo que este podría ser uno de los





factores explicativos de que en esta región existan niveles diferenciados de informalidad con respecto al centro, pese a su condición de periferia.

### *Las ventajas asociadas a la educación*

Esta dimensión se construye a partir de la variable nivel educativo, que se agrupó como bajo (sin calificación, primaria in/completa, secundaria incompleta), medio (secundaria técnica y académica completa) y alto (universitaria y técnica). Los resultados del modelo indican que las tres categorías son significativas para los períodos en análisis con un impacto negativo en la informalidad, además de que las cifras deben leerse con respecto al nivel bajo.

Los resultados son contundentes, pues se identifica que para el 2010 un nivel de educación medio reduce las probabilidades de informalidad laboral en 16,6%, para el 2019 en 13.7% y para 2023 en 11.5%. Mientras que un nivel de educación alto reduce la probabilidad en un 34.6%, para el 2019 en 27.2% y para el 2024 en 23.1%.

Las cifras obtenidas muestran al menos dos situaciones, la primera, que es claro que personas más calificadas poseen menos probabilidades de laborar en informalidad, lo cual se asocia con las teorías de desarrollo humano y de ampliación de las libertades, y con muchas otras que respaldan la importancia de invertir en educación para mejorar las condiciones de vida de la población.

En segundo lugar, se evidencia que, a lo largo de los últimos quince años el efecto de la educación ha venido perdiendo fuerza, esto es de gran importancia, pues parece ser manifestación de la escalada de los procesos de precarización laboral, dentro de los cuales se ubica la informalización de las economías. La explicación de esta situación radica en la división territorial del trabajo y las dinámicas de acumulación que se están experimentando, en la escena del capitalismo informacional con sus fases de plataformización, la digitalización del trabajo y la avanzada de la sustitución laboral que resulta de la revolución tecnológica que se está experimentando a nivel mundial y la incursión del *learning machine*, y la inteligencia artificial (IA) (Zukerfeld, 2020; Fuchs, 2012).

### *La informalización de la industria, el comercio y los servicios*

La variable de sector de actividad permite conocer algunos aspectos sobre la operación de los sectores productivos en materia de informali-





dad, en este caso la variable SECTOR se construyó a partir de la rama de actividad del empleo principal agrupada según sector primario, secundario y terciario.

De acuerdo con los resultados del modelo dichas categorías son significativas para los tres períodos en análisis, y se interpretan con respecto al primario; se observa que durante el 2010 quienes laboraban en el sector secundario presentaban 7.8% más probabilidades de trabajar en informalidad que quienes lo hacían en el primario, para el 2019 ascendió a un 11.8% y para el 2024 a un 14.3%. En el caso del sector terciario, se trata también de una relación positiva del 3.4% en el 2010, que creció a un 8,4% en 2019 y para el 2024 es de un 9.1%.

En este sentido, parece ser que al tiempo que las actividades primarias pierden terreno en el país se traslada la probabilidad de la informalidad hacia los demás sectores, que es además donde más personas en términos nominales hay en esta condición. Por lo que se evidencia que los sectores secundario y terciario no estarían siendo un motor para el desarrollo en el país, para conocer más detalles es oportuno conocer el desenvolvimiento del empleo independiente a lo interno de estos sectores.

### *El círculo vicioso entre informalidad e ingresos bajos*

El análisis de ingresos se incluye con la intención de sondear la relación entre empleos con ingresos insuficientes —dimensión de la precariedad laboral— y la informalidad, asimismo, como variable es evidencia de actividades de baja productividad. Para el análisis se utiliza la variable rango de ingresos totales del trabajo (Rangoibtt), que incluye menos de un salario mínimo —con respecto al cual se deben leer los resultados—, de uno a menos de dos salarios mínimos, cinco salarios mínimos o más. Los resultados del modelo indican que, según los diferentes períodos evaluados, todas las categorías son significativas con un efecto negativo en la informalidad.

En específico para el 2010 quienes recibían entre uno y dos salarios mínimo tenían un 33.5% menos de probabilidades de estar en la informalidad que quienes recibían menos de un salario mínimo, durante el 2019 se reduce la probabilidad en 45.4%, y para el 2024 se trata del 46.4%. En el caso de aquellas personas que percibían de dos a menos de cinco salarios mínimos para el 2010 tenían 35.5% menos probabilidades de estar en la informalidad, cifra que en el 2019 ascendió a 44.6% y para el 2024 llega al 50.4%. Por último, quienes recibían cinco salarios mínimos





o más contaban en 2010 con 30.9% menos de probabilidades de informalidad, para el 2019 52.3% y para el 2024 54.9%.

Los resultados son contundentes, los ingresos más bajos se asocian en mayor medida con la informalidad, por lo que se afianza que este fenómeno se encuentra contenido dentro de las dinámicas de la precariedad laboral, pues trascienden por mucho la filiación a la protección social y cuestiones operativas e institucionales —en el caso del empleo independiente—.

Los ingresos insuficientes plantean una problemática medular para la construcción del desarrollo como proceso, pues significa la imposibilidad o limitación material para satisfacer necesidades humanas mediadas por el mercado como alimentos, vivienda, vestido, salud —pues estas personas no se encuentran aseguradas por medio de sus trabajos—, entre otras.

Por lo que se trata de una condición ya no solo de informalidad, sino de pobreza también, esta relación fue evidenciada desde los primeros estudios de este fenómeno en la década de los 90, por Rosenbluth (1993) y Tokman (1994), pero además sigue siendo una constante en la vida de las personas trabajadoras en esta condición en especial tras la pandemia pues, por ejemplo, a nivel mundial se estiman alrededor de 214 millones de personas ocupadas en pobreza (OIT, 2023).

### *Los bloques etarios excluidos de la protección social*

La dimensión etaria es de gran relevancia, pues en términos de empleo las personas más jóvenes y las adultas mayores tienden a experimentar mayor vulnerabilidad y exclusión que los demás bloques de edad, en especial en materia de seguridad social (OIT, 2020).

De hecho, en el caso de Costa Rica, en los últimos años estos bloques de edad presentan una mayor informalidad relativa, como se muestra en el Gráfico 11.

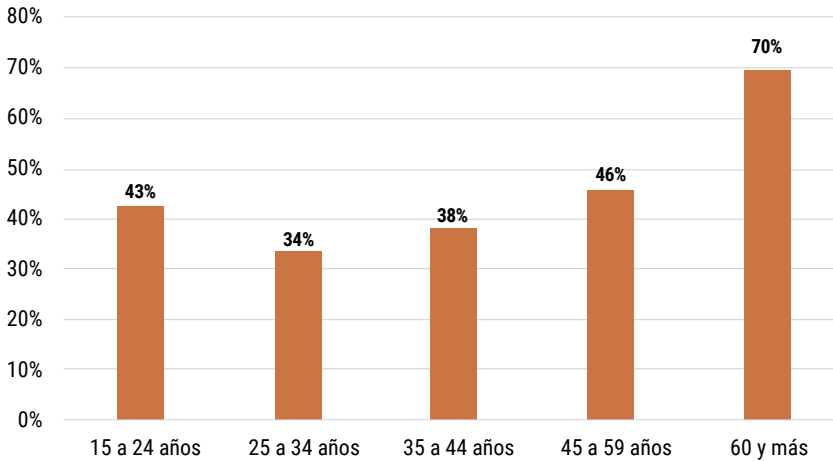
De manera que, como se observa los bloques de menor y mayor edad, son los que presentan más informalidad y se identifican lo que se denomina las colas de desprotección social.

De acuerdo con la modelación logística, para el 2010 no son significativas las categorías de 35 a 44 años, ni de 45 a 59 años, para el 2024 no es significativa la de 45 a 59 años, además, en ninguno de los tres años en análisis es significativa la categoría de ignorado.





**Gráfico 11.** Costa Rica. Nivel de informalidad por grupo de edad. (Valores porcentuales). 2010-2024



**FUENTE:** elaboración propia con base en la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2010-2024).

Los resultados del modelo indican que, con respecto a las personas entre 15 y 24 años, durante el 2010 las personas entre 25 y 34 poseían 5.1% menos probabilidades de estar en la informalidad, en el 2019 ese indicador se redujo a un 3.5% y para el 2024 fue de 5.4% menos probabilidades. Esto es que la población adulta joven presenta mejores condiciones ante la informalidad que las personas adolescentes (15-17 años) y las personas jóvenes (18-24 años).

Para los adultos se cuenta con dos grupos el primero con 35 a 44 años, quienes para el 2010 no presentan resultados significativos, para el 2019 poseen 2.9% y para el 2024 4.6% menos probabilidades de informalidad si se les compara con aquellos entre 15 y 24 años. El segundo grupo es el de aquellas personas entre los 45 y 59 años, quienes durante 2010 no presentaron resultados significativos, mientras que para el 2019 presentan 2.7% de más propensión a la informalidad, este aspecto se relaciona con lo que advertía la OIT (2003) al analizar la edad como un factor de discriminación en los mercados laborales latinoamericanos.

No obstante, dicho resultado contrasta con los obtenidos para el 2024, que ofrecen un efecto negativo con 1.9% menos de posibilidades de estar en informalidad, lo cual puede explicarse por la destrucción de empleo vulnerable tras la pandemia, por lo cual es posible que quienes se





hayan mantenido en sus puestos sean aquellas personas adultas con empleos más estables y de mayor calidad, por tanto, menos informalizados.

Por último, los hallazgos para la población mayor de edad son de gran relevancia, pues para el 2010 estas personas presentaban 16.9% más probabilidades de estar en informalidad, porcentaje que se incrementó en el 2019 con un 23.3%, lo cual ofrece mucha luz sobre lo acontecido durante y tras la pandemia, en términos de la pérdida de empleos informales y que es coherente con la caída del porcentaje de probabilidad para el 2024, que pasó a un 14.5%; al igual que con el segundo bloque de los adultos, es posible que las personas de este bloque de edad quienes conservaron sus empleos se encuentren en mejores condiciones y, por tanto, una menor relación con la informalidad que en el año antes de la pandemia.

### **Reflexiones finales**

En el período estudiado se evidencia el crecimiento sostenido de la informalidad desde el 2010 en Costa Rica y hasta el 2019, pese a un crecimiento del PIB por encima del regional de la ALC, e incluso, del mundo. Situación explicada por las dinámicas de heterogeneidad productiva del país, en las que las actividades de mayor productividad son las que lideran el crecimiento de la producción nacional y ofrecen condiciones laborales de mayor calidad, mientras que las ramas de menor productividad concentran una mayor proporción del empleo y niveles de más bajo crecimiento, revelando la coexistencia de una economía dual como desafío para avanzar en el desarrollo tanto desde la escala humana como productiva y económica.

Asimismo, se demuestra que las empresas de mayor tamaño, muchas veces ligadas al capital extranjero transnacional, presentan una proporción mucho menor del empleo informal, mientras que las Micro y Pequeñas empresas —sector emprendedor del país— enfrenta grandes dificultades para operar, lo que se manifiesta en empleos de baja calidad, comúnmente informalizados.

A partir del 2020 debido a la pandemia y como consecuencia de la vulnerabilidad del empleo asociada a esta condición se registra una masiva salida de población trabajadora de los mercados laborales que merece atención, la cual aún no ha sido resarcida.

Es imprescindible contemplar que la informalidad trata de una cuestión de desprotección social presente y futura, tanto para las perso-





nas trabajadoras dependientes como para las autónomas por lo que es de vital importancia la implementación de medidas en pro de la mejora de las condiciones de vida de la población.

Como condición de larga data, el desafío en torno a la informalidad radica en que es un fenómeno multivariable que es más bien la manifestación de otras situaciones como:

- La exclusión de género e invisibilización del trabajo de cuidado y sostenimiento de la vida que realizan las mujeres en la esfera doméstica.
- Las dinámicas de mal-desarrollo y de desarrollo geográfico desigual que se evidencian en la conformación de un centro (concentrados de los medios de producción y con ello del empleo) y de las periferias (con serias dificultades en cuanto al desarrollo productivo y mayores probabilidades de informalidad); lo que también se evidencia en las zonas rurales del país.
- Los bajos niveles de calificación de la población que destina a las personas a ramas de actividad de baja productividad, por lo que es contundente la diferencia en las probabilidades de estar en la informalidad para las personas de bajo y las de alto nivel educativo. Sin embargo, el efecto educación ha venido disminuyendo en los últimos quince años, lo cual es evidencia de la escalada de la precarización del empleo en esta fase de desenvolvimiento del sistema productivo global, en la escena de una transformación tecnológica sin precedentes con los desafíos que significan la plataformización y la incursión de la Inteligencia Artificial.
- La baja productividad laboral que se evidencia en bajos ingresos, los cuales se asocian con mayores niveles de informalidad.
- La vulnerabilidad asociada a las personas de menor edad —incluidas las adolescentes— y a las adultas mayores, quienes conforman las colas de desprotección social, sufren discriminación laboral y poseen una mayor informalidad relativa.

Es así como los hallazgos del análisis de la informalidad en el período seleccionado dan cuenta de un tema que requiere de acciones concretas desde la institucionalidad estatal para fomentar la mejora productiva en el país que irrumpa con la fuerza inercial de las dinámicas centro-periferia, fomentando el desarrollo endógeno.





Asimismo, se requiere trabajar en paralelo para concretar esfuerzos por mejorar los resultados de la inversión educativa, lo que implica el desarrollo de programas focalizados a los bloques poblacionales con mayores carencias formativas y un abordaje especial hacia las mujeres, para avanzar en el cierre de brechas de género en la inclusión laboral y en la remuneración.

Es imprescindible un apoyo sostenido a las Mipyme nacionales para alimentar sus posibilidades productivas, pero también es preciso reconocer que, ante alta tasa de mortalidad de emprendimientos, lo que muchas de estas personas requieren es del fortalecimiento de sus habilidades para el trabajo, pues no cuentan con los recursos para dinamizar su unidad productiva como es requerido en mercados cada vez más globalizados y competitivos.

Conviene fortalecer los sistemas de protección social para avanzar en inclusión y en cobertura tomando en consideración la particularidad, por ejemplo, del trabajo doméstico y de las personas más jóvenes y las adultas mayores, para ello se requiere de la articulación institucional para ofrecer medidas innovadoras que permitan no retroceder en esta materia y más bien avanzar en su alcance y eficacia, para así tejer los procesos de desarrollo requeridos para el mayor beneficio posible de la población.



## BIBLIOGRAFÍA

- Artavia, María Leonela, Fabiola Quirós y Shirley Benavides. 2022. “Los cuidados en pandemia: un sector en crisis que sostiene la vida.” En *Debates sobre socioeconomía. Precariedad laboral, informalidad y mujer. Políticas de cuidados*, eds. Santos Ruesga, Laura Pérez y Marta Cebollada, 141-158. Madrid: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República-Universidad Autónoma de Madrid.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2024. “Cuenta del Trabajo Doméstico No Remunerado”. <https://www.bccr.fi.cr/indicadores-economicos/cuenta-sat%C3%A9lite-del-trabajo-dom%C3%A9stico-no-remunerado>
- Charmes, Jacques. 2012. “The Informal Economy Worldwide: Trends and Characteristics”. *The Margin-The Journal of Applied Economy Research* 6, núm. 2: 103-132 DOI:10.1177/097380101200600202
- Chena, Pablo I. y Deborah M. Noguera. 2021. “Dinámica de la informalidad y cadenas globales de valor: La experiencia argentina en el siglo XXI”. En *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos*, coords. Mariana Busso y Pablo E. Pérez 123.149. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/181051>
- Ezquerria, Sandra. 2011. “Miradas feministas a los efectos de la crisis”. *Viento Sur*, núm. 114: 91-98. [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin\\_ECOS/26/Miradas\\_feminista\\_efectos\\_crisis\\_S.Ezquerria.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/26/Miradas_feminista_efectos_crisis_S.Ezquerria.pdf)
- Fuchs, Christian. 2012. “Una contribución a la crítica de la economía política del capitalismo informacional transnacional”. *Nómadas* 36, núm. 1: 26-41 <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n36/n36a03.pdf>
- Govaere, Velia. 2019. “La paradoja de Costa Rica (1984-2018): éxito exportador y heterogeneidad estructural”. *Revista Nacional de Administración* 10, núm 1: 87-104. [https://www.researchgate.net/publication/334159548\\_La\\_paradoja\\_de\\_Costa\\_Rica\\_1984-2018\\_Exito\\_exportador\\_y\\_heterogeneidad\\_estructural/fulltext/5d1ab3f492851cf4405c95da/La-paradoja-de-Costa-Rica-1984-2018-Exito-exportador-y-heterogeneidad-estructural.pdf](https://www.researchgate.net/publication/334159548_La_paradoja_de_Costa_Rica_1984-2018_Exito_exportador_y_heterogeneidad_estructural/fulltext/5d1ab3f492851cf4405c95da/La-paradoja-de-Costa-Rica-1984-2018-Exito-exportador-y-heterogeneidad-estructural.pdf)
- Hart, Keith. 1973. “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. *The Journal of Modern African Studies* 11, núm. 1: 61-89. [https://www.researchgate.net/publication/366485794\\_Dialogos\\_sobre\\_socioeconomia\\_Precariedad\\_laboral\\_informalidad\\_y\\_mujer\\_Políticas\\_de\\_cuidados\\_Políticas\\_de\\_cuidados](https://www.researchgate.net/publication/366485794_Dialogos_sobre_socioeconomia_Precariedad_laboral_informalidad_y_mujer_Políticas_de_cuidados_Políticas_de_cuidados)
- Harvey, David. 1990. *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrurtu Editores. <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae2/u2l2.pdf>



- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1963. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. <https://inec.cr/wwwisis/documentos/INEC/CensosBorrar/1963%20-%20Censo%20Nacional%20de%20Vivienda/Censo%20de%20Vivienda%201963.pdf>
- \_\_\_\_\_. 1973. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. <http://sistemas.inec.cr:8080/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CP1973&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 1984. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. <http://sistemas.inec.cr:8080/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CP1984&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 2000. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. <http://sistemas.inec.cr:8080/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CP2000&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 2011. “Censo Nacional de Población y Vivienda”. <http://sistemas.inec.cr:8080/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CP2011&lang=esp>
- \_\_\_\_\_. 2023. “Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares, 2013-2023”. <http://sistemas.inec.cr/pad5/index.php/catalog/REGENAMEH>
- \_\_\_\_\_. 2024. “Encuesta Continua de Empleo III Trimestre 2010- I Trimestre 2024”. <http://sistemas.inec.cr/pad5/index.php/catalog/REGECE>
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde, y Martín Hopenhayn. 1986. *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*. Santiago: Cepaur.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1986. “Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2023. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/es/media/364036/download>
- \_\_\_\_\_. 1992. “Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal”. En *Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, informe de la Conferencia. Ginebra: OIT. [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09\\_385\\_engl.pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1992/92B09_385_engl.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2002. “Informe VI. El trabajo decente y la economía informal”. En *Conferencia Internacional del Trabajo, 90*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/es/media/120836/download>
- \_\_\_\_\_. 2003. “La hora de la igualdad en el trabajo: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En *Conferencia Internacional Del Trabajo, 91*. Ginebra: OIT. <https://www.ilo.org/es/media/313646/download>
- \_\_\_\_\_. 2013. *La medición de la informalidad: manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín: Centro Internacional de Formación. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_222986.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_222986.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2020. “Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: la tecnología y el futuro del empleo”. <https://www.ilo.org/es/media/401746/download>





- \_\_\_\_\_. 2023. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2023. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/es/publications/perspectivas-sociales-y-del-empleo-en-el-mundo-tendencias-2023>
- Pichardo, Arlette. 1993. "Crisis económica, estabilización y ajuste en Costa Rica: la subordinación de la mujer en el sector informal urbano". En *Del trabajo no remunerado al trabajo productivo: la participación de la mujer en el sector Informal Urbano (SIU)*, 173-240. San José: Fundación Arias para la paz.
- Rodríguez, Corina. 2012. "La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?". *Revista CEPAL* 106: 23-36. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036_es.pdf)
- Rosenbluth, Guillermo. 1994. "Informalidad y pobreza en América Latina". *Revista de la Cepal* 52, núm. 1: 157-178. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/35a11256-35e5-4961-9116-e70f744dd9ae/content>
- Seligson, Amber. 1998. "Las mujeres en el sector informal costarricense: Causas del éxito". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 24, núm. 1-2: 21-46. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/1824/1792/2816>
- Smith, Neil. 2020. *Desarrollo desigual: naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Traficantes de Sueños. [https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual\\_Neil%20Smith\\_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf](https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual_Neil%20Smith_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf)
- Tokman, Víctor. 1994. "Informalidad y pobreza: progreso social y modernización productiva". *El Trimestre Económico* 61, núm. 241: 177-199. <https://www.jstor.org/stable/45401630>
- Torres, Miguel, y José Ahumada. 2022. "Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI". *El Trimestre Económico* 89, núm. 353: 151-195. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1432>
- Velásquez, Mario. 2021. *La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19*. Santiago: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9231c81c-3abb-4ebb-9b3b-77fc3c4e4a9f/content>
- World Bank. 2024. "World Development Indicators". <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on>
- Zukerfeld, Mariano. 2020. "Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional". *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, núm 7: 1-50. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/168942/CONICET\\_Digital\\_Nro.dba9e335-b12d-438a-bfc2-29cae4257312\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/168942/CONICET_Digital_Nro.dba9e335-b12d-438a-bfc2-29cae4257312_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)





# Rasgos de la informalidad del empleo en sectores productivos de Costa Rica y política pública

Shirley Benavides Vindas

## Introducción

En los debates de los temas de trabajo y su relación con el bienestar y el desarrollo, es imperativo incluir la discusión de la informalidad, la cual genera brechas estructurales territoriales que impiden, como es el caso de Costa Rica, lograr niveles de crecimiento equitativos y sostenibles, a falta de contar con un mercado laboral incluyente, de calidad, que posibilite el proceso adecuado de desarrollo. Las condiciones de informalidad son un dinamizador de la precariedad, tanto de la persona que labora así, como de las familias que dependen de ella; ya que, al no encontrarse en el sistema formal, no disfruta de los derechos laborales respectivos y, por ende, tampoco de una pensión acorde a las necesidades del núcleo familiar, cuando le llegue la edad de retiro. El presente capítulo tiene como objetivo, investigar los sectores productivos y las políticas públicas de Costa Rica que buscan disminuir o eliminar la informalidad laboral. Esto a través de un enfoque metodológico cualitativo y un tipo de investigación descriptivo, que posibilita a través de las fuentes oficiales de la institucionalidad pública, como el Instituto de Estadísticas y Censo (INEC), Organización del Trabajo (OIT), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Estado de la Nación, entre otros, con el propósito de brindar algunos lineamientos que orienten la ejecución de políticas que disminuyan las brechas de desigualdad que genera la informalidad para los individuos, los sectores y los territorios en los cuales desempeña su labor, para mejorar el bienestar y el desarrollo.

Los principales hallazgos del capítulo fue la determinación de una serie de normativas y política pública, existentes en el país, para la disminución de la informalidad, pese a ello, esta tendencia continúa, particularmente, en el sector terciario o de servicios; la reducción de este fenómeno en tiempo de pandemia ocurrió como consecuencia de las





medidas de aislamiento sanitario, no por aspectos de mejora estructural del mercado laboral costarricense, además, se caracterizó el perfil de las personas en condición de informalidad.

### **Una breve revisión teórica**

El concepto de informalidad fue acuñado por el antropólogo británico Keith Hart, por sus investigaciones de actividades de bajos ingresos entre personas sin formación que emigraban del norte de Ghana a la capital Acra y, no encontraban empleo asalariado (Hart, 1973). A partir de ahí, se ha venido trabajando el concepto y enfoques de medición de esta condición laboral, la investigadora Martha Alter Chen (2012) realiza una precisión importante, señalando, que después de una recopilación relevante de autores, las escuelas de pensamiento de la informalidad presentan varios enfoques para su análisis, tales como:

- Los dualistas argumentan que los negocios informales están excluidos de las oportunidades económicas modernas debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población y el empleo industrial moderno, y un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de las oportunidades económicas modernas.
- Los estructuralistas argumentan que la naturaleza del crecimiento capitalista y/o del capitalismo impulsa la informalidad: específicamente los intentos de las empresas formales de reducir los costos laborales y aumentar la competitividad, así como la reacción de las empresas formales ante el poder de los trabajadores sindicados, las regulaciones estatales de la economía.
- Los legalistas argumentan que un sistema legal hostil lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales.
- Los voluntaristas argumentan que los negocios informales eligen operar de manera informal después de considerar la relación costo-beneficio de la informalidad en comparación con la formalidad. (Chen, 2012: 4-5).

La Dra. Chen, resalta las principales características de las escuelas de pensamiento; en el caso de los dualistas, indica que las actividades





informales tienen pocos vínculos con la economía formal; para los estructuralistas la economía informal y la formal están intrínsecamente vinculadas, y estas actividades están subordinadas a los intereses del desarrollo capitalista, proporcionando bienes y servicios baratos; en relación a los legalistas se centran en las empresas informales y el marco regulatorio formal; por su parte, los voluntaristas prestan relativamente poca atención a los vínculos económicos entre los negocios informales y las empresas formales, pero los primeros generan competencia desleal para las segundas, porque evitan las regulaciones formales, los impuestos y otros costos de producción, por lo que se les debe aplicar el marco regulatorio e impositivo formal (2012: 5).

Además, hace la aclaración que:

...hay tres definiciones y términos estadísticos oficiales relacionados, que se usan con frecuencia de manera imprecisa y sin distinción: el término sector informal se refiere a la producción y al empleo que tiene lugar en empresas pequeñas o no registradas y no constituidas en sociedad de capital; el término empleo informal se refiere al empleo sin protección legal y social; y el término economía informal se refiere a todas las unidades, actividades y trabajadores así definidos, así como su producción. Juntos forman, tanto nacional como mundialmente, la amplia base de la fuerza laboral y la economía (Chen, 2012: 7).

Como se refleja en las escuelas de pensamiento, la informalidad es el resultado de una serie de factores del mercado, tanto a nivel social, como económico y legal, en lo primero se relaciona con las condiciones de precariedad en sus labores y la falta de disfrutar de sus derechos laborales, en lo referente a la económico, se vincula en lo regulatorio, los niveles de ingreso y su capacidad de consumo; pero además, tiene efectos sobre las finanzas públicas mediante el sistema de pensiones, debido a que las personas en estas condiciones no pueden cotizar para el momento de su pensión, lo que se convierte en un problema relevante para una sociedad que pretende el desarrollo y el bienestar para sus habitantes.

El presente capítulo se inclina por una mezcla de todos los enfoques, pero con una mayor orientación a los dualistas y los estructuralistas; sobre los primeros por su argumento de las exclusiones de las oportunidades económicas modernas debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población, sus habilidades y conocimientos, así como el estructuralista, que indica que la naturaleza del crecimiento capitalista impulsa la informalidad, por los intentos de reducir los costos laborales y aumentar la competitividad.





Por su parte, según la definición sobre el Organismo Internacional del Trabajo el empleo informal se compone de:

(...) todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores (OIT, s.f.).

Las condiciones para estimular o sostener la informalidad laboral en una economía, pueden presentarse no solo por condiciones coyunturales, sino por aquellas brechas estructurales que la posibilitan. La Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal), junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan); realizaron un análisis de las brechas en Costa Rica (2016); mediante el cual definen el enfoque de las brechas estructurales como en el cual:

(...) se identifican, cuantifican y priorizan los obstáculos y cuellos de botella de largo plazo que impiden que los países de ingreso medio logren niveles de crecimiento a largo plazo equitativos y sostenibles... El enfoque de brechas estructurales parte de la premisa de que no existe una clasificación única y uniforme que capture y refleje adecuadamente los niveles de desarrollo... (Cepal *et al.*, 2016: 14).

Con el propósito de perfilar la informalidad del mercado laboral costarricense, se presentan las principales variables que posibilitan determinarla y ubicar brechas estructurales que no coadyuvan la disminución real de esta situación. Se presenta una revisión de la política pública que tiene como objetivo la disminución de la informalidad; además, de los datos socio económicos con un ciclo de cinco años, con el propósito de revisar los resultados de los periodos presidenciales, además, los últimos dos años del presente Gobierno.

### **Algunas políticas públicas para la formalización**

Algunas de las reglas del juego que han presentado, aprobado y sumido —convenios y acuerdo internacionales— la institucionalidad respectiva costarricense de los últimos Gobiernos, y que en principio deben implementar para mejorar las condiciones del mercado de trabajo y la empleabilidad, son los siguientes:





*Organización Internacional de Trabajo- Programa de Trabajo Decente de la República de Costa Rica (2013)*

El programa establece sus prioridades bajo las problemáticas de violencia laboral de género, trabajo infantil, discriminación de género y todas aquellas condiciones que impidieran generar un espacio eficiente y digno para los y las trabajadoras. A partir de esto se generaron cuatro ejes de trabajo, cada uno con indicadores y estrategias aunadas a cada eje para lograr disminuir las brechas de desigualdad y mejorar las condiciones laborales a los estándares internacionales, siendo uno de estos disminuir el empleo informal en el país (OIT, 2013).

*Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)*

Desde setiembre del 2016, el Estado costarricense firmó el Pacto Nacional por el Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, haciendo de este acuerdo internacional un compromiso país del más alto nivel. Dentro de ellos se encuentran el compromiso del logro de 17 objetivos y sus respectivas metas; para el caso que se analiza en este capítulo, se resaltan los siguientes:

El objetivo 1, fin de la pobreza en todas sus formas; el 4 educación de calidad, garantizando una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida de todos; objetivo 8 trabajo decente y crecimiento económico; para promover el crecimiento sostenido, incluyente, el pleno empleo y productivo y el trabajo decente para todos.

*Gobierno de la República de Costa Rica - Estrategia Nacional de Empleo y Producción (2014)*

Esta estrategia surge para combatir la pobreza, la desigualdad y las altas tasas de desempleo que se presentaban en esos años. Una de las funciones de esta estrategia era darle un seguimiento a aquellos planes y políticas enfocadas en empleo y desarrollo territorial propuestos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social entre 2004 y 2007, los cuales fueron retomados hasta 2012. Además, toma en consideración otros programas y planes bajo la misma temática de mejoramiento de condiciones laborales y desarrollo económico junto a la Organización Internacional del Trabajo (Gobierno de la República, 2014).





Como es mencionado en el apartado de la presentación de la estrategia, en Costa Rica para el 2014 se presentaban dos problemáticas principales: lo que se puede considerar un desempleo estructural y condiciones laborales, las cuales “... no obedecen a los estándares de calidad del empleo, especialmente en cuanto a cantidad de horas, salario mínimo y aseguramiento” (Gobierno de la República, 2014: 6). Fuera de esto, en este plan se consideraría tanto el empleo formal como el informal siempre y cuando sea lícito y genere ingresos, y se excluiría así el trabajo doméstico no remunerado.

*Ministerio de Economía, Industria y Comercio - Ley para exonerar temporalmente del aporte patronal al fondo de desarrollo social y asignaciones familiares y al instituto mixto de ayuda social, a las microempresas en condición de informalidad (2015)*

El proyecto de Ley surge para fomentar a aquellas microempresas a realizar el proceso de formalización ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, siempre y cuando cumpliera con lo estipulado en los artículos correspondientes, para fomentar una formalización laboral entre las Pymes. Esta Ley llega a modificar tanto la Ley de financiación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) como la de financiamiento del Instituto Mixto de Ayuda Social (MEIC, 2015).

*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal (2015). Aprobado en 2016*

Estrategia para enfrentar los grandes índices de informalidad en el país en un Acuerdo Tripartido (Gobierno, Empresa Privada y Trabajadores) el cual se concentra en 4 ejes base para su formulación: Protección Social, Formación Profesional, Facilitación de Trámites y Simplificación Tributaria (MTSS, 2016). Dicha estrategia presenta las causas más frecuentes que se mantienen presentes en la informalidad, siendo algunas como baja formación académica, técnica o profesional, el difícil acceso a la protección social, complejidad para el registro de empresas y funcionamiento del sistema tributario.

El objetivo se centra en una serie de metas con reformas laborales que sean accesibles, inclusivas, eficientes, conscientes y seguras para que los y las trabajadoras se puedan acoplar de mejor manera a la formalidad (MTSS, 2016).





*Programa Estado de la Nación - Propuesta de modificación al indicador de informalidad en Costa Rica (2020)*

Como lo comenta el autor al inicio, esta modificación pretende:

(...) estimar el porcentaje de trabajadores informales a partir de un concepto modificado de informalidad que toma como base la metodología aplicada por el INEC (según lineamientos y recomendaciones internacionales) e incorpora criterios adicionales en materia de pago de salario mínimo, jornadas insuficientes y cobertura con seguridad social (Pacheco, 2020: 4).

Además, en el documento se consideran temas sobre la precariedad a la que se encuentran las personas, los riesgos laborales que no son cubiertos por un seguro social y la inclusión del trabajo doméstico no remunerado como trabajo informal; sin dejar de mencionar la gran representación que posee en la producción costarricense (Pacheco, 2020).

*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano –Eneth– (2023)*

La Eneth fue elaborada con el objetivo de obtener una mejor empleabilidad en el país, en el cual las condiciones de trabajo sean las ideales, según lineamientos de seguridad, confianza, inclusión, sostenibilidad y competitividad. Además de impulsar la educación de calidad y formar personas con capacidades técnicas adecuadas para integrarse al mercado laboral en pro de un crecimiento en la productividad nacional. Consiste en 6 ejes de desarrollo, siendo: 1. Inteligencia de Mercado Laboral, 2. Priorización de poblaciones, 3. Formación para el empleo, 4. Intermediación Laboral, 5. Emprendimiento y Autoempleo, y 6. Transversales (MTSS, 2023).

Por otro lado, pretende incentivar una mayor apertura del mercado laboral, donde se puedan incorporar aquellas personas que actualmente se encuentran fuera de la fuerza laboral, en condiciones de pobreza y riesgo social o trabajan bajo la informalidad (MTSS, 2023).

*Proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica*

Como complemento a lo ya establecido, se han presentado Proyectos de Ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, con el propósito de apoyar la disminución de la informalidad en el país, los cuales se encuentran en la Comisión de Asuntos Sociales:





Proyecto de Ley para Facilitar el Aseguramiento de los Trabajadores, Expediente 22.889, presentado por la diputada Xiomara Rodríguez Hernández (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2022).

Proyecto de Ley para Fomentar la Formalización de los Trabajadores Independientes, Expediente N° 23846, propuesto por la Diputada Carolina Delgado Ramírez (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2023), este se justifica por:

La tendencia creciente a la desigualdad es un fenómeno que afecta tanto a la zona urbana como a la rural, y se explica en gran parte por la exclusión de los segmentos más pobres del sistema educativo y del mercado de trabajo. A esa situación contribuye además una política tributaria y salarial regresiva. En suma, al igual que en el análisis de la brecha de pobreza, también surge el mercado de trabajo como el determinante más limitante para enfrentar la concentración de la riqueza. En ese sentido, se observa que el mercado laboral es excluyente y las políticas salariales actuales no contribuyen a una distribución más equitativa de los ingresos.

Costa Rica se enfrenta actualmente a una disyuntiva en que, a pesar del crecimiento económico, no se han ampliado las posibilidades que ofrece el mercado laboral. Por el contrario, se experimenta un incremento del desempleo y de la subutilización de la mano de obra, lo que ha contribuido, por una parte, a que no hayan dado resultado las acciones encaminadas a reducir la pobreza y, por otra, a un incremento de la desigualdad de los ingresos sin precedentes en el país, que está fragmentando el tejido social (17).

Los esfuerzos institucionales para disminuir la informalidad, se han venido generando, pese a ello, los resultados se siguen manteniendo e incluso incrementando en alguno de los casos, el Informe Estado de la Nación del 2023 en su Capítulo 2, Equidad e Integración Social, resalta la relación entre la informalidad y la pobreza, además, señala las condiciones laborales de los trabajadores en estos empleos informales, mencionando horarios y jornadas poco flexibles, mal remunerados y las condiciones de las familias que se mantienen en este tipo de empleos. Lo que refleja una vez más el problema estructural de la informalidad para la economía costarricense.

Definitivamente en el país se tiene claro la gravedad de la situación relacionada con la informalidad y sus efectos, al generar una serie de políticas y normativas orientadas a disminuirla, en el siguiente apartado, se presentan una serie de indicadores que demostraran si todo ello realmente ha apoyado dicho esfuerzo.



## La informalidad como resultado estructural

Los problemas estructurales son límites al crecimiento económico y al desarrollo de los países, que van más allá de situaciones coyunturales, razón por la cual, se deben generar y aplicar efectivamente políticas y estrategias, a corto, mediano y largo plazo, para disminuirlos o eliminarlos; entre esos esfuerzos, sobresale la necesidad de impulsar reformas estructurales, que incluyen las regulaciones y los cambios institucionales. El mercado laboral, no es la excepción en este proceso, presenta la necesidad de eliminar o mermar las desigualdades existentes, tales como: el estancamiento de la oferta laboral en algunas actividades económicas dinámicas, la lenta reducción del desempleo; las brechas presentes entre oferta y demanda de trabajo en los diversos territorios, la revolución 4.0 con el cambio tecnológico, la informalidad y la precariedad, razón por la que en este apartado se presentan una serie de indicadores para determinar si las normas y políticas han tenido efecto positivo para la disminución de dicha informalidad.

Una vez revisada las principales políticas públicas y lineamientos relacionados con el empleo informal en Costa Rica, a continuación, se presenta la conformación de la dinámica productiva del país, su aporte al Producto Interno Bruto (PIB), su relación con el mercado laboral y particularmente con la informalidad en Costa Rica, con el propósito de determinar su situación estructural en la economía y la sociedad.

En la Tabla 1 se presenta dicho aporte para los quinquenios correspondientes a los periodos presidenciales 2011-2016-2021, así como para el año 2023, que abarca dos años del presente gobierno:

**Tabla 1.** Costa Rica. Producto Interno Bruto por sector económico. Serie quinquenal. Valores en millones de colones a precios del mercado. 2011-2023

PIB por sector económico	2011	2016	2021	2023
Total	4792223	6988179	8965656	10489555
Sector servicios	3268319	5019573	6448014	7635442
Sector secundario	1221182	1574766	2077405	2406994
Sector primario	302722	393840	440237	447119

FUENTE: elaboración propia con datos del BCCR (2024).



Para comprender el mercado laboral costarricense, es fundamental partir del análisis estructural que se incluye en la Tabla 1, el valor agregado por sectores productivos al producto interno bruto (PIB), para posteriormente, presentar cómo converge esto con dicho mercado.

En la Tabla 1, se demuestra la importancia del sector de servicios para la economía costarricense, con un aporte del 68% en el 2011; un 71,8% en el 2016, 72% para el 2021 y en el 2023 representó un 72%; situación que es reconocida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante el Índice de Restricción al Comercio de Servicios (STRI, por sus siglas en inglés), como lo señaló la Cámara de Comercio Exterior (Crececx) en el 2020:

Costa Rica ocupó para el año 2021 la posición 17 de un ranking de 50 países. En este ranking, entre más cercana sea la posición restricciones respecto del mismo.

El Comercio de Servicios, según la OCDE, cada vez toma mayor importancia en la economía mundial; y es el responsable de la generación de la mayor cantidad de nuevos empleos a escala global. A nivel costarricense, para 2021, el sector de servicios representó el 73% de la economía, lo que indica el peso e importancia de este sector para Costa Rica (Crececx, 2020).

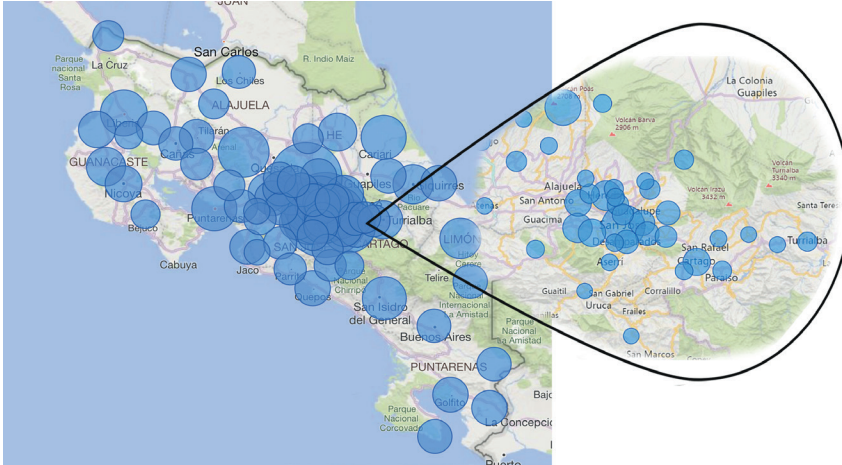
La manufactura ocupa el segundo lugar en aporte al PIB, y en tercer y último lugar el sector primario de la economía; con una gran concentración en la gran área metropolitana —territorio urbano—. Con una dinámica económica concentrada en el Centro, dejando brechas de oportunidades de empleo, lo que, a su vez, fortalece las diferencias económicas y sociales, aspectos importantes para la periferia, como se observa en la Figura 1.

Como se puede observar en el mapa anterior, la dinámica productiva y sus actividades económicas tienden a aglutinarse en el centro del país, esto debido en buena parte por insuficiencia en la dinámica económica de la periférica, situación que profundiza las desigualdades entre los territorios, debido a la mejor infraestructuras de trabajo y empleabilidad en los centros, los cuales absorben las migraciones que llegan a él desde la ruralidad, esto provoca problemas por la creciente aglutinación y demanda de servicios, situaciones que se convierten en estructurales, particularmente por el incremento de una oferta de trabajo que no necesariamente responde a la demanda formal en los centros, dando paso a un incremento de la informalidad.





Figura 1. Costa Rica. Concentración Productiva de Costa Rica, 2021



FUENTE: tomado de PIB Cantonal para Costa Rica, BCCR (2024).

Por su parte, en la Tabla 2, se presenta por sector productivo de la economía, el aporte al empleo, tanto formal como informal, en los periodos que se están analizando.

Como se puede apreciar los mayores niveles de informalidad se presenta en el sector servicios, a una tasa relevante de crecimiento en los periodos estudiados, esto conlleva una serie de condiciones de precariedad para quienes desempeñan esos empleos informales, no por la falta de cumplimiento con sus obligaciones, sino por no contar con los derechos que tiene todo trabajador formal, que se identifican en las normativas y políticas internacionales como los establecidos por la OIT o los de los países estipulados en la Constituciones Políticas y normativas internas de trabajo.

Además, lo señalado supra, tendrá consecuencias en los sistemas de pensiones, al momento que estas personas lleguen a su edad de retiro, al no cotizar eso genera efectos en las finanzas públicas si estas los asumen con pensiones no contributivas; todo ello sin contar los efectos en la calidad de vida de estas personas y sus familias.



**Tabla 2.** Costa Rica. Sectorización promedio de la informalidad respecto a la población ocupada en Costa Rica. Valores absolutos y porcentuales. Serie quinquenal (2011-2023)

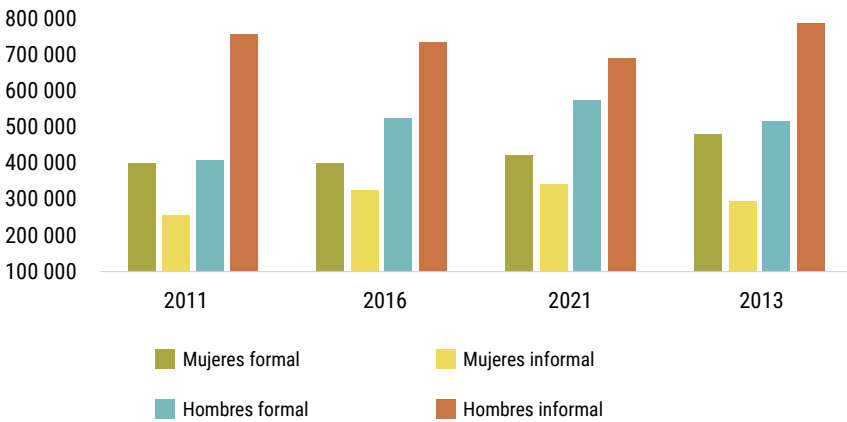
	Sector Primario				Sector Secundario				Sector Servicios			
	2011	2016	2021	2023	2011	2016	2021	2023	2011	2016	2021	2023
Población ocupada por tipo de empleo	1162851	1144005	1119443	1274430	1162851	1144005	1119443	1274430	1162851	1144005	1119443	1274430
Empleo formal	93292	101989	99002	106213	235543	215248	205480	267999	826460	823672	803094	891955
Representación porcentual	8.02%	8.92%	4.85%	8.33%	20.26%	18.82%	18.36%	21.03%	71.07%	72.00%	71.74%	69.99%
Empleo informal	105281	141208	139225	113586	114933	155291	162871	162240	445373	553712	616658	544170
Representación porcentual	15.77%	16.58%	15.13%	13.84%	17.22%	18.23%	17.70%	19.78%	66.71%	65.01%	67.00%	66.33%

**FUENTE:** elaboración propia con datos de la ECE, INEC (2024).



En el Gráfico 1 se presenta la tasa de empleo por género y tipo de empleo para los quinquenios correspondientes a los periodos presidenciales 2011-2016-2021, así como para el año 2023, que abarca dos años del presente gobierno:

**Gráfico 1.** Costa Rica. Tasa de empleo por género y tipo de empleo. Valores absolutos. Serie quinquenal, 2011-2023



**FUENTE:** elaboración propia con datos de la ECE, INEC (2024).

Como se aprecia en el Gráfico 1, la mayor participación por género en el mercado laboral en los citados periodos, son los hombres con una mayor proporción que la de las mujeres, tanto en la formalidad como en lo informal, con un comportamiento bastante similar o sostenido, con un leve incremento para los hombres en el año 2023. Pero el caso de las personas que se encuentran en la informalidad ha venido en crecimiento en dichos años, situación que da un primer indicio de que no es algo coyuntural, sino no más bien orientado a ser estructural en la composición del mercado laboral.

Por su parte, con el propósito de perfilar mejor las personas que se encuentran activas en el mercado laboral, se procede a presentar las características, tanto de mujeres como de hombres, en la Tabla 3, se presentan la de las mujeres ocupadas laboralmente y en la 4 la de los hombres, en ambos casos se toma en cuenta la zona, grupos de edad y sector de actividad económica en Costa Rica.



**Tabla 3.** Costa Rica. Población de mujeres ocupadas laboralmente por zona, grupos de edad y sector de actividad económica en Costa Rica. Valores absolutos. Serie anual, 2013-2023

Indicador	2011		2016		2021		2023	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Población	403 481	257 974	406 422	325 745	423 585	343 215	480 873	298 987
Urbano	345 540	193 363	345 125	241 776	355 954	254 328	402 627	214 533
Rural	57 941	64 612	61 298	83 969	67 631	88 887	78 246	84 454
<b>Grupo de edad</b>								
De 15 a 24 años	59 967	34 442	54 349	33 915	45 057	28 869	50 484	26 523
De 25 a 34 años	134 346	58 626	135 320	76 991	119 918	69 478	131 516	71 244
De 35 a 44 años	98 368	64 597	103 256	77 867	132 658	89 528	153 353	74 879
De 45 a 59 años	101 492	78 999	103 061	106 800	109 959	115 893	122 978	91 808
De 60 años o más	8 268	21 093	10 364	30 173	15 729	39 448	22 373	34 433
No especificado	1 040	218	144	653	531	0	677	100
<b>Sector de actividad económica</b>								
Sector Primario	10 563	11 327	11 303	19 177	12 328	17 077	14 176	12 067
Sector Secundario	48 499	19 707	40 097	26 170	43 699	29 072	71 663	26 533
Sector Servicios	342 342	226 231	354 059	279 909	361 690	297 066	391 793	260 387
No especificado	2 077	946	1 285	653	5 869	0	3 241	0

FUENTE: elaboración propia con datos del ECE, INEC (2024).



Nuevamente, los datos muestran que la informalidad es estructural en Costa Rica, en más de una década se ha venido incrementado las mujeres que se encuentran en esa condición, en el sector terciario se ubican la mayoría de ellas, lo que es consistente por ser el más dinámico de la economía en el periodo de estudio; incluso el resultado de los dos últimos años, aunque parezca que disminuye. Por su parte, solo se presentan los dos primeros años de la actual administración de gobierno, lo que podría indicar que se debe tener los cuatro años de gobierno, al igual que los dos anteriores periodos, para determinar la tendencia.

También, se aprecia que en los territorios urbanos se presenta la mayor cantidad de mujeres laborando en la informalidad, esto por estar concentrado la mayor parte de la actividad económica del país, como se aprecia en la Figura 1. Cabe resaltar que, para el año del 2011, se presentó la menor informalidad en los territorios rurales, para posteriormente mantenerse por encima de las 200.000 mujeres en esa condición en el resto de los periodos estudiados; para el año 2021, en el territorio urbano se incrementó dicha situación, como resultado de los desplazados por la situación de la Pandemia Covid-19 —previo una disminución en ese periodo generado por las restricciones sanitarias—.

Es necesario indicar, además, que la mayoría de las mujeres en informalidad están en la edad productiva, entre 24 a 59 años, lo que generará una situación problemática para las finanzas públicas, al momento que lleguen a su edad de pensión, debido a que no han cotizado al sistema por su situación laboral, tema que es relevante para un país como Costa Rica y su situación financiera.

Como complemento de la Tabla 3, a continuación, se presenta la caracterización de la participación de los hombres en el mercado laboral, incluyendo la variable edad, tal cual se realizó con las mujeres indicado supra.

El comportamiento de los hombres según territorio, edad, y sector económico, aunque con una mayor participación, la tendencia se mantiene igualmente que la de las mujeres, concentrados en lo urbano o centro, en el sector servicios y en los mismos rangos de edad que las féminas; lo que posibilita percibir, un comportamiento que responde a una condición estructural de personas laborando en la informalidad del mercado.



**Tabla 4.** Costa Rica. Población de hombres ocupados laboralmente por zona, grupos de edad y sector de actividad económica en Costa Rica. Valores absolutos. Serie anual, 2013-2023

Indicador	2011		2016		2021		2023	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Población	759 370	409 638	737 582	525 998	695 858	577 175	793 557	521 422
Urbano	591 703	253 414	572 850	331 763	526 682	383 490	601 093	335 648
Rural	167 667	156 224	164 732	194 236	169 176	193 684	192 464	185 775
<b>Grupo de edad</b>								
De 15 a 24 años	116 480	71 882	106 041	88 755	80 626	62 680	88 393	50 574
De 25 a 34 años	214 393	86 387	219 441	111 494	192 342	111 668	224 771	98 917
De 35 a 44 años	181 404	86 775	178 290	97 046	180 605	119 175	216 481	114 314
De 45 a 59 años	204 100	111 934	196 548	157 140	201 787	180 270	214 853	165 087
De 60 años o más	41 596	51 562	37 086	71 509	39 910	103 257	48 892	92 072
No especificado	1 399	1 099	237	110	588	126	222	458
<b>Sector de actividad económica</b>								
Sector Primario	82 729	93 954	90 686	122 031	86 673	122 149	92 038	101 518
Sector Secundario	187 045	95 226	175 151	129 121	161 781	133 799	196 336	135 707
Sector Servicios	484 118	219 143	469 613	273 804	441 405	319 592	500 162	283 783
No especificado	5 479	1 754	2 132	2 086	5 999	1 636	5 021	828

FUENTE: elaboración propia con datos del ECE, INEC (2024).

Los datos no muestran evidencia de que los esfuerzos institucionales hayan tenido efecto en la disminución de esta población, con el propósito de tener mejores e inclusivas opciones laborales, así como una menor afectación en los sistemas de pensiones cuando lleguen a esta etapa de su vida.

Por otra parte, en la Tabla 5, se presenta el nivel educativo de las personas que se encuentran en situación de informalidad para los períodos en estudios indicados supra:

**Tabla 5.** Costa Rica. Nivel educativo de las personas encontradas en condición de informalidad en Costa Rica. Valores absolutos. Serie quinquenal, 2011-2023

<b>Población total en informalidad</b>	<b>(2011) 667 612</b>	<b>(2016) 851 743</b>	<b>(2021) 920 389</b>	<b>(2023) 820 409</b>
Primaria incompleta o menos	113 519	143 023	119 549	97 282
Primaria completa	231 615	287 584	296 130	247 612
Secundaria incompleta	173 680	220 151	229 756	219 332
Secundaria completa	73 324	102 195	131 842	136 350
Universitario sin título	27 213	36 110	44 340	33 415
Universitario con título	39 757	62 390	97 678	85 759
No especificado	8 506	290	1 095	659

**FUENTE:** elaboración propia con datos de la ECE, INEC (2024).

Como se aprecia, la mayoría de la concentración de las personas que se encuentran en la informalidad laboral, poseen primaria completa y secundaria incompleta, seguidos por los de secundaria completa, lo que refleja que no cuentan con una formación requerida para insertarse en el mercado formal en puestos que les posibiliten mejores condiciones de vía, ni para hacerle frente a la Revolución 4.0 de cambios tecnológicos, que solicita habilidades tecnológicas modernas; situación que limita una inserción laboral efectiva, según las exigencias requeridas para optar por un empleo de calidad, innovador e inclusivo.

En general, sobre lo expuesto en este apartado, se puede señalar que las condiciones de informalidad del empleo en Costa Rica en los períodos analizados dan muestra de que este fenómeno se ha convertido en una situación estructural, la cual, pese a todas las políticas públicas y otros instrumentos relacionados con la disminución de ella, no ha obte-



nido los resultados esperados para mejorar las condiciones de formalización y bienestar para este grupo de personas y sus familias.

### **Consideraciones finales**

Tomando como referencia las escuelas de pensamientos relacionadas con la informalidad y citadas con anterioridad, el análisis de los instrumentos normativos y de política con que cuenta el país, y los resultados de los indicadores analizados, es evidente que el empleo informal se ha convertido en una problema estructural más para el país, como respuesta a una serie de condiciones de fallas de mercado que permiten a un grupo relevante mantenerse en esa condición, lo que a su vez dinamiza la precariedad laboral debido a: la falta de disfrute de todos sus derechos laborales, bajos niveles de ingreso, por lo tanto, baja capacidad de consumo; con un empleo de baja calidad y excluido del sistema; además, con efectos sobre la hacienda pública, al no cotizar para el sistema de pensiones, lo que se convierte en un problema país, especialmente para la próximas generaciones.

En términos generales, tal situación ocasiona a nivel del país brechas estructurales territoriales que limitan la competitividad a países de ingreso medio, como es el caso de Costa Rica, para lograr niveles de crecimiento a mediano y largo plazo equitativos y sostenibles, posibilitando un mercado laboral incluyente, de calidad, aportando al proceso adecuado de desarrollo, mediante la implementación y seguimiento de adecuadas políticas públicas.

Como se observa Costa Rica cuenta con una serie de instrumentos a través de políticas públicas para la formalización laboral, desde hace varios periodos, pero pese a ello, la tendencia hacia ese estado de trabajo sigue manteniéndose en el tiempo y en los espacios de las regiones que conforman el país; lo cual indica que en el proceso de ejecución de la institucionalidad aún no logra el efecto deseado, pese a contar con un adecuado marco regulador para disminuir fallas de mercado de dicha condición, es relevante llevar a cabo análisis que identifique la efectividad institucional de la aplicación de las reglas del juego orientadas a disminuir la informalidad, con el propósito de determinar por qué no se está disminuyendo este tipo de empleos en el país.

La informalidad, una de las causas, es la brecha que se da entre la oferta y la demanda de empleos y los perfiles de los oferentes, tema que debe tomar en cuenta el sistema educativo y formativo, para articular





su oferta a los requerimientos del mercado, en tecnologías actualizadas que posibiliten empleos en los sectores económicos de calidad e inclusivos a la sociedad, desde la perspectiva de los diversos territorios y sus actividades económicas, como se comprometió Costa Rica con el ODS 4 educación de calidad.

Costa Rica cuenta con una serie de políticas, lineamientos, acuerdos internacionales y normas que definen las reglas del juego en un mercado, como lo es el laboral, que dejan claro la importancia de mejorar las condiciones para fomentar que se llegue a la formalización de los empleos y de las empresas, lo que colabora con las redes de suministros a las actividades productivas, peso a ello no se logra tal y como se planifica, razón por lo cual se debe reflexionar y determinar de manera profunda, la efectividad y las fallas de su institucionalidad, que limitan el logro de los objetivos establecidos en tema de informalidad y precarización, situación que no permite la reducción de asimetrías, tanto a nivel de los individuos, como de las regiones que conforman el país.

La falta de rendición de cuentas y transparencia es importante para este caso, pues permite contrastar los esfuerzos con los resultados esperados y, tomar las medidas correctivas que se requieren así como determinar qué las generan: negligencia de funcionarios, exceso de burocracia, corrupción, en general, falta de transparencia para comprender la verdadera complejidad de este tipo de fallas; la regulación sobre los controles de ejecución no son los más eficientes, ya que pareciera que no se está logrando monitorear las metas para hacer valer adecuadamente su cumplimiento y tomar las medidas que posibiliten el logro de los objetivos y metas en el tema de la disminución de la de pobreza y pobreza extrema, a través de aumentar la formalización de las personas y, con ello, mejorar las condiciones que se presentan en el mercado laboral y de trabajo, para un desarrollo más equitativo para todas las personas.





## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Costa Rica. 2024. "Producto Interno Bruto por Actividad Económica, a precios básicos y de mercado, I trimestre 2011-IV trimestre 2023". <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%205799>
- Cepal, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y Mideplan. 2016. *El Enfoque de Brechas Estructurales: Análisis del caso de Costa Rica*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chen, Martha. 2012. *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*. Manchester: WIEGO. <https://www.wiego.org/sites/default/files/migrated/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. 2023. "Proyecto de Ley para Fomentar la Formalización de los Trabajadores Independientes". <https://www.analiticaconsultores.net/wp-content/uploads/2023/08/23846.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2022. "Proyecto de Ley para Facilitar el Aseguramiento de los Trabajadores". <https://www.analiticaconsultores.net/wp-content/uploads/2022/02/22889.pdf>
- Crececx. 2022. "Costa Rica se posiciona como uno de los países de la OCDE con menos restricciones al comercio de servicios". <https://crecex.com/2022/03/09/costa-rica-se-posiciona-como-uno-de-los-paises-de-la-ocde-con-menos-restricciones-al-comercio-de-servicios/>
- Gobierno de la República de Costa Rica. 2014. "Estrategia Nacional de Empleo y Producción: el empleo en el corazón del desarrollo". <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Estrategia%20Nacional%20de%20Empleo%20y%20Produccion.pdf>
- Hart, Keith. 1973. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". *Journal of Modern African Studies* 11, núm. 1: 61-89.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2023. "ECE. III Trimestre 2010-IV Trimestre 2023". Características de la población ocupada con empleo formal". Consultado el 8 de marzo de 2024. <https://inec.cr/busqueda?searchtext=ece%25202023%2520formalidad&page=5>
- \_\_\_\_\_. 2023. "ECE. III Trimestre 2010- IV Trimestre 2023. Características de la población ocupada con empleo informal". Consultado el 7 de marzo de 2024. <https://inec.cr/busqueda?searchtext=ece%25202023&page=2>
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. 2015. "Ley para exonerar temporalmente del aporte patronal al fondo de desarrollo social y asignaciones familiares y al instituto mixto de ayuda social, a las microempresas en condición de informalidad". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.





10 de marzo de 2024. <https://www.meic.go.cr/documentos/bvpswwy9v/ProyLeyExoneraMicroemp.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2016. “Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal”. Despacho del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Consultado el 10 de marzo 2024. [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Acuerdos/economia\\_informal.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/Acuerdos/economia_informal.pdf)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. “Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano, Costa Rica 2023-2027”. 21 de julio de 2023. <https://mtss.hermes-soft.com/elministerio/biblioteca/documentos/ENETH-CR.pdf>

Morales, Natalia, Karla Meneses, Rafael Segura, Steffan Gómez, Juan D. Trejos, Álvaro Zúñiga, José F. Pacheco, Mariana Cubero y Camila Aguilar. 2023. “Informe Estado de la Nación. Equidad e Integración Social” En *Programa Estado de la Nación*. 73-15. San José: CONARE. <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-estado-de-la-nacion-2023>

Naciones Unidas. 2016. “Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica”. <https://costarica.un.org/es/sdgs>

Organización Internacional del Trabajo. “Definición de empleo informal”. s.f. <https://www.oitinterfor.org/taxonomy/term/3366>

\_\_\_\_\_. 2013. “Programa de trabajo decente de la República de Costa Rica: Gestión, seguimiento y evaluación 2013-2017”. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_mas/@program/documents/genericdocument/wcms\\_561938.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_mas/@program/documents/genericdocument/wcms_561938.pdf)

Pacheco, José F. 2020. *Construcción de un indicador ampliado de empleo informal en Costa Rica*. San José: Conare. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8038/Pacheco\\_J\\_Construccion\\_indicador\\_ampliado\\_empleo\\_informal\\_CR\\_2020%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8038/Pacheco_J_Construccion_indicador_ampliado_empleo_informal_CR_2020%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)







# Condiciones laborales de las mujeres en Costa Rica: categorías para una revisión crítica de las estructuras familistas de cuidados

**Daniela Jiménez Montero**

## Introducción

En 1931, durante la Gran Depresión y antes de la huelga bananera del atlántico, Carmen Lyra publicaba su relato de realismo social “Estefanía” dónde dibujaba la imagen de una mujer trabajadora, proveniente de zonas rurales que terminó laborando en las fincas bananeras en medio de una brutal sinergia de explotación sexual y laboral.

(...) Creo que [sic.] en Santa Cruz, el juez que más tarde llegó a ser un honorable magistrado de la Corte de Justicia, le hizo un chiquillo cuando ella apenas entraba en la adolescencia (...) En la finca en donde la conocí de cocinera era fiel al hijo del dueño como un perro (...). Varios años sirvió allí, pero cuando se puso muy mal del paludismo, nadie hizo nada por ella (Lyra, 1931: 320).

El texto denuncia un conjunto de problemáticas asociadas al trabajo de las mujeres del siglo xx en Centroamérica: abuso sexual, victimización y revictimización, pobreza, división sexual del trabajo y nulo acceso a derechos como la educación, oportunidades de desarrollo, derechos sexuales reproductivos, salud. Lyra tomó las dinámicas de la explotación bananera que consideró violentas contra las mujeres, las juntó y retrató en la sola figura de Estefanía:

Estefanía R. ¿Cómo habría sido la mujer que llevó este nombre? Y una fila de siluetas femeninas como las que uno encuentra en esas playas o en las fincas de banana, comenzó a desfilarse por la imaginación: figuras pálidas, marchitas, tostadas por el sol, las fiebres y la sensualidad del hombre, amorales e inocentes como los animales (Lyra, 1931: 320).

El de las bananeras, fue un escenario de desmoralización, no reconocimiento de derechos sexuales y económicos, exclusión social y polí-





tica, donde el género femenino, o cualquier otro género invisibilizado, se encontraba en peor situación que lo cis-masculino-heteropatriarcal.<sup>19</sup> ¿Es este balance tan diferente de otros contextos y sectores actuales?

La tesis de esta reflexión es que, a pesar de las especificidades de la época, el sector y la región, existe una denominación común del trabajo de las personas de géneros distintos a lo cis-masculino-heteropatriarcal en el capitalismo:

En materia de trabajo femenino se dirá que existen condiciones generales y condiciones particulares. Siendo las primeras (...) inherentes al trabajo femenino en general y en todos los países; las segundas atienden a la forma en la que se manifiestan las condiciones generales para un caso, sector, industria, y época en particular (Jiménez-Montero, 2020: 19).

Las condiciones laborales de las mujeres son históricas y determinantes del lugar que estas ocupan en la sociedad, se van amoldando a las conquistas, avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y son susceptibles de transformación. No obstante, debido a factores ideológicos, políticos y económicos, conservan una estructura común con consecuencias negativas tanto para las mujeres como para otras poblaciones no cis-masculinas-heteropatriarcales, a pesar de la carencia de datos que permitan realizar un abordaje en profundidad para el caso de las personas LGBTIQ+.<sup>20</sup>

El estudio sobre las condiciones laborales de las mujeres en la región, desde una perspectiva crítica, inclusiva y promotora de la equidad y la justicia social, introduce dimensiones de complejidad que las teorías tradicionales de la disciplina económica han ignorado sistemáticamente.

En primera instancia, se omite el papel de la desigualdad estructural, entre agentes del mercado de trabajo, para el desarrollo capitalista; así como la obsolescencia de las prácticas de exclusión y discriminación, basadas en la injusta organización de los cuidados.

Como segundo punto, el impacto de las teorías y la racionalidad económica, políticas públicas, opiniones de economistas, figuras políticas y posiciones ideológicas sobre las mujeres y personas LGBTIQ+ en la sociedad, con claras implicaciones en la concepción, definiciones y medidas sobre lo que se entiende por trabajo productivo, trabajo repro-

19 En adelante se utiliza este concepto para definir al sujeto masculino hegemónico o las normas de imposición de género y sus roles que parten de la premisa de que lo diferente a lo heterosexual, cisgénero y masculino debe ser rechazado, subordinado, subestimado o negado sistemáticamente (Hybrys, 2022; Jiménez-Montero, 2020).

20 Lesbiana, Gay, Trans, Bisexual, Intersexual, Queer, Asexual y +.





ductivo, no trabajo, lo económico, lo no económico, y la vida de quienes ejecutan todas estas actividades humanas.

Finalmente, los vínculos estrechos entre la negación de los derechos humanos de las mujeres y las herramientas con las que los grupos históricamente vulnerados logran insertarse en el mercado laboral.

En este capítulo no se pretende elaborar una propuesta para solucionar la situación laboral de las mujeres en Costa Rica, sino realizar una exploración de esas dimensiones desde la economía feminista, tomando como base una investigación previa desarrollada por la autora para el caso de la manufactura costarricense donde se definen 5 categorías comunes al trabajo de las mujeres (Jiménez-Montero, 2020):

- **Marginalismo:** mayores impactos para la vida de las mujeres ante pequeños o grandes cambios en las dinámicas sociales y económicas.
- **Exclusión política:** sesgos en la presencia de las mujeres y sus agendas en las políticas públicas.
- **Encierro:** injusta organización del trabajo y asociación de las mujeres a las labores domésticas y de cuidados.
- **Descrédito:** negación del valor simbólico o económico del trabajo de las mujeres en la misma medida que se reconoce el de los hombres.
- **Explotación:** beneficio que obtienen las corporaciones y la sociedad, a partir de situaciones desiguales en el trabajo de hombres y mujeres.

En el siguiente apartado se aborda el fenómeno correspondiente a la exclusión política por medio del cuestionamiento y la revisión de derechos y conquistas relacionadas con la autonomía, así como la dinámica marginalista definida por esta inseguridad jurídica, las magnitudes de los impactos ante cambios políticos o económicos, y la inestabilidad en la participación laboral de las mujeres.

Seguidamente, se aborda la vinculación entre las categorías encierro, descrédito y explotación, y su síntesis en las estructuras familistas de cuidados, donde se recargan las labores domésticas sobre las espaldas de las mujeres generando, a nivel internacional, la crisis global de los cuidados.





A modo de conclusión se recogen elementos clave para el desarrollo de una revisión crítica del problema del trabajo de las mujeres, destacando posturas que deben ser abandonadas y superadas para dirigir la atención a nuevas formas de política que sean efectivas en el desmantelamiento de las estructuras familistas de cuidados.

### **Dinámica marginalista y exclusión política**

Las actuales generaciones en Costa Rica han heredado condiciones como la jornada laboral de 8-9 horas, la educación básica gratuita, así como leyes y derechos humanos de las mujeres y personas LGBTIQ+.

No obstante, las afrentas contra las garantías sociales e individuales como el acceso al trabajo y a los ingresos en igualdad de condiciones, a la salud y los cuidados de calidad, decidir sobre el propio cuerpo y a una vida libre de violencia y criminalización, siguen siendo endebles y objeto de cuestionamiento (Oxfam, 2022; Dowling, 2021; Rodríguez-Enríquez, 2018M; Fraser, 2012; Esquivel, 2012).

Los derechos se someten a discusión y revisión en contextos de crisis y, en especial, cuando se trata de mujeres y poblaciones históricamente vulneradas (Dowling, 2021; Rodríguez-Enríquez, 2018; Fraser, 2012; Esquivel, 2012). En estos escenarios entran en juego las relaciones de poder entre quienes toman decisiones y las personas sujetas de derechos (Jiménez-Montero, 2020; Esquivel, 2012).

Al analizar la dinámica de avances y retrocesos en materia laboral, se distinguen revisiones desde lugares hegemónicos y conservadores, dadas las condiciones cambiantes del mercado, y debido a la propensión por la explotación laboral internalizada en la cultura organizacional de las empresas e instituciones que juegan algún rol en el mundo del trabajo.

Como muestra de las posturas conservadoras, en febrero de 2024 la Sala IV rechazó tres recursos de inconstitucionalidad contra el decreto de “Dispensación de los anticonceptivos orales de emergencia” (Poder Ejecutivo, 2019) en una votación de cuatro a tres (Chacón, 2024), dando cuentas de la fragilidad de esta garantía que le permite a las personas con capacidad gestante<sup>21</sup> el acceso a la anticoncepción de emergencia con el objetivo de evitar un embarazo no deseado.

Asimismo, se han anunciado planes para retroceder la conquista de la norma que regula el Aborto Impune cuando la vida de la persona con

21 “Toda persona que biológicamente posea la capacidad de concebir, independientemente de su identidad genérica o el sexo que la identifique” (Movimiento Aborto Legal Costa Rica, 2021).





capacidad de gestar corre peligro<sup>22</sup> (Arroyo, 2022). Este derecho ha sido ley desde 1970 en el Código Penal de Costa Rica, pero por circunstancias relacionadas con los niveles de misoginia política, la intromisión de estas ideologías, y de las iglesias, en los sistemas de justicia y de salud, no se pudo aplicar hasta la publicación del decreto N° 42113-S en 2019.

En cuanto a las necesidades y dinámicas laborales cambiantes, la jornada laboral de 8-9 horas no es una conquista absoluta y suficiente. Debido al aumento progresivo del costo de la vida y los cambios tecnológicos tendientes a la automatización de ciertas labores, las personas han requerido asumir horas extra, varios empleos, cambiar de profesión, entre otros arreglos para obtener un ingreso que les permita sostener sus vidas, y la de sus familias (Jiménez-Montero y Sánchez-Arias, 2024; Fernández, 2021; Cepal y OIT, 2020; Jiménez-Montero, 2020; Rodríguez-Enríquez, 2018).

Especialmente las mujeres que deben asumir responsabilidades de maternidad enfrentan sesgos al acceder a oportunidades de formación profesional, actualización, especialización, y participación en el mercado laboral (Fernández, 2021; Jiménez-Montero, 2020; Afridi *et al.*, 2019). En Costa Rica, para 2023:

De las mujeres en edad de trabajar, un 73% son madres; pero se insertan menos al mercado laboral (38,8%) que las mujeres sin hijos (45,2%). (...) Son más comunes las ocupaciones no calificadas, las jornadas de menos de 40 horas y los empleos informales, que entre las mujeres sin hijos e hijas. (...) Tienen trabajos que les permiten conciliar con su vida familiar (más flexibilidad, pero con menos derechos laborales) (Morales, 2024).

Por otro lado, mientras los estudios científicos y la experiencia demuestran la pertinencia y ventajas socio-económicas de reducir las horas de trabajo e implementar modalidades como el trabajo en remoto o incentivos en desarrollo educativo y el descanso,<sup>23</sup> las empresas tienden a hiper vigilar, o justificar la asistencia a la oficina cuando no es materialmente necesaria, siendo este más un ejercicio de poder que de análisis y proyección de costos sobre la eficiencia y el logro de resultados (McPhail *et al.*, 2023; Fernández, 2021; Jiménez-Montero, 2020; Pencavel, 2015).

Derivado de esta cultura en las empresas y las políticas de flexibilización que han impulsado los grupos de poder, las condiciones laborales

22 Producto de los recursos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para los casos de Ana y Aurora, y de las acciones desarrolladas por el movimiento de mujeres en el país (Arroyo, 2022).

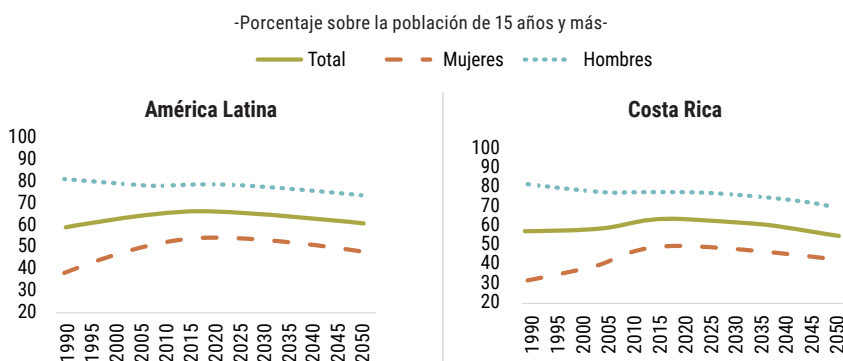
23 Con miras hacia el mejoramiento de la productividad, la motivación y las competencias de las personas trabajadoras.



han ido en detrimento durante la última década, lo cual se ha visto agravado por el Covid-19. Esta tendencia se refleja en indicadores como las tasas de participación laboral, especialmente en las mujeres y las personas jóvenes (OIT, 2024; Meneses et al., 2023; Cepal y OIT, 2020).

Al respecto, para 2050 se proyectan aumentos generalizados en la inactividad laboral, y el sostenimiento de las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** América Latina y Costa Rica. Estimaciones de la tasa de participación en la actividad económica entre 1990 y 2050, según sexo



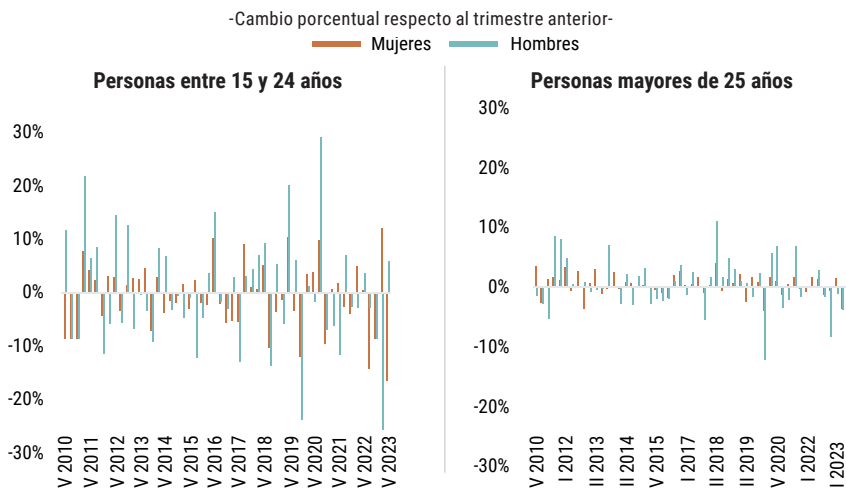
FUENTE: elaboración propia a partir de Cepal (2024).

Según la Encuesta Continua de Empleo (ECE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), entre los IV trimestres de 2022 y 2023 la tasa de participación laboral de las mujeres en Costa Rica cayó 8 puntos porcentuales (p.p.) y la de personas jóvenes 9 p.p., situándose en 41% la participación laboral en mujeres, con 29% en mujeres jóvenes (15 a 24 años) y 43% mujeres adultas (25 años y más) (INEC, 2024).

Aunque el crecimiento en la participación laboral oscila con más violencia para el caso de personas entre 15 y 24 años, en ambas gráficas del Gráfico 2 se observa mayor inestabilidad para las mujeres. En el primer caso las diferencias son entre 10 y 30 p.p., en el segundo de 10 p.p.

En general, los mayores impactos percibidos por las mujeres ante cambios estructurales y políticos se intensifican con la omisión de las variables de género en el diseño de políticas públicas o la persistencia de sesgos ideológicos en dichos procesos (Jiménez-Montero, 2020).

**Gráfico 2.** Costa Rica. Crecimiento<sup>24</sup> trimestral de la fuerza de trabajo de hombres y mujeres entre 2010-2023 para población joven y adulta



FUENTE: elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2023).

Recientemente Costa Rica elaboró una Política Nacional de Cuidados para “integrar, ampliar y coordinar la nueva oferta de servicios sociales” relacionados con el cuidado de personas adultas en situación de dependencia (IMAS, 2021). Entre sus consideraciones más importantes se encuentra el reconocimiento y la promoción de las personas cuidadoras.

No obstante, este instrumento arrastra sesgos en la comprensión de la injusta organización de los cuidados y su dinámica global, y el tratamiento de problemas como la inactividad laboral de las mujeres. El análisis para explicar la crisis de los cuidados y la necesidad de la política parte del siguiente argumento:

El aumento en la esperanza de vida, los índices de fertilidad en descenso, cambios socioculturales, hogares más pequeños, tasas de dependencia etaria más elevadas y la inserción masiva de mujeres en el mercado laboral. La cultura ha cambiado a favor de la equidad de género (IMAS, 2021: 39).

Si bien cambios en la estructura demográfica generan necesidades de cuidados, resulta paradójico vincular la inserción de las mujeres al mercado laboral, o su decisión de no maternar (menores índices de fertilidad y familias más pequeñas), con una mayor necesidad de cuidados

24 El crecimiento se calcula como la diferencia entre el dato más reciente y el anterior en relación con el anterior, lo cual expresa el cambio en términos del primer dato.



dado que, como también se señala en la política, este trabajo sigue reca- yendo sobre las mujeres.

Luego, no es que las mujeres dejen de cuidar, sino que el sistema pre- siona y demanda más responsabilidades sobre ellas (Esquivel, 2012). Y, como se ha mostrado, las tasas de participación femenina a nivel global, y en Costa Rica, están sufriendo caídas significativas.

Por otro lado, es peligroso aseverar que el tamaño de las familias, las tasas de fertilidad y una cultura en favor de la equidad de género tienen algún impacto sobre una mayor demanda de cuidados, especialmente en un contexto donde las ideas conservadoras y las posturas misóginas, como las que dieron lugar a que los marginalistas<sup>25</sup> plantearan que el salario de las mujeres debía ser menor al de los hombres, influyen en los puestos de toma de decisión en favor de la negación de derechos sexuales y reproductivos.

La crisis de los cuidados no se explica con el juego de oferta y de- manda, sino luego de comprender que la estructura familista, donde los cuidados tienden a ser gratuitos y feminizados, no es sostenible (Rodríguez-Enríquez, 2018), lo que implica la demanda de esfuerzos fiscales y la distribución de responsabilidades de cuidados para todos los sectores que componen la sociedad, incluyendo al Estado y las empresas (Jimenez-Montero y Sánchez-Arias, 2024).

Otro error común, es la idea de que las mejores condiciones del cuida- do en Europa devienen del desarrollo innovador de políticas públicas an- tes que en la dinámica entre los sectores de mayor y menor desarrollo re- lativo, por lo que países como Costa Rica deberían seguir esos esquemas:

Cuando los países europeos se enfrentaron a escenarios similares al que enfren- ta hoy Costa Rica, lo hicieron a través de sistemas de cuidados prolongados de- bido a que: “El envejecimiento progresivo de la población europea y la creciente incorporación de las mujeres al empleo regulado ha incrementado la presión so- bre los servicios sociales destinados a adultos mayores” (Ibarrarán et al., 2016: 28; IMAS, 2021: 38).

Indudablemente existen lecciones aprendidas alrededor del mun- do que deben considerarse en el diseño de políticas públicas. Esto sin idealizar regiones que cuentan con diferentes condiciones, procesos

25 La expresión “marginalismo” también remite a la degradación del trabajo femenino emprendida por la escuela marginalista, en políticas que, como se vio, profundizaron la condición de descrédito del trabajo femenino. Esta degradación ideológica significó el paso de una importancia relativa, pero incipiente, de las mujeres como sujetos económicos, a la negación absoluta por la economía neoclásica (Jiménez-Montero, 2020: 22).





históricos, beneficios económicos producto de las ventajas relativas a la colonización, por ejemplo, o al hecho de ser el epicentro del desarrollo capitalista (Hybrys, 2022; Dowling, 2021; Hochschild, 2001).

Hochschild (2001) profundizó sobre la participación de los cuidados en las cadenas globales de valor, y explicó los procesos de transferencias de valor y afecto que ocurren cuando las mujeres de países de menor desarrollo relativo migran a regiones desarrolladas a cuidar a cambio de un mejor ingreso comparado al que pueden acceder en sus lugares de origen, generando como consecuencia una mejora del bienestar en países de mayores ingresos y la desmejora en regiones como Latinoamérica.

Si los países europeos tienen mejores condiciones del cuidado, no es porque cuentan con políticas más innovadoras, sino porque tienen más recursos para costearlos. A continuación, se abordan algunos ejemplos para ilustrar la situación de los cuidados en Europa.

#### *La apología sobre los “goces de Europa” y sus políticas de cuidados*

En su libro *La Crisis de los cuidados ¿Qué la causó y cómo la podemos detener?* Emma Dowling (2021) abordó el estado de la crisis de los cuidados en Europa, especialmente en Reino Unido, y su relación con el desarrollo progresivo de políticas de privatización que han conducido a la desmejora crítica de los sistemas de salud y seguridad social. Ante la ausencia del Estado y las empresas como responsables de las tareas de cuidado se colapsan otros mecanismos e instituciones, como los sistemas de justicia o los hospitales, los cuales terminan asumiendo costos de la desatención a poblaciones enteras.

Las personas adultas mayores, por ejemplo, terminan ensanchando los números de hospitalizaciones debido a accidentes que pudieron prevenirse con una atención adecuada en casa (Dowling, 2021). Dowling critica, además, el subsecuente proceso judicial para separar a una madre con discapacidad de sus hijas e hijos debido a que nunca contó con las herramientas necesarias para cuidar de manera adecuada o recibir, ella misma, los cuidados que requería.

Situaciones como estas no son ajenas a la realidad costarricense o las preocupaciones de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el sistema judicial, de salud, pensiones, etc. (2019). A nivel mundial, los costos que el Estado y las empresas creen que se ahorran relegando los cuidados al hogar y las mujeres, terminan impactando toda la dinámica social y económica (Rodríguez-Enríquez, 2018; Esquivel, 2012).



Asimismo, Chau *et al.* identificaron diversidad en sistemas de cuidados en 12 países, donde la mayoría no fueron pensados con la intención explícita de mejorar la inserción de las mujeres en el mercado laboral (2017). Encontraron que no existía una relación positiva entre medidas como las licencias de maternidad y los servicios de cuidados con una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo en países como Dinamarca, Noruega, Suecia (2017).

De modo más reciente, el caso de la política irlandesa que, el 8 de marzo de 2024, sometió a referéndum dos cambios relativos a la familia y las responsabilidades del cuidado.<sup>26</sup> La Tabla 1 muestra una traducción comparativa del cambio propuesto sobre la familia:

**Tabla 1.** Irlanda. Propuesta de reforma constitucional a los artículos 41.1.1 y 41.3.1 relativos a la familia, 2024

Antes del referéndum	Propuesta de cambio
<b>Artículo 41.1.1</b>	<b>Artículo 41.1.1</b>
El Estado reconoce la Familia como la unidad natural, primaria y fundamental de la sociedad y como la institución moral poseedora de derechos inalienables e imprescindibles que antecede y supera a toda ley.	El Estado reconoce la Familia, ya sea que esté fundada en el matrimonio o en cualquier otra relación duradera, como la unidad natural, primaria y fundamental de la sociedad y como la institución moral poseedora de derechos inalienables e imprescindibles que antecede y supera a toda ley.
<b>Artículo 41.3.1</b>	<b>Artículo 41.3.1</b>
El Estado se compromete a resguardar con especial énfasis la institución del matrimonio, en la cual se fundamenta la familia, y protegerlo de cualquier ataque.	El Estado se compromete a resguardar con especial énfasis la institución del matrimonio y protegerlo de cualquier ataque.

**FUENTE:** elaboración propia a partir de Referendums on Family and Care (Government of Ireland, 2024).

En primera instancia, la Comisión Electoral aclaró que ya se reconoce el matrimonio como la unión de dos personas sin distinguir del sexo. En ese sentido, la intención del cambio fue ampliar el concepto de familia para garantizar que se reconozcan otros tipos de vínculos, filiales y no filiales, que no se basan en el arreglo marital.

<sup>26</sup> Esta reforma fue rechazada de manera abrumadora por la mayoría de las personas votantes en medio de un sesgo en la comunicación del Gobierno y el disgusto generalizado de la población hacia situaciones que se perciben como desatendidas, tal es el caso de la crisis habitacional (Carroll, 2024).

Por otra parte, la propuesta de reforma sobre los cuidados se expone en la Tabla 2:

**Tabla 2.** Irlanda. Propuesta de reforma constitucional a los artículos 41.2.1 y 41.2.2 relativos a las responsabilidades del cuidado, 2024.

Antes del referéndum	Propuesta de cambio
<p data-bbox="400 545 546 570"><b>Artículo 41.2.1</b></p> <p data-bbox="258 596 683 709">En particular, el Estado reconoce que, con su vida dentro del hogar, la mujer proporciona al Estado un soporte sin el cual no se puede alcanzar el bien común.</p>	<p data-bbox="842 545 964 570"><b>Artículo 42B</b></p> <p data-bbox="748 649 1070 902">El Estado reconoce que la provisión del cuidado, brindado entre miembros de la familia debido a los vínculos que existen entre ellos, proporciona a la Sociedad un soporte sin el cual no se puede alcanzar el bien común, por lo que se empeñará [El Estado] en apoyar dicha provisión.</p>
<p data-bbox="400 742 546 767"><b>Artículo 41.2.2</b></p> <p data-bbox="246 789 705 926">El Estado deberá, por tanto, empeñarse para asegurar que las madres no se vean en la obligación de insertarse en la fuerza laboral, debido a necesidades económicas, para ser negligentes con sus responsabilidades del hogar.</p>	

**FUENTE:** elaboración propia a partir de Referendums on Family and Care (Government of Ireland, 2024).

La intención de esta propuesta fue reconocer el papel de las labores de cuidados y la pertinencia de que el Estado las apoye, así como omitir la indicación de que estas labores son responsabilidad de las mujeres que se están descuidando con su inserción laboral.

Es claro que la redacción propuesta, para ambos casos era preferible. Es deseable que exista un reconocimiento de vínculos diferentes al matrimonio y la estructura tradicional de familia, así como la superación de la idea que las mujeres “son negligentes” (*neglect*) con las labores de cuidados como consecuencia de su participación en el mercado de trabajo.

Sin embargo, este cambio solo maquillaría el persistente problema de la familización y feminización de los cuidados. Con la propuesta, la familia sigue ostentando el poder histórico que se la sitúa sobre las normas y las leyes. Se sigue asumiendo la familia como núcleo de la sociedad en lugar de las personas que la componen. Lo cual es peligroso, dado que en el hogar se aglutinan y reproducen formas estructurales de violencia y explotación (Hybrys, 2022).



Mientras tanto, el problema con la reforma relativa a los cuidados es que la familia y el hogar siguen siendo el epicentro de estas labores y, a pesar de que el Estado daría soporte a esta provisión, no se reconoce la responsabilidad del Estado y la sociedad (incluyendo las empresas) con estas tareas indispensables para el funcionamiento de la vida.

En síntesis, el cambio es una mejora de redacción para describir con mayor precisión las nuevas dinámicas familiares y la participación que han ganado las mujeres en el mercado, pero no garantiza cambios estructurales para la mejora de sus condiciones laborales, especialmente de las migrantes.

Todas estas experiencias retratan una incomprensión ideológica y económica, no solo por parte de las instituciones hacedoras de políticas, sino de la población en general sobre las condiciones de las mujeres en el mundo. Pareciera que el trabajo de estas sigue siendo un recurso por controlar y explotar.

### **La estructura familista de cuidados: encierro descrédito y explotación**

La categoría “encierro” es heredera de las metáforas arquitectónicas que devienen de la separación entre lo público y lo privado y sus implicaciones materiales para la vida de las mujeres. Así, en 1949 Simone de Beauvoir describió lo que enfrenta una niña al darse cuenta de que, a lo largo de su vida, se le trataría distinto que a sus pares masculinos:

La esfera a la cual pertenece está cerrada por todas partes, limitada, dominada por el universo masculino: por alto que se ice, por lejos que se aventure, siempre habrá un techo sobre su cabeza y unas paredes que le impedirán el paso (De Beauvoir, 2013).

De manera similar en 1988, Evelyne Sullerot, utilizó categorías como “dentro-inferior” y “fuera-superior” para describir las manifestaciones materiales y simbólicas de la división sexual del trabajo al separar espacios entre hombres y mujeres, con la implicación de adjudicar, a la vez, tareas y retribuciones jerarquizadas.

Más adelante, y con la creciente inserción laboral de mujeres en las corporaciones anglosajonas de finales del siglo XX, el feminismo estadounidense acuñó las metáforas arquitectónicas a raíz de discusiones y reflexiones de las mujeres que encontraron limitantes en su desarrollo profesional.

Entre ellas el “techo de cristal”, concepto utilizado por primera vez en 1978 por Marilyn Loden (2008). Esta categoría empezó a usarse en la





década de 1980 en diversos medios para describir la brecha de liderazgo entre hombres y mujeres en los niveles superiores de organización laboral (Daniels, 2013). El “suelo pegajoso”, por otro lado, fue propuesto por Catherine White Berheide en 1992, como un contrapunto a la teoría del techo de cristal, e indica limitantes que sufren las mujeres en el nivel más bajo de las escalas de puestos (Daniels, 2013).

Según Alma Espino “se denomina ‘techo de cristal’ a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar, que les impide seguir avanzando” (Esquivel, 2012: 235), esta invisibilidad se asocia al hecho de que dichas restricciones no están dictadas por leyes u otras políticas de manera explícita, sino que constituyen el resultado de prácticas y normas sociales difíciles de detectar. El “suelo pegajoso”, en cambio, “alude a las fuerzas que suelen mantener a las mujeres atrapadas en la base de la pirámide económica debido a la sobre carga de trabajo doméstico y de cuidados” (Esquivel, 2012: 235).

En esa línea, el encierro es la expresión de los límites a los que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Esta condición se manifiesta dada la repartición de tareas según género, la estructura familista de cuidados, y el beneficio ajeno de este ordenamiento.

En cuanto a la repartición de tareas, basta con observar los sectores que emplean fuerza de trabajo de mujeres y hombres, así como los usos del tiempo de estas personas. El Gráfico 3 muestra los porcentajes de población ocupada por sexo para diferentes sectores de la economía entre 2000 y 2022 en América Latina.

La columna A muestra áreas de alta participación relativa de los hombres, la B sectores donde se concentran las mujeres, y la C actividades con un peso relativo de participación similar entre hombres y mujeres.

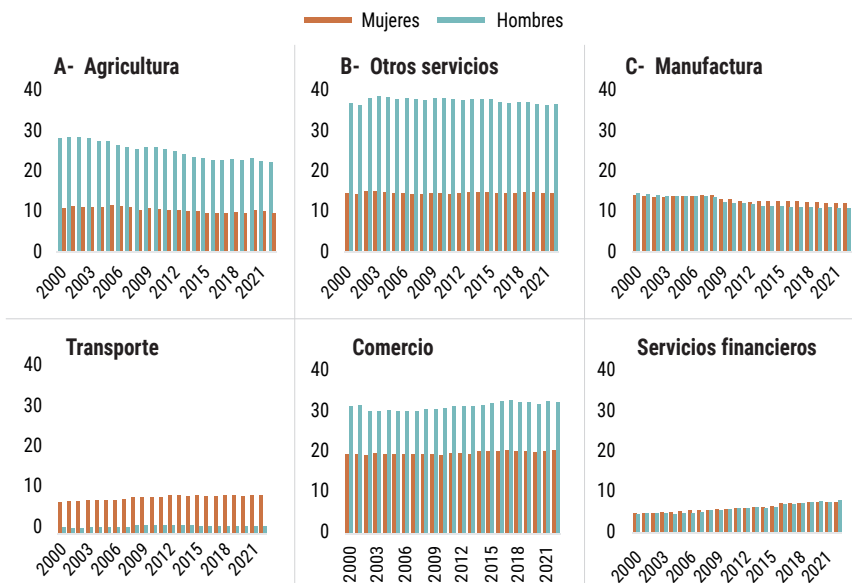
Aunque la economía feminista ha dado cuentas de transformaciones coyunturales o de largo plazo en este tipo de composición<sup>27</sup>, la sostenibilidad en la participación de hombres y mujeres a lo largo de 22 años para cada una de estas actividades implica un comportamiento estructural y sexualmente diferenciado entre tipos de ocupación.

27 Ante escenarios de crisis, guerras, cambios tecnológicos o pérdida del valor y del mérito que se le otorga a una actividad, suelen ocurrir fenómenos como la sustitución de mano de obra masculina por femenina o la feminización de las condiciones laborales (Jiménez-Montero, 2020; Afridi et al., 2019; Esquivel, 2012; Sullerot, 1988)



**Gráfico 3.** América Latina: Estructura de la población ocupada según sector de actividad económica y sexo, 2000-2022 actividad económica durante el IV trimestre, 2010-2023

—Porcentaje de la población ocupada—



FUENTE: elaboración propia a partir de Cepal (2024).

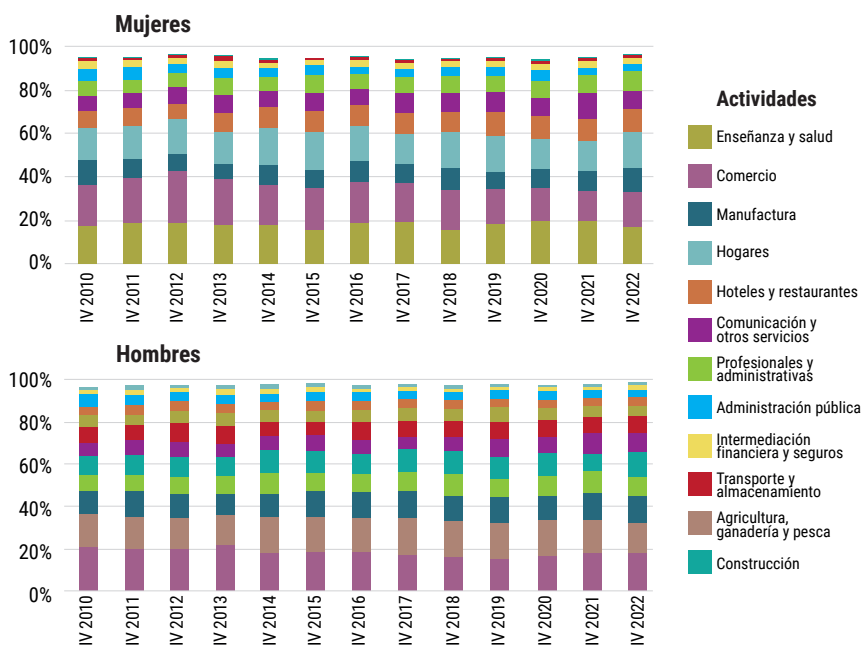
Esta dinámica es similar para el caso de Costa Rica, donde existen pocas variaciones entre los IV trimestres de 2010 a 2023, como se observa en el Gráfico 4. Estas actividades se ordenan de manera ascendente para el IV trimestre de 2023.

El 60% de los hombres ocupados se concentran en comercio, manufactura, agricultura, actividades profesionales y administrativas, y construcción. Siendo la construcción y la agricultura las ramas de ocupación con mayor participación masculina. Por otro lado, alrededor del 60% de las mujeres tiende a ocuparse en actividades como enseñanza y salud, comercio, manufactura y hogares como empleadores.

Enseñanza y salud y hogares como empleadores constituyen sectores ampliamente feminizados e incluyen tareas como cuidar, sanar, limpiar, educar para el beneficio de otras personas. Al respecto, resulta especialmente alarmante que el ingreso más bajo a nivel total sea el de hogares como empleadores, cuyo promedio para 2023 fue cercano a los 184 000 colones mensuales.

**Gráfico 4.** Costa Rica: Distribución de la población ocupada de mujeres y hombres según actividad económica durante el IV trimestre, 2010-2023

—Porcentaje del total de la población ocupada en las ramas de actividad—<sup>28</sup>



**FUENTE:** elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2023).

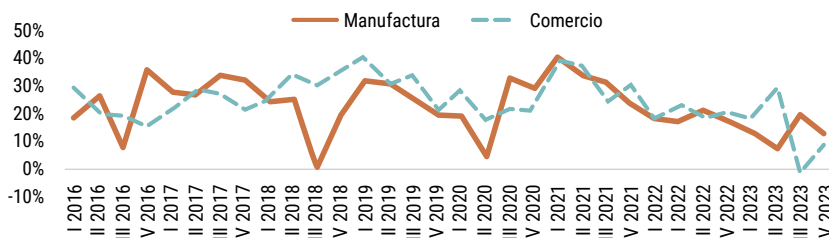
Las mujeres representan el 35% de las trabajadoras de manufactura y el 37% en el comercio. No obstante, tomando en cuenta la similitud proporcional, es posible visualizar en estas actividades, las dimensiones de la brecha de género en los ingresos principales como se muestra en el Gráfico 5.

Los hombres siguen teniendo promedios de ingreso mayores que las mujeres y estas diferencias oscilan considerablemente de manera inter-trimestral. Lo cual sugiere inestabilidad estacional, ya sea por el desarrollo de horas extra en ciertas temporadas o los flujos de entrada y salida de personas trabajadoras (marginalismo).

28 Se excluye la categoría "otros" del sector secundario, por lo que la suma de las actividades es menor a 100%.

**Gráfico 5.** Costa Rica. Brechas<sup>29</sup> trimestrales de género del ingreso mensual en la manufactura y el comercio como empleo principal, 2016-2023

—Porcentaje de la renta masculina que dejan de percibir las mujeres en la misma rama de actividad—



FUENTE: elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2023).

El mercado laboral no solo está marcado por la repartición de tareas según sexo, sino que ello tiene implicaciones en el tiempo e ingreso al que acceden las mujeres por los oficios remunerados, dando lugar a la lógica de encadenamiento entre las categorías “encierro”, “descrédito” y “explotación”.

El descrédito es la situación de “no reconocimiento de esos trabajos mediante los honores, los salarios, los títulos que, durante los mismos períodos históricos, recompensan unas tareas masculinas que no eran más útiles a la vida humana o social” (Sullerot, 1988: 27), y refleja un sesgo patriarcal en la racionalidad económica con impactos en las políticas públicas y en la percepción del lugar social que ocupan las mujeres, en cuánto ofrecen las empresas a cambio de su trabajo, si son contratadas o no, y si son consideradas para mejores puestos y opciones de crecimiento profesional (Jiménez-Montero, 2020).

Hasta hace poco, la economía marginalista planteaba que el salario de las mujeres era complementario al de los hombres y fomentó políticas para desalentar la participación de las mujeres en el mercado laboral (Flórez-Estrada, 2007).

A partir de la influencia de los desarrollos teóricos de Alfred Marshall y los marginalistas, el trabajo familiar doméstico quedó fuera del campo de las actividades económicas; “lo remunerado” fue asociado con “lo productivo” y “lo no-remunerado” con “lo no-productivo” (Esquivel, 2012: 192).

29 Las brechas se calculan como la diferencia entre el ingreso de las mujeres y de los hombres y se divide entre el de los hombres para señalar qué proporción de la renta masculina están dejando de percibir las mujeres por el mismo trabajo.



Como un ejemplo más cercano el INEC (2023), en el reporte de resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), planteó que el trabajo doméstico no remunerado (TDNR), siendo productivo no es económico. Mientras el Banco Central de Costa Rica (BCCR), reconoce que las actividades de TDNR “son productivas en sentido económico y por lo tanto forman parte de la frontera general de producción” (2019).

Además, a pesar de que son mujeres las que gestionan y accionan los cuidados en las familias no son siquiera reconocidas como las jefas del hogar cuando se pregunta a las personas informantes sobre quién ostenta este título en la familia (Jiménez-Montero, 2020): “Del total de mujeres, el 34,5% son jefas de hogar, mientras que, del total de hombres cerca de la mitad poseen esta característica” (INEC, 2023: 45).<sup>30</sup>

En muchos sentidos este sesgo es resultado de la separación entre lo productivo y lo reproductivo, de la confusión entre lo que es trabajo y lo que no, lo económico y lo no económico, cuando la única diferencia concreta es que existen, en las economías, trabajo pago y trabajo gratuito, ambos con la capacidad de crear y transferir valor y absolutamente esenciales para la vida y la acumulación capitalista (Hybrys, 2022; Jiménez-Montero, 2020; Cookson, 2018).

El trabajo de cuidados es “trabajo” porque cuidar requiere gastos de tiempo y energía. Incluye actividades que implican contacto físico directo y conexión emocional, como alimentar, bañar, consolar, animar, enseñar y acompañar a las personas en las visitas a la atención médica (Cookson, 2018: 24).

Mientras estas labores siguen sistemáticamente asociadas a las mujeres y a lo femenino como una función y no una elección, el TDNR es expresión solapada de esclavitud contemporánea e intensificación de la “explotación” contra las mujeres. El tiempo de trabajo dedicado y el beneficio obtenido por terceras personas, son las evidencias que sostienen esta afirmación.

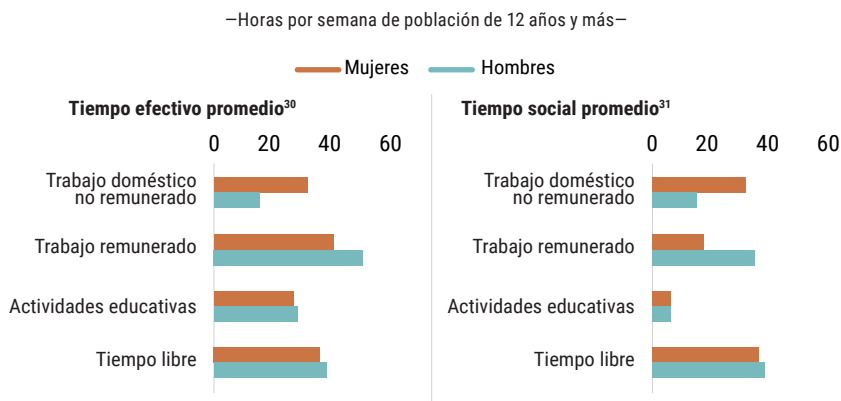
De manera agregada, las mujeres en Costa Rica trabajan 72,8 horas efectivas promedio a la semana, mientras el promedio para los hombres es de 66,6 horas semanales (INEC, 2023). La distribución de estas actividades puede apreciarse en el Gráfico 6. donde se muestra las horas se-

30 Aquí, es importante destacar que el INEC cuenta con la siguiente definición de jefatura del hogar en el manual para personas encuestadoras del Censo 2011: “Jefa o jefe: Es la persona considerada como tal por las demás personas del hogar, o la que aporte la mayor parte de los recursos económicos del hogar, o en última instancia, la de mayor edad” (INEC, 2010: 138), sometiendo primero a criterio de la informante la elección y ofreciendo la opción de aplicar un criterio económico o por edad. En ese sentido, la consideración anterior es en parte resultado de la cultura patriarcal intrínseca en las familias y, en parte, un sesgo de la institución.



manuales de trabajo efectivas (de quienes realizaron la actividad) y sociales (de toda la población encuestada), dedicadas al trabajo, educación y tiempo libre de personas mayores de 12 años.

**Gráfico 6.** Costa Rica. Tiempo efectivo promedio y tiempo social promedio dedicado a actividades según sexo, 2023.



FUENTE: elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (INEC, 2023).

Se destaca el peso del TDNR en la distribución del tiempo de las mujeres (32 horas) frente al de los hombres (15 horas). En cambio, se observa una mayor dedicación de los hombres, en el trabajo pago. Una mayor distancia en las horas de trabajo remunerado de los promedios sociales son producto, como ya se ha mencionado, de un sesgo alarmante en la participación de las mujeres en el mercado.

Esta exclusión responde a la lógica de las estructuras familistas que feminizan la responsabilidad de cuidar. No obstante, este ordenamiento está lejos de ser un mal necesario. Constituye un privilegio de quienes escapan a esa obligación, dado que, en términos poblacionales la injusta organización del cuidado no es sostenible y ha liderado la Crisis Global de Cuidados (Dowling, 2021; Rodríguez-Enríquez, 2018).

Al analizar el contexto demográfico y sus impactos esperados en los sistemas de salud, pensiones, y abastecimiento de fuerza de trabajo en general, se tienden a utilizar conceptos como la tasa de dependencia de-

31 Tiempo efectivo promedio: promedio de horas dedicadas a la semana por parte de las personas de 12 años y más que indicaron haber realizado la actividad.

32 Tiempo social promedio: promedio de horas dedicadas a la semana por parte de toda la población del país de 12 años y más a determinada actividad.

mográfica (DD) y la tasa de dependencia económica (DE). La primera está dada por la relación entre las personas que, por edad, requerirían algún nivel alto de cuidados y quienes, también por edad, estarían capacitadas para brindarlos; la segunda se refiere a la capacidad que tiene la población dentro de la fuerza laboral (FT) de sostener económicamente a las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo (FFT).

No obstante, como se ha visto, el problema de los cuidados no pasa por un tema de edad tanto como de género. Haciendo un ejercicio de estimación comparativo que permita tener alguna idea de la situación de dependencia demográfica, se asumen las siguientes versiones de la fórmula calculadas con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares para 2023 (INEC):

**Figura 1:** Fórmulas de dependencia demográfica, 2023.

$$DD = \frac{\text{Personas de 0 a 15 años y mayores de 65 años}}{\text{Personas entre los 15 y los 65 años}} = 0,47$$

$$DFC^* = \frac{\text{Personas de 0 a 15 años y mayores de 65 años}}{\text{Mujeres entre los 15 y los 65 años}} = 0,89$$

$$DE = \frac{\text{Personas 0-14 años y mayores de 15 FFT}}{\text{Personas entre los 15 y más dentro de la FT}} = 1,27$$

\*Dependencia por feminización del cuidado

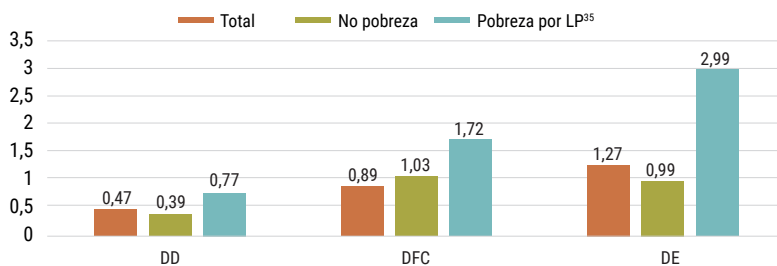
**Fuente:** elaborada a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (INEC, 2023).

Conforme la tasa se aproxima a uno se asume que existe una persona cuidadora o proveedora frente a una persona en situación de dependencia y, cuanto mayor es la tasa, más personas dependen de otras para solventar sus necesidades.

Las relaciones de dependencia se agravan para quienes se enfrentan a la pobreza (Gráfico 7). Especialmente en cuanto a la responsabilidad de proveer recursos monetarios a los hogares donde, por cada persona en la FT existen 3 FFT. Luego, existe una relación entre el acceso a la participación laboral y la pobreza que enciende todas las alarmas ante la retirada de las mujeres del mercado laboral.

**Gráfico 7.** Costa Rica. Tasa de dependencia demográfica,<sup>33</sup> de feminización de los cuidados<sup>34</sup> y de dependencia económica<sup>35</sup> para 2023 según nivel de pobreza.

–Relación por cada persona en situación de dependencia demográfica–



**FUENTE:** elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Hogares (INEC, 2023).

Por otro lado, el caso de la dependencia demográfica no pareciera aún especialmente crítico si la distribución de cuidados ocurriera por edad. Sin embargo, dada la feminización de estas labores, tanto los hogares pobres como los no pobres han alcanzado y superado la relación de “une a una”. Con las tendencias de cambio demográfico el escenario se proyecta insostenible con relaciones de dependencia demográfica de 5,7 para 2050 (CGR, 2019).

Esta repartición injusta de las responsabilidades a lo largo del tiempo deviene de una carga histórica muy pesada. Finalmente, el hogar es donde ocurre la reproducción y la intimidad, la sexualidad consentida y no consentida, es donde se resguarda y oculta lo que no se comparte con el resto de la sociedad, es donde se trabaja gratis (Hybrys, 2022). El hogar es, en otras palabras, el núcleo de las estructuras familistas de cuidados.

El cuidado en América Latina está organizado de forma familista: es gratis o mal pagado, bajo arreglos sociales que contribuyen con la persistencia del empleo informal y precarizado de las mujeres, las niñas y las adolescentes, así como su exclusión de la FT (Jimenez-Montero y Sánchez-Arias, 2024; Rodríguez-Enríquez, 2018; Esquivel, 2012). Pese a

33 Cantidad de personas de 0 a 14 años y de 65 años y más, por cada persona de 15 años a 64 años de edad.

34 Relación entre la cantidad total de personas de 0 a 14 años y de 65 años y más, por cada mujer de 15 años a 64 años de edad.

35 Personas de 0 a 14 años y de 15 años y más fuera de la fuerza de trabajo, por cada persona de 15 años y más en la fuerza de trabajo.

36 Se consideran las personas que se encuentran bajo la línea de pobreza (LP), es decir, que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.



que este ordenamiento es insostenible, subsisten esfuerzos históricos e ideológicos por perpetuarlo.

Según el artículo 51 de la Constitución Política de Costa Rica la familia es “un elemento natural y fundamento de la sociedad”. Así como en el resto del mundo, esta naturalización resguarda un privilegio de pocos.

Es ventajoso para la clase capitalista en su conjunto tener un segmento de la población presionado para donar este esfuerzo reproductivo no compensado para que la fuerza de trabajo siga siendo barata. La familia heteronormativa es una placa Petri privada que produce futuros trabajadores y cuida a los ancianos sin compensación alguna. (...) la familia heteronormativa y cisnormativa racionaliza la producción de niños, mientras que la ideología del amor y el deber asegura una población dispuesta a donar cuidados sin recibir nada a cambio. Del mismo modo, en el mercado laboral, la división del trabajo en función del género en las fábricas, los comercios y las escuelas que producen beneficios racionaliza la producción de mercancías y de plusvalía (Lewis, 2022: 19).

Las instituciones perpetúan el encierro del hogar y la familia cuando, al naturalizar la pertenencia de las individuos a este lugar, se normaliza la falta de autonomía, la libertad de decidir, de moverse por el mundo. Cada que la respuesta a no poder realizar un deseo o alcanzar una meta sea el hogar, cada que la justificación a la violencia sea estar o no en el hogar, se puede afirmar que este espacio es un encierro donde se desacredita y explota a las mujeres en función de otros.

### **Conclusiones: un llamado a la abolición de la familia**

En términos generales la distribución desigual de los recursos y las oportunidades han sido una parte estructural y funcional de las economías capitalistas, garantizando ventajas para quienes logran escapar de las condiciones de marginalismo, exclusión, descrédito, encierro y explotación. Sin embargo, esta no tiene por qué ser la situación óptima para el trabajo, la producción y el desarrollo humano, por el contrario, esta forma de organización se ha demostrado obsoleta, tendiente al conflicto, a las carencias y a las crisis.

El capitalismo necesita familias funcionales, más no requiere familias felices y descansadas. Fundamentar estas divisiones de género en el orden natural sirve para naturalizar el propio capitalismo. La abolición de la familia no es un llamamiento a abolir los lazos entre las personas que se aman. Es la llamada a acabar con la capacidad de la clase capitalista de manipular y sacar provecho cínicamente de nuestra capacidad de reproducirnos, enriquecernos y apoyarnos mutuamente.





te. Es la llamada a acabar con la capacidad de los jefes y los propietarios de controlar cómo nos relacionamos entre nosotros y con nuestros cuerpos (Lewis, 2022: 19).

Identificar cómo la estructura familista de cuidados moldea las condiciones de vida de las personas, el mercado laboral y las dinámicas económicas, sociales y políticas, es un aspecto clave en el estudio sobre el trabajo y la producción en Costa Rica.

El trabajo de las mujeres y, presuntamente, el trabajo de las personas que no encajan o no desean encajar con lo cis-masculino-heteropatriarcal, presentan importantes similitudes a lo largo de momentos históricos y contextos nacionales y regionales, que constituyen denominadores comunes al trabajo de estos grupos históricamente vulnerados.

A pesar de que esta reflexión no aborda con suficiencia el problema del trabajo en los grupos LGBTIQA+, las estructuras familistas son una barrera en común, la cual delimita de manera violenta los márgenes de acción para el desarrollo individual, identitario y económico de las personas.

La revisión constante de los derechos de las mujeres, los datos del mercado laboral que muestran impactos de mayor magnitud y el arrastre de sesgos ideológicos y conceptuales en la elaboración de instrumentos políticos, denotan la persistencia de comportamientos marginalistas y de exclusión política de las mujeres. La concepción de que los cuidados son una función social y natural de las mujeres genera que quienes se benefician del actual ordenamiento de los cuidados deseen perpetuar la desacreditación y explotación del trabajo de las mujeres mediante el sostenimiento de las fronteras simbólicas y materiales del encierro.

Es preciso que se aborde de manera crítica la tendencia a explicar la crisis de los cuidados como derivada del empoderamiento de las mujeres sobre sus cuerpos y sus vidas, de la decisión de no maternar, de los procesos de inserción laboral. La verdadera causa de la crisis de los cuidados y las proyecciones sobre la alarmante insostenibilidad de los sistemas de pensiones, salud y bienestar, es la injusta organización de los cuidados en su estructura familista, el desarrollo desigual entre países, y la falta de responsabilidad por parte del Estado y las empresas, dado que los cuidados son la base e impulso primario de todas y cada una de las cadenas de valor que garantizan las dinámicas de mercado, así como las tasas de ganancia para beneficio privado.

Dicho esto, un lineamiento orientador es que la política debe promoverse desde lo global y regional, considerando las ventajas compara-





tivas que han obtenido los países de mayor desarrollo aprovechando las desventajas que enfrentan las mujeres en regiones como Latinoamérica.

Es urgente iniciar la discusión sobre las formas de dismantelar la relevancia histórica, ideológica y legal, la cual se le ha dado a la familia como unidad fundadora de la sociedad y situar la atención hacia las individualidades que, en su diversidad, la componen, así como los agentes sociales y económicos entre quienes debe repartirse la responsabilidad y el financiamiento del cuidado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Afridi, Farzana, Monisankar Bishnu y Kanika Mahajan. 2019. *What Determines Women's Labor Supply? The Role of Home Productivity and Social Norms*. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA).
- Arroyo, Larissa. "Situación del aborto terapéutico en Costa Rica en el 2023". *Mág. Larissa Arroyo*. 20 de mayo del 2022. <https://larissaarroyo.com/2022/05/20/resumen-sobre-la-situacion-del-aborto-terapeutico-en-costa-rica-en-el-ano-2022/>
- BCCR. 2019. *Cuenta Satélite de Trabajo doméstico no remunerado, Aspectos metodológicos y principales resultados*. San José: División Económica.
- Bucheli, Marcelo. 2006. "Good Dictator, Bad Dictator: United Fruit Company and Economic Nationalism in Central American in the Twentieth Century". Urbana-Champaign: Department of Business Administration University of Illinois. [www.researchgate.net/profile/Marcelo-Bucheli/publication/4811811\\_Good\\_Dictator\\_Bad\\_Dictator\\_United\\_Fruit\\_Company\\_and\\_Economic\\_Nationalism\\_in\\_Central\\_American\\_in\\_the\\_Twentieth\\_Century/links/02bfe511b-b681eb6df00000/Good-Dictator-Bad-Dictator-United](http://www.researchgate.net/profile/Marcelo-Bucheli/publication/4811811_Good_Dictator_Bad_Dictator_United_Fruit_Company_and_Economic_Nationalism_in_Central_American_in_the_Twentieth_Century/links/02bfe511b-b681eb6df00000/Good-Dictator-Bad-Dictator-United)
- Carroll, Rory. "Irish voters overwhelmingly reject proposed changes to constitution". *The Guardian*. 9 de marzo del 2024. [www.theguardian.com/world/2024/mar/09/vote-referendum-modernise-ireland-constitution-women-home](http://www.theguardian.com/world/2024/mar/09/vote-referendum-modernise-ireland-constitution-women-home)
- Cepal. 2024. "Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas". *Cepalstat*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat>
- Cepalstat y OIT. 2020. "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)". *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, núm. 22: 1-59. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45557/S2000307\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45557/S2000307_es.pdf)





- Chacón, Vinicio. “Sala IV rechaza recurso de inconstitucionalidad contra decreto que permitió comercialización de la pastilla del día después”. *Semanario Universidad*. 22 de febrero del 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/sala-iv-rechaza-tres-acciones-de-inconstitucionalidad-contra-decreto-que-permitio-comercializacion-de-la-pastilla-del-dia-despues/>
- Chau, Ruby, Sam Yu, Liam Foster y Maggie Lau. 2017. “Defamilisation Measures and Women’s Labour Force Participation – A Comparative Study of Twelve Countries”. *Journal of International and Comparative Social Policy* 33, núm. 1: 73-86. <https://doi.org/10.1080/21699763.2017.1288157>
- Contraloría General de la República. (CGR). 2019. *Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece*. San José: Publicaciones cgr. <https://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/Contraloria%20cambio%20demografico%202019.pdf>
- Cookson, Tara P. 2018. *Unjust Conditions. Women’s Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. Oakland: University of California. <https://doi.org/10.1525/luminos.49>
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. 2019. “Dispensación de los anticonceptivos orales de emergencia”. Decreto Ejecutivo N° 41722-S. [www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88768&nValor3=116208&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88768&nValor3=116208&strTipM=TC)
- \_\_\_\_\_. 2019. “Norma Técnica para el Procedimiento Médico Vinculado con el artículo 121 del Código Penal (Aborto terapéutico)”. Decreto Ejecutivo N° 42113-S. [www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90270&nValor3=118805&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90270&nValor3=118805&strTipM=TC)
- Daniels, Denise. 2013. “Glass Ceiling”. En *Sociology of Work: An Encyclopedia*, ed. Vicki Smith, 330-331. California: SAGE Publications.
- De Beauvoir, Simone. 2013. *El segundo sexo*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Dowling, Emma. 2021. *The Care Crisis, What Caused It and How Can We End It?* London, New York: Verso.
- Esquivel, Valeria, ed. 2012. *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres. [www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/La-economia-feminista-desde-America-Latina-es.pdf](http://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/La-economia-feminista-desde-America-Latina-es.pdf)
- Fernández, Andrés. 2021. *Retos de la cuarta revolución industrial sobre el mercado laboral costarricense*. San José: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flórez-Estrada, María. 2007. *Economía del género: El valor simbólico y económico de las mujeres* (2a ed.). San José: Editorial UCR.





- Fraser, Nancy. 2012. “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista»”. En *¿Reconocimiento o redistribución? un debate entre marxismo y feminismo*, eds. Judith Butler y Nancy Fraser, 23-66. Madrid: traficantes de sueños.
- Government of Ireland. 2024. “Referendums on Family and Care”. <https://www.electoralcommission.ie/referendum/referendums-on-family-and-care/>
- Guevara, Miguel. “The History and Impact of the United Fruit Company in Costa Rica”. *GrowJungles*. 29 de octubre del 2021. <https://growjungles.com/united-fruit-company-in-costa-rica/#:~:text=The%20United%20Fruit%20Company%20was%20given%20a%20significant%20land%20concession,exhaustion%2C%20and%20higher%20production%20costs.>
- Hochschild, Arlie. “The Nanny Chain”. *The American Prospect*. 19 de diciembre del 2001. <https://prospect.org/features/nanny-chain/>
- Hybrys, Ira, coord. 2022. *Las degeneradas trans acaban con la familia*. España: Kaótica Libros.
- IMAS. 2021. Política Nacional de Cuidados 2021-2031. San José, Costa Rica. [www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031\\_0.pdf](http://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031_0.pdf)
- INEC. 2010. *Manual para Censistas*. Montes de Oca: Área de Censos de Población y Vivienda. [https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/mepoblaccenso2011-03.pdf\\_0\\_2.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/mepoblaccenso2011-03.pdf_0_2.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2023. *Encuesta Nacional de Hogares*. Montes de Oca, Costa Rica. <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-nacional-de-hogares>
- \_\_\_\_\_. 2023. *Encuesta nacional de uso del tiempo: principales resultados*. San José: INEC. [https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-06/reENUT2022\\_0.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/2023-06/reENUT2022_0.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2024. *Encuesta Continua de Empleo. Costa Rica: Población nacional según indicadores generales de la condición de actividad*. San José: INEC. <https://www.inec.cr/empleo>
- Jiménez-Montero, Daniela. 2020. “Transformación de las condiciones laborales de las mujeres ocupadas en el sector manufacturero en Costa Rica para su desarrollo y autonomía económica”. Tesis de grado, Universidad Nacional de Costa Rica. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/21431>
- Jimenez-Montero, Daniela, y Claribel Sánchez-Arias. 2024. “El Régimen de Zonas Francas y la defamilización de los cuidados en Costa Rica”. *Rev. Rupturas* 14, núm. 1: 53-83. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rupturas/article/view/5179/7340>
- Lagarde, Marcela. 2005. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Nacional de México.



- Lewis, Holly. 2022. "Prólogo". En *Las degeneradas trans acaban con la familia*, coord. Ira Hybris, 11-20. España: Kaótica Libros.
- Loden, Marilyn. 2008. "Revisiting the Glass Ceiling". <http://www.loden.com/>: <http://www.loden.com/Site/Site/Articles%20-%20Videos%20-%20Survey/C615CFE8-A70C-4E3A-9F81-8EACB0E087D0.html>
- Lyra, Cármen. 1931. "Bananos y hombres: I Estefanía". *Repertorio Americano*, 320-321. [www.sinabi.go.cr/ver/biblioteca%20digital/articulos/lyra%20carmen/Bananos%20y%20hombres%20I%20Estefania.pdf](http://www.sinabi.go.cr/ver/biblioteca%20digital/articulos/lyra%20carmen/Bananos%20y%20hombres%20I%20Estefania.pdf)
- McPhail, Ruth, Xi Wen Chan, Robyn May y Adrian Wilkinson. 2023. "Post-COVID remote working and its impact on people, productivity, and the planet: an exploratory scoping review". *The International Journal of Human Resource Management* 35, núm. 1: 154-182. doi:10.1080/09585192.2023.2221385
- Meneses, Karla, Natalia Morales y Rafael Segura. 2023. *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023*. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Conare – PEN. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8607/Meneses\\_K\\_Situacion\\_%20mercado\\_laboral\\_CR\\_2022\\_inicios\\_2023\\_IEN\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8607/Meneses_K_Situacion_%20mercado_laboral_CR_2022_inicios_2023_IEN_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Morales, Natalia. "Un año más sin avances en la equidad del trabajo entre mujeres y hombres". *Estado de la Nación*. 7 de marzo del 2024. <https://estadonacion.or.cr/equidad-del-trabajo-entre-mujeres-y-hombres/>
- Movimiento Aborto Legal Costa Rica. 2021. Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Costa Rica. <https://sfo2.digitaloceanspaces.com/elpaiscr/2021/03/Ley-de-interrupcion-voluntaria-del-embarazo..pdf>
- Organización Internacional de Trabajo (OIT). 2024. *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*. Geneva: International Labour Office.
- ONU Mujeres. 2020. *Dimensiones de género en la crisis del COVID-19 en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2020/04/Brief%20Guatemala%20Covid19.pdf>
- Oxfam. 2022. *Discriminación y criminalización de mujeres y jóvenes por el ejercicio de su sexualidad*. Ciudad de Guatemala: Oxfam. [https://issuu.com/nosotrosconectadas/docs/informe\\_de\\_resultados\\_de\\_la\\_investigaci\\_n\\_discrim](https://issuu.com/nosotrosconectadas/docs/informe_de_resultados_de_la_investigaci_n_discrim)
- Pencavel, John. 2015. "The Productivity of Working Hours". *The Economic Journal* 125, núm. 589: 2052-2076. <https://doi.org/10.1111/eoj.12166>
- Rodríguez-Enríquez, Corina. 2018. "Sistemas de cuidado y ODSS: políticas públicas para la sostenibilidad de la vida". <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=571>
- Roll, Eric. 1961. *Historia de las doctrinas económicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.



Sullerot, Evelyne. 1988. *Historia y sociología del trabajo femenino* (3a ed.). Barcelona: Éditions Gronthier.







## Sección III. Algunos casos de actividades productivas y su relación con el trabajo

La tercera y última sección del libro, aborda casos específicos de actividades productivas y su relación con la producción y el mercado laboral, particularmente a través de la empleabilidad. En primer lugar, el octavo capítulo analiza el caso de las plataformas digitales de reparto, cuyo auge se intensificó a partir de la pandemia de Covid-19. Este fenómeno ha profundizado la precarización laboral, al aprovechar marcos legales débiles que permiten operar sin una regulación clara. El texto examina los efectos de esta modalidad para Costa Rica, describe las características de las personas trabajadoras y de las labores que desempeñan, y muestra cómo, a pesar de generar ingresos para ellas y sus familias, dichas actividades se desarrollan en condiciones de informalidad, con las consecuencias negativas que ello conlleva.

El noveno capítulo se centra en el transporte público regulado, uno de los servicios más relevantes de la economía por sus encadenamientos productivos. Se destacan los problemas de gobernanza vinculados con la rectoría y la regulación, identificados como limitaciones para atender las necesidades del sector. Se ofrece un análisis detallado del servicio de transporte remunerado de personas en la modalidad de autobús, señalando sus características principales y proponiendo recomendaciones para su mejora, especialmente en lo que respecta a su vínculo con el mercado laboral y su impacto en el bienestar de la población costarricense.

Finalmente, en el décimo capítulo se presenta el caso de la actividad piñera, cuyo notable crecimiento ha posicionado a Costa Rica como uno de los principales exportadores a nivel mundial. Sin embargo, esta expansión ha generado críticas por sus efectos negativos en los ámbitos laboral, social y ambiental. El capítulo se propone evidenciar dichas condiciones, así como las acciones implementadas en el país para regular la actividad piñera. Resulta fundamental subrayar la necesidad de avanzar en la mejora de las condiciones laborales mediante la promoción de empleos decentes, entendidos como aquellos que garantizan un ingreso justo, seguridad laboral, protección social, posibilidades de desarrollo





personal e integración social, libertad de expresión, organización y participación en la toma de decisiones, así como igualdad de oportunidades para todas las personas.





# **Precariedad y desarrollo en la economía digital: el caso de las personas repartidoras en Costa Rica**

**Jorge Solano Ruiz**  
**Mariela Campos Lizano**  
**María José Herrera Madrigal**

## **Introducción**

Desde la entrada de las plataformas digitales de reparto a Costa Rica la cantidad de personas que ven en esta actividad económica una fuente de ingresos para sostener la vida ha aumentado. Si bien estas nuevas formas de trabajo ciertamente pueden ser una fuente de ingresos, estudios internacionales advierten que sus esquemas de trabajo promueven la precariedad del trabajo y se aprovechan de legislaciones frágiles en materia laboral para operar sin regulación. Adicionalmente se evidencia que las personas repartidoras de plataformas digitales son un grupo poco estudiado y la información sobre sus condiciones laborales, formas de trabajo y remuneración es limitada.

Lo anterior, no es una restricción para impedir que las plataformas de reparto sigan reclutando más personas trabajadoras, pero lo realmente preocupante es que, a casi 10 años desde su entrada al país, no se cuenta aún con un marco regulatorio para este tipo de plataformas y tampoco con el reconocimiento del tipo de la relación laboral que tienen estas con las personas repartidoras.

Con el pasar del tiempo sin existir una regulación y lo invisibilizada que ha sido la actividad, surge la necesidad de comprender las condiciones laborales de las personas que trabajan en las plataformas de reparto digitales. Así, este estudio tiene como el objetivo de identificar las características de las personas trabajadoras a nivel socioeconómico, demográfico y laboral y el análisis de los condicionantes para alcanzar un salario mínimo con el fin de identificar las áreas de acción que requieren mayor atención para garantizar el trabajo decente y pago justo.





Este estudio se realiza utilizando en los datos de la primera encuesta probabilística de personas repartidoras de plataformas digitales del Gran Área Metropolitana de Costa Rica (GAM) realizada por el equipo del proyecto de Trabajo y Crisis de la Universidad Nacional de Costa Rica en 2023. Con los resultados de la encuesta se pretende mostrar información que permita conocer con detalle sus características laborales y sociales, así como los determinantes para fomentar que puedan alcanzar ingresos equivalentes, por lo menos, a un salario mínimo.

El escrito inicia con la contextualización del modelo de capitalismo tecnológico en la actualidad e introduce cómo las tecnologías y la digitalización dan campo a la cuarta revolución tecnológica y sus efectos en los mercados laborales, por último, se adentra en las bases de lo que hoy se conoce como el modelo de trabajo de plataformas digitales. En su segundo apartado se plasman los referentes teóricos con la conceptualización de plataformas de reparto, seguido de lo que se entiende por plataforma del trabajo y la actividad de reparto y finalizando con la relación de producción y desarrollo de las plataformas digitales de reparto.

El apartado de resultados toma dos puntos de análisis, el primero corresponde identificación de las características de las personas repartidoras a nivel socioeconómico, demográfico y laboral, clasificándolas en dos grupos: quienes reciben menos de un salario mínimo y quienes reciben más de un salario mínimo. El segundo punto se enfoca en analizar los condicionantes para obtener ingresos de un salario mínimo en la actividad.

En resumen, los resultados indican que las personas que alcanzan a ganar un salario mínimo en esta actividad son principalmente jóvenes adultos, con baja educación, tienen en promedio 3 personas dependientes y deben cumplir con jornadas laborales fuera de los límites establecidos por ley, con pocos días de descanso e incluso sin vacaciones, esto sumado a que tienen que hacer inversiones en los medios de transporte por su propia cuenta. Se concluye que las personas repartidoras trabajan en condiciones precarias y que el ingreso mínimo se garantiza cuando se trabaja por fuera de los derechos laborales y existe desigualdad en los beneficios, donde las personas trabajadoras asumen los costos y riesgos y las plataformas la mayoría de las ganancias.

Se finaliza con el apartado conclusiones y el esbozo de acciones de política pública urgentes para atender esta población en miras a garantizar condiciones laborales dignas y justas.





## Estado de la cuestión o antecedentes prácticos

### *Capitalismo tecnológico*

La década de 1970 se considera el inicio de la transición del modelo de capitalismo industrial al capitalismo tecnológico y digital donde las tecnologías digitales y el internet irrumpen ocasionando cambios en los procesos productivos y generación de valor (Jiménez y Rendueles, 2020; Zukerfield, 2020). Este capitalismo tecnológico Zukerfield (2020) lo clasifica en dos fases, la primera que llega a mediados de la primera década del siglo XXI denominado como fase de redes y la segunda que se extiende hasta la actualidad, que es la fase de plataformas.

En el contexto del capitalismo tecnológico hay cuatro modelos en los cuales se evidencian los cambios en las formas de trabajo y procesos productivos, estos corresponden a: la informacionalización constituida por las nuevas actividades laborales enfocadas a la creación de tecnologías digitales, la automatización o remplazo del trabajo humano por tecnologías y *software*, los prosumidores que representan las actividades de producción y consumo de bienes informacionales –sin requerimiento de pago alguno– como datos, audiovisuales y textos; y los plataformas donde las personas trabajadoras realizan actividades por tareas para clientes mediante la intermediación de plataformas (Zukerfield, 2020).

Desde el punto de vista de generación de plusvalía del trabajo hay sesgos que las compañías aprovechan para considerar ciertas actividades y procesos como trabajo voluntario que, para Fernández-Trujillo y Gill (2021), es precisamente el caso de las plataformas, las cuales se han convertido en un proceso productivo de acumulación que invisibiliza el trabajo de las personas al utilizar la denominación de “colaboradores” lo que supone que los recursos y actividades realizadas por ellos se consideran acciones propias de la vida y esto implica que no se toma como una actividad productiva y, por supuesto, no tengan relación en el campo laboral con la plataforma.

No se puede obviar que la transformación tecnológica podría tener efectos positivos en la vida de las personas, sin embargo, todos estos cambios en la agenda capitalista solo abren las posibilidades a las grandes corporaciones —especialmente del ámbito tecnológico— para poder controlar la agenda de las actividades económicas y manejo de recursos productivos e incluso las acciones cotidianas de las personas,





generando una relación de dependencia inclinada hacia sus intereses (Jiménez y Rendueles, 2020).

Es entonces que el modelo del capitalismo tecnológico mantiene la idea de trazar nuevas formas de generación de riqueza para las compañías, al igual que el capitalismo industrial, solo que ahora aprovechando las nuevas formas de trabajo y legislaciones que todavía no alinean a estos cambios (Törnberg, 2023), esto lleva a la conclusión de Jiménez (2020), al indicar que el capitalismo tecnológico parece no cambiar la agenda neoliberal e incluso parece agravar las prácticas de precarización laboral, concentración monopolística y la pérdida de soberanía nacional.

#### *Cuarta revolución tecnológica*

La revolución de la información o cuarta revolución tecnológica comienza a consolidarse durante la primera década del siglo XXI con la aparición masiva de tecnologías de información y telecomunicación (TIC) que, con el internet como potenciador, se posicionan como elementos indispensables para la vida cotidiana de las personas. Los cambios en la forma de interconexión entre individuos donde intermedia un ordenador y una red, la inteligencia artificial y las mejoras a nivel computacional han transformado los mercados pasando de centrarse en la oferta (ofrecer lo producido) a la demanda (producir lo que se demanda) haciendo más eficiente los procesos productivos y reduciendo costos relacionados a logística y transacciones (Becerra-Ortiz *et al.*, 2018; Pérez, 2004).

Es de esta forma que la llamada revolución tecnológica, al igual que las anteriores revoluciones que la humanidad ha experimentado, han impactado la vida en sociedad. Como indica la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2021) la revolución tecnológica tiene claros beneficios para la humanidad en cuanto a nuevos bienes y servicios (muchos digitales), surgimiento acelerado de innovaciones, acceso a más información, nuevas formas de organización laboral como el teletrabajo y nuevas fuentes de empleo, a pesar de esto, la misma organización advierte de otros retos subyacentes como aumento de la desigualdad económica y de acceso a medios digitales, concentración económica y cambios en los mercados laborales.

Becerra-Ortiz *et al.* (2018) explican que los cambios del enfoque basado en la oferta ahora hacia la demanda da paso a la aparición de *plataformas digitales*, cuya función es vincular a través de algoritmos a los proveedores de un producto o servicio con los clientes finales ahorrando





costos de intermediación y transacción (por ser micro transacciones) además de ofrecer herramientas adicionales a los usuarios como capacidad de monitoreo de la solicitud y un conjunto de estándares de calidad (Drahokoupil y Fabo, 2016).

Con la digitalización, la inteligencia artificial y la automatización de procesos se presentan cambios en las formas de trabajo y como consecuencia nacen nuevos modelos de negocio, reestructuración de los ciclos de producción y formas de administración; abriendo otras posibilidades de producción y hacer negocios que podrían hacer las compañías más competitivas (Varela, 2023; Pereira y Romero, 2017). Con lo anterior, es de esperar que debido a la aparición de las plataformas digitales se crearan nuevas formas de trabajo que se adapten al contexto actual.

Varela (2023) considera estas nuevas formas de trabajo como atípicas, ya que, las relaciones laborales que subyacen en el marco de las plataformas digitales no siguen las categorías tradicionales contractuales basadas en relaciones bilaterales de empleados y trabajador, sino en un esquema tripartito que involucra la plataforma (como intermediario), el usuario (el trabajador de la plataforma) y el consumidor.

En el entendido que el surgimiento de nuevas formas de trabajo aparecen y seguirán apareciendo conforme evolucionan las tecnologías y sumado al argumento de Törnberg (2023) de que muchas de estas escapan incluso de los marcos regulatorios de los Estados en materia laboral, se precisa dar un mayor seguimiento y estudio de las estructuras laborales que se crean progresivamente para garantizar formas de trabajo que cumplan en sus extremos a los derechos laborales de las personas trabajadoras.

### *Las plataformas digitales*

Aunque algunas plataformas digitales nacieron bajo el concepto de “economía colaborativa”, como las de reparto o hospedaje, se han convertido en un modelo de aprovechamiento tecnológico para obtener rentas monopolísticas (Törnberg, 2023) que, a diferencia del modelo de monopolio tradicional basado en su capacidad de apropiación, este explota sus capacidades digitales para ejercer el control y manipular el mercado (Peck y Phillips, 2020; Törnberg, 2023).

Esta manipulación del mercado es una de las cuestiones que más preocupa sobre las operaciones de plataformas digitales, dado que, como bien detalla Thelen (2018), este tipo de empresas se adaptan a las regu-





laciones nacionales buscando identificar “zonas grises” en cuestiones legales y regulatorias para tomar ventaja de ellas y propiciar entornos favorables para realizar sus operaciones. Para este modelo de negocio el situarse en países con altos niveles de desigualdad y alta informalidad laboral juega a su favor para encontrar trabajadores desesperados y que no están adecuadamente protegidos por el Estado para promover su inclusión y en las condiciones que dispongan (Törnberg, 2023).

Lo anterior indica que, dentro del modelo de economía de plataformas, existen empresas que se valen de precisamente marcos regulatorios frágiles o insuficientes para operar recurriendo al control de los trabajadores de forma algorítmica y, vinculándolos con figuras como contratistas independientes, socios colaboradores o trabajadores independientes para alegar que estas personas no son sus empleados y les trasladan los costos y riesgos de la actividad con el fin de no asumir responsabilidad alguna en caso daños a nivel corporal, herramientas o activos (Cheney-Lippold, 2011; Törnberg, 2023) garantizando una estrategia funcional para la acumulación de capital a favor de las plataformas.

En el entendido que el modelo de negocio de las plataformas digitales no se restringe por fronteras y legislaciones, es inevitable su entrada a países como Costa Rica, valiéndose como bien lo planteaba Thelen (2018) de una legislación frágil o prácticamente nula para la regulación de este tipo actividades económicas. El registro de entrada de la primera plataforma en el país corresponde al año 2015 con una de las compañías de transporte de personas y entrega a domicilio más grandes del mercado global que es Uber-Eats, que dio pie al ingreso de más plataformas de reparto al país, destacando el año 2018 con el ingreso de grandes competidores globales (Ruiz, 2020) y que más adelante, como consecuencia de la pandemia del Covid-19, se consolidan en el mercado nacional muy de la mano por la aceptación y demanda de los usuarios.

## Referentes teóricos

### *Conceptualización de plataformas*

Aunque no existe un consenso universal sobre la definición de economía digital, su origen se remonta a mediados de la década de 1990, cuando se comenzó a investigar el impacto del internet en la economía. Esta área abarca una amplia gama de tecnologías, como inteligencia ar-





tificial, internet de las cosas, realidad virtual y *blockchain*, entre otras (Picasso *et al.*, 2022).

Se puede clasificar en tres categorías principales: aspectos nucleares (investigación, diseño y distribución de componentes tecnológicos), sector de tecnologías digitales e información (plataformas digitales), y sector digitalizado en extenso (productos y servicios apoyados en procesos digitalizados). Dentro de este contexto, las plataformas digitales son fundamentales, pues son arreglos en línea que organizan actividades económicas y sociales, proporcionando un espacio virtual para la interacción y el mercado. Estas plataformas son diseñadas y operadas por empresas, y requieren conocimiento técnico, servidor y mantenimiento para su funcionamiento adecuado (Picasso *et al.*, 2022).

Asimismo, según González y Roca (2021) las plataformas implican compartir activos intangibles entre productos para optimizar su desarrollo y producción. Estos incluyen datos, información, procesos, conocimientos y relaciones, que abarcan todas las etapas productivas. Su modulación y reutilización generan ventajas competitivas al permitir la creación eficiente de productos diferenciados, lo que impulsa la flexibilidad para adaptarse a cambios en la demanda y promueve la concentración oligopólica del mercado.

Estas evolucionan desde su uso interno en las organizaciones hacia una modalidad externa, ofrecida como soporte a un ecosistema de empresas para impulsar la innovación tecnológica. Esta transición se inicia con la creación de “plataformas internas”, que aprovechan elementos comunes y módulos compartidos para desarrollar una gama de productos relacionados. Posteriormente, estas plataformas se transforman en “plataformas externas”, dando inicio al proceso de “plataformización de las organizaciones”, marcando un cambio fundamental en la forma en que las empresas operan y compiten en el mercado (González y Roca, 2021).

Las plataformas digitales de trabajo, según Berg *et al.* (2019), facilitan la externalización de tareas al ofrecer servicios en línea que conectan a solicitantes de servicios con trabajadores potenciales. Estas plataformas brindan la infraestructura técnica necesaria para publicar tareas, evaluar resultados y remunerar a quienes realizan el trabajo. Actualmente, existen diversas formas de plataformas digitales de trabajo, desde aquellas que asignan tareas a grupos de personas hasta aquellas que conectan a individuos con tareas específicas basadas en su ubicación.

Estas han modernizado prácticas antiguas de recopilación de información de grupos de personas, aprovechando la conectividad proporcio-





nada por Internet. Además de reducir costos operativos, la distribución geográfica de las personas que trabajan en estas plataformas puede ser valiosa en sí misma, permitiendo una respuesta más rápida y localizada a las necesidades del mercado laboral. Aunque es difícil determinar la cantidad exacta de mano de obra contratada en estas plataformas, su crecimiento es evidente, reflejando el dinamismo de la economía digital en el ámbito laboral (Berg *et al.*, 2019).

### *Plataformización del trabajo y la actividad de reparto*

En los últimos años, la revolución tecnológica, ha incentivado la reformulación de los procesos productivos, así como la adopción de nuevos modelos de negocio bajo los cuales operan las plataformas digitales. La transformación del trabajo en este contexto, según señalan Fernández-Trujillo y Gil (2021) emerge como producto de las políticas de corte neoliberal, las cuales no solo han desgastado los sistemas de protección y bienestar de las personas trabajadoras, sino que también han incidido en la pérdida de derechos laborales.

El gran auge de las plataformas digitales las ha convertido en una herramienta para organizar el trabajo, aunque su diseño responde a los intereses de las diversas empresas centrados en la acumulación de riqueza, la productividad y la búsqueda del mejor posicionamiento posible dentro del mercado (Fernández-Trujillo y Gil, 2021). Este fenómeno se denomina “despotismo algorítmico”, cuyo concepto pretende:

(...) abordar cómo mediante la utilización de las plataformas y aplicaciones digitales, las empresas hacen responsable al proceso algorítmico de la toma de decisiones, teniendo consecuencias perjudiciales para las condiciones y el desarrollo de la actividad de los trabajadores y las trabajadoras. (Fernández-Trujillo y Gil, 2021: 178).

Así, esta nueva forma de organización bajo el capitalismo de plataforma promueve el discurso de la “colaboración”, pero en realidad tiende a invisibilizar las formas de explotación contemporáneas presentes en estas empresas (Fernández-Trujillo y Gil, 2021). Y, aunque existen las diferentes tipologías del trabajo en plataformas, conviene volver la mirada hacia las actividades de reparto, pues suelen encontrarse dentro de las más precarizadas.

A través de estas plataformas, los comercios brindan a sus clientes servicios de entrega de productos a domicilio y mensajería. Los repartos se llevan a cabo mediante una red de personas repartidoras que acceden





a la aplicación de la plataforma a la cual se encuentran afiliadas. Una vez que la persona consumidora elige el producto, la función de estas empresas es ofrecer los pedidos disponibles a dicha red para proceder con su entrega (López, 2020).

Ahora bien, Picasso *et al.* (2022) identifican cinco situaciones en donde se reflejan las diversas dificultades y la precarización a la que se enfrentan las personas repartidoras a diario: i) se les denomina socios o colaboradores, lo cual invisibiliza la existencia de una relación laboral y permite a las empresas evadir cualquier responsabilidad laboral; ii) carecen de mecanismos de resolución de conflictos y de derechos laborales básicos, desde el acceso a la seguridad social, hasta los días de descanso pagados; iii) aunque presentan una alta exposición a robos y accidentes, en caso de perder su vehículo, la empresa no les brinda apoyo; iv) la asignación de pedidos se encuentra regulado por los algoritmos que controlan la posibilidad de obtener recursos económicos sin la posibilidad de negociar o reclamar; v) laboran extensas jornadas laborales, que superan las ocho horas diarias, a cambio de remuneraciones que no alcanzan ni los mínimos establecidos por la ley.

En el caso de las mujeres repartidoras, la esfera de desigualdad es aún más amplia por factores relacionados a: i) la exposición al acoso callejero; ii) la omisión de derecho a guarderías que les obliga a llevar a sus hijos e hijas en el vehículo de reparto; iii) el exhibicionismo y violencia sexual por parte de clientes; iv) la falta de acceso a servicios sanitarios, particularmente durante el periodo de menstruación (Picasso *et al.*, 2022).

Por su parte, dichas plataformas se caracterizan por tres dinámicas de trabajo específicas. La primera de ellas hace referencia a la paradójica relación entre la forma en que se percibe la autonomía y la libertad de un trabajo que se presume “autónomo” frente a la constante profundización y renovación de los mecanismos de control como la geolocalización, el registro de conexión y desconexión de las personas trabajadoras y, la incapacidad de fijar precios (Fernández-Trujillo y Gil, 2021).

La segunda, corresponde al tiempo como elemento de ordenación en las plataformas, puesto que se remunera por volumen de pedido y no sobre las horas durante las cuales se está a disposición de la empresa (Fernández-Trujillo y Gil, 2021). De esta forma:

(...) lo que están ofreciendo quienes trabajan para estas plataformas no es, como en otros ámbitos, fuerza de trabajo a la que se le pone precio en función de la experiencia o formación, sino que su acogida en estas





plataformas viene dada por la disposición de tiempo y, de manera complementaria, el esfuerzo físico y emplear horas “inactivas” en estar en la calle. (Fernández-Trujillo y Gil, 2021: 190).

La tercera dinámica se conforma por la individualización de las relaciones laborales por la ausencia de un marco normativo común para las personas repartidoras que ha resultado en la violación de derechos laborales, tal y como se mencionó anteriormente. En general, estas formas de producción emergentes caracterizadas por la inmediatez, inestabilidad e individualización, reflejan un cambio significativo en las lógicas tradicionales de trabajo. Las plataformas digitales están desempeñando un papel crucial en este proceso de transformación laboral dentro del marco del neoliberalismo (Fernández-Trujillo y Gil, 2021).

### *Producción y desarrollo en el contexto de las plataformas digitales de reparto*

Las plataformas digitales de reparto, como parte de una revolución tecnológica, representan un conjunto significativo de nuevas tecnologías e infraestructuras que transforman la economía del reparto y fomentan un desarrollo prolongado. Estas innovaciones que, según Pérez (2004), incluyen insumos de bajo costo y uso generalizado, se difunden más allá de su industria de origen, mejorando la productividad y reduciendo costos en la economía en general. Este proceso se enmarca en un “paradigma tecnoeconómico”, que guía las prácticas económicas y tecnológicas en la adopción de estas nuevas herramientas, estableciendo un nuevo marco de éxito dentro del contexto digital y logístico que caracteriza a las plataformas de reparto.

De lo cual, una oleada de desarrollo se da cuando estas tecnologías y su enfoque digital se propagan por la economía, causando cambios significativos en la manera en que se producen, distribuyen, comunican y consumen bienes y servicios. Este proceso, que comienza en sectores y áreas específicas, como las grandes ciudades, eventualmente se extiende a otras regiones, modificando profundamente las dinámicas económicas y sociales a nivel general, incluso en áreas más alejadas del centro económico. A medida que las plataformas digitales crecen, su impacto se expande, transformando cada vez más aspectos de la vida económica y social en diversas regiones (Pérez, 2004).

Un cambio de paradigma, como el que ocurre con la adopción de plataformas digitales de reparto, abre nuevas oportunidades para ha-





cer que las economías puedan adelantarse y ponerse al día en la carrera del desarrollo. Durante este proceso, incluso los actores líderes están en constante aprendizaje, lo cual permite que otros jugadores puedan cerrar brechas. Sin embargo, la inercia o la falta de adaptación a estas nuevas tecnologías pueden resultar en quedarse atrás. Por lo tanto, la capacidad de una sociedad para realizar cambios estructurales y adaptarse de manera ventajosa a las plataformas digitales se convierte en una habilidad esencial, no solo para alcanzar el desarrollo en el contexto actual, sino también para mantener e incrementar su competitividad a medida que el entorno digital y las oportunidades continúan evolucionando (Pérez, 2004).

El análisis de la producción y el desarrollo en el contexto de las plataformas digitales de reparto revela cómo estas estructuras están redefiniendo los procesos productivos tradicionales. Desde la perspectiva de la economía digital, las plataformas no solo actúan como intermediarias en la entrega de bienes y servicios, sino que también han generado un nuevo paradigma productivo basado en la flexibilidad, la descentralización y la optimización de recursos.

En este sentido, las plataformas representan una expresión concreta de cómo la producción se ha adaptado a la dinámica impuesta por la Revolución 4.0. Según Pérez (2004), estas han transformado rápidamente el sector de la logística y la distribución, impulsadas por la eficiencia tecnológica y la presión del mercado. Sin embargo, este proceso no solo implica una reconfiguración de las cadenas de valor, sino que también ha impulsado un modelo de negocio que depende en gran medida de la precarización laboral y la externalización de costos a las personas trabajadoras.

En términos de desarrollo, presentan desafíos significativos en cuanto a equidad y sostenibilidad. En el ámbito laboral, la mayoría de estos empleos no cuenta con protección en aspectos como el derecho a la sindicalización, la huelga y la negociación colectiva. Tampoco garantizan vacaciones ni beneficios de protección social, como licencias por enfermedad, seguros médicos, protección por maternidad o seguro de desempleo. Además, debido a la naturaleza de estos trabajos, no aseguran un ingreso fijo regular ni ofrecen oportunidades de formación o ascenso dentro de una trayectoria profesional (Naciones Unidas, 2021).

Además, la falta de un marco regulatorio adaptado genera incertidumbre y posibles conflictos, lo que retrasa el aprovechamiento completo de los beneficios que estas podrían ofrecer tanto a la economía como a la sociedad en general. Superar esta disparidad requiere un esfuerzo





coordinado para lograr que las instituciones sociales y regulatorias se adapten y respondan a los cambios tecno-económicos, permitiendo así una integración más armónica y justa de estas tecnologías en el tejido social (Pérez, 2004).

Por su parte, su expansión ha generado un espacio productivo, el cual perpetúa desigualdades estructurales y reproduce lógicas de exclusión que afectan, especialmente, a los sectores más vulnerables de la población. Un claro ejemplo de ello es el caso de las mujeres, pues según Naciones Unidas (2021) “la intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades que podrían tener las mujeres situadas en los primeros quintiles de ingresos como resultado de la aceleración de la economía digital” (10).

En este marco, el análisis de su impacto debe considerar no solo los beneficios inmediatos en términos de productividad, sino también las implicaciones a largo plazo para el desarrollo humano y social. El desafío radica en encontrar un equilibrio que permita aprovechar las oportunidades que ofrece la economía digital, sin sacrificar los derechos laborales ni profundizar las brechas socioeconómicas existentes.

### **Metodología aplicada**

Para conocer las características de las personas repartidoras de Costa Rica se diseña un estudio de tipo descriptivo pues, a través de una encuesta, se busca extraer la información de las personas repartidoras del GAM de Costa Rica y cuya data es el insumo para conocer las características de estos sujetos de estudio con relación al ingreso. Correlacional por que mediante la estimación de un modelo de regresión logística de selección discreta *probit* se busca determinar cuál es la probabilidad de obtener al menos un salario mínimo.

Para el desarrollo de este estudio se utilizan los datos de la primera encuesta probabilística de personas repartidoras de plataformas digitales del GAM realizada por el equipo del proyecto de Trabajo y Crisis de la Universidad Nacional de Costa Rica en 2023. Los datos de esta encuesta son la fuente primaria de información, especialmente por ser la primera encuesta que recopila la información de una muestra representativa de la población de estudio, la cual, como se ha mencionado se caracteriza por ser poco estudiada, con complejidad de abordaje por su movilidad e incluso su ocupación no se encuentra oficialmente clasificada en cuentas nacionales.





## Resultados, análisis y discusión

### *Características de las personas repartidoras y su relación con el salario mínimo*

En Costa Rica, las personas repartidoras de plataformas digitales laboran bajo condiciones que han sido determinadas como precarias<sup>37</sup> debido a aspectos como la desprotección social, la desregulación de la jornada laboral, inseguridad laboral, la gran vulnerabilidad, el desempoderamiento y la inseguridad de ingresos (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Costa Rica-GAM. Caracterización de las dimensiones de precariedad del trabajo de plataformas digitales, 2023

Dimensión	Descripción
Desprotección social	El 68% sin aseguramiento y el 78% no cotiza para una pensión. Efecto multiplicador: el 55% tiene 3 o más personas dependientes a su cargo. Más del 50% de las personas sin seguro han experimentado situaciones desfavorables, ya sea con poca o mucha frecuencia, como lesiones, robos y accidentes de tráfico.
Inseguridad laboral	Existe una gran ambigüedad en los contratos laborales. El 65% indica conocer que puede ser excluido de la plataforma sin previo aviso, lo cual también amenaza la estabilidad laboral.
Inseguridad de Ingresos	El ingreso promedio del 94% es de ₡386 488.9, un monto menor del necesario para reproducir adecuadamente su vida y de las personas dependientes. El 40% percibe Ingresos por debajo del salario mínimo establecido por la ley. Bajos ingresos con jornadas extenuantes, las cuales incluso superan las 60 horas semanales.

37 Para mayor detalle consultar María Artavia-Jiménez *et al.*, Plataformas digitales y precariedad laboral en Costa Rica: el caso de las personas repartidoras de la Gran Área Metropolitana (GAM), (Fundación Friedrich-Ebert, 2023).





Dimensión	Descripción
Desregulación de la jornada laboral	No hay ningún tipo de consideración de pago extra. Junto con jornadas exhaustivas, se identifica poca posibilidad de descanso. El 46 % indica que la actividad no es tan rentable como para permitirse días feriados o que al laborarlo perciban el doble de ingresos.
Vulnerabilidad	Las motocicletas son más propensas a estar involucradas en accidentes. El 80% se encuentra altamente expuesto a accidentes y otros riesgos.
Desempoderamiento	Gran deshumanización por parte de las plataformas derivada del margen limitado para la interacción con las personas repartidoras.

**FUENTE:** elaboración propia con base en Artavia-Jiménez *et al.* (2023).

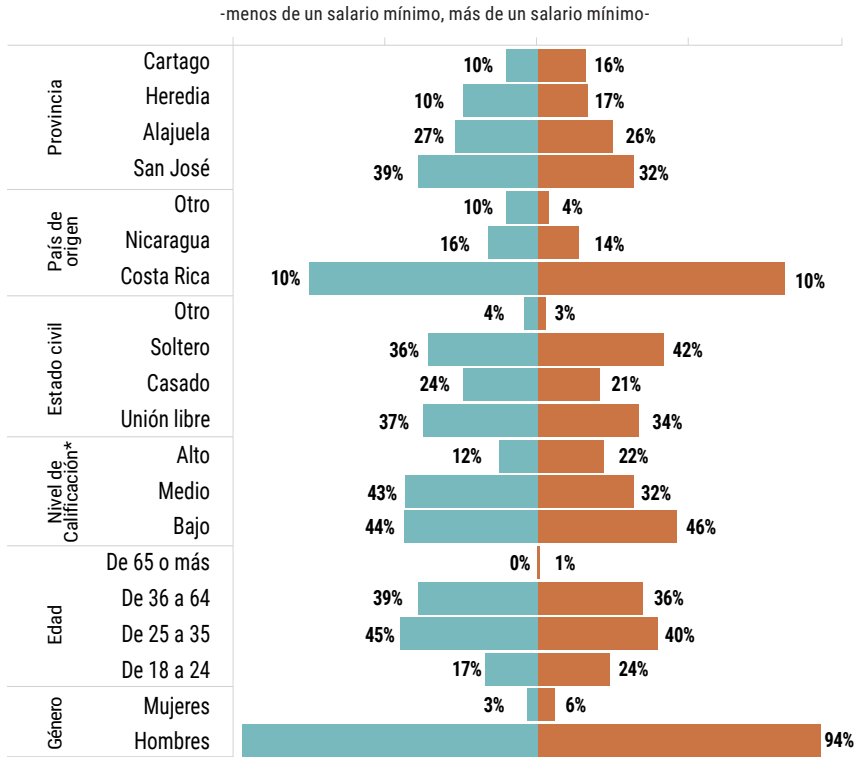
Esta última constituye una de las dimensiones de precariedad del empleo que más preocupan, puesto que, durante el 2023, el 40% de la población repartidora recibía una remuneración mensual menor al salario mínimo y para la mayoría (85%) este representa el ingreso principal, esto refleja la insuficiencia de recursos que permitan la satisfacción de necesidades de quienes se dedican a la actividad de reparto y su familia.

En este sentido, con el objetivo enmarcar las diferencias de las personas repartidoras que reciben ingresos inferiores al salario mínimo y aquellas que perciben ingresos iguales o superiores, en esta sección se presentan sus perfiles socioeconómicos, demográficos y laborales de la población repartidora, según ingreso o no del salario mínimo, tal como se muestra en el Gráfico 1.

En relación con las características sociodemográficas, la edad promedio es de 32 años, lo que sugiere que los adultos jóvenes tienen una importante representación dentro de la población repartidora. Sin embargo, tal como se observa en el Gráfico 1, el grupo de repartidores con ingresos mayores al salario mínimo muestra más variabilidad en las edades denotando una mayor inclusión de personas mayores. En contraste, el grupo de menores ingresos tiene menos representación de personas repartidoras de edad avanzada, lo que podría indicar que la capacidad para ganar más está asociada con factores como la energía física, la adaptabilidad tecnológica o la disponibilidad de tiempo.



**Gráfico 1.** Costa Rica-GAM. Características generales de la población repartidora de plataformas digitales según el ingreso, 2023



FUENTE: elaboración propia, con base en Artavia-Jiménez et al. (2023).

La distribución de género es predominantemente masculina en ambos grupos (94.04% y 97.32%, respectivamente), evidenciando una baja representación femenina, especialmente en el grupo de mayores ingresos. En términos de calificación, la mayoría de las personas repartidoras tienen una calificación baja en ambos grupos. Es importante destacar que una calificación alta no garantiza mayores ingresos en este sector, ya que solo el 12.05% del grupo de mayores ingresos tiene una calificación alta, en contraste con el 21.85% en el grupo de menores ingresos.

Es importante recalcar que hay personas con empleos formales o independientes, las cuales, luego de la jornada laboral o días de descanso, destinan este tiempo a la actividad de reparto para obtener ingresos adicionales al ingreso principal, esta es una de las razones del porque la proporción de personas con calificación alta es mayor para el grupo de



personas que reciben menos de un salario mínimo, pues posiblemente son personas que tienen esta como una actividad secundaria. Esto no excluye la posibilidad que, en efecto, pueda haber repartidores con nivel de calificación alta que estuvieran sin empleo antes de ingresar a la actividad y aun así reciban menos de un salario mínimo.

En relación con el estado civil, se muestran variaciones en el número promedio de dependientes y, presumiblemente, en sus necesidades salariales. En ambos grupos, quienes están en unión libre y casados tienden a tener más dependientes que las personas solteras, especialmente en el segundo grupo, que tiene un promedio de 3 dependientes frente a 2 en el primero. Esto sugiere que las responsabilidades familiares son mayores en el segundo grupo, lo que puede implicar una mayor necesidad de ingresos para cubrir los gastos sus dependientes. Por lo tanto, el estado civil y la cantidad de dependientes están relacionados y juntos influyen en las expectativas y necesidades salariales de las personas.

La mayoría de las personas repartidoras son costarricenses, pero hay una notable presencia de migrantes, especialmente de Nicaragua y Venezuela, en ambos grupos, lo que sugiere que la población migrante ve en las plataformas una forma viable de generar ingresos. Situación que se relaciona las condiciones de contratación de las plataformas, aprovechando que un grupo social vulnerable, como lo son las personas migrantes, son quienes están dispuestos a realizar el trabajo sin pedir garantías laborales a cambio de poder trabajar en algunos casos sin documentación. Esto refleja que la estrategia de aprovechamiento de las necesidades de las personas, con el fin de generar mayores utilidades a la plataforma.

La distribución geográfica muestra que las provincias de San José, Alajuela y Heredia concentran a la mayoría de las personas repartidoras mejor remuneradas, lo cual podría asociarse a que las oportunidades de ingresos más altos están más concentradas en estas áreas por mayor densidad poblacional y concentración de locales comerciales usuarios de las plataformas digitales, de ahí que la provincia de San José predomina como la que más concentra repartidores.

En cuanto a las características laborales se destacan diversos aspectos presentes en la Tabla 2, incluyendo el incumplimiento en el seguro social y la cotización para pensión. Dicho valor es alarmantemente alto en ambos grupos, aunque se profundiza para quienes ganan más de un salario mínimo, con un 74,44% y 82,14% respectivamente. Esto indica que incluso con mayores ingresos, muchas personas trabajadoras no están recibiendo los beneficios sociales correspondientes.



**Tabla 2.** Costa Rica-GAM. Características laborales de la población repartidora de plataformas digitales según el ingreso, 2023

Característica	Menos de un salario mínimo	Más de un salario mínimo
Incumplimiento de seguro social	58%	74%
Incumplimiento en cotización para pensión	72%	82%
Horas trabajadas semanales	48 horas en promedio, alcanzando hasta las 96 horas. El 48% labora entre 40 y menos de 60 horas; mientras que el 23% lo hace entre 60 o más.	57 horas en promedio, alcanzando hasta las 105 horas. El 58% labora entre 40 y menos de 60 horas; mientras que el 33% lo hace entre 60 o más.
Ingreso promedio	∅260 245	∅510 401

FUENTE: elaboración propia, con base en Artavia-Jiménez *et al.* (2023).<sup>38</sup>

Lo anterior plantea serias preocupaciones sobre su seguridad. En primer lugar, no contar con un seguro social representa una importante barrera para acceder a los sistemas de salud y otras garantías, como la cobertura por incapacidad en caso de accidente, tanto para los repartidores como para las personas que dependen de estos. Esto es especialmente preocupante considerando que su actividad implica una alta exposición a accidentes de tránsito (ver Tabla 1). En segundo lugar, la falta de cotización para una pensión se traduce en una desprotección social futura, que muy probablemente será asumida finalmente por el Estado a través de programas sociales no contributivos.

Respecto a las horas trabajadas semanalmente, estas son significativamente más altas en el grupo de mayores ingresos. Este grupo trabaja un promedio de 57 horas a la semana, llegando hasta 105 horas en algunos casos, en comparación con las 48 horas semanales promedio del grupo de menores ingresos. Además, una mayor proporción de personas en el grupo de mayores ingresos trabaja 60 horas o más. Cabe destacar que, en el país según la Ley No.2 (1943) del Código de Trabajo, la jornada

38 Para el nivel de calificación se agruparon las categorías de educación de la siguiente manera: i) bajo: sin estudios, primaria incompleta, primaria completa y secundaria incompleta; ii) medio: secundaria completa; iii) técnica, universitaria y posgrado.



de trabajo efectivo no debe superar las 48 horas semanales y, en caso de exceder dicho límite, se debe remunerar con un 50% más que el valor de la hora ordinaria. Sin embargo, las personas repartidoras no reciben ningún tipo de remuneración adicional por estas jornadas que exceden dicho límite.

Lo anterior está estrechamente relacionado con los ingresos percibidos, ya que quienes tienen mayores remuneraciones también laboran jornadas más extensas. Las personas repartidoras que ganan menos de un salario mínimo reciben en promedio ₡260,245, mientras que quienes ganan más de un salario mínimo, dicha cifra aumenta a ₡510,401. Es importante recalcar que, según el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2022), el salario mínimo para el 2023 debía ser de ₡352,164. Esto evidencia que el 40% de los repartidores recibe menos de dicha remuneración, es decir, montos que difícilmente permiten satisfacer las necesidades de las personas trabajadoras y las personas que dependen de ellos.

Aun con las diferencias entre ingresos, ambos grupos tienen un acceso limitado a días de descanso y feriados. En general, más de la mitad toma solo un día libre y no puede disfrutar de días feriados, puesto que la actividad no les resulta tan rentable para hacerlo, lo que refleja la precariedad de las condiciones laborales que brinda la actividad.

### *Condicionantes de los ingresos*

Como se plasma a lo largo del documento, uno de los argumentos de las empresas que operan como plataformas digitales es que las personas encuentran en ellas una fuente de ingresos distintas a las formas tradicionales de trabajo, de esta manera, justifican que sus “modernos” modelos de negocio generan beneficios para las personas que no encuentran trabajo formal y que, siendo “sus propios jefes” pueden obtener los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades económicas y las de sus dependientes.

En ese sentido, si bien es cierto que el 60% de las personas que laboran como repartidores en las plataformas de trabajo ganan más de un salario mínimo, lo que no se indica es que, para estar en este umbral hay requerimientos de esfuerzo adicional que se debe realizar con respecto a un empleo formal. Este trabajo adicional está asociado a jornadas laborales extenuantes y asumir compromisos financieros a título personal para la compra de implementos y medio de transporte que terminan beneficiando directamente a las empresas sin que estas lo reconozcan.



Ante ello, se realiza un modelo de regresión logística *probit* para definir cuáles son las variables asociadas a la ganancia de al menos un salario mínimo y los efectos que tienen estas en la probabilidad obtenerlo. Se toma como variable dependiente la condición de ganar o no al menos un salario mínimo construida con la información de ingresos reportados por las personas repartidoras en la encuesta y para seleccionar las variables independientes se sigue el proceso *stepwise* que consiste en itinerar un conjunto de variables que permitan agrupar los datos requeridos para explicar un fenómeno. Así, el proceso implica estimar varios modelos y, paso a paso, ir agregando o eliminando variables contenidas dentro de la encuesta a repartidores hasta encontrar una combinación de aquellas que, en su conjunto, sirvan para explicar de mejor forma la condición de la variable dependiente.

Encontrado lo que se conoce como el *modelo ideal* (conjunto de variables óptimas para explicar la condición buscada), se seleccionan las variables independientes como la condición de ingreso principal, promedio de horas trabajadas, kilómetros recorridos y medio de transporte utilizado, las cuales resultan ser significativas para explicar la probabilidad de ganar al menos un salario mínimo. Con estas variables se hace la estimación del modelo *probit* final y los resultados obtenidos se resumen en la Tabla 3.

**Tabla 3.** Costa Rica-GAM. Significancia y efectos marginales de las variables del modelo probit de salario mínimo. Valores nominales y porcentajes. 2023

Variable	Nivel de significancia <sup>39</sup>	Efectos marginales
Representa el ingreso principal	0.036**	0.145 (14.5%)
Promedio de horas trabajadas al día	0.012**	0.034 (3.4%)
Kilómetros recorridos a la semana	0.000****	0.0004 (0.04%)
Medio de transporte para trabajar (motocicleta)	0.004***	0.328 (32.8%)
AIC: 409.79		
Clasificación correcta (predicción): 72.8%		
Área bajo la curva ROC: 78.2%		

**FUENTE:** elaboración propia, con base en Artavia-Jiménez *et al.* (2023).

39 Niveles de significancia: 0,1% (\*\*\*\*), 1% (\*\*\*), 5% (\*\*) y 10% (\*).



Las variables y los resultados son claros en indicar que los condicionantes de un salario mínimo se vinculan especialmente al esfuerzo adicional del trabajo que realizan las personas repartidoras. Es el caso de la variable con mayor significancia que es la *cantidad de kilómetros recorridos a la semana*, esta explica que por cada kilómetro recorrido la probabilidad de tener un salario mínimo aumenta en 0.04% puntos porcentuales. Un aumento en puntos porcentuales tan bajo implica que las personas tengan que realizar recorridos realmente extensos para poder aumentar su probabilidad de tener un salario mínimo.

Esto se corrobora al comparar la media de kilómetros recorridos entre las personas que indican ganar uno o más de un salario mínimo y las que ganan menos de eso, pues el primer grupo en promedio recorren 797 kilómetros a la semana mientras que el segundo grupo recorren en promedio 496 kilómetros semanales. La diferencia de 301 kilómetros semanales refleja el esfuerzo adicional que se tiene que realizar para obtener ingresos de cuantía mínima, incluso si se comparan los recorridos mínimos y máximos de las personas se evidencia diferencias notorias, pues quienes ganan igual o más de un salario recorren como mínimo 180 km y un máximo de 2100 km semanales, mientras lo que ganan menos de un salario recorren como mínimo 75 km y hasta 1400 km semanales.

La segunda variable más significativa corresponde al *medio de transporte para trabajar*, cuyos resultados evidencian que las personas repartidoras que poseen una motocicleta tienen 32.8% más de probabilidad de ganar igual o más de salario mínimo con respecto a quienes utilizan bicicleta. Así las cosas, la tenencia de una motocicleta se vuelve un factor importante para quienes aspiran hacer de esta actividad su fuente de ingresos para sostener la vida, pero esto implica un “cuota de entrada” que requiere de una inversión significativa para la compra de este medio de transporte y relega a quienes no puedan asumir esta cuota de entrada a tener menores ingresos.

Por esa razón se entiende por qué de las personas repartidoras que logran tener igual o más que un salario mínimo un 84% poseen motocicleta mientras que los que ganan menos de ese salario solo el 60% tienen motocicleta.

Esto es de los puntos en los cuales las plataformas sacan provecho de las personas trabajadoras al considerarlas como “socios”, pues hacen que la inversión del medio de transporte recaiga sobre las personas repartidoras y las empresas sin la necesidad de invertir en activos, disfrutan de las ganancias adicionales que estos activos generen; entre mayor





es la inversión individual de las personas, mayores las ganancias de la empresa pues técnicamente son más productivos.

El *promedio de horas trabajadas*, indica que, por cada hora adicional trabajada al día, la probabilidad de obtener igual o más de un salario mínimo aumenta en 3.4% puntos porcentuales. Al comparar los datos sobre el promedio de horas trabajadas al día entre el grupo que gana igual o más a un salario mínimo y los que ganan menos se muestra un panorama preocupante, pues el primer grupo trabaja en promedio 9.26 horas diarias que es más que una jornada estándar de 8 horas y sin embargo, tiene que mantener e incluso aumentar esta cantidad de horas diariamente para hacer que la probabilidad de ganar más de un salario mínimo sea mayor, lo cual implicaría que trabajando 6 días a la semana (a sabiendas que muchos trabajan incluso los 7 días) supondría más de las 48 horas permitidas por ley.

Resulta interesante notar que, quienes ganan menos del salario mínimo, el promedio de horas trabajadas al día es de 7.91, es decir 8 horas, lo cual, en el escenario de trabajar 6 días a la semana, la suma semanal apenas estaría dentro del rango permitido por ley. Con esto el mensaje es claro, se está frente a un tipo de trabajo que promete ser una fuente de ingresos con base mínima siempre y cuando se trabaje más allá de lo que los derechos laborales que la ley establece y de trabajar lo que una persona promedio lo haría en un empleo formal, no se garantiza el salario mínimo.

Finalmente, la variable que explica el por qué, aunque se está en presencia de formas precarias de empleo las personas repartidoras siguen trabajando con estas empresas es la relativa a si *presenta o no la principal fuente de ingresos*. Donde aquellas personas repartidoras que tienen esta como su principal fuente de ingresos alcanzan hasta un 14.5% más de probabilidad de tener un salario mínimo con respecto a quienes no es su principal fuente de ingresos.

Esta probabilidad aumenta por efecto de la dependencia que tienen de las plataformas para obtener ingresos para sostener la vida por lo menos en lo económico y es indicativo que están dispuestos a realizar mayor esfuerzo para lograr su objetivo, aspecto que tiene como consecuencia aumentar las horas de trabajo, lo que proporcionalmente aumenta los kilómetros recorridos e incluso los lleva a realizar inversiones como la compra de motocicletas para poder hacer de esta su principal fuente de ingresos.

Aunque los resultados de este modelo econométrico se centran en cuatro variables, si se adiciona lo mostrado en el apartado anterior, hay





evidencia para determinar que estas formas de trabajo no distribuyen ni las ganancias ni las pérdidas de forma equitativa, casi en un escenario donde las empresas de plataformas solo aprovechan las ganancias y las personas repartidoras los costos e incluso las pérdidas.

Este tipo de situaciones requieren con premura una mejor vigilancia por parte de las entidades gubernamentales para garantizar que se respeten los derechos laborales de las personas repartidoras, así como la actualización de marco jurídico que regula las relaciones laborales para evitar la explotación y precarización del trabajo.

### **Conclusiones y recomendaciones de política**

Con los cambios tecnológicos potenciados por las telecomunicaciones e inteligencia artificial, es inevitable la aparición de nuevas formas de trabajo pues son producto de cómo la humanidad se adapta a su contexto y procura obtener los recursos necesarios para la subsistencia. En sí no existe problema alguno con que surjan nuevas formas de trabajo, el problema se centra en cómo funcionan las estructuras de negocio.

El caso de las plataformas digitales de reparto, en el caso de Costa Rica, se evidencia que su estructura de negocio opera bajo la lógica de acumular rentas aprovechando el trabajo de las personas repartidoras sin reconocer su relación laboral y trasladan a estas personas los costos operativos y riesgos, promoviendo condiciones de trabajo precarias destacando jornadas de trabajo extenuantes, pocos días de descanso y exposición a accidentes como detalla el estudio de Artavia-Jiménez *et al.* (2023).

Estas plataformas de reparto se aprovechan de la necesidad de las personas de conseguir empleo en un país donde el empleo informal representa el 37.5% y tiene aproximadamente a 183 000 personas desempleadas (INEC, 2024), quienes, en busca de ingresos están dispuestas a realizar trabajos en condiciones precarias. Bajo estas circunstancias las plataformas de reparto prometen a las personas que siendo sus “propios jefes” y cumpliendo las condiciones que estas empresas unilateralmente ponen, pueden encontrar hacer de esta la ocupación que les permita alcanzar los ingresos que necesitan para sostener la vida y la de sus personas dependientes, no obstante, no advierten que, para alcanzar al menos un salario mínimo, tienen que trabajar jornadas diarias por encima de la ley, sacrificar días de descanso y costear los implementos que necesiten para realizar la actividad.





Con los resultados del estudio se puede confirmar que, si bien las personas encuentran en las plataformas de reparto una forma de generar ingresos, se requiere cumplir condiciones que transgreden los derechos laborales y que, a costas de generar ingresos permiten que las plataformas los coadyuven, aun cuando aleguen que todo funciona de forma voluntaria. Las plataformas, por su parte, cumplen su cometido de acumulación de capital en un país sin regulación y vigilancia de esta actividad y aprovechando las debilidades del mercado laboral nacional para generar nuevos empleos y anuncian sus formas de trabajo como la mejor alternativa a personas desempleadas con menores nivel de educación y edades avanzadas.

Para atender la problemática subyacente de las plataformas digitales, se requieren acciones de política pública puntuales. La primera de ellas referente a la actualización de la legislación cuyos alcances permiten regular las plataformas digitales y sus modelos de negocio, asimismo, que permite vigilar su funcionamiento de forma expedita especialmente en materia de derechos laborales y usura. Siempre en materia de regulación, el otro punto focal es la definición de la relación laboral que existen entre las plataformas y las personas repartidoras para garantizar que los costos y riesgos se asuman de forma justa y equitativa.

Desde el punto de vista de ingresos, conviene realizar una revisión de la distribución de estos (cuota de intermediación versus cuota a las personas repartidoras) para promover que cada una de las partes se asigne proporcionalmente lo que corresponde de acuerdo con el esfuerzo del trabajo y aporte de insumos para realizar la actividad. Esto incluye revisar si se está pagando el aporte adicional por jornada nocturna y horas extras.

En el caso de organizaciones sociales y laborales como sindicatos, colectivos defensores de derechos laborales, ONGs y universidades su aporte se enmarca en generar capacidades para la organización colectiva de las personas repartidoras. El reto no es menor, tomando en cuenta que la organización colectiva también tiene que adecuarse a las formas operativas de las plataformas digitales, que en muchos casos no existe incluso una contraparte física o es el algoritmo.





## BIBLIOGRAFÍA

- Artavia-Jiménez, María L., Jorge Solano, Mariela Campos y María José Herrera. 2023. *Plataformas digitales y precariedad laboral en Costa Rica: el caso de las personas repartidoras de la Gran Área Metropolitana (GAM)*. San José: Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/20707.pdf>
- Becerra-Ortiz, Jairo, Lorenzo Cotino-Hueso, Ivonne León, Marco Sánchez-Acevedo, Jheison Torres-Ávila y John Velandia-Vega. 2018. "La cuarta revolución tecnológica: un nuevo paradigma de comprensión de la sociedad y el Estado más allá del big data e Internet". En *Derecho y big data*, eds Jairo Becerra-Ortiz, Lorenzo Cotino-Hueso, Ivonne León, Marco Sánchez-Acevedo, Jheison Torres-Ávila, John Velandia-Vega, 1-23. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/entities/publication/34039e12-52b2-46d7-b2c5-110266b6967f>
- Berg, Janine, Marianne Furrer, Ellie Harmon, Uma Rani y M. Six Silberman. 2019. *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_684183.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_684183.pdf)
- Cepal. 2021. *Tecnologías digitales para un nuevo futuro*. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46816-tecnologias-digitales-un-nuevo-futuro>
- Cheney-Lippold, John. 2011. "A New Algorithmic Identity: Soft Biopolitics and the Modulation of Control". *Theory, Culture & Society* 28, núm. 6: 164-181. <https://doi.org/10.1177/0263276411424420>
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. "Ley 2. Código de Trabajo de la República de Costa Rica". *Diario oficial La Gaceta*, núm. 192: 1-310. Aprobado el 27 de agosto de 1943. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=101952&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=101952&strTipM=TC)
- Drahokoupil, Jan y Brian Fabo. 2016. "The Platform Economy and the Disruption of the Employment Relationship". *ETUI Research Paper* 5, núm. 1: 1-6. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2809517>
- Fernández-Trujillo, Francisco J. y Javier Gil. 2021. "Mecanismos y dinámicas del trabajo en las plataformas digitales: los casos de Airbnb y de las plataformas de reparato". *EMPIRIA-Revista de Metodología de Ciencias Sociales* 52, núm. 1: 175-198. <https://www.redalyc.org/journal/2971/297171869007/297171869007.pdf>
- González, Rodrigo y Guillermo Roca. 2021. "Plataformización de la economía y plataformas digitales: su impacto en las relaciones laborales y los recursos de la seguridad social". Centro de Estudios en Administración Tributaria: Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>





- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2023. Encuesta continua de empleo, I trimestre 2023. <https://sistemas.inec.cr/pad5/index.php/catalog/306>
- \_\_\_\_\_. 2024. *Resumen de resultados: Encuesta continua de empleo trimestre móvil noviembre, diciembre 2023 y enero 2024*. San José: INEC. [https://admin.inec.cr/sites/default/files/2024-03/coECE\\_NDE2023-2024\\_08032024.pdf](https://admin.inec.cr/sites/default/files/2024-03/coECE_NDE2023-2024_08032024.pdf)
- Jiménez, Aitor. 2020. "The Silicon Doctrine. TripleC: Communication, Capitalism & Critique". *Journal for a Global Sustainable Information Society* 18, núm. 1: 322-336. <https://doi.org/10.31269/triplec.v18i1.1147>
- Jiménez, Aitor y César Rendueles. 2020. "Capitalismo digital: fragilidad social, explotación y solucionismo tecnológico". *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales* 17, núm. 2: 95-101. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7568093>
- López, Elva. 2020. *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. Buenos Aires: OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/document/publication/wcms\\_759901.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/document/publication/wcms_759901.pdf)
- Ministerio de Trabajo de Costa Rica. "Lista de salarios mínimos por ocupación". *Diario oficial La Gaceta N°282*. Aprobado el 1 de enero del 2023. [https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista\\_salarios\\_2023\\_ps.pdf](https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista_salarios_2023_ps.pdf)
- Naciones Unidas. 2021. "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad". Cepal <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/61479b27-0784-4fa1-ba56-e8887c5651cd/content>
- Peck, Jamie y Rachel Phillips. 2020. "The Platform Conjuncture". *Sociologica* 14, núm. 3: 73-99. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/11613>
- Pereira, Ana y Fernando Romero. 2017. "A review of the meanings and the implications of the Industry 4.0 concept". *Procedia Manufacturing* 13: 1206-1214. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.09.032>
- Pérez, Carlota. 2004. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. Ciudad de México: Siglo XXI editores. [https://eva.fing.edu.uy/pluginfile.php/309314/mod\\_resource/content/2/P%C3%A9rez%2C%2BCarlota-Revoluciones-Tecnologicas-y-Capital%2Bfinanciero.compressed.pdf](https://eva.fing.edu.uy/pluginfile.php/309314/mod_resource/content/2/P%C3%A9rez%2C%2BCarlota-Revoluciones-Tecnologicas-y-Capital%2Bfinanciero.compressed.pdf)
- Picasso, Ingrid, Frida Romero, Stephanie González y Ana Maqueda. 2022. *Retos de la organización laboral en el trabajo en plataformas digitales*. Ciudad de México: CISS. <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/trabajo-en-plataformas-digitales.pdf>
- Ruiz, Keinor. 2020. *Cambio tecnológico y ocupaciones emergentes en Costa Rica*. Santiago: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/13e69cf4-3523-4d38-85f2-f3b2bfd4710e/content>





- Shaghghi, Abdolreza, Raj S. Bhopal y Aziz Sheikh. 2011. "Approaches to Recruiting 'Hard-To-Reach' Populations into Re-search: A Review of the Literature". *Health Promotion Perspectives* 1, núm 2: 86-94. <https://core.ac.uk/download/pdf/28969958.pdf>
- Staab, Philipp y Oliver Nachtwey. 2016. "Market and Labour Control in Digital Capitalism". *Triple C* 14, núm. 2: 457-474. <https://doi.org/10.31269/triplec.v14i2.755>
- Thelen, Kathleen. 2018. "Regulating Uber: The Politics of the Platform Economy in Europe and the United States". *Perspectives on Politics* 16, núm. 4: 938-953. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592718001081>
- Törnberg, Petter. 2023. "How platforms govern: Social regulation in digital capitalism". *Big Data & Society* 10, núm. 1: 1-13. <https://doi.org/10.1177/20539517231153808>
- Varela, Susana A. 2023. "La necesidad de trabajo decente en las plataformas digitales y los retos en la legislación colombiana". Tesis (Monografía) de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/63675>
- Zukerfeld, Mariano. 2020. "Bits, plataformas y autómatas. Las tendencias del trabajo en el capitalismo informacional". *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo* 4, núm. 7: 1-50. <https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/lat/article/view/623>





# Retos y oportunidades para el sector del transporte público de Costa Rica

Roberto Jiménez Gómez

## Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la situación del sector del transporte regulado y de forma general la logística relacionada en Costa Rica, para determinar sus principales carencias y plantear acciones que permitan a este sector aportar a la competitividad, al bienestar de los habitantes y, con ello, al desarrollo de Costa Rica. Diferentes investigaciones establecen una fuerte relación entre los sistemas de transporte y el desarrollo, debido al aporte que tiene este sobre las cadenas de suministro mundial, regional y en los países. El transporte determina la posibilidad de movilidad de factores e insumos, incluidos los trabajadores desde sus hogares a los centros de trabajo, unido a ello hay una fuerte contribución al desarrollo de ciudades inteligentes, sostenibles y saludables.

Se plantea la necesidad de una nueva gobernanza en la rectoría del sector transporte, el desarrollo de infraestructura vial, el aporte del tren eléctrico y la modernización del transporte colectivo de pasajeros, aplicación de normas internacionales de gestión de la calidad, todo bajo un enfoque sistémico de nodos, conexiones, complementariedades, en el marco de políticas públicas integrales para el bienestar social, la competitividad y la disminución de emisiones de efecto invernadero y de daño a la salud.

De acuerdo con el objetivo del trabajo y los aspectos anteriormente expuestos, el contexto general del artículo se aborda mediante cuatro secciones. En primer lugar, se plantea del desarrollo y la importancia del transporte y la logística en el ámbito internacional, luego se ubica el contexto institucional y las leyes que rigen el sector del transporte, teniendo en cuenta que el desarrollo institucional es un factor esencial para el buen funcionamiento; se analiza en especial la modalidad autobús. En la segunda sección, se lleva a cabo el estudio de la gobernanza del sector





transporte de pasajeros, dada su problemática en el tema de la rectoría, nuevamente evidenciando la relevancia de normas e institucionales sólidas para lograr que un sector como el transporte sea un factor positivo para el desarrollo.

Por su parte, la tercera sección presenta la situación del sector del transporte mediante el Índice de Desempeño Logístico (LPI) para Costa Rica y el servicio público modalidad autobús. En este sentido, el abordaje del sector del transporte tiene la limitación del acceso a información suficiente, actualizada y pertinente, por ello no es posible brindar fuentes de información directas del sector. Por lo anterior, se hace uso de fuentes diversas, incluidas entrevistas y la experiencia del autor en temas relacionados con el sector. La revolución 4.0 esta de lleno incluida en los sistemas de transporte, desde el uso de sistemas de ubicación permanente digitales, la medición de tiempos, la supervisión y el control automatizado y en línea de productos, insumos y pasajeros. Se resalta la relevancia del LPI como un conjunto de índices que es fundamental mejorar para dar oportunidades de producción, empleo, mayor inversión y competitividad, aspectos fundamentales para el desarrollo.

Posteriormente, en la cuarta sección se plantean diversas acciones de mejora en el sector del transporte público en Costa Rica, en ámbitos que se consideran vitales para propiciar el desarrollo del país en su cadena de valor, ligamen con la economía mundial, movilidad de factores e integración de la industria 4.0 como pilares del desarrollo. Finalmente, se encuentran las referencias bibliográficas que sustentan la investigación.

## **El transporte y la logística como determinantes del desarrollo**

Para la Cepal (2019), la dotación y calidad de la infraestructura disponible determina en buena medida los patrones de producción y consumo de una economía. Así mismo, indica que la elección del tipo de infraestructura y la forma en que estas se diseñan, regulan y operan los servicios que se prestan sobre ella, determinan el precio, los tiempos y la calidad de los productos disponibles, de forma relevante.

Según datos de Granada y Saraceno (2021) el sector transporte y almacenamiento aportan al PIB de Costa Rica 10.3%, siendo el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) 8.3%. Según este ente el aporte al mercado laboral del país era de 4.9%, siendo el de la ALC de 5.9%. La informalidad en la región es de 55%, un poco menor a la de Costa Rica que se ubica alrededor de 57%, según el INEC (2023). La participación de las mujeres en el sector es baja, 18% en ALC y de 19% para Costa Rica.





Para Granada y Saraceno (2021) efectuar inversiones en infraestructura y transporte tienen el potencial de favorecer el desarrollo socioeconómico de la región. Pueden impulsar el crecimiento económico y fomentar la convergencia económica entre países, unido a ello constituirse en una solución no tradicional para el cierre de brechas sociales. Dada la caracterización de la fuerza laboral de ALC la inversión en transporte e infraestructura puede fortalecer la empleabilidad de ciertos sectores laborales en el corto plazo.

En general los organismos internacionales como la OCDE han planteado una serie de análisis y recomendaciones tendientes a mejorar los sistemas de transporte internacional. Dentro de los aspectos más comunes planteados en sus propuestas están las siguientes:

- a. Generar suficientes y detallados escenarios y acciones de política para estimar la posibilidad de lograr las metas de París al 2050 en la reducción de emisiones en el sector transporte.
- b. Integración de la industria 4.0 a todos los procesos de transporte y logística.
- c. Desarrollo de soluciones multimodal a los sistemas de transporte.
- d. Una alta preocupación por el desarrollo de sistemas de transporte de carga y personas eficiente, eficaz y sostenible en las ciudades, en especial seguir la senda de ciudades inteligentes y sostenibles.
- e. Cambios normativos en las ciudades y territorios para dar prioridad a las personas, transporte colectivo, de carga y que sean sostenibles.
- f. Desarrollo de inversiones sostenidas como forma de lograr la integración de las cadenas de suministro de forma rápida, eficiente y segura para el desarrollo.
- g. Sistemas de transporte colectivo y uso de la tecnología 4.0 para lograr que a las personas se les pueda facilitar la movilidad al trabajo, el desarrollo de actividades recreativas que propicien el bienestar y el desarrollo sostenible (ITF, 2023).

La Cepal (2019), reitera que las infraestructuras de transporte y los servicios de logística:





permiten la conectividad con el territorio y en el caso de las cadenas logísticas agrícolas o de recursos naturales extractivos, poseen una importancia fundamental en la competitividad de esos productos. (...) Siendo por otra parte un factor relevante del desarrollo de las comunidades y territorios (Cepal, 2019: 3).

Las estrategias de competitividad de ALC se han concentrado, por lo general, en la apertura de nuevos mercados, reducción de aranceles y en la facilitación de los procesos aduaneros. No obstante, la falta de infraestructura física y tecnológica, así como fallas de rectoría o regulatorias en la competencia de los servicios logísticos (incluido el transporte, como se trata más adelante), pueden tener efectos muy negativos sobre la competitividad al afectar los costos y la facilidad de llevar a cabo transacciones de bienes y servicios de exportación, así como la disponibilidad y precio de los bienes de consumo interno (Cepal, 2019).

En general se puede decir que los sistemas de transporte y logística son esenciales para poder asegurar cadenas de suministro eficientes, seguras y efectivas en especial para países como Costa Rica altamente integrados a la Economía Mundial. El mejorar la infraestructura y desarrollar normas y criterios de buenas prácticas internacionales es el camino a seguir, en el sector transporte. Integrar la innovación tecnológica de la industria 4.0 es una necesidad y patrón de evaluación internacional, como se puede deducir se están dando pequeños pasos al respecto. La movilidad urbana y en las ciudades constituye todo un reto para poder mejorar el bienestar de las personas y facilitar la movilidad del factor trabajo hacia los centros de trabajo y de servicios en general, siendo esta temática una tarea para el país. El desarrollo costarricense está altamente determinado por la posibilidad de integrar el territorio nacional con el fin de cerrar brechas y propiciar mayores oportunidades para toda la población.

La calidad de la infraestructura, del sistema de transporte y de logística está determinada, en gran medida, por el tramado institucional que se haya establecido, las normas y la capacidad de gestión institucional existente. En las siguientes secciones se analiza la normativa y gobernanza existente en el sector transporte de Costa Rica, específicamente el ente rector y algunas relaciones con otras organizaciones como el regulador del sector transporte, puertos y aeropuertos.





## Contexto y gobernanza del sector transporte

### *Contexto institucional y normativo*

El marco legal que rige al sector del transporte es amplio pues diferentes normativas intervienen dependiendo del medio de transporte. Así pues, se tiene normativa del transporte de tren, de autobús, de taxis, de aviación y marítima, cada una con un marco legal e instituciones que ejercen la rectoría, administran, en este trabajo únicamente se enfatiza en parte de este.

La Ley Reguladora Transporte Remunerado Personas Vehículos Automotores N° 3503 del 10/05/1965. Parte de la problemática actual surge del marco jurídico que se dio en un contexto que ha evolucionado considerablemente, sin que las organizaciones públicas y el marco legal haya sido ajustado a las necesidades presentes y futuras. El artículo 2 de esta ley da las potestades al Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) de rectoría en el transporte automotor de personas, incluyendo si es necesario de forma directa, mediante otras instituciones o por concesión de la prestación de servicios públicos. Las críticas realizadas han sido diversas, algunos proyectos de ley no pasaron de eso, en donde pretendían, según sus autores, mejorar el marco normativo de la rectoría, siendo en algunos casos un deseo de volver a tener labores que corresponden a la regulación (Salazar, 2016).

En línea con lo anterior, la ley N° 7593 crea la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aresep). Esta presenta responsabilidades de regulación económica mediante la determinación de tarifas y la verificación de la calidad. Por su parte, al Consejo de Transporte Público (CTP) le corresponde enviar para su refrendó el contrato de concesión al regulador general de la Aresep. Esta acción, que no necesariamente corresponde al ente regulador, ha causado una serie de dificultades. Por ello, la Contraloría General de la República en su actuar unilateral, le transfirió esa función al ente regulador, sin posibilidad de que privaran razones técnicas.

El sector del transporte integra además el sistema ferroviario, puertos, aeropuertos y una infraestructura relacionada con ella. Siendo el MOPT el ente rector, con un entramado de instituciones descentralizadas que operacionalizan el trabajo de rectoría, supervisión y en algunos casos ejecución. La desconcentración de entidades ha generado falta de





coordinación e ineficiencia, un tema que ha sido de discusión en diferentes instancias. En este sentido, el 3 artículo de la ley N° 3503 hace énfasis en que las concesiones se brindan para: explotar las líneas que se establecen en las nuevas rutas de tránsito, aprovechar nuevas líneas en las rutas existentes y continuar explotando las que se encuentran en operación. Por su parte el artículo 4 de la ley N° 3503 establece las normas y los lineamientos para conceder las licitaciones de las rutas de autobuses. No obstante, se evidencia una falla en el proceso de rectoría al no aplicar y desarrollar con fundamentos técnicos, legales, económicos e institucionales lo que la ley establece. Unido a ello, existe falta de autonomía relativa del Estado al planear, diseñar, aprobar y ejecutar acciones sobre la industria del transporte.

Un aspecto que está en toda la normativa es la obligación de supervisar, evaluar y tomar acciones en el sistema de transporte público nacional de la calidad en diferentes ámbitos. Las normas desarrolladas entre los años 2020 y 2023, forman parte de un esfuerzo realizado por la Aresep que permitió que en conjunto con el CTP y el MOPT asumieran normas técnicas españolas por medio de la Asociación Española de Normas y Certificación (Aenor) que establece las bases para el mejoramiento de la calidad. A continuación, se analiza este tema con detalle.

En general, las bases institucionales brindan la posibilidad de formular políticas públicas efectivas, ejecutarlas adecuadamente y lograr mejores resultados, sin duda el marco institucional es determinante para el desarrollo del sector y del país en general. No obstante, en el caso de la rectoría del sector del transporte se han presentado carencias técnicas, presupuestarias y falta de independencia. En este sentido, el desarrollo de instituciones fuertes, como lo indica el neo-institucionalismo, es de importancia para la eficiencia de las políticas públicas y el desarrollo del sector (Ayala y González, 2001). Así mismo, es fundamental la independencia presupuestaria, la toma de decisiones efectivas y la separación política. Pese a ello, en los últimos años ha estado a prueba la fortaleza de la Intendencia de Transporte; superando las presiones inusuales que se han evidenciado del Poder Ejecutivo (Farias *et al.*, 2022).

### *La organización y gobernanza del sector del transporte*

En el presente apartado se analizan aspectos del marco normativo y de la gobernanza del sector del transporte de Costa Rica. Esto resulta relevante para identificar la efectividad de las políticas públicas y regu-





latorias. Además, se hace énfasis en la situación actual y los nuevos retos que se plantean en las diferentes dimensiones según la experiencia del autor. En este sentido, aspectos sustantivos que forman parte del marco legal y de la gobernanza son:

- a. Los procesos de concesión de los servicios de transporte de personas (buses y taxis).
- b. La creación, composición y facultades del Consejo Nacional de Transporte Público.
- c. Los medios e instrumentos de política pública con los que cuenta el ente rector, así como su aplicación.
- d. La capacidad técnica, autonomía y mecanismos de seguimiento y evaluación del ente rector.
- e. Los mecanismos de coordinación del ente rector con los entes relacionados con el transporte.

El artículo 2 de la ley N° 3503 define el órgano rector en materia de transporte público. En este sentido, dentro de la problemática que se tiene en el sector del transporte está la rectoría. La creación del CTP, ente adscrito al MOPT, lleva a que parte de las funciones rectoras se trasladen a este órgano. Como se ha indicado la fortaleza de las instituciones y de las reglas del juego existentes son de gran relevancia para el funcionamiento eficiente del sector y como elemento vital para el desarrollo de los países.

Es importante considerar la composición del consejo que asume en la práctica la rectoría del transporte público nacional. A continuación, se presentan algunos de sus miembros.

Las críticas de los representantes que conforman el CTP han venido de la participación de los gremios prestadores de autobuses y taxis. En general, se ha indicado reiteradamente el papel preponderante que los gremios han tenido en diferentes gobiernos dados sus aportes en campaña política. Pese a ello, no se han planteado reformas legales en la Asamblea Legislativa que busquen subsanar ese problema. La participación de los destinatarios con objetivos y las consecuencias de la política pública constituyen una práctica que justifica la modificación de la ley.

En línea con lo anterior, el representante del Ministerio del Ambiente y Energía (Minae) adquiere relevancia debido a la importancia que tiene el sector en el consumo de combustible, las emisiones de gases de





efecto invernadero y la necesidad de ordenamiento del espacio urbano-ambiental para la sostenibilidad, la salud y calidad de vida. En ese sentido, se justifica la participación del Minae en el consejo como instancia de coordinación del sector público.

Por su parte, el país ha mostrado debilidades en la falta de organizaciones que representen adecuadamente a los usuarios. Esto provoca que, las personas elegidas, no siempre actúen como contrapeso de grupos organizados, con lineamientos y objetivos para mejorar los servicios públicos de transporte. Por el contrario, en muchos casos surge un representante cercano al gobierno de turno o al sector. Esto ocurre también en los procesos de participación social que hace la Aresep, en metodologías, reglamentos técnicos y procesos tarifarios; evidenciándose la escasa organización de los usuarios para plantear argumentos relevantes. De tal forma, las pre-audiencias y las charlas informativas desarrolladas después del año 2016 pretenden disminuir esta carencia.

Para la definición de políticas públicas, planes sectoriales y otros instrumentos se deben tener procesos de participación social, en especial de los actores involucrados para que hagan ver sus criterios, propuestas y dificultades ante distintos escenarios de acción. No obstante, es inapropiado que en un ente público participen prestadores e interesados directamente en el proceso de decisión. De tal forma, la composición del CTP es incorrecta y resulta preocupante la falta de propuestas desde el Poder Ejecutivo y Legislativo para cambiarla. Parte de la problemática existente es la falta de capacidad de gestión de los entes rectores según las necesidades y los retos actuales. Se requiere ejercer la rectoría mediante un Estado estratégico, pero no necesariamente grande.

Las políticas públicas se deben diseñar con base en estudios rigurosos, para que puedan brindar criterios en el proceso de selección y elección del camino a seguir. En este sentido, los instrumentos de política pública son el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública, los planes sectoriales y decretos específicos, además de las leyes que se aprueben. Para poder ejercer con eficiencia, eficacia y efectividad la rectoría se debe ser capaz de plantear propuestas, desarrollarlas y operacionalizarlas con la aplicación de los instrumentos existentes, propicios y efectivos. No obstante, se evidencia el escaso uso de las políticas, o bien, el desarrollo de planes y propuestas generales, sin concreción que se convierten en poco aplicables y sin aporte y guía hacia el logro de los objetivos nacionales y hacia la solución de los problemas existentes; eso ha ocurrido en el ámbito de la regulación cuando se pretende concretar una política pública.





La arquitectura del Estado costarricense creada desde 1949, concentra poder y presupuesto en instituciones autónomas con pocos recursos para los ministerios, en algunos casos. Además, las reformas posteriores bajo la lógica del Estado mínimo llevaron a debilitar a los ministerios rectores, lo cual, junto con la casi permanente crisis fiscal, ha deteriorado la capacidad de desarrollar las responsabilidades y competencias de los ministerios rectores; reduciendo su accionar a menos que lo mínimo necesario. La descentralización institucional en las regiones es escasa, necesitando en algunos casos de tener que venir a San José por parte de prestadores y usuarios para un trámite; limitando la accesibilidad a los derechos ciudadanos y de las comunidades en los territorios. Todo lo anterior ha planteado que los procesos de desarrollo que el país tuvo décadas atrás se hayan visto limitados, teniendo en la actualidad desigualdad, brechas económicas, sociales, tecnológicas, territoriales y tecnológicas, las causas y efectos unas de otras, al estar todas relacionadas entre sí.

En el sector del transporte, es notable la escasez de recursos destinados a la realización de estudios. Esto ha resultado en la elaboración de políticas con débil fundamentación científica y estudios con información antigua. Así mismo, la disponibilidad para realizar análisis de campo, supervisar servicios concesionados, diseñar infraestructura, hacer estudios técnicos y generar información presentan una base débil. En este sentido, la regulación parte de que el ente rector defina los propósitos y el contenido de la actuación. Con base en ello, el ámbito de la regulación económica propicia las condiciones para fomentar que el prestador pueda cumplir los objetivos predefinidos.

Por su parte, los entes reguladores suelen quedarse estáticos o presentar poca capacidad de ajuste frente a los cambios. De igual forma ocurre en los sectores regulados y la economía en general, algo que es justificado y común en el ámbito internacional, pero no debe llevar al *status quo*. Por ello, la evaluación *ex post*, la definición de políticas regulatorias generales y sectoriales deben hacerse para garantizar que en la aplicación de la normativa, metodologías y procedimientos se pueda hacer una actualización con criterio, buscando el bien de la colectividad. El proceso de regulación debe percibirse como un proceso dinámico, flexible y cambiante; ajustando los instrumentos regulatorios según el entorno y las necesidades cambiantes de la sociedad. En el caso de la regulación del sector del transporte, en los años recientes se hicieron cambios relevantes, algunos de ellos han sido:





- a. Modificaciones de la metodología tarifaria de los autobuses.
- b. Nueva metodología tarifaria para taxis.
- c. Protocolo para medir el volumen de pasajeros de los autobuses, mediante diferentes formas de uso de internet y generación de bases de datos.
- d. Definición de procedimientos, inclusión en el sistema tarifario y proyectos piloto de cobro electrónico en trenes y buses.
- e. Desarrollo de procedimientos para definir y aplicar normas de calidad del transporte.
- f. Fortalecimiento a los mecanismos de participación social con pre-audiencias, capacitación y aplicación de audiencias virtuales.
- g. Políticas regulatorias generales y sectoriales.
- h. Normas de calidad para puertos y aeropuertos, así como mejora en la supervisión.

El mejoramiento de las instituciones constituye un fundamento básico para mejorar los servicios públicos en todos los sectores y básico para la competitividad, la movilidad de factores, menores costos de las cadenas de suministro y el transporte sostenible, todos elementos básicos para el logro del desarrollo. En ese sentido, el accionar y la fortaleza de las rectorías, los entes reguladores y las organizaciones, como las cámaras empresariales proactivas, diligentes y fundamentadas en la técnica y espíritu de mejora de los servicios prestados, es de relevancia (Ayala, 2001).

## **La situación del transporte público**

### *Aspectos generales del sector del transporte*

Este estudio analiza cómo la infraestructura de transporte impacta el desarrollo económico, enfatizando que un sistema de transporte eficiente es crucial para facilitar el comercio, reducir costos logísticos y mejorar el acceso a mercados. La inversión en infraestructura de transporte es esencial, por lo antes indicado y porque permite el crecimiento





económico, al aumentar la productividad, facilitar el acceso a empleos y fomentar la inversión.

Los sistemas de transporte son fundamentales para el desarrollo sostenible. Su planificación, inversión, desarrollo y operación eficiente es un motor clave para el desarrollo económico y social de los países. Su dinámica tiene un gran efecto en la productividad, el empleo y la integración regional. Unido a ello puede contribuir a disminuir la huella de carbono, reducir tiempos de recorrido de los trabajadores, permitiendo una mayor movilidad en el territorio, de un factor de producción vital como el trabajo, además de contribuir a la mejora del bienestar de las personas.

Contar con un sistema de transporte de alta calidad permite lograr eficiencia de la cadena de suministro, destacando que un transporte eficiente reduce los tiempos de entrega y mejora la competitividad. En el ámbito de Costa Rica el logro de mejoras en la red de transporte, la conectividad con los centros de consumo, puertos y aeropuertos constituyen aspectos básicos para reducir las brechas en el territorio nacional.

Los sistemas de transporte en el ámbito internacional han ido incorporando la industria 4.0, por otra parte, en las ciudades inteligentes utilizan tecnología para mejorar la infraestructura de transporte, optimizar el flujo de tráfico y reducir la congestión, lo que resulta en una cadena de suministro más eficiente. La incorporación de estos avances tecnológicos (internet de las cosas y la inteligencia artificial) en países desarrollados está transformando el transporte urbano, mejorando la conectividad y la sostenibilidad en las ciudades. Evidentemente esto no ocurre al mismo ritmo en las ciudades, pero algunas aplicaciones pueden ser de alta utilidad, para mejorar la movilidad de personas y mercancías, en ciudades cada vez más grandes por la migración del campo a las ciudades.

Según Cotton (2023), nueve de cada diez personas considera que el servicio público de transporte es fundamental. En este sentido, el transporte es el medio que vincula físicamente a la economía global, tal como se evidenció con la pandemia del Covid-19 y con los conflictos bélicos, los cuales generaron una crisis en las cadenas de suministro mundiales. Las dificultades en el sistema de transporte tienen efectos significativos en la dinámica social, la disposición de bienes y servicios estratégicos, así como en la competitividad de las economías.

Tal como lo establece Cotton (2023), los problemas del sector del transporte internacional pasan por aspectos como: los elevados costos de ir al trabajo, el tiempo y costo por el caos vial de desplazarse a visi-



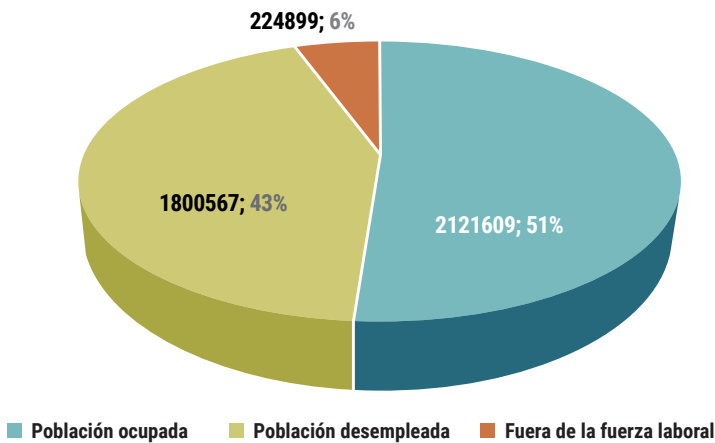


tar a la familiares y amigos, el problema que se ha estado viendo con las cadenas de suministro globales y los problemas de escasez de bienes básicos, así como la interrupción de cadenas de suministro globales por factores diversos.

### *Transporte y empleo*

En el ámbito del empleo, el sector transporte ha estado sujeto a críticas por las relaciones y trato que se tiene con los trabajadores. Desde condiciones difíciles y jornadas extenuantes en transporte de carga y servicios de autobús, hasta las nuevas y confusas relaciones laborales establecidas en las plataformas, supuestamente colaborativas, las cuales han llevado más a la informalidad y la ausencia de derechos laborales a los trabajadores, así como a la falta de pagos fiscales y de seguridad social a escala mundial.

**Gráfico 1.** Costa Rica. Composición Fuerza Laboral de Costa Rica a noviembre 2023



FUENTE: elaboración propia con base en INEC (2024).

Costa Rica, como se muestra en el Gráfico 1, cuenta a noviembre del 2023, según INEC (2023) con una fuerza de trabajo de 2 346 508 personas, de las cuales 2 121 609 es población ocupada (51%), mientras que 1 800 564 (43%) están fuera de la fuerza laboral y 224 899, menos del 6% es población desempleada. La demanda de trabajo del transporte y almacenamiento es de 8.1% del total. Siendo la sexta de mayor demanda de





las 10 que clasifica el INEC. Para el III trimestre del 2023 la informalidad de transporte y almacenamiento llegaba al 57%, según el INEC (2023).

La informalidad en el sector transporte y almacenamiento es una de las más elevadas según industria para Costa Rica. Para el III trimestre del 2010 era 49%, para el IV trimestre del año 2019 paso a 66%, es decir aumento un 17% representando un incremento en el número de personas de 30 681. Es un incremento sustancial que podría estar explicado tanto en el incremento como en el surgimiento de las plataformas. En todo caso que dos terceras partes de la fuerza de trabajo sea informal, plantea un problema estructural y sistémico digno de atender por parte del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, como industria, según la clasificación, solo siendo mayor hogares empleadores con 85% de informalidad (Mora, 2020).

Un estudio para Costa Rica sobre la informalidad del trabajo para el caso de la plataforma de UBER estableció según una encuesta que el 50% de los choferes no tenían ningún seguro, 6.25% por un familiar y 12.5% como trabajador independiente, mientras que 31.5% estaba asegurado como asalariado. Es importante indicar que, entre las personas encuestadas, el 88% afirma que es su principal fuente de ingresos. Los riesgos que se asumen por parte de los choferes de UBER o bien los usuarios de este servicio por diferentes variables es alto, pólizas de seguros inapropiadas, riesgos legales por tener transporte ilegal, relaciones poco claras con la casa matriz, entre otros aspectos, plantean toda una problemática nacional e internacional de este servicio (Artavia *et al.*, 2020).

La importancia de la actividad puede estar subvalorada por el trabajo informal o segunda actividad como lo es el servicio de plataformas. El aporte más relevante como se indica en este trabajo es el permitir la movilización de la fuerza de trabajo a diferentes lugares de trabajo y el aporte del transporte, muelles y aeropuertos y general la logística a la competitividad del país y al desarrollo de los territorios.

### *Transporte, energía y gases efecto invernadero*

Por su parte, el transporte es el emisor del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero. En este sentido, durante los últimos 30 años las emisiones se incrementaron a una tasa promedio anual del 1,7%. No obstante, según organismos internacionales las metas de emisiones netas deberían disminuirse 3% hacia el 2030 para el cumplimiento de la meta de cero emisiones, algo que pareciera poco factible. En el caso de





Costa Rica, las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por el sector del transporte son elevadas y dificultan los acuerdos (Grupo Banco Mundial, 2023a).

El Programa Estado de la Nación (2024) establece que, dicho sector ha mostrado un aumento en las emisiones de CO<sub>2</sub> del 3.97% entre los años 2000 y 2014, con una tasa promedio de crecimiento anual del 0,28%. En los últimos diez años se ha evidenciado un crecimiento vehicular y saturaciones en las carreteras. De tal forma, se procedió a analizar el aumento de la participación relativa del consumo secundario de energía para el sector del transporte, el cual pasó de 56.81% en el año 2005 a 59.49% en el año 2021. Así mismo, se estimaron las importaciones asociadas a este sector, no teniendo variaciones significativas debido a los precios internacionales del petróleo. En general, con los datos analizados no se puede concluir que el sector del transporte haya tenido un aumento relevante de las emisiones de gases efecto invernadero en los últimos quince años. No obstante, esto se analiza detalladamente más adelante.

El sector del transporte empleó para el año 2019 (últimos datos disponibles) el 62.4% de la energía secundaria del país, la cual en un 74.4% provenía de los hidrocarburos. Ello implica que el sector objeto de estudio consumió el 46.43% de la energía derivada del petróleo del país, cuyo valor de las importaciones para el año 2019 ascendió a 983.6 millones de dólares y representó el 6.17% de las importaciones totales de ese año (Estado de la Nación, 2024). No pudiéndose concluir que el sector tiene afectaciones importantes sobre el sector externo de la economía nacional.

Según la Dirección Sectorial de Energía del Minae, el consumo de energía de los sectores por terajulios muestra que el transporte es el mayor consumidor, representando el 53% del consumo total, seguido por el sector industrial con un 22.84%. En este sentido, se aprecia un aumento en la participación del sector transporte en el consumo energético, pasando del 45.93% en 2010 al 53.07% en 2018, como se muestra en la Tabla 1.

El Gráfico 2 muestra la evolución del consumo de energía del sector transporte y la composición por el tipo de transporte. De tal forma, para el año 2018 el 85.4% del gasto de consumo del sector en estudio se empleó en transporte terrestre, 9.58% en transporte aéreo y 5.295% en transporte marítimo. En este sentido, es relevante mencionar que los datos por sector de consumo muestran diferencias con respecto a los datos del consumo por tipo de medio de transporte.

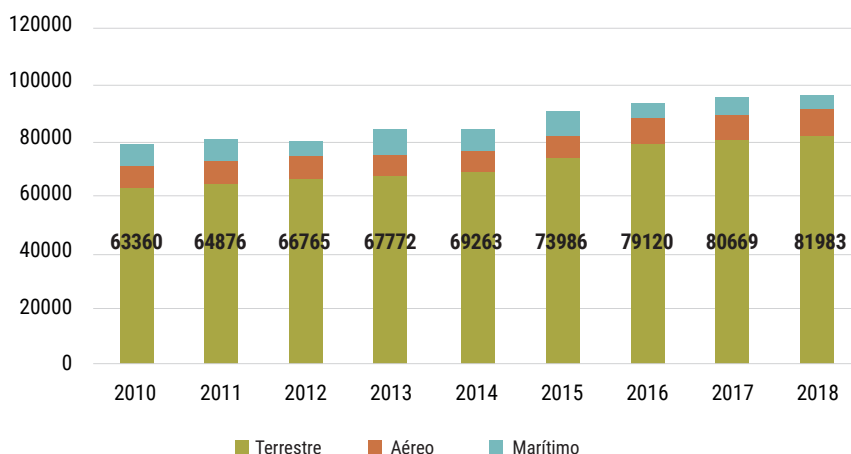


**Tabla 1.** Costa Rica. Composición por sector de consumo de energía, en terajulios y porcentaje, 2010 y 2018

Sector	Terajulios		%	
	2010		2018	
Transporte	70319	45,93	91231	53,07
Industria	37995	24,82	39262	22,84
Residencial	23382	15,27	19481	11,33
Servicios	6146	4,01	7303	4,25
Público	3869	2,53	4803	2,79
Comercial	3513	2,29	4464	2,60
Agropecuario	5854	3,82	3337	1,94
Total	153088	100,00	171899	100,00

FUENTE: elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Métricas de Cambio Climático (2024).

**Gráfico 2.** Costa Rica. Evolución del consumo de energía en terajulios del sector del transporte, por tipo, 2010-2018



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinamecc (2024).

En el periodo analizado, el consumo total de energía para el sector del transporte creció 29.74% y evidenció una tasa anual de crecimiento de 3.717%. Lo anterior muestra un aumento mayor a la tasa de crecimiento de la economía nacional y evidencia una escasez de acciones



para lograr eficiencia en el transporte, en la huella de carbono y en el uso de divisas para brindar el servicio.

Se requieren soluciones asequibles que puedan reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar la calidad de vida de las personas. Los sistemas de autobuses cumplen con estos objetivos, pero requieren de políticas consecuentes e inversiones que se puedan financiar no solamente con tarifas a los usuarios. En el caso de Costa Rica, la principal fuente de emisiones se encuentra en el transporte de carga, en donde se han planteado opciones de solución como la del tren de carga en el Caribe. No obstante, se requieren estudios exhaustivos que ofrezcan opciones viables, factibles y sostenibles para abordar esta problemática en la región.

Las proyecciones indican que, si no se encuentran alternativas al transporte de combustión en las ciudades de rápido crecimiento, aumentarán las emisiones. En este sentido, se proyecta que para el año 2050 el crecimiento del volumen de pasajeros crecerá 75% con respecto al 2019. Esto implica graves consecuencias sobre el planeta, pero especialmente en las grandes ciudades por los efectos hacia el ambiente y la salud pública (Grupo Banco Mundial, 2023a).

### *Elementos claves del transporte en Costa Rica*

En el ámbito nacional, la problemática en el sector del transporte es relevante. Según la Aresep (2021) y Koepff (2015), se han identificado como problemas los siguientes aspectos:

- a. La conectividad entre la periferia y las ciudades mediante diferentes medios de transporte es cara y los tiempos de traslado son elevados para las distancias.
- b. Las conexiones con la ciudad capital tienen una alta congestión vial, que hace que en cortas distancias la duración sea prolongada; generando costos excesivos de operación.
- c. No existen o no se respetan las rutas exclusivas de buses y no hay una operación sistémica de la oferta que minimice los costos al prestador y facilite el servicio al usuario.
- d. El ente rector ha sido inflexible al aprobar el tipo de unidades que se pueden utilizar. Esto ha obligado a los empresarios a implementar autobuses para barrios con infraestructura vial débil; no





permitiendo el uso de busetas que darían agilidad al servicio, menor costo de operación y potencialmente mejor servicio al usuario (B. Rodríguez, comunicación personal, 21 de marzo de 2024).

- e. Las rutas rurales son operadas por pequeños empresarios o familias, sin poder formalizarse y cumplir con los requisitos técnicos, de calidad, financieros y de operación que se deben tener. Siendo un segmento de la oferta cuyas actividades tienen tarifas sin actualizar y que generalmente no cubren los costos de operación o bien no pueden hacer inversiones en renovación de autobuses.
- f. Retrasos y falta de inversión para el desarrollo del ferrocarril de carga y de pasajeros. Siendo la solución estructural, se avanza y luego se deja en el olvido los estudios y potenciales inversiones, incluso teniendo financiamiento.
- g. Atrasos e incumplimientos en una serie de requisitos preestablecidos por reglamentos o leyes; tal como la realización de licitaciones periódicas de las rutas de autobuses.

Por otra parte, las cadenas de suministro globales se integran a las locales, para propiciar el abastecimiento y exportación de bienes y materias primas, estos aspectos son cruciales para la producción, la competitividad, el empleo y con ello el desarrollo. Es por ello, que el Índice de Desempeño Logístico (LPI) del Banco Mundial analiza los países por medio de seis subíndices o componentes del índice:

1. La eficiencia en la autorización de la gestión aduanera y fronteriza.
2. La calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y transporte.
3. La facilidad para concertar acuerdos internacionales a precios competitivos para envíos.
4. La competencia y la calidad de los servicios logísticos.
5. La capacidad de rastrear digitalmente envíos.
6. La frecuencia con la que los envíos llegan a los destinatarios dentro del plazo de entrega (Arvis *et al.*, 2023b).



Estos índices adquieren gran importancia, seguidamente se hace un análisis de estos índices para el caso de Costa Rica.

Debe tenerse presente que la estimación realizada por parte del Banco Mundial del LPI emplea técnicas estadísticas estándar para agregar los datos en un solo indicador, convirtiendo la información cualitativa en información cuantitativa, antes de agregarla y ponderarla.

**Figura 1.** Costa Rica. Calificación de los componentes del Índice de desempeño logístico (LPI), 2022



**FUENTE:** elaboración propia con datos de Arvis *et al.* (2023b).

De esta manera, la Figura 1 muestra los subindicadores del LPI en dos categorías principales:

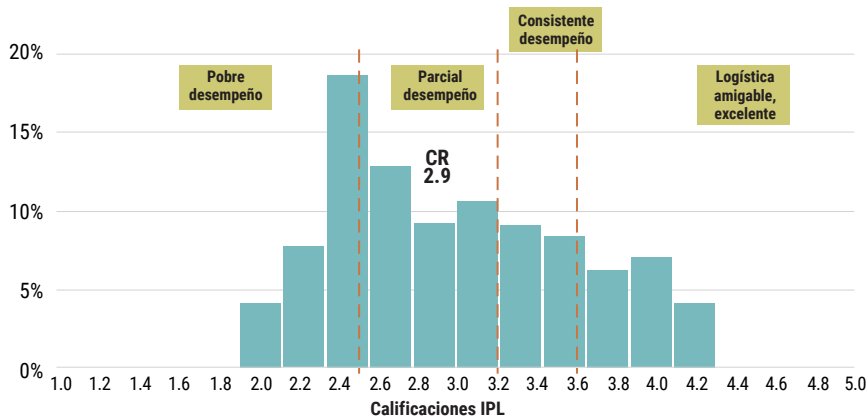
- a. Las áreas para la regulación de políticas; señalando los principales insumos para el apoyo a la cadena: aduanas, infraestructura y servicios.
- b. Resultados de la cadena de suministro: costo, confiabilidad, tiempo.

Según se aprecia en la Figura 1, para el año 2022 los indicadores fueron elegidos con base en criterios teóricos y empíricos, así como la

experiencia práctica de los profesionales involucrados en el transporte de carga. En este sentido, el país obtuvo una calificación de 2.9 en los diferentes componentes del índice; donde la menor calificación se presentó en infraestructura, mientras que las mayores se relacionaron con la posibilidad de rastreo digital y la entrega oportuna de los envíos.

En el Gráfico 3 se presenta el histograma de las notas de 139 países con respecto al Índice de Comportamiento Logístico (ILP). Al igual que en la Figura 1, se observa que, durante el año 2022, Costa Rica tuvo una calificación de 2.9, lo cual indica un comportamiento regular según los estándares establecidos y posiciona al país en el puesto 66. En comparación, países como Uruguay, Perú e Indonesia obtuvieron una nota de 3, mientras que Argentina y Montenegro, evidenciaron resultados por debajo de 2.8. Para un territorio como Costa Rica resulta relevante mejorar las calificaciones en el ámbito internacional y, por ende, el ligamen con la economía global (Arvis *et al.*, 2023b).

**Gráfico 3.** Costa Rica. Ubicación y clasificación de Costa Rica según el índice de comportamiento logístico, 2022



FUENTE: adaptación propia con base en datos de Arvis *et al.* (2023b).

En este sentido, la posición de Costa Rica en 2022 ha mejorado con respecto a 2016, cuando ocupaba la ubicación 88. No obstante, se destaca una baja calificación de 2.33 en el índice de clientes y una posición 113, lo que puede considerarse como pésima. De tal forma, se refleja que el país requiere mejorar su posicionamiento y, por ende, su competitivi-



dad en especial para la Inversión Extranjera Directa (IED) que demanda trasiegos rápidos, seguros y a un costo razonable.

Según (Guasch, 2011) los costos logísticos de ALC oscilaban entre 18% y el 35% del valor del producto, siendo en el caso de las Mipymes aun mayor pudiendo llegar al 45%, mientras que en la OCDE era aproximadamente 8% del valor del producto. Esta diferencia tan sustantiva que se le debe añadir al producto o bien a los potenciales beneficios de las empresas son factores claves de la falta de la competitividad de la región. Por ello, las inversiones en infraestructura y en los sistemas de transporte son vitales para el sector productivo.

En general, los aspectos valorados en el LPI dan resultados que son necesarios estudiar con detalle para definir rutas de acción para mejorar los índices, si el país aspira a mayor desarrollo. Por una parte, el tráfico en puertos de contenedores, según las normas de competitividad es alto, el tráfico aéreo es bajo, así como la logística relacionada con el transporte. Los inversionistas y el trasiego internacional de mercancías dependen de sistemas de puertos, aeropuertos, transporte internacional y nacional eficiente, así como la posibilidad de localizar en cualquier momento el lugar donde se ubican los productos, para gestionar el aprovisionamiento y alinearlos con los procesos productivos, tener 0 demoras, un justo a tiempo y mínimos riesgos son esenciales para el logro de la competitividad.

Costa Rica realizará la primera Encuesta Nacional de Logística, la cual reunirá información clave para elevar la competitividad. Esta iniciativa es impulsada por el Clúster de Logística del Caribe, Comex, MOPT y el BID, con apoyo del MEIC, Procomer, Japdeva, el TEC y otras entidades. Según se indica la participación de las empresas permitirá definir una hoja de ruta en materia logística. Queda clara la importancia de estos aspectos y que, por otra parte, las acciones directas para incidir en la inversión y servicios de logística apenas se inician en el país (Mora, 2024).

Para efectos de asegurar las cadenas de suministro mundial de servicios y productos resulta esencial contar con un mejor LPI para el caso de Costa Rica, las posibilidades de empleo, competitividad y, por ende, desarrollo están altamente determinadas por ello.



*Transporte colectivo de pasajeros, modalidad autobús*

El sistema de transporte nacional moviliza a un millón doscientas mil personas diariamente, en cinco mil autobuses y mediante trescientas cincuenta empresas (B. Rodríguez, comunicación personal, 2024). No obstante, debido al Covid-19 este sector experimentó un estrés operacional y financiero elevado; llevando a prestadores pequeños a entregar la concesión o dejar de ofrecer el servicio. De tal forma, pese a la recuperación progresiva en los diferentes sectores, la situación postpandemia no volvió a ser la misma. Esto provocó una disminución del 20% en la demanda de pasajeros en el servicio de autobús, lo cual generó dificultades debido a las inversiones realizadas para una demanda mayor.

El sector del transporte de autobús está compuesto en su mayoría por micro y pequeñas empresas en el medio rural. La Aresep con base en las políticas regulatorias del año 2021 y estudios previos, aprobó en el 2023 una tipología. A continuación, se presentan aspectos fundamentales:

**Tabla 2.** Costa Rica. Clasificación subgrupos de empresas autobuseras por número de buses, 2023

Subgrupo (unidades de autobuses)	Cantidad de empresas	Ingreso promedio (millones de colones)
Entre 1 y 5	80	108.6
Entre 6 y 10	47	316.1
Entre 11 y 15	33	669.8
Entre 16 y 20	19	946.9

**FUENTE:** elaboración propia con datos de la Aresep (2023a).

Según la Tabla 2, las empresas que tienen entre uno y cinco autobuses registran un ingreso 8.72 veces menor que aquellas con dieciséis a veinte unidades.

La Tabla 3 muestra la clasificación del sector empresarial costarricense en el servicio de autobuses, destacando la presencia de micro y pequeñas empresas. Las microempresas prestadoras del servicio tienen en promedio una flota de 2.4 autobuses y la pequeña empresa 10.1 autobuses; representando entre ambas el 73.9% de la flota nacional. Estos datos son de importancia al diseñar políticas públicas, exigir requisitos



y aplicar la modernización del transporte. Por ejemplo, la electrificación implica altas inversiones que difícilmente la micro y pequeña empresa pueden llevar a cabo, en especial por ubicarse en el medio rural, con altas pendientes y malas carreteras.

**Tabla 3.** Costa Rica. Clasificación definida por la Aresep para la flota de autobuses del país, 2023

Categoría	Flota autorizada	Flota promedio	Cantidad de prestadores	
			Número	Porcentaje
Micro	De 1 a 5	2.4	152	48.1
Pequeña	De 6 a 15	10.1	82	25.8
Mediana	De 16 a 35	22.9	50	15.7
Grande	De 36 o más	72.5	33	10.4

**FUENTE:** elaboración propia con datos de la Aresep (2023a).

De acuerdo con la Intendencia de Transportes, de ciento cincuenta y nueve prestadores microempresarios, únicamente el 27% remitió la información estadística solicitada, en contraste el 70.58% de las treinta y cuatro empresas grandes lo hizo. Esto plantea un problema, pues en caso de no cumplir con la entrega de información las empresas no son sujetos a los aumentos semestrales. En este sentido, las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) no reciben ajuste tarifario por el aumento de costos de producción, lo que genera desafíos financieros adicionales (Intendencia de Transporte, 2023).

Las Mipymes del servicio remunerado de autobús han tenido serias dificultades para mantenerse al día con todas las obligaciones en el campo fiscal, de seguridad social con sus trabajadores y otras obligaciones. Hay una tendencia a la precariedad en el empleo del sector en general y de estas pequeñas empresas en general, lo cual plantea todo un reto de continuidad del servicio y cumplimiento de las obligaciones laborales con los empleados, en especial los choferes de autobús.

Según lo establecido por la Aresep (2023c), para el II y III trimestre del año 2020 hubo una disminución de 56% y 57% en el volumen de pasajeros de autobús. De tal forma, los ingresos descendieron paralelamente en ese periodo en 58% y 59%, respectivamente. Después del segundo trimestre del año 2021 se inició un proceso de recuperación del volumen





de pasajeros, pero no se alcanzó el 74% de la afluencia de usuarios que se tenía previo a la declaración de emergencia.

La pandemia y los nuevos hábitos han demostrado que el servicio de autobús presenta una elasticidad de ingreso negativa. Esto ha llevado a la disminución en la demanda del servicio de autobús, poniendo en riesgo su suministro en términos de calidad, reinversión, continuidad del servicio y salud financiera de las empresas. Por ello, resulta necesario que ante la nueva realidad se adecuen los horarios, unidades, rutas, así como otros aspectos para brindar un mejor servicio público a tarifas razonables y con sostenibilidad financiera para las empresas. No obstante, algunas de estas empresas operan bajo el modelo de consorcio. Las razones para hacerlo pueden ser: las economías de escala, aprovechar los bajos precios de insumos en general y lograr capacidad de mercado (B. Rodríguez, comunicación personal, 2024).

La organización del servicio de autobuses presenta una composición disímil, lo cual dificulta la aplicación de políticas de apoyo y afecta particularmente a las Mipymes. Estas últimas no han recibido ayuda, especialmente en zonas rurales dispersas o en rutas marginales que carecen de rentabilidad financiera, pero son relevantes para las comunidades. En este sentido, la cantidad de concesiones otorgadas por el CTP pasó de cuatrocientas veinticuatro en el 2008 a trescientas cincuenta y cinco en el 2018; demostrando la concentración en empresas, algunas de las cuales pertenecen a grupos empresariales familiares (Salazar, 2019).

### **Las acciones para mejorar el sector del transporte de Costa Rica**

La Figura 2 presenta las diferentes fases que tiene el accionar público del sector transporte. Como primera acción de política pública está la aprobación de la normativa. Luego se tienen las políticas expresadas en planes nacionales o sectoriales por el Poder Ejecutivo; reglamentos y decretos sectoriales. Entre ellos se hace referencia a la problemática de la gobernanza, en especial las particularidades y deficiencias del ente rector en Costa Rica. De lo anterior surgen resultados que se indican de forma general, para luego plantear algunas recomendaciones de interés.



**Figura 2.** Costa Rica. Proceso de aplicación de la intervención pública en el sector del transporte

Marco normativo	Organización y gobernanza	Políticas, regulación y acciones	Resultados	Recomendaciones
Ley N° 3503, Reguladora del Transporte Remunerado de personas en Vehículos Automotores	MOPT a delegado al Consejo de Transporte Público con participación de prestadores	Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035	Por primera vez se realiza bajo una norma técnica evaluación de cumplimiento de la calidad en: puertos, aeropuertos, buses, por parte de la Intendencia de Transporte (ARESEP)	Mejorar el contenido, diseño y concreción de las políticas públicas para su efectividad
Comisión para promover la competencia (COPROCOM)	Alta descentralización del MOPT sin integración, pierde efectividad y mas descoordinación	Política sectorial de modernización del transporte público remunerado de personas Modalidad Autobús	Renovaciones sin criterios suficientes de evaluación de calidad por parte del CTP	Mejorar la gobernanza del sector, en especial la composición y competencias del CTP
Leyes de: INCOFER, Puertos y aeropuertos	Poca coordinación interinstitucional y discrepancias en facultades	"Sistema de Evaluación de Ofertas" establecido en el capítulo III del Decreto Ejecutivo N° 37737-MOPT	Baja calidad servicios, por ausencia previa de normas y voluntad del ente rector	Redefinir los estímulos e incentivos al sector transporte, para mejorar el servicio y la sostenibilidad
Ley 7593, ARESEP	Baja capacidad de supervisión y control del ente rector	Política regulatoria, metodologías tarifarias Evaluación de la calidad	No se cumplió el Plan de transporte, prevalecen y crecieron los problemas	Planificar y operar la industria del transporte como un sistema, con múltiples interacciones y dependencias
Reglamento de políticas de transporte público remunerado de personas en autobuses urbanos N° 27636-MOPT	El CTP es influido por actores interesados en el proceso de decisión, no se atiende Micro empresario	Política para reducir gases efecto invernadero	Incentivos y acciones inapropiadas, vehículos eléctricos vs transporte eléctrico, prioridades de vías no asignadas a transporte público	Desarrollar el cobro electrónico y buses eléctricos de forma paulatina y por zonas
Reglamento para la evaluación y calificación de la calidad del servicio público de transporte remunerado de personas	Poca flexibilidad del ente rector al uso de busetas por posible interés de importadores	Política para cobro electrónico	Altos costos de peajes y limitaciones en puertos marítimos	Más inversión para mejorar LPI
Ley de Concesiones	Empresas de zonas rurales, micro y pequeñas (74%), familiares con baja capacidad financiera y de gestión, sin políticas según su contexto	Política de parálisis, echar atrás, rechazar lo pasado, sin propuestas o alternativas	Ferrocarril eléctrico rápido y carga desechados, sin prioridad	Tren eléctrico pasajeros y carga
				Desarrollar políticas discrecionales para la micro y pequeña empresa en el medio rural, que no son rentables

FUENTE: elaboración propia.

### *En el transporte colectivo de personas*

El transporte de pasajeros presenta dificultades por la rectoría y la complejidad creada dada la gobernanza existente. En este sentido, para tomar decisiones adecuadas es necesario modificar la composición del CTP. Según Koepff (2015), dentro de las acciones a tomar para mejorar el transporte público en modalidad autobús están las siguientes:

a. Infraestructura suficiente y priorizada al transporte colectivo.

Para lograr que un sistema de transporte público funcione adecuadamente, se requiere de infraestructura de calidad que facilite al pres-



tador y al usuario las actividades. Esto implica una red de carreteras en buen estado y con prioridades claras al uso de transporte colectivo. De igual forma el Gobierno central y las municipalidades deben crear espacios para la conectividad de rutas, asegurando que el proceso de pasar de una ruta a otra sea seguro, fácil y agradable; promoviendo así las interacciones sociales, comerciales y de apoyo de otros servicios al usuario.

#### b. Unidades en buen estado

Mediante la aplicación de normas de calidad y acuerdos logrados en los últimos años, se deben promover unidades de transporte en buen estado, limpias y con excelente mantenimiento. Así mismo, las evaluaciones de calidad del servicio público deben mejorarse. Además, es crucial que los empresarios fomenten una cultura de calidad entre los choferes en todas las etapas del servicio.

#### c. Cobro electrónico

El cobro electrónico disminuiría los costos al prestador y mejoraría el servicio al usuario. Unido a ello, la información obtenida permitiría optimizar los servicios mediante la aplicación de metodologías tarifarias. En este sentido, “Lo primero que hay que hacer es implementar un sistema integrado de cobro electrónico con tarjetas prepago sin contacto, y obligatorio para todos los autobuses de la GAM” (Koeppf, 2015: 9). Además, B. Rodríguez (comunicación personal, 21 de marzo de 2024) indica que:

La adopción de tecnologías de pago electrónico no solo facilita la gestión del flujo de pasajeros y reduce tiempos de espera, sino que también contribuye a la sostenibilidad ambiental al minimizar la necesidad de manejar efectivo, permite también que el empresario tenga un recaudo más eficiente y los reguladores cuenten con información en tiempo real sobre el desempeño del sistema (Rodríguez, 2024).

#### d. Autobuses eléctricos

La transición a autobuses eléctricos debe de realizarse paulatina y prioritariamente en la GAM dada la concentración de gases. Además, se deben seleccionar segmentos de rutas de manera estratégica, considerando que esta inversión, con una concesión a 7 años, implica depreciar el valor del activo en un plazo corto, coste que recae en los usuarios (Arauz, 2019). El país debió asumir un sistema de subsidios y eliminación





de impuestos sustentado en estudios técnicos rigurosos, la eliminación de impuestos y otros beneficios a los vehículos particulares para el proceso de electrificación de la flota vehicular. No obstante, se evidencian las siguientes contradicciones:

1. Aumenta la flota vehicular privada, ya que los vehículos usados no salen de circulación.
2. En el mediano plazo disminuirá la base de los impuestos que se utilizan para mejorar las carreteras y proteger los bosques.
3. Un análisis riguroso habría tenido claro que, si lo que se deseaba era disminuir los gases de efecto invernadero por las emisiones del transporte, resultaba crucial subsidiar el transporte público para propiciar que obtuviera unidades eléctricas, así como mejorar la calidad ofrecida.

#### e. Enfoque de sistema

Los autobuses y sus rutas forman parte de un sistema que debe estar articulado, coordinado y complementado en sus diferentes partes. Para ello, el tren eléctrico, los taxis, las paradas de autobús, entre otros aspectos, deben estar integrados para dar el mejor servicio posible.

#### *Sistema ferroviario eléctrico: situación actual*

El transporte mediante tren es un importante medio para las personas y para la movilización de carga. En el país se brinda en cinco rutas operativas urbanas, que comunican los centros poblacionales de las provincias de San José, Cartago, Heredia y Alajuela. Este servicio moviliza cerca de 2.600 pasajeros por día, con una extensión de 55 km de línea férrea (Aresep, 2024). No obstante, en general, ha habido poco mantenimiento y prioridad en las inversiones para este medio de transporte, salvo las propuestas realizadas por las dos últimas administraciones: un tren ligero en el centro de la GAM y un tren eléctrico en la región Caribe para conectar con el norte del país.

Según un estudio realizado, los corredores ferroviarios del sector Pacífico y Caribe enfrentan desafíos específicos que van desde el deterioro significativo de ramales, equipos e instalaciones básicas y de apoyo; requiriendo la realización de importantes inversiones y la necesidad





de dar un enfoque integral y prioritario a toda la red nacional ferroviaria (Fernández *et al.*, 2023).

De los principales problemas que enfrenta el país son las emisiones de gases de efecto invernadero y el deterioro de las carreteras, cuyos efectos en la competitividad y la infraestructura no han sido evaluados apropiadamente, especialmente en el transporte de carga. Dentro de las acciones necesarias para disminuir la problemática están:

a. Planificación y habilitación de vías alternas para trasiego de carga

La falta de vías alternativas como primera medida ha obligado a que, en muchos casos, el transporte procedente de la frontera norte deba atravesar el Valle Central para luego tomar la carretera 32 hacia el puerto del Caribe. Estas situaciones y otras pueden ser resueltas si se planifican estrategias alternas en diferentes lugares del país que brindarían conectividad por otras vías; evitando largos, peligrosos y dañinos viajes por zonas con alta densidad de vehículos.

b. Inversión y desarrollo integral del transporte ferroviario de carga

El país requiere de inversión para el trasiego mediante trenes eléctricos dentro de un sistema integrado de transporte de carga. Los costos altos de inversión según la experiencia internacional se recuperan y se convierte en una actividad rentable (Fernández *et al.*, 2023).

c. Desarrollo de transporte eléctrico

El Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) elaboraron un estudio para el desarrollo de un tren eléctrico rápido en el país. En dicho estudio, los tres parámetros de viabilidad económica mostraron resultados favorables, confirmando que el proyecto es viable y rentable económicamente. No obstante, esta propuesta fue desechado por el Gobierno sin que se tengan alternativas viables a largo plazo.

El Proyecto del Tren Eléctrico Limonense de Carga (Telca) tiene como objetivo cubrir un moderno sistema de transporte de carga desde Moín, en la provincia de Limón, hasta Muelle en el cantón de San Carlos. Además, el BCIE busca darle un enfoque regional al tener como parte del desarrollo las evaluaciones para ampliar el trayecto del Telca hasta





la frontera con Nicaragua. Por ello la relevancia del trayecto Limón-San Carlos como primera fase de lo que sería un ferrocarril centroamericano que consolide la integración económica de la región. Lo anterior, junto con otras conexiones pendientes, generaría que no se deba pasar carga por el Valle Central y, por ende, facilitaría el proceso exportador y de desarrollo de la Región Huetar Norte. No obstante, los planes de inversión en sistemas de trenes han sido detenidos por el Gobierno sin que se planteen alternativas o se justifiquen las inacciones (BCIE, 2020).

### *Puertos y aeropuertos*

Los puertos y aeropuertos son relevantes y deben estar dentro del sistema integrado de transporte del país. Por ello, es crucial la gestión eficiente y el mantenimiento oportuno de la infraestructura existente (Fernández *et al.*, 2023). Los esquemas de concesión pública utilizados en la mayoría de estos servicios deben exigir mejoras sustantivas en la gestión mediante indicadores internacionales y normas de calidad. Los esfuerzos que desde la Aresep se vienen haciendo al promover las normas internacionales por medio de Inteco y el ente rector son de relevancia, ya que se asumen las experiencias de otros países para aplicarlos a Costa Rica (Aresep, 2023b).

Es necesario definir objetivos nacionales para los puertos y aeropuertos en el marco de la competitividad. Dentro de ello, el fijar metas en los indicadores relacionados con Índice de Desempeño Logístico (LPI) es una forma de lograr que los concesionarios tengan acciones de mejora en el sistema de logística y transporte del país. De tal forma, con el apoyo de las normas internacionales (Eonor) se realizaron evaluaciones en los aeropuertos costarricenses; brindando recomendaciones relevantes para la mejora continua. La siguiente sección muestra parte de esas acciones realizadas (Durán *et al.*, 2023).

### **Protocolos y normas de calidad**

La norma INTE G20:2020 fue aprobada por Inteco el 28 de enero del 2020, fruto de un esfuerzo realizado por la Aresep de aglutinar al ente rector y lograr la cooperación del Gobierno de España a través de los entes respectivos. Su desarrollo se realizó en cumplimiento de los requisitos del nivel 1 y nivel 2 del Standards Council of Canada (SCC). El propósito de esta norma es fomentar la calidad en la gestión del trans-



porte público, enfocándose en satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes y/o usuarios. Es importante destacar que sus requisitos están diseñados para propiciar que las entidades obtengan beneficios al adoptarla y utilizarla (Inteco, 2020). En este sentido, el desarrollo de protocolos, la implementación y el proceso de evaluación constituyen un instrumento para lograr avances en la prestación de servicios (E. Araya, comunicación personal, 14 de marzo de 2024).

La adopción de la norma INTE G20:2020 puede ser adecuada en los servicios de transporte público de personas (TPP). En algunos casos, un operador asume la responsabilidad de todos los criterios de calidad, mientras que, en otros, las responsabilidades se distribuyen entre varias partes mediante un acuerdo (Inteco, 2020). Este es el primer paso en el proceso de creación de un conjunto de normas para el sector de transporte público en Costa Rica, dada las necesidades de mejorar este servicio. Este lineamiento ha facilitado el seguimiento, control y evaluación de los servicios públicos. En la Tabla 4, se mencionan otras normas aprobadas y en proceso de implementación y evaluación para la mejora continua en el país.

**Tabla 4.** Costa Rica. Elementos del proceso de aplicación de la norma de calidad INTE G20, 2020

Norma	Objetivo	Alcance	Criterios calidad	Herramientas
INTE G20: 2020	Fomentar el acercamiento de la claridad a la gestión del transporte público, poniendo especial interés en las necesidades y expectativas de los clientes y/o personas usuarias.	Específica los requisitos para definir, establecer objetivos y realizar mediciones de la calidad de servicio en el (TPP), y proporciona las directrices para la selección de los métodos de medición.	Servicio ofertado. Accesibilidad. Información. Tiempo. Atención al usuario. Comodidad. Seguridad. Impacto medio ambiente.	Autoevaluación. Mejora continua. <i>Benchmarking</i> . Certificaciones. Asociaciones de calidad. Cartas de servicio. Control y evaluaciones.

**FUENTE:** elaboración propia basado en Inteco (2020).

Las normas aprobadas por Inteco con el liderazgo de la Aresep y la participación y apoyo del ente rector hacia otros servicios como puer-



tos y aeropuertos, es un instrumento que permitirá a todos las partes identificar brechas y desarrollar acciones para la mejora continua de los servicios en el país. Al respecto, “Con las normas INTECO (...) esperamos mejorar sustantivamente la prestación de servicios públicos de transporte en Costa Rica, en donde la Intendencia de Transporte y la ARESEP han sido sujetos proactivos en estos últimos años” (E. Araya, comunicación personal, 14 de marzo de 2024). En este sentido, la Aresep por medio de la Intendencia de Transporte ha llevado a cabo una importante tarea, tal como se muestra a continuación:

**1. Se realizó el primer análisis en tren de carga de Costa Rica. Estudio cubre estado de tres zonas de la red ferroviaria: Atlántica, Pacífica y Zona Sur:**

*a. Zona Atlántica*

Tiene una extensión de 310 km de longitud, el trayecto más extenso es entre Limón y San Cristóbal con 109 km, siendo la única vía en uso y representa el 31% de la extensión. El 39% de la vía está en abandono y otro 30% está en mal estado. Se transporta acero, contenedores con papel, banano, procesados y agregados, así como servicios turísticos. Actualmente, está habilitado únicamente el transporte de acero. Un proyecto importante es rehabilitar el Tren Eléctrico de Carga en las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte (Telca), pero no existe un avance potencial.

*b. Zona Pacífica*

Este sector está conformado por 127,5 km entre San José y Puntarenas, con ramales en Ciruelas y Salinas-Caldera. Ninguna de las vías está en operación. Hay puntos en condiciones críticas como deslizamientos, derrumbes, colapso de alcantarillas y sedimentación. La vía presenta daños significativos entre Atenas y Orotina, que impiden el tránsito de equipo ferroviario. La ruta en Ciruelas ha sido afectada por el vandalismo o la falta de consideración del derecho de vía en las construcciones de pasos a nivel. Es crucial revisar el estado de los puentes ferroviarios sobre los ríos Grande de Atenas, Jesús María y Barranca, para asegurar funcionalidad y seguridad.

*c. Zona Sur*

Se extiende por 128,5 km entre Golfito y Palmar, así como entre Coto, Empalme y Puerto González. La región no cuenta con equipo ro-





dante en operación, ni vía férrea básica. Se considera necesario establecer mojones que permitan delimitar los derechos de vía del ferrocarril y conservar los ramales. Según la Aresep (2024), las principales recomendaciones han sido:

- Realizar un levantamiento topográfico georreferenciado de los derechos de vía a nivel nacional para la actualización del mapa de la red ferroviaria.
- Demarcar con puntos de referencia fijos (mojones) en ramales abandonados para la delimitación de los derechos de vía.
- Desarrollar un manual de diseño de pasos a nivel para garantizar la seguridad ferroviaria.
- Establecer un programa de control de vegetación en ramales ferroviarios en abandono.
- Realizar un estudio de flujo de tráfico en pasos a nivel con altos índices de colisiones.
- Implementar un programa para el adecuado manejo y recolección de residuos en los talleres.
- Implementación de indicadores ferroviarios relevantes para el servicio de tren de carga.

Como se aprecia, estas recomendaciones son básicas, pero necesarias para mantener los derechos de vía y estar preparados para el desarrollo futuro del tren eléctrico de carga; acción fundamental y básica para disminuir la huella de carbono de Costa Rica y lograr competitividad.

## **2. La Aresep realizó evaluación de la calidad en los servicios aeroportuarios de 25 aeródromos que operan en el país:**

Se inspeccionaron los servicios que se brindan en tres aeropuertos internacionales: Daniel Oduber, Tobías Bolaños y Limón, así como en veintidós aeródromos locales. De estos estudios, Durán *et al.* (2023) realizaron las siguientes recomendaciones:

- La Dirección General de Aviación Civil (DGAC) debe realizar un estudio para establecer los requerimientos de los sistemas de guía y





control del movimiento en la superficie (SMGCS) para guiar y controlar la operación de las aeronaves.

- El personal de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI) debe de estar al día con los planes y programas de capacitación que incluyan la atención de fuego aeronáutico.
- La DGAC debe contar con una oficina de mantenimiento y con personal técnico especializado en Liberia, para no depender del personal que se encuentra en San José.
- Establecer programas y planes de mantenimiento preventivo (luces, sistemas eléctricos, demarcación del área de movimiento).
- Diseñar e implementar programas de gestión de pavimentos para el seguimiento de las condiciones de la infraestructura.
- Diseñar y ejecutar proyectos que incluyan la iluminación perimetral.
- Concluir los procesos de certificación.

Las recomendaciones son de relevancia para asegurar la operación segura de los aeropuertos. El contar con aeropuertos en el país es fundamental, ya que permite acceder de manera rápida y segura al territorio; propiciando el desarrollo de actividades económicas fuera de la GAM.

## Conclusiones y recomendaciones

### *Conclusiones*

Los sistemas de transporte están integrados a otros sistemas de logística y forman parte de las necesidades que el comercio, la inversión internacional y las interacciones humanas han creado, siendo fundamentales para la competitividad y el desarrollo de los países. Los indicadores que muestran los organismos internacionales y algunos estudios verifican la apreciación común de que Costa Rica no es eficiente ni competitiva en esa materia. En este sentido, las calificaciones obtenidas y la posición que se tiene con respecto a otros países con los cuales se compete son negativas. Para mejorar las inversiones y la competitividad, es necesario para Costa Rica efficientizar los diferentes procesos; de manera que, la logística y el transporte no se conviertan en un impedimento para el desarrollo del país.





Los procesos de concesión de puertos y aeropuertos se han realizado sin que exista un plan estratégico nacional y un esquema operativo de inversión que permita tener mejoras sustantivas. De tal forma, si se ha mejorado en algunos ámbitos ha sido por voluntad de la parte y la gestión más que por acciones claras de política pública mediante: estándares, sistemas de control y fiscalización, reinversión, programas de mejora, normas de evaluación de la calidad, entre otros.

En la gobernanza del sector objeto de estudio, existen áreas de mejora según las prácticas internacionales. En este sentido, se destacan las carencias del ente rector como aspecto relevante. Por una parte, la lógica de no intervención del sector público generó un desmantelamiento de los ministerios, mientras que, por otra, su redefinición llevó a antes con autonomía y descentralización a generar una serie de dificultades. Otra limitación del ente rector es la limitación presupuestaria, así como la reducción de la capacidad técnica y del saber hacer. Por último, el CTP crea conflictos en donde los prestadores por medio de su representante tienen la facultad de aplicar políticas que pueden afectarlos, lo cual no es apropiado y va en contra de las buenas prácticas internacionales.

Los procesos logísticos de transporte de carga y pasajeros tienen en común las carencias y ausencia de oportuna y apropiada inversión en infraestructura económica. El país sufre costos adicionales, pérdidas de oportunidades de inversión, tiempos de traslado, contaminación, pérdida de competitividad, bienestar y calidad de vida por ello. Esquemas de estudios, factibilidad y diseño deben implementarse y verse como parte fundamental de los procesos de inversión, pese a que no son rentables para los gobiernos de turno, pero sí para la sociedad. Mejorar el sistema de transporte de carga es esencial para mejorar tiempos, costos y seguridad de la cadena de suministro local y la integrada a los puertos internacionales, todo lo cual es básico para la productividad, competitividad, generación de empleo y, en términos generales, crear condiciones para el desarrollo.

Por su parte, el financiamiento y la ejecución de obras de inversión en infraestructura deben realizarse con diferentes formas, esquemas y participantes. La realización de proyectos con alianzas público-privadas, concesión y construcción directa por el Estado deben ejecutarse con controles, reglas y evaluaciones periódicas. El costo para la sociedad de no hacerlo es elevado, como se ha evidenciado en las valoraciones de los diferentes índices que Costa Rica presenta.

Las iniciativas realizadas en Costa Rica entre el MOPT y la Aresep en el desarrollo de normas y protocolos de calidad, son de importancia





para mejorar los servicios regulados y basados en pautas inicialmente voluntarias para la gestión continua de la calidad de la cadena de valor de diferentes servicios públicos estratégicos del país. En este sentido, toma relevancia el apoyo del Aeonor, la Autoridad de Puertos de España, así como los protocolos de control y evaluación, que de forma activa ha asumido la Aresep.

### *Recomendaciones*

En esta sección se presentan un conjunto de recomendaciones tendientes a mejorar la situación actual y, por otra parte, de forma gradual ir aplicando las acciones que en el ámbito internacional se han planteado para el logro de la competitividad, la adopción de la industria 4.0 y el desarrollo sostenible.

#### *Para mejorar lo existente:*

1. Establecer en los planes sectoriales y en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones concretas para mejorar gradualmente el IPL del Banco Mundial, con alta influencia en la competitividad, la IED y el bienestar de la población.
2. Realizar una Encuesta Nacional de Movilidad de personas; con el fin de establecer patrones, líneas base y dinámicas de movilidad que apoyen la toma de decisiones en el sector en cuanto a inversiones, operación, calidad, seguridad y necesidades de los usuarios y prestadores.
3. Efectuar un diagnóstico nacional de la movilización de cargas en el país y de exportaciones; estableciendo tipologías de productos y servicios, distancias, rutas, tipos de transporte y costos estimados, con apoyo del sector empresarial nacional; con el fin de definir un plan de acción de mejora del sistema de transporte de carga nacional que logre competitividad al país.
4. Asociar la evaluación y exigencia al transporte terrestre, marítimo y aéreo existente en la IPL a planes, metas, programas y normas; para evaluar la calidad de los servicios y considerar las disposiciones establecidas entre el MOPT y la Aresep.
5. La continuidad de la concesión y la aprobación de tarifas debe estar asociada en el cumplimiento de los planes de acción que se





hayan establecido para subsanar las carencias de los procesos de seguimiento, control y evaluación de las instituciones. Es decir, debe de mejorarse la gestión de los puertos, aeropuertos, autopistas y servicios públicos de transporte, así como sus inversiones como condición para acceder a aplicaciones tarifarias ordinarias.

6. El Poder Ejecutivo o Legislativo debe de preparar un proyecto de ley que permita replantear la organización de la rectoría del sistema de transporte público de Costa Rica. En especial, las funciones y los miembros del CTP deben modificarse; dejando instancias de participación y consulta a los sectores, pero eliminando la participación en los procesos decisionales del consejo a personas que no tengan relación directa en la prestación de servicios públicos con los sectores a los cuales se dirigen las acciones de política pública.
7. Es relevante fortalecer los procesos de planificación de la inversión pública en Costa Rica. El contar con proyectos viables y factibles es fundamental para el desarrollo. De tal forma, el país requiere de inversiones en esa etapa de factibilidad que propicien buenos proyectos para el logro de la eficiencia, sostenibilidad y competitividad.
8. El transporte de carga afecta la infraestructura, los costos y los tiempos de traslado; disminuyendo la competitividad a la vez que aumenta las emisiones de gases efecto invernadero y daña la salud. En este sentido, el desarrollo de un sistema ferroviario eléctrico constituye un paso esencial para el carbono neutral y la competitividad nacional.
9. La electrificación del transporte de pasajeros en la modalidad de autobús es conveniente, pero debe realizarse de forma gradual. Existen costos que la población de menores recursos no puede asumir mediante el pago total de las tarifas. Por tanto, resultaría relevante establecer un subsidio a la demanda y no a la oferta que permitiera cubrir los costos adicionales.
10. El sistema de cobro electrónico debe de realizarse en las rutas existentes mediante concesión. Es posible establecer sistemas robustos para el prestador, el usuario y el análisis y control de las instituciones involucradas. Esto permitiría mejorar la calidad del servicio al usuario, ahorrar costos a los prestadores y brindar





información para diferentes acciones de toma de decisiones de instituciones como el MOPT y la Aresep, según sus competencias exclusivas y excluyentes.

11. Se hace necesario valorar el establecimiento de un subsidio directo a los consumidores para mantener los servicios de transporte público en modalidad autobús. En caso contrario, se tendrían dificultades para mantener el sistema actual de transporte, sobre todo en ciertas rutas. El surgimiento de transporte ilegal de piratas, plataformas de servicio, entre otros, generan competencia desleal a los prestadores legales y precariza el trabajo de un grupo importante de personas.
12. Es necesario fortalecer la aplicación de las normas Inteco para el sector transporte, aeropuertos y puertos. La aplicación voluntaria y posteriormente obligatoria permitiría al ente regulador tomar medidas que mejoren la prestación de los servicios y las inversiones.
13. La aplicación de la legislación para que no se dé concentración empresarial en familias debe ser asumida por el CTP. Unido a ello, una vez depurada la composición de empresas definiendo claramente los propietarios de las rutas de buses, se requiere aplicar acciones de política pública para las Mipymes existentes, en especial las localizadas en zonas rurales.
14. La situación de los trabajadores del transporte en Costa Rica es lamentable, jornadas laborales largas, remuneraciones en límite inferior del mínimo y la ausencia de condiciones dignas en muchos casos constituyen una deuda del sistema de fiscalización laboral del país. Se considera importante, el trabajo conjunto entre cámaras empresariales, Ministerios y Aresep, para crear mejores condiciones en todos los campos para propiciar servidores más capacitados, que traten mejor a los usuarios y den mayor seguridad.
15. La transformación sustantiva del transporte de Costa Rica, su aporte a la competitividad y el empleo, junto con la reducción de emisiones de efecto invernadero se darán con el diseño, desarrollo e implementación del transporte de carga en tren eléctrico. Las propuestas existentes de conectar la zona norte desde Chilamate de Sarapiquí con la zona norte, incluida Nicaragua, con el





Caribe y sus puertos, son acciones fundamentales y estratégicas en el transporte público del país.

16. Unido a lo anterior deben desarrollarse las conexiones de carreteras y otras opciones de transporte para potencializar el desarrollo del tren eléctrico y su mayor impacto positivo al país.
17. El tren eléctrico y la creación de un sistema urbano de transporte en la GAM son de especial relevancia para mejorar y facilitar la movilidad de personas, reducir los tiempos de traslado e interconectar diferentes áreas de la GAM en la red de servicios y la posibilidad de movilidad rápida de los trabajadores hacia sus centros de empleo. Estas acciones permitirán a las zonas de empleo poder contar con mano de obra de mayor cantidad de zonas del país, aumentando la oferta de trabajo y facilitando la movilidad de las personas.
18. La incorporación de la tecnología que brinda la industria 4.0 se constituye en un medio para mejorar y facilitar los sistemas de transporte de personas y de carga, siendo una necesidad y requisito según los estándares de calidad internacional existentes.

*Para proyectarse al cierre de brechas con el desarrollo*

1. En general, las políticas en los países desarrollados han estado orientadas en reducir las emisiones globales de CO<sub>2</sub> del transporte al 2050. Los países en desarrollo pueden contribuir, pero es claro que la realidad, la problemática y las necesidades desde los países en vías de desarrollo son distintas. Las prioridades pasan por contar con suficiente inversión, lograr conectividades en el territorio para disminuir la heterogeneidad estructural y propiciar mejores condiciones de movilización y opciones de empleo a sus habitantes.
2. En ámbito internacional, empieza a quedar claro que, por el camino actual, las emisiones de CO<sub>2</sub> del sector del transporte no cambiarán lo suficiente como para cumplir los objetivos del Acuerdo de París. La urgente necesidad de romper el vínculo entre las actividades de transporte y las emisiones requiere una mayor ambición y más cooperación internacional, incluidas el apoyo efectivo al mundo en desarrollo.





3. Se ha planteado como necesidad tener una visión a largo plazo del desarrollo urbano y enfoques integrados del transporte y la ordenación del territorio para evitar el crecimiento descontrolado de las ciudades. En el caso Latinoamericano y de Costa Rica en particular, esta situación es caótica, se requiere retomar la senda de la planificación urbana y la integración de los sistemas de transporte y servicios públicos para mejorar la vida en la ciudad y hacerla más sostenible.
4. Desde hace muchos años en la región se ha planteado la necesidad de desarrollar planes holísticos de transporte urbano sostenible que combinen inversión, tarifas y restricciones de acceso o espacio para fomentar las opciones sostenibles. Esto plantea sin duda inversión, recursos públicos y planes reguladores en las ciudades que permitan definir las prioridades de uso del espacio a formas más sostenibles y que brinden mejor calidad de vida a las personas y facilidad a la movilidad laboral.
5. Los sistemas de transporte público de redes de transporte multimodales y sostenibles son parte de la solución, para lo cual se requiere de una contundente política pública sectorial y nacional. Para ello es conveniente aplicar sistemas tarifarios de forma coherente y asignar fondos por parte de políticas públicas del Estado a los modos sostenibles.
6. De forma gradual en los países en desarrollo se deben introducir objetivos y colaborar entre sectores para descarbonizar todas las flotas de vehículos. El tener la posibilidad de incorporar incentivos e introducir restricciones de acceso en las ciudades para los vehículos de altas emisiones son necesarios, con el fin de pasar gradualmente al establecimiento de vehículos de cero emisiones.
7. El en caso de Costa Rica en el pasado fue líder internacional en los sistemas de pago de servicios ambientales y de mecanismos de desarrollo limpio, el país podría asumir nuevamente el liderazgo mediante el diseño, desarrollo e implementación de un mercado de carbono, que permita al sector transporte participar en ese mercado, para compensarlas, para pasar luego a un mercado obligatorio de compensación que permita la viabilidad comercial de los combustibles alternativos bajos en carbono





8. El país ha liderado la implementación de acciones para el transporte de cero emisiones, mediante vehículos privados eléctricos, si bien es cierto es correcta, debió promoverse la electromovilidad en servicios de transporte público y disminuyendo el transporte personal o privado que generan congestión vial.
9. Cualquier acción debe considerar el impacto sobre la equidad a la hora de desarrollar nuevas políticas, inversiones y programas de transporte.
10. Para lograr zonas urbanas más sostenibles y de mayor movilidad se debe brindar prioridad a las personas, no a los vehículos, en el diseño urbano para mejorar la seguridad de todos los usuarios de la vía pública y fomentar el uso placentero del espacio en las ciudades.
11. En el caso de Costa Rica es conveniente continuar con los esfuerzos de inversión adicional necesaria para la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos y sistemas tarifarios que incentiven el uso de la electricidad, teniendo en cuenta la demanda y la oferta de electricidad con fuentes renovables.
12. Es necesario, dada la alta dinámica y complejidad, mejorar los procesos de planificación de las inversiones en infraestructura, considerar: enfoques prospectivos, la participación de todos los sectores y escenarios de futuros suficientemente predictivos para no ser reactivos en las políticas públicas que afectan los espacios públicos, de movilidad urbana y de sus conexiones con las zonas rurales.
13. Las recomendaciones que se plantean en el ámbito internacional tendientes a gravar el uso del vehículo mediante el impuesto especial sobre el combustible como es en el país actualmente e introducir una tarificación más basada en la distancia, debe valorarse conforme el porcentaje de vehículos eléctricos sea mayor, sin embargo, esto constituiría en desincentivo a la inversión de carros eléctricos como se ha dado en los países escandinavos.





## BIBLIOGRAFÍA

- Arauz, Verena. 2019. "La electrificación del transporte público: retos y oportunidades para Costa Rica". *Cuadernos de Investigación, UNED* 11, núm. especial: S48-S52. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/cinn/v11n1/1659-4266-cinn-11-01-48.pdf>
- Artavia Leonela, Larissa Tristán, Ignacio Siles e Ingrid Ross, eds. 2020. *Plataformas digitales y Precarización laboral en Costa Rica. Trabajo y Justicia Social; el caso de UBER*. San José: Frediedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/17349.pdf>
- Arvis, Jean-François, Lauri Ojala, Ben Shepherd y Daria Ulybina. 2023b. *Connecting to Compete 2023: Trade Logistics in an Uncertain Global Economy - The Logistics Performance Index and Its Indicators*. Washington D.C.: The World Bank. [https://www.researchgate.net/publication/370474352\\_Connecting\\_to\\_Compete\\_2023\\_Trade\\_Logistics\\_in\\_an\\_Uncertain\\_Global\\_Economy\\_-\\_The\\_Logistics\\_Performance\\_Index\\_and\\_Its\\_Indicators](https://www.researchgate.net/publication/370474352_Connecting_to_Compete_2023_Trade_Logistics_in_an_Uncertain_Global_Economy_-_The_Logistics_Performance_Index_and_Its_Indicators)
- Autoridad Reguladora de Servicios Públicos. 2021. "Usuarios evalúan el servicio de autobús". Aresep. <https://aresep.go.cr/noticias/usuarios-evaluan-servicio-autobus/>
- \_\_\_\_\_. 2023a. "Clasificación, tipología y parámetros que se utilizarán para una agrupación por tamaño de las empresas que brindan el servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad autobús, en ruta regular resolución RE-0083-JD-2023". Aresep. <https://aresep.go.cr/autobus/normativa/>
- \_\_\_\_\_. 2023b. "Estudio de calidad en INCOP y Japdeva 2023". Aresep. <https://aresep.go.cr/puertos-calidad/estudio-de-calidad-en-incop-y-japdeva-2023/>
- \_\_\_\_\_. 2023c. "Actualización de datos de volumen e ingresos de los sectores regulados por la Intendencia de Transporte en el marco de la Emergencia Nacional por COVID-19 (enero 2019 a marzo 2023)". Aresep. [https://aresep.go.cr/datos-abiertos/#info\\_datos\\_estadisticaautobus](https://aresep.go.cr/datos-abiertos/#info_datos_estadisticaautobus)
- \_\_\_\_\_. 2024. "Información General tren". Aresep. <https://aresep.go.cr/tren/informacion-general/>
- Ayala, José y Juan González. 2001. "El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico". *Comercio Exterior*: 44-57. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/40/4/RCE.pdf>
- Ayala, José. 2001. "Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico". *REGIÓN Y SOCIEDAD* XIII, núm. 22.2001. <https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v13n22/v13n22a10.pdf>
- Banco Centroamericano de Integración Económica. "BCIE amplía cooperación en estudios de factibilidad para que Tren Eléctrico Limonense de Carga llegue hasta San Carlos". 15 de julio del 2020. <https://www.bcie.org/novedades/>





eventos/evento/bcie-amplia-cooperacion-en-estudios-de-factibilidad-para-que-tren-electrico-limonense-de-carga-llegue-hasta-san-carlos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2019. “Logística para la producción, la distribución y el comercio”. *FAL*, Boletín 369, núm. 1: 1-14. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6c19a0d2-09f3-4fde-b735-773e9981d092/content>

Cotton, Stephen. 2023. “Así es como el transporte puede impulsar el progreso económico y social en un mundo al borde de la recesión”. *Foro Económico Mundial*. 3 de enero del 2023. <https://es.weforum.org/agenda/2023/01/asi-es-como-el-transporte-puede-impulsar-el-progreso-economico-y-social-en-un-mundo-al-borde-de-la-recesion/>

Durán, José, Jorge Parra y Marta Castro. 2023. “Evaluaciones de la calidad en la prestación de los servicios aeroportuarios en los principales aeropuertos de Costa Rica”. Aresep. <https://aresep.go.cr/aeropuertos-calidad/evaluaciones-calidad-prestacion-servicios-aeropuertos-principales-aeropuertos-costarica/>

Farias, Pedro, Richard Alcorn, Daniel Trnka, Manuel Flores, Delia Rodrigo, Eliezer Olivares y Ana M. Zárate. 2022. *¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID. <https://publications.iadb.org/es/preparados-para-regular-lecciones-y-desafios-de-la-regulacion-en-america-latina-y-el-caribe>

Fernández, Marcela, Laura Ocampo y Gilbert Tencio. 2023. “Caracterización del servicio e identificación de referencias técnicas aplicables para evaluación de la calidad en la prestación del servicio de carga por ferrocarril”. Aresep. <https://aresep.go.cr/tren-calidad/caracterizacion-servicio-identificacion-referencias-tecnicas-aplicables-para-evaluacion-calidad-prestacion-servicio-carga-ferrocarril/>

Granada, Isabel y Paolo Saraceno. “Transporte y empleo. Dos acciones inaplazables para afrontar el presente y el futuro”. *moviliblog* 27 de julio del 2021. <https://blogs.iadb.org/transporte/es/transporte-y-empleo-dos-acciones-inaplazables-para-afrontar-el-presente-y-el-futuro/>

Grupo Banco Mundial. 2023a. “Cambios transformadores en la acción climática: Transporte urbano”. <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2023/10/16/climate-action-game-changers-urban-transport>.

Guasch, José L. 2011. “La logística como motor de la competitividad en América Latina y el Caribe”. En *V Foro de Competitividad de las Américas para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Compete Caribbean Santo Domingo, República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: BID. <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/La-log%C3%ADstica-como-motor-de-la-competitividad-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>





- Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica. 2020. "Transporte. Logística y servicios. Transporte público de personas. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones". Inteco. [https://erp.inteco.org/en\\_US/shop/inte-g20-2020-transporte-logistica-y-servicios-transporte-publico-de-personas-definicion-de-la-calidad-del-servicio-objetivos-y-mediciones-5676?page=53#attr=](https://erp.inteco.org/en_US/shop/inte-g20-2020-transporte-logistica-y-servicios-transporte-publico-de-personas-definicion-de-la-calidad-del-servicio-objetivos-y-mediciones-5676?page=53#attr=)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. 2023. "Costa Rica en cifras 2023". INEC. <https://solicitudesinfo.inec.cr/portal/es/kb/general>
- \_\_\_\_\_. 2024. "II Trimestre 2024. Características de la población ocupada con empleo formal". INEC. <https://inec.cr/estadisticas-fuentes/encuestas/encuesta-continuaempleo?documentTypes=serie&filtertext=empleo&topics=305%252C614>
- Intendencia de Transporte. 2023. "Informe: IN-0248-IT-2023". <https://aresep.go.cr/?s=https%3A%2F%2Fimco.org.mx%2Findices%2Findice-de-competitividad-internacional-2022%2F+Intendencia+de+Transporte%2C+AR+ESE.+%282023%29.+Informe%3A+IN-0248-IT-2023>
- International Transport Forum. 2023. *ITF Transport Outlook 2023*. París: OCDE. <https://www.itf-oecd.org/itf-transport-outlook-2023>
- Koepff, Julian. 2015. *El Transporte Público en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica*. San José: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12310.pdf>
- Mora, José C. 2020. *Trabajo y justicia social. La informalidad del empleo en Costa Rica. Caracterización y recomendaciones*. San José: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16559.pdf>
- Mora, Kenneth. "Encuesta Nacional de Logística reunirá información clave para elevar la competitividad del país". *Hoy en el TEC*. 8 de agosto del 2024. <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2024/08/08/encuesta-nacional-logistica-reunira-informacion-clave-elevar-competitividad-pais>
- Programa Estado de la Nación. 2024. "Base de datos estadística". <https://estadisticas.estadonacion.or.cr/>
- Salazar, Daniel. "Los "pecados" del Consejo de Transporte Público". *El Financiero*. 30 de julio de 2016. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/los-pecados-del-consejo-de-transporte-publico/6HPCWIIWJBFZNO6NE3KEKL PIM/story/>
- \_\_\_\_\_. "¿Quiénes controlan el transporte público del país? Negocio familiar". *Semanario Universidad*. 9 de enero del 2019. <https://semanariouniversidad.com/especiales/quienes-son-los-duenos-de-los-autobuses-en-costa-rica/>
- Sistema Nacional de Métricas de Cambio Climático. 2024. "Balance Nacional de Energía (BNE)". Sinamecc. <http://www.sinamecc.go.cr/datos-abiertos/bne>





**ENTREVISTAS REALIZADAS**

Rodríguez, B. Cámara de Transportes de Costa Rica. (Comunicación personal). 21 de marzo de 2024.

Araya, E. Autoridad Reguladora de Servicios públicos de Costa Rica. (Comunicación personal). 14 de marzo de 2024.







# La actividad piñera costarricense en el desarrollo sostenible: entre el éxito económico y los compromisos de sostenibilidad laboral y ambiental

**Kerlyn Suárez-Espinoza**  
**Fiorella Salas Pinel**  
**María Herrera Madrigal**  
**Nitchel Hughes Araya**

## Introducción

La actividad piñera ha tenido un crecimiento importante en el país, posicionándolo como uno de los principales exportadores a nivel mundial. Sin embargo, esta ha sido apuntada por diversos aspectos laborales, sociales y ambientales. Motivo por el cual, aspirando al desarrollo sostenible, este capítulo tiene como objetivo evidenciar las condiciones laborales, sociales, económicas y ambientales, así como las acciones tomadas en el país para la regulación de la actividad piñera costarricense.

A nivel teórico este capítulo se enmarca en la teoría del desarrollo sostenible, en su sentido amplio, considerando las aristas sociales, económicas y ambientales como dimensiones que deben estar equilibradas y que deben sostenerse en el tiempo. Recordando que este proceso de desarrollo es:

(...) es un proceso integrador que permite la mejoría de las condiciones de vida de las personas, pues coloca la ampliación de sus libertades y capacidades, junto con la naturaleza, en el centro. Para entretejer tal desarrollo, se requiere mucho más que un proceso sostenido de crecimiento económico: son precisas acciones guiadas por una ética del desarrollo desde las diferentes escalas (humana, local, territorial, regional, etc.) que articulen la institucionalidad, los sectores productivos y la sociedad en general hacia procesos respetuosos de la dignidad de las personas y que conserven los ecosistemas naturales hacia una mejor distribución de los recursos y del bienestar (Salas *et al.*, 2023: 16).





El desarrollo también tiene un vínculo importante con las condiciones laborales, considerando que, para alcanzarlo, se debe propiciar la disponibilidad de empleo decente, entendido como aquel empleo genera ingreso justo, seguridad laboral, protección social, desarrollo personal e integración social, libertad de expresión, organización y participación en las decisiones e igualdad de oportunidades para todos (OIT, 2024).

La estrategia metodológica que se utilizó fue la recopilación de información secundaria disponible en las fuentes oficiales como Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Promotora de Comercio Exterior (Procomer), Cámara Nacional de Productores y Exportaciones de Piña (Canapep), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Universidades Públicas, entre otras. Además, se recurrió al análisis de información documental como capítulos de libros, artículos científicos e informes de dicha actividad. Como complemento se realizaron consultas a personas expertas que permitieran profundizar algunos elementos.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera, una primera sección de contexto económico, seguido por las condiciones sociales y laborales, posteriormente las condiciones ambientales, las acciones realizadas en miras al desarrollo sostenible, y, por último, las conclusiones y recomendaciones.

## Contexto económico de la actividad piñera en Costa Rica

En Costa Rica, y buscando la diversificación productiva, la producción de piña se estableció en los últimos años de la década de 1970, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (2007). Sin embargo, fue en la década de 1980 cuando una combinación de factores, como la adopción de nuevos enfoques de crecimiento económico enfocados en la exportación de productos no tradicionales, la fundación de la subsidiaria Pineapple Development Company (Pindeco) (Contreras, 2012), y la introducción de tecnologías, impulsaron su expansión de manera significativa.

Es en el año 1986, que inician las primeras exportaciones de piña *Cayenna Lisa* y tiempo después se incorporó la variedad *Champaca* (Contreras, 2012). Y, de hecho, según Vargas et al. (2018b), desde el año 1995, la producción de piña en Costa Rica ha experimentado un aumento progresivo de su relevancia tanto a nivel local como global. Este fenómeno se atribuye al incremento en la extensión de tierras destinadas al cultivo y al aumento de las exportaciones.





Cabe destacar que la actividad piñera tiene presencia en una diversidad de cantones a lo largo de Costa Rica. Entre ellos se encuentran Buenos Aires, Pérez Zeledón y Osa en la Región Brunca; Pococí, Guácimo, Matina y Siquirres en la Región Huetar Atlántico; así como Upala, El Amparo, Sarapiquí, Guatuso, San Carlos, Los Chiles, Grecia y Río Cuarto en la Región Huetar Norte. Con la notable excepción de Sarapiquí, estos cantones han experimentado avances en su Índice de Desarrollo Cantonal en la década comprendida entre 2010 y 2020, según informa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). Este indicador sugiere que, más allá de las áreas de plantación de piña, se ha observado un progreso en el desarrollo socioeconómico a nivel local, incluyendo la creación de empleo.

A este respecto, la actividad piñera se posiciona como la segunda fuente de empleo más considerable en relación con otras actividades agrícolas. Es de rescatar que, en la producción nacional de piña, participan en promedio 170 productores, generando cerca de 30.100 empleos directos y 113.000 empleos indirectos (Canapep, 2023a). Lo cual, ha tenido un impacto significativo en mejorar hasta cierto punto la calidad de vida de numerosas familias, especialmente aquellas que residen en zonas rurales, como lo afirman Vargas et al. 2018b); esto en virtud de que las y los trabajadores que laboran en este sector reciben al menos una remuneración por sus labores, permitiéndoles cubrir gastos de familiares. Las condiciones de informalidad y otros temas laborales se abordan posteriormente.

En el año 2000, Costa Rica marcó un hito al iniciar la exportación de la piña Golden, otorgándole un prestigioso reconocimiento internacional. Este cultivo se extiende a lo largo de 11.000 hectáreas, abarcando principalmente las zonas Sur y Norte del país. El aumento en las exportaciones fue estimulado por un crecimiento en el número de productores y en la superficie de tierra dedicada al cultivo (Canapep, 2023b). Para el 2008, el país se había consolidado como uno de los principales exportadores de piña en el mundo (Contreras, 2012).

Además, de la disponibilidad de grandes variedades de piña, también fue incorporado el componente tecnológico en los procesos de producción y recolección, con maquinaria importada. Así mismo, Quijandría et al. (1997) destacan la adopción de técnicas de cultivo que variaron en gran medida a las siembras tradicionales para consumo doméstico.

Fue en el 2003, que se estableció en el país la Canapep con el fin de normar las prácticas de los productores y exportadores de piña en aspectos asociados al ambiente, empleo y condiciones sociales nacionales





e internacionales. A lo largo de los años, Canapep ha tomado medidas significativas para fortalecer la actividad con énfasis al tema ambiental. En el 2006, creó la Comisión Socioambiental de la Piña con el objetivo de apoyar a las empresas.

Para el año 2011, Costa Rica fue reconocida por la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) como el principal exportador mundial de piña, destacando su importancia en la economía nacional. Igualmente, en 2014, según Blanco (2020) el país contribuyó con el 64% del volumen total de piña exportada a nivel global, insertándose principalmente en los mercados de Estados Unidos y Europa. Durante ese mismo año, la piña se ubicó en la cuarta posición entre los productos costarricenses más exportados. En esta línea, A. Valenciano (comunicación personal, 2023) indica que dicho crecimiento se fundamenta más en la demanda de productos que en la presencia de certificaciones.

Sin embargo, en el año 2015, la FAO también identificó a Costa Rica como líder mundial en el consumo de plaguicidas, lo cual impacta significativamente las aspiraciones al desarrollo sostenible. Esto se debió al uso promedio de 18.2 kilogramos de plaguicidas por hectárea de tierra agrícola, excluyendo las áreas pastizales. El país superó a China, que registró un promedio de 17 kilogramos por hectárea en la misma categoría. Es importante destacar que gran parte de este consumo de plaguicidas está relacionado con el cultivo de la piña, propenso a ataques de plagas que requieren la aplicación de fungicidas y en gran medida de los agroquímicos (Blanco, 2020). No, obstante, se resalta que algunas empresas registran esfuerzos puntuales en materia de producción orgánica, como lo es Nicoverde S.A, de origen italiano ubicada en San Carlos (J. Ríos, comunicación personal, 7 de diciembre del 2023).

Por otro lado, en 2018 se introdujo el Manual Técnico para la Producción Sostenible de Piña, que buscó el cumplimiento de regulaciones al brindar a los productores y a la actividad piñera, en general, una guía práctica para llevar a cabo la producción de esta fruta de manera sostenible. Esto implica promover prácticas agrícolas ambientalmente responsables, mejorar la calidad del producto, garantizar la salud y seguridad laboral de las y los trabajadores, fomentar la responsabilidad social y económica, apoyar la gestión eficiente de las fincas, abordar el cambio climático, lo anterior considerando el beneficio del ambiente y la sociedad costarricense (MAG, 2019).

Adicionalmente, en el 2020, Canapep logró una acreditación ante el Ente Costarricense de Acreditación, consolidando su posición como lí-

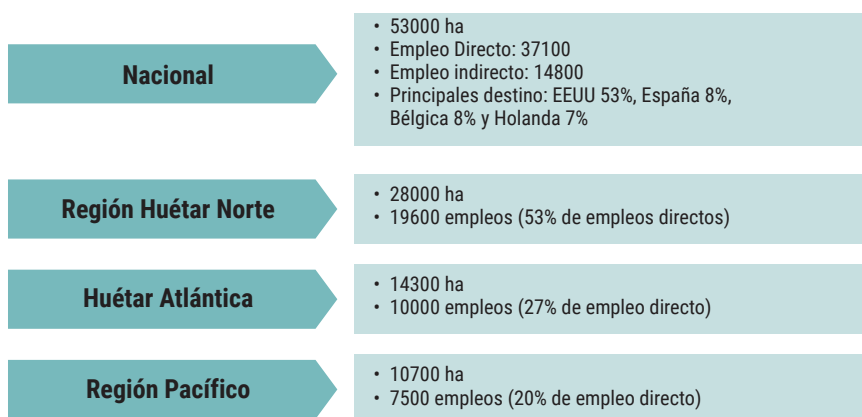


der en la promoción de prácticas sostenibles y de calidad en la industria piñera del país (Canapep, 2023b).

En especial, con respecto a las condiciones productivas, Costa Rica tiene 43.000 hectáreas distribuidas en las regiones: Huetar Norte, Huetar Atlántica, Brunca y Pacífico Central. Siendo Huetar Norte, el territorio principal con una participación de 53% del total de hectáreas cultivadas (Canapep, 2023a). Es de resaltar que los datos muestran un incremento en las hectáreas dedicadas a la producción de piña, evidenciando una pérdida arbórea de 343,45 hectáreas durante el periodo 2017-2018; “de estas hectáreas, un 93,46% (320,98 ha) se localiza en la Región Huetar Norte, siendo por tanto la región con mayor remoción de elementos arbóreos” (Manrow *et al.*, 2020: 42).

Por otra parte, a lo largo de los años, las exportaciones de piña fresca se caracterizan por su tendencia creciente; sin embargo, las estadísticas de la Canapep señalan fluctuaciones durante el periodo 2017-2021. Los últimos datos registrados por esta organización indican que, durante el 2021, alcanzó cerca de 1.014,32 millones de dólares americanos en exportaciones de piña fresca. Dichas exportaciones se realizan a través de 122 exportadores de piña y 97 plantas empacadoras (Canapep, 2023a). Los principales destinos de exportación de la piña costarricense son Norteamérica (52,03%), Unión Europea (43,0%), otros sectores de Europa (4,2%) y otros destinos (0,8%) (Canapep, 2023a). Las estadísticas actuales, disponibles en la página web de Canapep se pueden observar en la Figura 1.

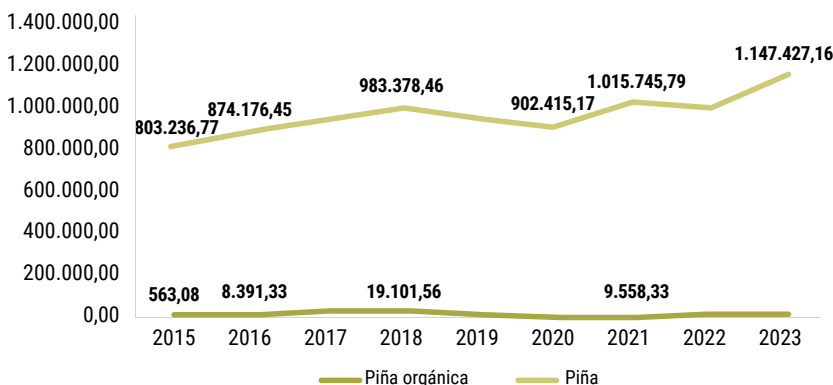
**Figura 1.** Costa Rica. Estadísticas de la actividad piñera, 2023



**FUENTE:** elaboración propia con base en Canapep (2023a).

Tal como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8,<sup>40</sup> conseguir el desarrollo económico sostenible implica crear las condiciones necesarias para lograr que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el ambiente, y mediante oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes (ODS, 2024). Como se evidencia en la Figura 1, la actividad piñera ha generado importantes empleos distribuidos en las regiones donde está presente y alcanzando destinos relevantes como Estados Unidos, España, Bélgica, Holanda, entre otros. Dentro de los meses con mayores exportaciones sobresalen noviembre y mayo con cifras mayores a los 100 millones de dólares para el 2023. Complementariamente, se observa en el Gráfico 1 las exportaciones desde el 2015 al 2024.

**Gráfico 1.** Costa Rica. Exportaciones de piña y piña orgánica de Costa Rica. Cifras en Miles de dólares estadounidenses. Periodo 2015-2024<sup>41</sup>



**FUENTE:** elaboración propia con datos a Procomer (2024).

Es de rescatar del Gráfico 1 la gran proporción de las exportaciones de piña tradicional, siendo estas más cuantiosas que las de piña orgánica. Estas últimas, representan en promedio el 1.3% del total de exportaciones para el periodo 2015-2023; por su parte la piña tradicional muestra una tasa de crecimiento del 43% en el mismo periodo. Lo anterior

40 Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

41 Cifras preliminares para el 2024.



muestra dicha supremacía de este tipo de producto, posicionando a la piña orgánica como una oportunidad de diversificación para el acceso a nichos más especializados con estándares ambientales rigurosos.

Por otra parte, es importante reconocer que, el país presenta una variedad de organizaciones tanto del ámbito público como privado que respaldan y forman parte integral de todo el proceso productivo y de crecimiento alcanzado por la actividad piñera. Así, según Díaz y Monge (2019), Costa Rica además de contar con políticas que abarcan todo el sector agrícola, también presenta ciertos esfuerzos por el Estado y otras instituciones, donde con políticas o acciones específicas inciden directamente en la cadena de valor de la piña debido a que es una fruta fundamental para la economía costarricense; a diferencia de otros países centroamericanos, donde esto no predomina. No obstante, de todos los alcances económicos señalados, que representan éxitos notables, esta actividad ha estado rodeada de cuestionamientos sociales y ambientales, que se detallan a continuación.

### **Condiciones laborales y sociales**

El auge del cultivo de la piña en Costa Rica durante las últimas décadas, tal como se indicó en el apartado anterior, ha aportado beneficios económicos al país, generando al mismo tiempo preocupaciones relacionadas con las consecuencias laborales y sociales de su producción con miras al desarrollo sostenible. Estas consecuencias pueden ser derivadas de la rápida expansión de este monocultivo acompañada de una débil planificación y control por parte de las instituciones públicas responsables de supervisar su crecimiento. Según Alfaro y Webb (2019), las corporaciones piñeras se han enfocado en beneficios económicos, generando algunas afectaciones de corte social y ambiental, las cuales se abordan a continuación.

Esta actividad es una de las mayores demandantes de mano de obra en el sector agrícola. Según la Encuesta Continua de Empleo del INEC, en el país se registró en el 2do trimestre de 2015, 30 342 personas ocupadas en la actividad económica del cultivo de la piña, para el 2do trimestre del 2020 se registraron 34 116 personas y para el 2do trimestre del 2024 la cantidad ascendió a 35 829 personas, mostrando un aumento considerable (INEC, 2015, 2020 y 2024). Algunas de las características para estos periodos se muestran en la Tabla 1.



**Tabla 1.** Costa Rica. Condiciones laborales de las personas ocupadas en la actividad piñera según sexo. Años 2015, 2020 y 2024

Aspecto	II Trimestre 2015		II Trimestre 2020		II Trimestre 2024	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Costarricenses	71,67%	72,64%	75,50%	59,27%	76,82%	57,84%
Con primaria completa o menos	67,29%	48,76%	61,50%	70,25%	56,68%	48,64%
Asalariados	99,04%	100,00%	97,79%	95,39%	95,80%	100,00%
Tenencia de seguro social	91,93%	85,57%	91,23%	90,99%	94,61%	100%
Reconocimiento de pago de horas extras	72,08%	53,70%	66,70%	66,21%	69,11%	62,35%
Tenencia de empleo permanente	81,43%	74,46%	91,53%	90,99%	93,77%	94,69%
Con empleo formal	88,69%	85,57%	88,33%	90,99%	91,48%	97,17%
Con empleo informal	11,31%	14,43%	11,67%	9,01%	8,52%	2,83%

FUENTE: elaboración propia con datos de ECE (2015, 2020 y 2024).

Como se muestra en la Tabla 1, gran porcentaje de personas ocupadas en esta actividad son costarricenses, sin embargo, la proporción de mujeres extranjeras han ido tomando posición a lo largo del tiempo pasando de 27,36% a 42,16% del 2do trimestre del 2015 al 2do trimestre del 2024. Un porcentaje cercano al 60% de hombres que trabajan en esta actividad tienen niveles de educación de primaria completa o menos, mientras que en promedio el 55% de las mujeres cuentan con ese nivel de educación. En ambos sexos, se denota una gran participación en la actividad como asalariados y con niveles por encima del 85% de aseguramiento, lo cual ha aumentado a un 97% en promedio; si bien es un indicador bueno, se debe considerar que existe una proporción trabajando en condiciones de inseguridad social.

En cuanto al pago por horas extra, el porcentaje de hombres que disfrutaban de este reconocimiento se ha reducido del 2do trimestre del 2015 al 2do trimestre del 2024 de un 72,08% a un 69,11%, mientras que la proporción de mujeres ha aumentado del 53,70% al 62,35% respectivamente. Es de reconocer que los niveles de estabilidad en el empleo y



de formalidad posicionándose porcentajes mayores al 90% para el 2do trimestre del 2024 en ambos casos.

Es importante señalar que los datos mostrados anteriormente hacen referencia a la población asalariada, lo cual ejemplifica buenas condiciones laborales; sin embargo, no es posible conocerlo para las personas en cuenta propia, empleador, auxiliar no remunerado o subcontratado; estos últimos estudiados por Castro *et al.* (2020) en la zona norte del país evidenciando algunos incumplimientos e irregularidades en los esquemas de subcontratación.

A pesar de que los indicadores mostrados evidencian una cierta recuperación y que en Costa Rica existe un marco jurídico con el fin de garantizar condiciones laborales dignas a las personas trabajadoras, a través del tiempo las diversas denuncias y estudios realizados a la actividad económica reflejan que no todas las empresas lo implementan. Particularmente, se menciona que entre el 2010 y el 2020 se hicieron 67 denuncias y 224 visitas de inspección de oficio, que fueron reportadas por el MTSS (Alfaro, comunicación personal, 27 de noviembre 2023).

Para Oxfam Alemania, una parte significativa de las personas trabajadoras entrevistadas afirmó que las empresas piñeras les otorgan un contrato laboral escrito por tiempo indefinido, pero en estos contratos no se especifican las condiciones laborales ni las tareas a realizar (Carazo *et al.*, 2016). De igual manera, señala que la figura del contratista en esta actividad económica es cada vez más común; ya sea física o jurídica, ofrece servicios de contratación de personal a las empresas. Y a través de estos, se llevan a cabo las contrataciones, evitando así las responsabilidades laborales directas. Las contrataciones entre el “contratista” y el trabajador suelen ser verbales y por periodos menores a tres meses (Carazo *et al.*, 2016). Es relevante señalar que no existen datos que actualicen esta situación, a pesar de la insistencia de las autoras por intentar ubicarlos. Esto es importante indicarlo ya que, en el marco del desarrollo, es importante considerar las condiciones laborales y su importancia en la calidad de vida de las personas que se ocupan en esta actividad.

Carazo *et al.* (2016) señalan que, en términos salariales, es común que la remuneración sea de carácter semanal y se calcule basada únicamente en los días efectivamente trabajados, sin incluir la totalidad de la semana ni los días de descanso correspondientes. Adicionalmente, la irregularidad en la convocatoria laboral durante la semana da lugar a una marcada inestabilidad en los ingresos de los trabajadores, ya que estos dependen de la cantidad de días trabajados. Esta práctica subyace





a una falta de garantías para el trabajador en términos de percibir un salario mínimo asegurado, así como en la provisión de beneficios sociales fundamentales, tales como indemnización por despido, seguro social, bonificación anual y pensiones de retiro. Sin embargo, la data disponible no incluye la estructura salarial para conocer si esta está cumpliendo con los salarios mínimos establecidos.

Adicionalmente, los trabajadores reportan la falta de un horario laboral definido, siendo frecuentemente compelidos a completar largas jornadas hasta terminar la tarea asignada, a menudo sin la compensación debida por horas extras. Asimismo, enfrentan significativos riesgos para su salud y seguridad en el trabajo; la exposición a elevadas temperaturas, radiación solar intensa, humedad extrema y uso de agroquímicos son algunos ejemplos que contradicen las normativas laborales, las cuales estipulan que las empresas deben asegurar condiciones de trabajo dignas y seguras (Carazo *et al.*, 2016).

Por otra parte, en cuanto a los elementos de corte social, se expone que, comunidades cercanas a las plantaciones piñeras han sufrido la alteración de sus fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas, debido al consumo intensivo del recurso hídrico y la contaminación resultante del uso de agroquímicos. Tales incidencias de contaminación han salido a la luz principalmente a través de denuncias por parte de los habitantes de estas comunidades (Cuadrado, 2012). Entre los casos más conocidos de esta problemática están las comunidades del Cairo, La Francia, Milano y Luisiana en Siquirres, donde mediante estudios físico-químicos se han detectado agroquímicos en el agua (Cuadrado, 2012) que pueden generar diversas enfermedades y afectaciones. No obstante, abordar y resolver estos problemas representa un proceso complejo y desafiante, en el marco del desarrollo, considerando que hay poca información cuantitativa y cualitativa que permita profundizar en estas temáticas, y tomar acciones.

Recordando, que más allá de los riesgos para la salud y las condiciones laborales, la contaminación del agua de consumo humano representa un grave problema de derechos humanos y de calidad de vida. Un caso ilustrativo es el de estas mismas comunidades afectadas en Siquirres, donde la presión constante y las protestas sostenidas desde 2007 llevaron al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a implementar la distribución de agua potable mediante un camión cisterna que, durante una década, proveyó agua cuatro veces por semana. Este arreglo provisional perduró hasta 2017, año en que las comunidades lo-





graron conectarse a una nueva fuente de agua libre de contaminación por agroquímicos (Sánchez, 2019).

Los datos mostrados, señalan una importante alerta sobre las condiciones laborales y sociales de las personas que laboran en esta actividad, sin embargo, esta dimensión, lastimosamente, carece de datos estadísticos que permitan ver la evolución de indicadores como salarios reales u otros.

### **Condiciones ambientales**

Tal como se mencionó en la sección 2, el ODS 8 plantea que la creación de empleos de calidad requiere de estimular la economía sin dañar el ambiente (Objetivos de Desarrollo Sostenible Costa Rica, 2024). A este respecto, el crecimiento de la actividad piñera en Costa Rica ha traído preocupaciones ambientales que ensombrecen sus logros en creación empleos y exportaciones. Y, aunque se han logrado ciertas mejoras o cambios, esta actividad se ha vinculado con diversos impactos negativos en el entorno natural y los ecosistemas locales, que van desde la utilización intensiva de agroquímicos hasta la pérdida de áreas boscosas y los desafíos en la gestión de residuos de este cultivo. Estas problemáticas no solo afectan al ambiente, sino que también repercuten en las condiciones laborales y la salud de las personas trabajadoras y pobladoras, tal como se indicó en el apartado anterior.

En contraposición al desarrollo sostenible, algunos problemas centrales generados en el país son transformaciones en la propiedad de tierras, modificaciones en el uso del suelo y la fragmentación de áreas naturales, pérdida de bosques, erosión del suelo, contaminación de fuentes de agua y zonas urbanas por el excesivo uso de productos químicos agrícolas, proliferación de plagas con efectos en la salud humana y la actividad ganadera. Inclusive, se identifica la sustitución de cultivos fundamentales para la seguridad alimentaria por aquellos orientados a la exportación, lo cual acarrea la reubicación forzada de agricultores y ganaderos (Carmona, 2018).

De las problemáticas previamente descritas, es importante destacar que la producción continua de piña implica una planificación escalonada de las áreas de cultivo para actividades como cosecha, preparación del suelo y siembra. Sin embargo, esta estrategia incrementa la vulnerabilidad del suelo, especialmente durante la preparación en épocas de lluvia, causando erosión, escorrentía y pérdida del suelo. En zonas llu-





viosas, los suelos dedicados al cultivo de piña podrían agotarse en menos de veinte años, y en terrenos inclinados, este deterioro es aún más rápido. La mecanización del cultivo contribuye a compactar el suelo debido al peso de la maquinaria, generando una dependencia mayor para la siguiente temporada (Guevara, 2021).

De igual manera, según Mora (2021) la expansión del cultivo de piña en zonas de baja altitud ha llevado a la deforestación de bosques secundarios, pastizales y sistemas agrícolas arbolados. Esto ha generado un impacto negativo en los recursos madereros debido a la expansión del monocultivo de piña, agotando este suministro. Particularmente, M. Acuña (comunicación personal, 5 de febrero de 2024) indica que en la Zona Norte de Costa Rica dicho fenómeno ocurre a costa de las áreas forestales, evidenciando un cambio de uso de suelo. En muchos casos, se ha sustituido la conservación —mediante el Pago por Servicios Ambientales— por el cultivo de piña y otras que se encuentran cerca de zonas de importancia ambiental, por ejemplo, del Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Caño Negro. Es relevante señalar que, en muchas ocasiones, estas no cuentan con zonas de amortiguamiento delimitadas y se encuentran ubicadas muy cerca de asentamientos campesinos. Todo lo anterior, ocurre en un contexto en el que dicha zona no contaba con planes reguladores vigentes, mostrando baja planificación territorial.

Por otro lado, la gestión inadecuada de los residuos de piña ha propiciado la proliferación de la mosca del establo (*Stomoxys calcitrans* *Diptera: Muscidae*), causando perjuicios significativos en el ganado y contribuyendo a la desvalorización de tierras y viviendas cercanas a las plantaciones (Carmona, 2018).

Otro elemento importante es la presencia de restos vegetales como tallos y hojas de la piña, —llamados rastrojos— que quedan en el suelo tras la cosecha. Es común que en las fincas no se adopten medidas para tratar adecuadamente estos residuos, lo que aumenta la probabilidad de que se propaguen insectos y eventualmente actúen como vectores que propician enfermedades (Carmona, 2018). Particularmente, O’neal (2018) indica que la piña carece de tecnología necesaria para propiciar la conservación ambiental ya que “por cada hectárea de piña cultivada se generan entre 220 y 250 toneladas de rastrojo” (párr. 12).

Por otra parte, Guevara (2021) señala que el uso intensivo de productos químicos daña la actividad microbiana del suelo, alterando su equilibrio químico y biológico, lo que afecta la productividad a largo plazo, no solo del cultivo de piña sino también de otras actividades agrícolas. El





uso intensivo de plaguicidas es cercano a 20 kg por hectárea en cada ciclo, generando una esterilización en el suelo y pérdida de biodiversidad. Respecto a este elemento, Costa Rica es uno de los principales usuarios de estos productos por área de cultivo, lo que afecta los ecosistemas debido a la escorrentía tóxica.

Además, Guevara (2021) indica que el uso excesivo de agrotóxicos ha contaminado los mantos acuíferos, los cuales abastecen a las comunidades rurales cercanas a las plantaciones de piña. También en la Zona Norte algunas empresas no están aplicando de manera correcta los productos químicos para el control de plagas, generando presencia de plaguicidas en diversas fuentes de agua en los distritos de Pital, Aguas Zarcas y Venecia de San Carlos, así como en el cantón de Río Cuarto. Se destaca una insuficiencia de la supervisión gubernamental de la aplicación de agroquímicos, ya que no se realiza una evaluación exhaustiva de su utilización ni se verifica el cumplimiento de las medidas fitosanitarias correspondientes (Mora, 2021).

Un informe de la revista de Canapep señala que el Índice de Manejo de Recursos Naturales<sup>42</sup> presenta deficiencias y áreas con oportunidades para mejorar en estos aspectos: la gestión del agua (incluyendo el consumo, estrategias para proteger los mantos acuíferos y la recolección de agua de lluvia) y la gestión de suelos (que abarca el riesgo de contaminación por agroquímicos, la posible contaminación por fertilizantes, el control y manejo de plagas, la erosión y la pérdida de suelos) (Canapep, 2017: 8-9).

Cabe resaltar que, según el Informe en Desarrollo Humano Sostenible en 2019, para la Región Huetar Norte se identificaron 78 lugares de confrontación entre las plantaciones de piña y las Áreas Silvestres Protegidas. Los puntos más prominentes de conflicto se localizan en el Corredor Fronterizo y en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque. Los restantes se encuentran en la Zona Sur del país, particularmente en Longo Mai, Montaña General y Montaña del Tigre (González, 2019); lo que podría poner en peligro el incumplimiento del ODS 15 “Vida en los ecosistemas terrestres”.

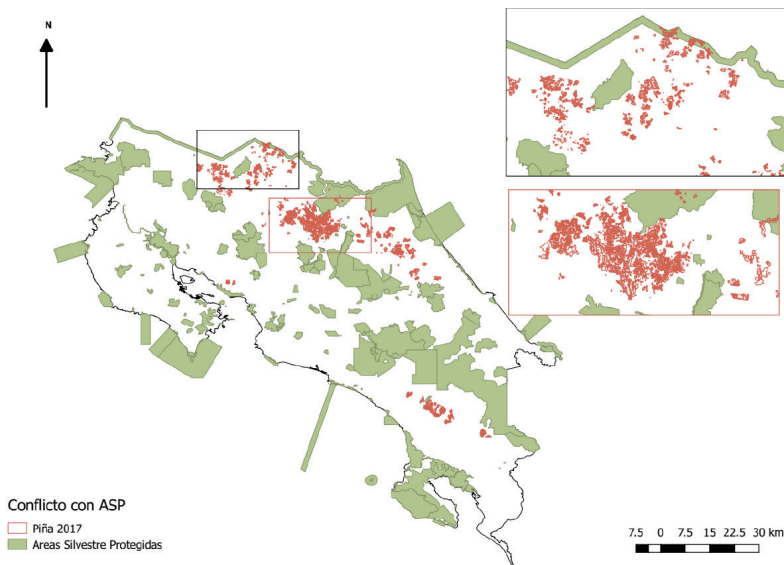
Lo anterior, representa 3.824,51 hectáreas directamente superpuestas con las áreas silvestres protegidas; cada punto abarca unas 43 hectá-

42 El Índice de Manejo de Recursos Naturales es una medida utilizada para evaluar y cuantificar la gestión de los recursos naturales en un área específica. Se centra en varios aspectos clave relacionados con la gestión del agua y del suelo.



reas, como se muestra en la Figura 2. Además, se calcula que alrededor de 16.384,8 hectáreas de plantaciones de piña están directamente afectadas por la intersección con humedales en las regiones de Zona Norte, Pacífico y Zona Sur (González, 2019).

**Figura 2.** Puntos de conflicto ASPs y cultivos de piña en el 2017 en Costa Rica



**FUENTE:** tomado de González (2019).

Aunado a lo anterior, se evidencia el conflicto entre el ambiente y las áreas del cultivo; porque el manejo de la actividad y su ampliación genera influencia en las afectaciones ecosistémicas, que luego repercuten en su capacidad productiva y en la salud humana, a partir de externalidades negativas.

Es muy importante considerar que el cultivo de piña en el país genera problemas ambientales directos y enfrenta desafíos sustanciales derivados del cambio climático y sus efectos (Vargas *et al.*, 2018b). Generando un círculo vicioso en el que se afecta la producción presente y futura de esta fruta, el crecimiento económico del país, las personas vinculadas productiva o territorialmente a esta actividad, al ambiente; que podrían generar efectos crecientes y complejos para las generaciones actuales y venideras.



Los efectos de este fenómeno climático se han traducido en complicaciones y pérdidas considerables en la producción de la piña, agravadas por las consecuencias del fenómeno de El Niño, que ejerce un impacto especialmente marcado en las Regiones Huetar Caribe y Norte del país. El cambio climático está ejerciendo su influencia en diversas etapas de la actividad piñera, desde la preparación del suelo hasta la fase de producción (Vargas et al., 2018b), siendo una presión ante el ODS 13, acción por el clima ante el posible cambio de patrones de precipitación y temperatura.

La disminución de la luminosidad, atribuible al cambio climático, repercute directamente en el desarrollo y la calidad de la fruta. Esta circunstancia obstaculiza la implementación efectiva de programas de fertilización y el control de plagas y malezas, lo que conlleva una merma en la productividad y aumenta los rechazos internacionales por problemas de calidad (Vargas *et al.*, 2018b). Esta información, muestra una afectación de doble vía: tanto sobre el ambiente como hacia las condiciones climáticas que repercuten sobre la actividad productiva.

En este sentido, M. Acuña (comunicación personal, 5 de febrero de 2024) señala que estas situaciones, la migración,<sup>43</sup> prácticas ilegales<sup>44</sup> e incluso otras de carácter ilícito ocurren debido a la ubicación geográfica de las fincas, caracterizadas por tener un difícil acceso, y, por ende, poco control ambiental que se suma a los desafíos laborales antes mencionados; generando que puedan existir trabajos a destajo, por temporadas, etc.

### **Acciones en miras al desarrollo sostenible**

Como se ha indicado anteriormente, la actividad piñera debe tenerse en alerta para aspirar que las condiciones sociales, económicas, laborales y ambientales, como dimensiones del desarrollo sostenible se encuentren en equilibrio y que estas se mantengan en el tiempo. Considerando esto, este apartado expone las acciones llevadas a cabo por el Estado (Tabla 2), las Universidades, Centros de investigación y otros (Tabla 3) para la regulación de la actividad con la aspiración de reducir sus posibles afectaciones al desarrollo.

43 Directa e indirectamente ligada a la actividad piñera.

44 Sindicatos blancos, división de una empresa en varias con diferentes competencias.



**Tabla 2.** Costa Rica. Acciones realizadas por el Estado para la regulación de la actividad piñera, 2012-2022

Organización	Acciones	Detalle
MAG MTSS Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)	Manual de buenas prácticas agrícolas para la producción sostenible del cultivo de la piña.	Atiende necesidades nacionales y mundiales asociadas con sanidad, inocuidad alimentaria, protección ambiental, salud, seguridad y bienestar de las y los trabajadores. Es de carácter obligatorio e incluye recomendaciones de transformaciones productivas.
MAG	Plan de Acción para el fortalecimiento de la producción y comercio responsable de piña en Costa Rica (2013-2017).	Promueve prácticas sostenibles en la producción piñera, mejoras en condiciones laborales y sociales, fomento del comercio responsable y sostenible, capacitación técnica a productores, el fortalecimiento de la gestión del agua, reducción de agroquímicos, entre otras.
MAG	Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos.	Alternativas de mitigación ante eventos climáticos en la producción de la piña, programas de fertilización y control de plagas y malezas; y, prácticas de manejo en las plantaciones.
MAG	Costa Rica ratifica acciones para promover producción y comercio responsable de piña.	Seguimiento al Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de la Piña en Costa Rica, específicamente de 36 acciones de mejora con un sistema de seguimiento en línea. Se busca apoyar la implementación de acciones en áreas como capacitación, manejo de suelos y control de agroquímicos.
MAG	Informe de Gestión del Sector Agropecuario y Rural (mayo 2014- abril 2018).	Considera aspectos de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, oportunidades para la juventud del agro y de los territorios rurales, adaptación y mitigación del cambio climático y el fortalecimiento del sector agroexportador.



Organización	Acciones	Detalle
MAG-Minae-Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Uso sostenible de los rastrojos de piña para los procesos productivos del cultivo.	Prácticas sustentables como mitigadores de los efectos ambientales. Propone el uso de residuos orgánicos como fuente de energía renovable y la reducción de la huella de carbono. Introduce conceptos de economía circular en la creación de biofertilizantes y abono orgánico.
MAG	Protocolo general para la atención de la migración laboral para la época de cosechas agrícolas (2022-2023).	Incorpora los requisitos previos para la empresa agrícola o empleadores tomen en cuenta al momento de contratar trabajadores migrantes.
Canapep	Control de riesgos laborales en el cultivo de piña.	Guía de implementación de salud ocupacional. Evalúa los riesgos en las fincas, para así garantizar salud, higiene y seguridad. Busca comprobar afectaciones laborales y en la salud, además, se brindan recomendaciones para riesgos.
Canapep	Capacitaciones sobre igualdad para trabajadores de la actividad piñera.	Busca recibir capacitación para evitar la discriminación y acoso en las fincas.
Canapep	Análisis: sostenibilidad social, ambiental y económica del sector piñero.	La exportación de piña a Europa o Estados Unidos deben cumplir con certificaciones como Global G.A.P, Tesco Nurture, Rainforest Alliance, ISO 14001 y SA 8000.
Canapep	Certificaciones de la piña costarricense avalan calidad.	Certificaciones como Carbon Clear, ISO 9000, Organic y Carbono Neutral. Aunque la mayoría son voluntarias, algunos países establecen como requisito de ingreso.
MTSS	INFORME DE LABORES enero 2019 - mayo 2022.	Informa sobre inspecciones y denuncias en la actividad piñera en el cumplimiento de los derechos en materia laboral y mejores condiciones dentro del Plan de Trabajo Decente.
MTSS	Guía de salud ocupacional en la agricultura para las personas inspectoras del MTSS de Costa Rica.	Criterios y normativa para inspeccionar condiciones de almacenamiento, aplicación y exposición de agroquímicos, seguridad ocupacional, riesgos mecánicos, ruido, vibraciones, transporte de trabajadores, saneamiento de centros.



Organización	Acciones	Detalle
MTSS	Proyecto Mejoramiento de la aplicación y protección de los derechos laborales de los trabajadores en Costa Rica.	Busca contribuir a mejorar y proteger los derechos de los trabajadores de la actividad piñera en Costa Rica.
Asamblea Legislativa	Reforma Procesal Laboral.	Cumplimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores que sufren explotación laboral, discriminación, infracciones en la Seguridad Social, etc.
Poder Ejecutivo	Reforma Reglamento para el Manejo de Rastrojos, Desechos y Residuos de origen Animal y Vegetal para el control de Plagas.	Considera elementos como conservar, promover, proteger el medio ambiente, incorporando la gestión de residuos y contaminantes.
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)	Política Nacional de Responsabilidad social (2017-2030).	Promueve la responsabilidad social, la transparencia y buen gobierno, articulación y participación social, lucha contra la pobreza, fomento del empleo, prácticas sostenibles responsables, respeto al ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático y gestión integral de la cadena de valor.
Minae	DECRETO EJECUTIVO N° 43469-MAG-MI-NAE-S Reglamento para el Registro de Insumos Agrícolas.	Pretende aprobar la venta y utilización insumos agrícolas, previa evaluación científica de su eficacia para el fin destinado y ausencia de riesgos inaceptables a la salud, el ambiente y la agricultura cuando se utilicen según las recomendaciones de uso.

**FUENTE:** elaboración propia con base en MAG (2019), MAG (s.f), Vargas et al., (2018b), Ministerio de Salud (2017), Valverde et al. (2018), Instituto Costarricense de Electricidad y Banca para el Desarrollo (2017), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Dirección General de Migración y Extranjería (2022), Canapep (2012), Piña de Costa Rica (2019), Canapep (s.f.a), Canapep (s.f.b), Marín (2022), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (s.f), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (2020), Asamblea Legislativa, 2016, Poder Ejecutivo, 2018. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (2017), MAG, y Ministerio de Ambiente y Energía (s.f).

Como se muestra en la Tabla 2, dentro de las acciones se incluyen buenas prácticas agrícolas y mejoras a la producción y el comercio responsable, medidas para mitigación del Cambio Climático, promoción de la salud y seguridad laboral, protocolos para la contratación de trabajadores migrantes, entre otros.

De igual forma, la actividad piñera en Costa Rica cuenta con grandes aportes en educación e innovación tecnológica para, diversas instituciones se han destacado, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Universidades Públicas, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y distintas asociaciones sectoriales. Los cuales se detallan en la Tabla 3.

**Tabla 3.** Costa Rica. Acciones realizadas por universidades y centros de investigación para la regulación de la actividad piñera. 2015-2023

Organización	Acciones	Detalle
Consejo Nacional de Rectores (Conare)	Informe de Monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para el año 2018.	Monitoreo anual de la dinámica de crecimiento del cultivo y sus posibles repercusiones sobre la cobertura arbórea.
UCR	Proyecto reducción de agroquímico, manejo de rastrojo y plagas.	Se evidencia la problemática de residuos de plaguicidas en busca de regulación, propone mejoras para reducir el uso de agroquímicos y manejo del rastrojo. Se elaboró un bien a base de hongos para combatir las plagas.
CIEP-UCR	Acciones y omisiones del estado costarricense en la expansión piñera: el caso de la zona Norte-Norte de Costa Rica.	Se subraya el papel fundamental del Estado costarricense en la consolidación a través de políticas y prácticas que fomentan la expansión territorial de la piña. Se analizan los impactos económicos, sociales y ambientales en los cantones productores como resultado de vacíos institucionales.



Organización	Acciones	Detalle
UCR	UCR alerta nuevamente sobre consecuencias de la producción y agroindustria piñera.	Alerta diversas consecuencias (para la salud, la seguridad social, ambiental, laboral y económica en las áreas de influencia) de la actividad piñera. Se recomienda el establecimiento de un sistema institucional integral de información de los sectores público y privado para fortalecer y transparentar la fiscalización y toma de decisiones en la actividad, priorizando temas laborales y de salud.
UCR	Trabajadores de piñeras y bananeras exigen el cumplimiento de sus derechos laborales.	TCU para la generación de herramientas para procesos de interpretación, aplicación y visibilización sobre los alcances y limitaciones de la Reforma Procesal Laboral. Se buscaba mejorar condiciones como violencia, explotación laboral, despidos por embarazos, etc.
UCR, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Física de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Dirección de Materiales Avanzados, Departamento de Técnicas Nucleares Aplicadas en Bioquímica y Biotecnología, CIN, Montevideo Uruguay, School of Chemistry, Universidad Nacional, Laboratorio Nacional de Nanotecnología (Lanotec-Cenat)	Pineapple Agro-Industrial Biomass to Produce Biomedical Applications in a Circular Economy Context in Costa Rica.	Fabricación de productos con aplicación biomédica. Detalla los impactos de la cadena productiva y de lo cual, se propone la biorrefinería y economía circular como solución a los problemas ambientales.



Organización	Acciones	Detalle
UCR- Universidad Estatal a Distancia (UNED)	Migrantes en la agricultura costarricense: el caso de la piña y el banano.	Salarios en estas actividades permiten apenas sobrevivir, y con muchas relaciones laborales informales, sin seguridad social y sin protección laboral.
Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) LANOTEC	Pretreatment methods of lignocellulosic wastes into value-added products: recent advances and possibilities.	Se propone el uso de biomasa residual para obtener productos como biocombustible, biopolímeros, enzimas, ácidos orgánicos, entre otros.
Institute of Technical Biocatalysis, Hamburg University of Technology (TUHH), UNA, Lanotec, Institute of Technical Chemistry, Leibniz University of Hannover (LUH), Cenibiot, y Cenat	Tropical agroindustrial biowaste revalorization through integrative biorefineries—review part II: pineapple, sugarcane and banana by-products in Costa Rica.	Enfatiza las oportunidades de agregar valor a los residuos no utilizados; así, mejorar la sustentabilidad en el sector agroindustrial a través de la biorrefinería basado en el concepto de bioeconomía y economía circular. Se menciona oportunidades en químicos finos, farmacéuticos, energía.
Universidad Técnica Nacional (UTN) – Cámara Nacional de Productor y Exportador de Piña	Acciones de Inter institucionalidad y cooperación.	Convenio integral para la elaboración de talleres, cursos, prácticas profesionales, pasantías, seminarios, proyectos en áreas de interés como adaptabilidad y mitigación del cambio climático, desarrollo sostenible, responsabilidad social y empresarial.
UTN y UNA	Violación de los derechos humanos y laborales, casos de empresas piñeras en la zona norte, su exposición y denuncia en los campus universitarios estatales.	Expone la expansión de las piñeras, y las consecuencias en la violación de los derechos humanos y laborales y falta de responsabilidad ambiental. Se argumenta que en las piñeras presentan condiciones laborales inhumanas e insalubres y salarios que no llegan al mínimo requerido por el MTSS (Alfaro y Webb, 2019).
Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC)	Production of Paper Using Biopulping of Pineapple Leaves Fibers (PALF) Followed by Chemical and Xylanase-Enzymatic Processing.	El documento aborda la explicación del proceso tanto químico como enzimático para proporcionar papel blanco producido a partir de las hojas de piña.

Organización	Acciones	Detalle
TEC	“Estudio del biocompuesto Ácido poliláctico-fibra de hoja de piña”.	Residuos biodegradables de hojas de piña, conocidos como PALF (Pineapple Leaf Fiber). Estos se utilizaron para mejorar las propiedades de un compuesto de ácido poliláctico, un material bioplástico.
TEC y UCR	Estudiantes del TEC y de la UCR usan la biología sintética para tratar contaminación de las piñeras.	Busca solucionar el problema de la mala gestión de residuos de las piñeras al utilizar Mancozeb, un fungicida el cual posee un químico altamente tóxico y cancerígeno llamado Tiourea de Etileno (ETU), para ello propone la biología sintética para llegar a una solución sostenible.
Universidad EARTH	Sostenibilidad ambiental destaca en Proyectos de Graduación 2019.	Análisis de estudiantes de la universidad, donde destacan que se puede hacer uso de los residuos de las piñas para ser aprovechados y reducir su huella.
Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie)	Análisis TSA: el plan de acción de piña (Plan de Acción para el Fortalecimiento de la producción y el Comercio Responsable de piña en Costa Rica).	Se busca reducir el impacto de las malas prácticas territoriales sobre la cobertura forestal y sobre las áreas protegidas. Se utiliza el Análisis de Escenarios (TSA) para analizar los pros y contras de la implementación del Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y el Comercio Responsable de Piña en Costa Rica.

**FUENTE:** elaboración propia con base en Vargas et al. (2018a), O’neal (2018), Obando (2020), Amador (2018), Odio (2020), Amores-Monge et al. (2022), Voored y Gatica (2021), Batista et al. (2022), Eixenberger et al. (2022), Rodríguez (2015), Alfaro y Webb (2019), Moya et al. (2023), Infante (2017), Chinchilla (2023), Noticias Earth (2019), Alpízar y Salas (2016).

La Tabla 3, muestra las acciones desde las universidades públicas y otros centros han desarrollado tecnologías y aplicaciones asociadas al combate de plagas e infecciones y la gestión de residuos, los cuales pueden ser aprovechados en esta actividad, ofreciendo una alternativa para reducir la dependencia de agroquímicos (Díaz y Monge, 2019). También se incluyen aspectos como reducción del impacto de agroquímicos, gestión de residuos, biorrefinerías, aplicaciones biomédicas y bioplásticas, la cooperación internaciones, etc.

Adicionalmente, el país ha realizado acciones en torno a la certificación de procesos, las cuales son un paso más hacia el cumplimiento de

estándares en aspectos sociales, laborales, ambientales y económicos; aspectos fundamentales en el desarrollo. Dichas certificaciones, al funcionar como distintivos de responsabilidad ambiental y social; también pueden abrir puertas a la entrada y permanencia en mercados internacionales. Algunas de las más destacadas respecto a la sostenibilidad de la actividad piñera, según la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña se pueden observar en la Figura 3.

**Figura 3.** Costa Rica. Certificaciones de Sostenibilidad potenciales en la Actividad Piñera<sup>45</sup>

	<p><b>GLOBAL GAP</b> Incluye seguridad alimentaria, cuidado del medio ambiente, salud y bienestar laboral y más. Su objetivo principal es promover prácticas de producción sostenible en beneficio de productores, minoristas y consumidores.</p>
	<p><b>TESCO NURTURE</b> Cumpla con estrictas normas ambientales en el cultivo de frutas y verduras, con un enfoque en la protección de la vida silvestre y la conservación del ecosistema. Esta iniciativa supervisa el uso responsable de agroquímicos y el tratamiento ético de los trabajadores.</p>
	<p><b>CARBON CLEAR</b> Ofrece soluciones para la responsabilidad social corporativa, sostenibilidad y cambio climático, y se especializa en garantizar que las empresas sean carbono neutral mediante la compensación y mitigación del impacto ambiental.</p>
	<p><b>RAINFOREST ALLIANCE</b> Indica que las fincas siguen estándares de Agricultura Sostenible, enfocados en prácticas agrícolas responsables y seguridad laboral.</p>
	<p><b>ISO 9000</b> El objetivo es asegurar la calidad en los procesos de producción y distribución, estableciendo estándares detallados para la gestión efectiva de estas operaciones.</p>
	<p><b>SA 8000</b> Busca mejorar las condiciones laborales como justicia social, derechos de los trabajadores, la libertad de asociación, la productividad y el proceso de contratación</p>
	<p><b>ISO 14001</b> Su principal objetivo es promover la gestión ambiental y la eficiencia en el uso de recursos.</p>

**FUENTE:** Las certificaciones ambientales incluyen Global GAP, Tesco Nurture, Carbon Clear, Rainforest Alliance e ISO 14001. Por otro lado, las certificaciones sociales abarcan SA 8000 e ISO 9000.

<sup>45</sup> Las certificaciones ambientales incluyen Global GAP, Tesco Nurture, Carbon Clear, Rainforest Alliance e ISO 14001. Por otro lado, las certificaciones sociales abarcan SA 8000 e ISO 9000.



Como muestra la Figura 3, existen diversas certificaciones, a pesar de que su foco pueda ser la parte ambiental, ellas incluyen aspectos como seguridad y salud en el trabajo, condiciones dignas, capacitaciones, derechos laborales, prohibición del trabajo infantil y forzado, salarios justos, entre otros; lo cual las posiciona como una herramienta importante para la contribución al desarrollo desde las condiciones laborales y ambientales.

Adicionalmente, A. Valenciano, (comunicación personal, 28 de septiembre de 2023) señala que, la certificación más adecuada para mejorar el rendimiento ambiental, y evitar el uso intensivo de agroquímicos en la actividad piñera es la certificación Orgánica,<sup>46</sup> a pesar de los desafíos que plantean las plagas en el país.

Cabe destacar que, las certificaciones se posicionan como un desafío a cumplir por parte de las personas productoras de piña para acceder a mercados como China, Europa y Estados Unidos. En este contexto, la gestión de recursos naturales, la implementación de programas de reciclaje y el tratamiento adecuado de residuos líquidos, destacan como áreas pendientes, según el análisis del Centro Latinoamericano y Desarrollo Sostenible (Clacds) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae) (Canapep, s.f.a). Sin embargo, es importante indicar que las condiciones de sostenibilidad ambiental no se alcanzan únicamente con el cumplimiento de las certificaciones, ya que esto amerita generar procesos productivos que contemplen una gestión integral tanto de los residuos<sup>47</sup> como de los insumos que estas requieren.

Además, J. Ríos (comunicación personal, 7 de diciembre del 2023) destaca que los elementos bioquímicos son importantes, pues para generar producción orgánica es relevante propiciar espacios libres de plaguicidas (repelentes orgánicos y sustitución a todo lo que viene siendo productos de fórmulas químicas (hongos con bacterias) e implementar el uso de cercas vivas para evitar la invasión a ecosistemas y el uso de márgenes en las aplicaciones foliares o canales que eviten el flujo de residuos líquidos; a pesar de los costos elevados, necesidades crecientes de

46 La certificación orgánica en Costa Rica está a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El MAG se encarga de regular y certificar los productos orgánicos en el país. La certificación orgánica del MAG garantiza que los productos agrícolas se produzcan de acuerdo con estándares orgánicos reconocidos a nivel nacional e internacional. Los productores que deseen obtener la certificación orgánica deben cumplir con una serie de requisitos y controles que aseguren que sus productos se producen de manera sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

47 Por ejemplo, lavado de equipo, reutilización, prácticas regenerativas, bioeconomía circular, entre otros.





apoyo técnico y el alto riesgo, son acciones puntuales en búsqueda de un mejor desarrollo de la actividad.

En virtud de lo anterior, A. Valenciano (comunicación personal, 28 de septiembre de 2023) indica que aquello complejo de cumplir se asocia con los cambios tecnológicos y la reducción de la productividad que pueden afectar de manera significativa a las pequeñas personas productoras durante el proceso productivo bajo la certificación Orgánica. Es relevante indicar que el acceso a las certificaciones es una opción valorada, principalmente por organizaciones, cooperativas y asociaciones, lo cual es una oportunidad escalar los resultados, con los debidos procesos de seguimiento y arbitraje institucional, garantizando su autenticidad y efectividad (A. Valenciano, comunicación personal, 28 de septiembre de 2023).

## Conclusiones

Atendiendo el ODS 8, el desarrollo sostenible requiere garantizar la creación de empleo sin degradar el ambiente. En Costa Rica, la producción de piña es un pilar fundamental de la economía, en la liquidez de las cuentas nacionales, en la generación de empleo en zonas rurales y en personas con bajos niveles educativos. Esta actividad ha logrado que el país se posicione como el principal exportador de piña fresca en el ámbito mundial, superando a competidores de renombre; esto se ha alcanzado mediante la experiencia local y la gestión de acuerdos comerciales.

Por otro lado, es importante destacar que existen acciones del Estado costarricense y diversas organizaciones, las cuales han llevado a cabo una serie de alternativas, abarcando desde la implementación de manuales de buenas prácticas agrícolas y planes de acción para el comercio responsable de la piña, iniciativas sobre migración laboral y la salud ocupacional de las personas trabajadoras agrícolas, aunque algunas de ellas de carácter voluntario, para lo cual se debe fortalecer el seguimiento y control en las acciones de las organizaciones estatales dichas organizaciones deben garantizar la ejecución de las acciones que apunten al desarrollo. Lastimosamente, no existe información científica confiable que permita conocer las acciones internacionales para realizar comparaciones u obtener mejores prácticas para la actividad.

Asimismo, la destacada participación de diversas universidades en la investigación, extensión y análisis de la piña es un testimonio del compromiso país con la sostenibilidad y el desarrollo responsable de esta ac-





tividad. Estos esfuerzos abordan aspectos cruciales como la reducción de agroquímicos, la atención a los derechos laborales, el tratamiento de residuos, donde estos se pueden reutilizar para la creación de productos como el biocombustible y otros. Mostrando las diversas oportunidades que rodean a la producción de piña, los cuales son aspectos importantes para el desarrollo sostenible de la actividad.

La actividad piñera, pese a ser una fuente importante de empleo y de impacto en el crecimiento económico del país, ha sido criticada por las condiciones laborales asociadas a la existencia de contratistas, bajo reconocimiento de horas extras y la falta de garantías o condiciones laborales formales establecidas en los contratos laborales de las personas trabajadoras. Sin embargo, los datos disponibles indican que existe un alto nivel de formalidad y estabilidad, lo cual muestra una recuperación relevante, aunque no se debe bajar la guardia por la existencia de una cantidad considerable de denuncias realizadas. Además, se han reportado problemas abastecimiento y contaminación de agua, lo que plantea preocupaciones en torno al desarrollo sostenible de esta actividad.

De igual manera, la producción intensiva de piña ha ocasionado una serie de consecuencias ambientales negativas, incluyendo la deforestación, la erosión del suelo, la contaminación de las fuentes de agua con agroquímicos y la disminución de la biodiversidad. El uso excesivo de agroquímicos y plaguicidas ha resultado en la esterilización del suelo y problemas de salud entre las personas trabajadoras del sector. Además, el cambio climático ha impactado la producción de piña al reducir la luminosidad y la calidad de la fruta, lo que ha generado en conjunto con el exceso de agroquímicos, dificultades en términos de calidad y ha provocado rechazos en los mercados internacionales. Estos hallazgos, han sido señalados por diversos autores, sin embargo, la existencia de datos estadísticos oficiales sigue siendo limitada.

Lo anterior muestra que, pese a las acciones realizadas, al aspirar al desarrollo sostenible de esta actividad, se requiere una mayor acción y alerta en los problemas identificados; lo cual puede apoyarse con innovaciones sociales y certificaciones, que son clave en la promoción de buenas prácticas sociales y sostenibles, priorizando aspectos pendientes como la gestión de residuos, el uso de agroquímicos, la atención a las demandas laborales y condiciones sociales.

Es de reconocer que, a pesar de la disponibilidad de herramientas como las certificaciones, los pequeños productores enfrentan retos para alcanzar estándares de desarrollo sostenible, pues anudado a esto





se encuentran costos de producción, comercialización y formalización importantes. Estas situaciones requieren de un abordaje integral para el cumplimiento tanto de los ODS como los diversos compromisos internacionales asumidos por Costa Rica y principalmente, el alcance del desarrollo aspirado.

### Recomendaciones

- i. Para avanzar hacia el desarrollo sostenible es esencial para Costa Rica, como líder en la exportación de piña y su imagen verde, comprender la situación actual de las empresas y el alcance de sus actividades en el país. Cada aspecto de la cadena de producción y todas las elecciones tomadas por los actores vinculados a la actividad tienen una repercusión significativa, no solo en el bienestar económico y social y ambiental de las comunidades donde se han establecido las operaciones, sino también, en el entorno natural y el desarrollo, por lo que es esencial contar con estadísticas actualizadas, accesibles y robustas, así como investigaciones que permitan tomar decisiones sobre el futuro de la actividad; dentro de las estadísticas necesarias para análisis más profundos se encuentran información por eslabones de la cadena, consumo interno, ingresos, salarios, disponibilidad de garantías sociales, etc.
- ii. Para mejorar las condiciones laborales, sociales y ambientales aquí expuestas, es necesaria una ejecución de la regulación en términos de legislación, seguimiento y cumplimiento, con estudios profundos, multidisciplinarios y bien fundamentados de viabilidad ambiental y social; aun cuando esto represente un costo financiero alto para las organizaciones locales y nacionales del Estado. Pues debe coincidir las acciones Estatales con la posición nacional e internacional como un país verde y sostenible; en este sentido el Estado puede liderar la producción orgánica y agroforestal de este cultivo y, la motivación de empleos verdes y sostenibles, aportando a las dimensiones del desarrollo.
- iii. Es esencial garantizar las condiciones laborales de las personas trabajadoras, considerando salarios justos, contratos claros y respeto a los derechos laborales, ya que aún existen deficiencias en estas áreas. Se debe promover la organización local para la representación de las y los empleados fortaleciendo su voz en la





negociación de condiciones laborales. Además, es necesario que las instituciones gubernamentales aumenten la supervisión y regulación de la actividad piñera para garantizar el cumplimiento de las normativas laborales, como la posible informalidad laboral en modos de subcontratación.

- iv. Es importante posibilitar más mecanismos comunicación para garantizar que las comunidades puedan informar, denunciar y evidenciar acciones laborales y ambientales que ocurren y están generando implicaciones los territorios y su desarrollo, considerando que en su mayoría son áreas de difícil acceso.
- v. Asimismo, la participación local debe ser una estrategia que puede traducirse en mejoras sustanciales en las condiciones laborales y los salarios de las personas trabajadoras del sector, con una acción colectiva en la identificación de oportunidades de mejora en las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible.
- vi. Se recomienda reforzar normativas que garanticen un ambiente laboral seguro, condiciones de trabajo y salarios justos para las personas trabajadoras de la actividad piñera. Esto no solo fomentaría la equidad social y el bienestar de las personas trabajadoras, sino que también contribuiría a fortalecer integralmente la producción de piña en el país.
- vii. En cuanto a las afectaciones ambientales, se recomienda que las empresas piñeras adopten prácticas agrícolas sostenibles para minimizar sus efectos ambientales, reducir el uso de agroquímicos y gestionar o aprovechar adecuadamente los residuos, mantener una producción con uso de cercas vivas, zonas de amortiguamiento y otras técnicas para conservar los recursos naturales. A nivel gubernamental, se necesita una regulación ambiental más estricta, así como políticas que fomenten la diversificación agrícola, la educación sobre prácticas sostenibles y capacitación en procesos innovadores para generar valor agregado a partir de estas oportunidades. La participación ciudadana, la transparencia en la actividad y el escalamiento de casos puntuales como los mencionados son esenciales.
- viii. De igual manera, para el escalamiento de las certificaciones socioambientales, se necesita enfocar los esfuerzos en un aspecto





clave, y es que, las pequeñas exportaciones de piña reciban apoyo específico y orientación para cumplir con los estándares de desarrollo sostenible necesarios. Esto podría incluir una mayor capacitación en prácticas agrícolas sostenibles, gestión de recursos naturales y acceso a tecnologías de tratamiento o aprovechamiento de residuos sólidos y líquidos. Al fortalecer las capacidades de las personas productoras de escala pequeña, se asegura que también puedan beneficiarse de las oportunidades comerciales en mercados internacionales.

- ix. Como se evidencia, se requiere realizar estudios similares a los realizados en la zona de Siquirres a otras áreas de cultivo de piña en el país, para conocer más la situación económica en diferentes regiones. Estos estudios deberían abordar aspectos como la sostenibilidad ambiental, los impactos sociales y económicos, así como las prácticas agrícolas utilizadas. Esto permitirá a las personas responsables de la toma de decisiones y a los y las agricultores tomar medidas informadas para garantizar un desarrollo sostenible y equitativo en todas las zonas productoras, al identificar áreas donde se requiere apoyo adicional para mejorar las prácticas agrícolas y promover las regiones menos estudiadas.
- x. Aun cuando se han realizado esfuerzos tanto por parte del Estado como de las universidades relativos a la actividad piñera del país, es indispensable que estas acciones se escalen a nivel productivo. Se necesita una mayor participación de la institucionalidad pública y otros actores sociales para abordar los desafíos ambientales y sociales que enfrenta esta actividad.
- xi. La existencia de más y mejores estadísticas es necesaria para hacer que sean más precisas, evitando subregistros de las áreas plantadas, productividad, empleo, salarios y mejorar la existencia de datos referentes a la gestión laboral y ambiental, confiables y actualizadas para la contextualización de esta actividad enfocada en la toma de decisiones.





## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Diego y Esteban Arboleda. 2008. "Impacto ambiental del cultivo de piña y características de éste (caso Siquirres)". *Ambientico*, núm. 177: 3-8. [https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/18437/177\\_3-8.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/18437/177_3-8.pdf)
- Alfaro, Julio y Marlon Webb. 2019. "Violación de los derechos humanos y laborales, casos de empresas piñeras en la zona norte, su exposición y denuncia en los campus universitarios estatales". *Universidad En Diálogo: Revista De Extensión* 9, núm. 1: 141-157. <https://doi.org/10.15359/udre.9-1.9>
- Alpízar, Francisco y Ariana Salas. 2016. "Análisis del TSA: El Plan de Acción de Piña". [https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/9552/Plan\\_de\\_acci%C3%B3n\\_de\\_pi%C3%B1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.catie.ac.cr/bitstream/handle/11554/9552/Plan_de_acci%C3%B3n_de_pi%C3%B1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Amador, Alejandra. "UCR alerta nuevamente sobre consecuencias de la producción y agroindustria piñera". Universidad de Costa Rica. 14 de noviembre de 2018. <https://www.cu.ucr.ac.cr/inicio/noticias/noticia/Articulo/ucr-alerta-nuevamente-sobre-consecuencias-de-la-produccion-y-agroindustria-pinera.html>
- Amores-Monge, Valeria, Silvia Goyanes, Laura Ribba, Mary Lopretti, Manuel Sandoval-Barrantes, Melissa Camacho, Yendry Corrales-Ureña y José Vega-Baudrit. 2022. "Pineapple Agro-Industrial Biomass to Produce Biomedical Applications in a Circular Economy Context in Costa Rica. *Polymers* 14, núm. 22: 1-24. <https://www.mdpi.com/2073-4360/14/22/4864>
- Argüello, Estefanie, Alejandra Chaves, Ariela Chinchilla y Melissa Navarrete. 2015. "Posibles efectos en la salud asociados a la exposición al agua para consumo humano contaminada por plaguicidas, en las poblaciones de Milano, Lusiana, El Cairo, Siquirres, estudiados en el periodo de setiembre 2013 a enero de 2014". Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/3368/1/39201.pdf>
- Avenidaño, Rebeca, Karla Ramírez y Ana Segura. 2014. "Más allá del trabajo asalariado: Implicaciones sociales en el uso del tiempo no remunerado de trabajadoras y trabajadores vinculados al monocultivo de piña en la comunidad de Pital de San Carlos en los años 2012-2013". Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica. <https://ts.ucr.ac.cr/downloads/mas-alla-del-trabajo-asalariado-implicaciones-sociales-en-el-uso-del-tiempo-no-remunerado-de-trabajadoras-y-trabajadores-vinculados-al-monocultivo-de-pina-en-lacomunidad-de-pital-de-san-carlos-en-los/>
- Batista, Diego, Gabriela Montes de Oca-Vásquez, José Vega-Baudrit, Mauricio Rojas-Álvarez, Joshua Corrales-Castillo y Luis Murillo-Araya. 2022. "Pretreatment methods of lignocellulosic wastes into value-added products: recent advances and possibilities". *Biomass Conversion and Biorefinery* 12: 547-564. <https://doi.org/10.1007/s13399-020-00722-0>





- Blanco, Edgar. 2020. "Cultivo de piña y conflictos socio-ambientales en la región Atlántico/Caribe, Costa Rica, 1990-2017". *Athena Digital* 20, núm. 3: 2-23. [https://ddd.uab.cat/pub/athdig/athdig\\_a2020v20n3/athdig\\_a2020v20n3p2421.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/athdig/athdig_a2020v20n3/athdig_a2020v20n3p2421.pdf)
- Bonilla, Alejandra. 2017. "La red de mujeres rurales: La experiencia de organización. Estudio de caso en los cantones de Los Chiles, Upala, Siquirres y Buenos Aires de Costa Rica". Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Costa Rica. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/14242>
- Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña. 2012. *Control de Riesgos Laborales en el cultivo de piña*. San José: Canapep. [https://www.cso.go.cr/documentos\\_relevantes/tecnicos/riesgos\\_laborales\\_pinna.pdf](https://www.cso.go.cr/documentos_relevantes/tecnicos/riesgos_laborales_pinna.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2017. "INCAE demuestra excelencia socioambiental en producción de piña tras estudio". *Piña de Costa Rica* 25, núm. 2: 8-9. <https://canapep.com/revistas/pina-de-cr-25.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2023a. "Estadísticas". <https://canapep.com/estadisticas/>
- \_\_\_\_\_. 2023b. "Historia de la piña en Costa Rica". <https://canapep.com/historia-de-la-pina-en-costa-rica/>
- \_\_\_\_\_. s.f.a. "Análisis: sostenibilidad social, ambiental y económica del sector piñero". <https://canapep.com/sector-pinero-sostenibilidad/>
- \_\_\_\_\_. s.f.b. "Certificaciones de la piña costarricense avalan calidad". <https://canapep.com/certificaciones-pina-costarricense-calidad/>
- Carazo, Eva, Javiera Aravena, Vanessa Dubois, Jorge Mora, Francisco Parrado y Andrés Mora. 2016. *Condiciones de producción, impactos humanos y ambientales en el sector piña en Costa Rica*. San José: Asociación Regional Centroamericana para el Agua y el Ambiente (ARCA). [https://www.oxfam.de/system/files/condiciones\\_laborales\\_y\\_ambientales\\_de\\_la\\_pina\\_en\\_costa\\_rica\\_-\\_mayo\\_2016.pdf](https://www.oxfam.de/system/files/condiciones_laborales_y_ambientales_de_la_pina_en_costa_rica_-_mayo_2016.pdf)
- Carmona, Tatiana. "Un proyecto presente en comunidades que han sido afectadas por el monocultivo de piña". Noticias Universidad de Costa Rica. 21 de junio del 2018. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/06/21/kioscos-socioambientales-herramientas-para-la-organizacion-comunal-y-para-la-incidencia-nacional.html>
- Castro, Mauricio, Karen Carvajal, Esteban Chacón y Karla Fernández. 2020. *Relaciones laborales complejas el proceso de producción de la piña en la zona norte de Costa Rica*. San José: Conare. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8014/Castro\\_M\\_Relaciones\\_laborales\\_complejas\\_proceso\\_produccion\\_pina\\_zona\\_norte\\_Costa%20Rica\\_2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8014/Castro_M_Relaciones_laborales_complejas_proceso_produccion_pina_zona_norte_Costa%20Rica_2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Chinchilla, Noemy. "Estudiantes del TEC y de la UCR usan la biología sintética para tratar contaminación de las piñeras. Instituto Tecnológico de Costa Rica". *Hoy en el TEC*. 14 de marzo de 2023. <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2023/03/14/estudiantes-tec-ucr-usan-biologia-sintetica-tratar-contaminacion-pineras>





- Contreras, Michael. 2012. “Efecto de la Inversión Extranjera Directa (IED) de la agro cadena de la piña sobre el desarrollo sostenible del cantón de Buenos Aires de Puntarenas”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Costa Rica. <https://repositorio.una.ac.cr/handle/11056/20510>
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. *Ley 276 de 1942. Ley de aguas*. Aprobada el 27 de agosto de 1942. [http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC)
- \_\_\_\_\_. *Ley 9343 de 2016. Reforma Procesal Laboral*. Aprobada el 25 de enero de 2016. [http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/L/2010-2019/2015-2019/2016/13C59/80985\\_103105-1.html](http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/L/2010-2019/2015-2019/2016/13C59/80985_103105-1.html)
- \_\_\_\_\_. *Reforma Procesal Laboral. N° 9343*. [Decreto legislativo]. Aprobado el 9 de diciembre de 2015. <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/rpl/Ley%209343%20Reforma%20Procesal%20Laboral.pdf>
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. *Decreto 41295-MAG de 2012. Reforma Parcial al Reglamento para el Manejo de Rastrojos, Desechos y Residuos de origen Animal y Vegetal para el control de Plagas*. Aprobado el 31 de mayo de 2018. [http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/D/2010-2019/2015-2019/2018/1554B/87371\\_113809-1.html](http://www.pgrweb.go.cr/TextoCompleto/NORMAS/1/VIGENTE/D/2010-2019/2015-2019/2018/1554B/87371_113809-1.html)
- \_\_\_\_\_. *Decreto 41295-MAG de 2018. Reforma Reglamento para el Manejo de Rastrojos, Desechos y Residuos de origen Animal y Vegetal para el control de Plagas*. Aprobado el 10 de octubre de 2018. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87371&nValor3=113809&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87371&nValor3=113809&strTipM=TC)
- \_\_\_\_\_. *Decreto Ejecutivo N° 43469-MAG-MINAE-S. Reglamento para el Registro de Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos Formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes, Sustancias afines y Vehículos Físicos de Uso Agrícola*. Aprobado el 6 de abril de 2022 <https://www.sinac.go.cr/ES/transprncia/Decretos/Decreto%20N%C2%B043469-MAG-MINAE-S.pdf>
- \_\_\_\_\_. *Decreto 42262-S del 2020. Reconocimiento de la evaluación y aprobación de informes finales de estudios toxicológicos por parte de las autoridades reguladoras de países que pertenecen a la OCDE para el registro de ingredientes activos grado técnico para la formulación de plaguicida*. Aprobado el 06 de abril de 2022. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=91030](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=91030)
- Cuadrado, Gabriela. 2012. “Legalización de la contaminación de aguas para consumo humano (caso del diurón y el bromacil)”. *Ambientico*, núm. 177: 11-12. [https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/18467/177\\_11-12.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/18467/177_11-12.pdf)
- Díaz, Rafael y María J. Monge. 2019. *Cadenas agroindustriales de piña en Centroamérica*. Heredia: Cinpe. <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/15266/>





Cuaderno%20de%20Politica%20Econ%20002-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dinarte, Geannina. 2020. “Informe de gestión 2019-2020”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe\\_gestion\\_%202019-2020.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe_gestion_%202019-2020.pdf)

Eixenberger, Daniela, Ana-Francis Carballo-Arce, Roberto Vega-Baudrit, Humberto Trimino-Vazquez, Luis Villegas-Peñaranda, Anne Stöbener, Francisco Aguilar, Jose-Aníbal Mora-Villalobos, Manuel Sandoval-Barrantes, Paul Bubenheim y Andreas Liese. 2022. “Tropical agroindustrial biowaste revalorization through integrative biorefineries—review part II: pineapple, sugarcane and banana by-products in Costa Rica”. *Biomass Conversion and Biorefinery* 14: 4391-4418. <https://doi.org/10.1007/s13399-022-02721-9>

González, Vladimir. 2019. *La Piña en Costa Rica: ubicando conflictos ambientales en Áreas Silvestre Protegidas y Ecosistemas de Humedal*. San José: Estado de la Nación. <https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/12/Gonzalez-V.-2019.-Pin%CC%83a.pdf>

Guevara, Miguel. 2021. “Impactos ambientales de las plantaciones de piña en Costa Rica”. *Grow Jungles*. <https://growjungles.com/es/environmental-impacts-of-pineapple-plantations/#:~:text=Impactos%20ambientales%20de%20las%20plantaciones%20de%20pi%C3%B1a,-Seg%C3%BAAn%20Nicol%C3%A1s%20Boeglin&text=Todo%20lo%20que%20queda%20es%20desierto.&text=Como%20la%20mayor>

Infante, Amanda. 2017. “Estudio del biocompuesto Ácido poliláctico-fibra de hoja de piña”. Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico de Costa Rica. <https://repositoriotec.tec.ac.cr/handle/2238/9363>

Instituto Costarricense de Electricidad y Banca para el Desarrollo. 2017. *Uso sostenible de los Rastrojos de piña para los procesos productivos del cultivo*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/Q70-9403.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2023. “Sistema de Consulta INEC”. Encuesta Continua de Empleo (ECE). <https://sistemas.inec.cr:8443/bininec/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=ECE&lang=esp>

Manrow, Marilyn, Yerlin Vargas, Christian Vargas, Catalina Arguedas y Cornelia Miller. 2020. *Informe: Detección de cambios basados en la pérdida y ganancia de cobertura arbórea asociada a paisajes productivos de piña. Periodo 2017-2018*. San José: Conare-Cenat.

Marín, Ricardo. “Informe de labores Enero 2019 - Mayo 2022”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2022. [https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes\\_institucionales/informes/informes-gestion/informes-gestion/ricardo\\_marin\\_azofeifa.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes/informes-gestion/informes-gestion/ricardo_marin_azofeifa.pdf)





- Martínez, Gloriana. 2019. "La piñera nos contaminó el agua: Mujer, trabajo y vida cotidiana en comunidades afectadas por la expansión piñera en Costa Rica". *Revista Latinoamericana de Geografía e Género* 10, núm. 2: 3-23. <https://doi.org/10.5212/Rlagg.v.10.i2.0001>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. 2007. *Cadena agroalimentaria del cultivo de piña en distrito de Chires de Puriscal*. Chires Puriscal: Ministerio de Agricultura y Ganadería. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E70-10277.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2019. *Manual de buenas prácticas agrícolas para la producción sostenible del cultivo de la piña (Ananas comosus L.)*. San José: MAG-SFE/IICA/INTA/Minae/MS/AYA. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/F01-11044.PDF>
- \_\_\_\_\_. s.f. "Plan de acción para el fortalecimiento de la producción y comercio responsable de piña en Costa Rica. 2013-2017". Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E14-6285.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, y Ministerio de Ambiente y Energía. s.f. *Decreto Ejecutivo 43469-MAG-MINAE-S Reglamento para el Registro de Insumos Agrícolas*. <https://www.sinac.go.cr/ES/normativa/Decretos/Decreto%20N%C2%B043469-MAG-MINAE-S.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Dirección General de Migración y Extranjería. 2022. "Protocolo General para la atención de la Migración Laboral para la época de cosechas agrícolas 2022-2023". [https://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/protocolo\\_migracion\\_agricola.pdf](https://www.mtss.go.cr/empleo-formacion/protocolo_migracion_agricola.pdf)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio 2017. "Política Nacional de Responsabilidad Social de Costa Rica 2017-2030". Ministerio de Economía, Industria, y Comercio, y Mideplan. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/handle/123456789/53>
- Ministerio de Salud. "Costa Rica ratifica acciones para promover producción y comercio responsable de piña". *Ministerio de Salud. Oficina de Prensa*. 31 de julio del 2017. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/prensa/46-noticias-2017/942-costa-rica-ratifica-acciones-para-promover-produccion-y-comercio-responsable-de-pina>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. 2020. "Informe de gestión 2019-2020". [https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe\\_gestion\\_%202019-2020.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe_gestion_%202019-2020.pdf)
- Ministerio de Trabajo de Costa Rica. "Lista de salarios mínimos por ocupación". *Diario oficial La Gaceta* N°282. Aprobado el 1 de enero del 2023. [https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista\\_salarios\\_2023\\_ps.pdf](https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista_salarios_2023_ps.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. s.f. "Guía de salud ocupacional en la agricultura para las personas inspectoras del Ministerio de Trabajo y





Seguridad Social de Costa Rica”. Organización Internacional del Trabajo.  
[https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/guia\\_salud\\_ocupacional\\_agricultura.pdf](https://www.mtss.go.cr/elministerio/biblioteca/documentos/guia_salud_ocupacional_agricultura.pdf)

Mora, Tamara. 2021. “Estrategias para alcanzar la producción y consumo responsable de la piña en Costa Rica para el 2022”. Tesis, ULACIT. <https://repositorio.ulacit.ac.cr/handle/123456789/10613>

Moya, Róger, Carolina Tenorio, Allen Puente-Urbina, Catalina Rosales-López y José Vega-Baudrit. 2023. “Production of Paper Using Biopulping of Pineapple Leaves Fibers (PALF) Followed by Chemical and Xylanase-Enzymatic Processing”. *Journal of Natural Fibers* 20, núm. 1: 1-13. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15440478.2022.2163025>

Noticias Earth. “Sostenibilidad ambiental destaca en Proyectos de Graduación 2019”. *Universidad EARTH*. 27 de noviembre de 2019. <https://www.earth.ac.cr/es/2019/11/27/graduation-projects-innovating-for-the-environment/>

Obando, Alexa. 2017. “El Estado detrás de la piña: el desarrollo de los monocultivos de exportación en la Región Huetar Norte de Costa Rica”. En *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Montevideo: Alacip. <https://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjIzNzkiO30iO3M6MT0iaCI7czo2MjoiNjdhYjNhNzc3ZDgxMDI2M2RjMjQzMzBiYTExOTRkZGUiO30%3D>

\_\_\_\_\_. 2020. “Acciones y omisiones del Estado costarricense en la expansión piñera: el caso de la Zona Norte-Norte de Costa Rica”. *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, núm. 11: 22-55. <https://doi.org/10.15517/aciep.v0i11.42226>

Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2024. “17 OBJETIVOS para transformar nuestro mundo”. <https://ods.cr/>

Odio, Natalia. “Trabajadores de piñeras y bananeras exigen el cumplimiento de sus derechos laborales”. *Universidad de Costa Rica*. 18 de marzo de 2020. <https://accionesocial.ucr.ac.cr/noticias/trabajadores-de-piñeras-y-bananeras-exigen-el-cumplimiento-de-sus-derechos-laborales>

O’neal, Katzy. “UCR investiga y aporta soluciones a polémico cultivo en Costa Rica”. *Universidad de Costa Rica*. 21 de junio de 2018. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/06/21/ucr-investiga-y-aporta-soluciones-a-polemico-cultivo-en-costa-rica.html>

Organización Internacional del Trabajo. 2024. “Trabajo Decente”. <https://www.ilo.org/es/temas/trabajo-decente>

Piña de Costa Rica. “Productores piñeros buscan igualdad para sus trabajadores”. 19 de julio de 2019. <https://www.pinadecostarica.com/productores-piñeros-buscan-igualdad-para-sus-trabajadores/>

Procomer. 2024. Portal Estadístico de Comercio Exterior. <https://sistemas.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>





- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2022. "Atlas de desarrollo humano cantonal". <https://www.undp.org/es/costa-rica/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal>
- Quijandría, Gabriel, Javier Berrocal y Lawrence Pratt. 1997. "La Industria de la Piña en Costa Rica Análisis de Sostenibilidad". *Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible* 7: 1-24. <https://www.incae.edu/sites/default/files/cen707.pdf>
- Rodríguez, José. 2015. "UTN y la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña firmaron convenio de Cooperación". Universidad Técnica Nacional. <https://utn.ac.cr/content/utn-camara-nacional-productores-exportadores-pi-na-firmaron-convenio-cooperacion>
- Salas, Fiorella, Kerlyn Suárez-Espinoza y Shirley Benavides. 2023. "Aplicaciones y acciones de los abordajes teóricos económico-ambientales en el marco del desarrollo". *Revista de Política Económica y Desarrollo Sostenible* 9, 1:1-22. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/politicaeconomica/article/download/18847/29075?inline=1>
- Sánchez, Beatriz. "Deuda piñera: Costa Rica continúa sin medir impacto en la salud de las comunidades contaminadas". *DELFINO*. 21 de noviembre del 2019. <https://delfino.cr/2019/11/deuda-pinera-costa-rica-continua-sin-medir-impacto-en-la-salud-de-las-comunidades-contaminadas>
- Unecclac-Celade. 2023. "Redatam Webserver: Statistical Process and Dissemination Tool". <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal>
- Valverde, Miriam, Ghiselle Rodríguez y Eugenia Mora, coords. 2018. *Informe de Gestión del Sector Agropecuario y Rural (mayo 2014 - abril 2018)*. San José: SEPSA. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/D10-10967.pdf>
- Vargas, Christian, Cornelia Miller y Catalina Arguedas. 2018a. "Informe: Monitoreo del estado de la piña en Costa Rica para el año 2018". San José: Conare y Cenat. [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7892/Vargas\\_C\\_Informe\\_monitoreo\\_pina\\_CR\\_ano\\_2018\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/7892/Vargas_C_Informe_monitoreo_pina_CR_ano_2018_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Vargas, Armando, Mariela Morales, William Watler, y Raffaele Vignola. 2018b. "Prácticas efectivas para la reducción de impactos por eventos climáticos". Catie. <https://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/F01-8166.pdf>
- Voorend, Koen y Gustavo Gatica. 2021. "Migrantes en la agricultura costarricense: el caso de la piña y el banano". *Notas de Coyuntura Migratoria en Costa Rica* 1, núm. 3: 1-11. [https://cicde.uned.ac.cr/images/educacion/Notas\\_de\\_Coyuntura\\_Migratoria\\_No\\_3\\_A%C3%B1o\\_1\\_Diciembre\\_2021.pdf](https://cicde.uned.ac.cr/images/educacion/Notas_de_Coyuntura_Migratoria_No_3_A%C3%B1o_1_Diciembre_2021.pdf)





**ENTREVISTAS REALIZADAS**

Acuña, M. “Entrevista sobre condiciones laborales y ambientales en la actividad piñera”, (Comunicación personal). Entrevistadoras, Fiorella Salas y Kerlyn Suárez. 5 de febrero, 2024

Alfaro, A. Correo electrónico con adjunto MTSS-DNI-OFI-02908-23 al correo de Juan D. Vargas, el 27 de noviembre de 2023.

Ríos, J. “Entrevista sobre las condiciones ambientales en la actividad piñera en San Carlos”, (Comunicación personal). Entrevistadoras, Fiorella Salas y Kerlyn Suárez. 7 de diciembre, 2023.

Valenciano, A. “Entrevista sobre certificaciones en la actividad piñera”, (Comunicación personal). Entrevistador, Juan Daniel Vargas. 28 de setiembre, 2023.







## Epílogo

Al reflexionar sobre el tema de trabajo y producción, así como en la relación entre ambos, no se puede dejar de lado el efecto de ellos sobre el fin último, el desarrollo, entendiéndose este, por cualquiera de los enfoques que se describieron en el Capítulo 1 de este libro. Costa Rica, al igual que el resto de América Latina y el Caribe, presenta una serie de brechas económicas, sociales, ambientales y territoriales, generadas por la heterogeneidad estructural productiva y laboral que, además, el país no ha tenido la capacidad de disminuir las brechas tecnológicas que la Revolución 4.0 ha traído y que la pasada Pandemia Covid-19 aceleró a una gran velocidad, prueba de ello, ha sido el fortalecimiento en los mercados de las diversas plataformas de distribución que han incrementado su oferta.

La palabra “producción” proviene del verbo latino *producere*, compuesta por *pro* —hacia adelante— y *ducere* —guiar—; su función principal, desde la perspectiva económica consiste en el proceso de transformación de la materia prima, generando un valor agregado, y dando como resultado bienes y servicios para la distribución, venta y consumo, con el propósito de satisfacer necesidades o deseos de una sociedad; en este proceso, se vincula la generación de condiciones para el trabajo; y es aquí donde se visualiza el tipo de desarrollo en el cual se orienta un país, como es el caso de Costa Rica, y que en su concepción surgen las políticas públicas orientadas a generar las condiciones de la estructura de mercado y de la empleabilidad, que conlleva a un determinado paradigma económico hacia lo que se comprende como desarrollo.

En esta búsqueda del desarrollo, además de lo señalado a lo largo de este libro, no deben omitirse temas cruciales como el papel de las zonas francas en el desarrollo productivo del país, la calidad del empleo que ellas generan y sus posibles presiones sobre las unidades productivas o pymes. Esto coloca a Costa Rica en el debate sobre la Economía Dual y la búsqueda de superar los rezagos en productividad e innovación mediante una competencia sana y adecuada. Asimismo, la apuesta por el mercado internacional y la terciarización de la economía no debe desatender las actividades comerciales y agrícolas; estas últimas siendo





sumamente vulnerables ante el cambio climático y desempeñando un papel fundamental en la salud y seguridad alimentaria del país.

Si la meta es el enfoque de un desarrollo inclusivo, se requiere de una serie de esfuerzos institucionales que disminuyan las heterogeneidades, para la dinamización de las actividades productivas inclusivas y la generación de empleos de calidad; que seguramente requiere, en el caso de Costa Rica, de un nuevo pacto social, que posibilite cerrar las brechas económicas, sociales y territoriales; posibilitando el cambios oportunos que exige el contexto internacional, incluyendo lo tecnológico, donde la regulación y la inversión en educación de calidad, sean los instrumentos que posibiliten la inserción de todos y todas en un buen vivir.

Por su puesto, un país como Costa Rica con su imagen internacional y en búsqueda de un desarrollo integral, no debe olvidar las reformas estructurales para transformarse hacia una producción sostenible. Esta debe estar caracterizada por un buen desempeño económico y sólido, que respete las condiciones sociales y ambientales del país. La transición hacia este tipo de actividades productivas permitiría generar empleos verdes y de alto valor, dinamizando la economía en distintos niveles, respetando derechos y garantías sociales y, posibilitando un desarrollo que no comprometa las oportunidades de las futuras generaciones.

El avance de los procesos de globalización, la revolución 4.0 y la reconfiguración de las relaciones de producción/trabajo, posicionan al país ante dos escenarios futuros, el primero en el que se mantiene la inercia estructural de hoy en días, con mercados laborales fragmentados que se insertan a las nuevas lógicas de plataformización por medio de puestos de trabajo precarios, con fuertes exclusiones a jóvenes y mujeres. La segunda, en la que como sociedad, el país se atreve a ir más allá y apostar por: el impulso de generaciones con una educación de calidad, por medio reforma educativa y de tecnificación que alcance a aquellas personas con rezagos educativos; la promoción y fortalecimiento de sectores productivos innovadores, capaces de responder a las nuevas demandas globales de emergencia climática y de revolución tecnológica; y, la innovación institucional para establecer reglas de juego a favor del desarrollo en sus diferentes facetas, en especial, colocando el buen vivir de las personas en el centro, que permitan aprovechar la ventana de oportunidad de este cambio tecnológico que está enfrentando.

Solo con un cambio trascendental en términos educativos, productivos e institucionales, se puede ir hacia la senda del desarrollo, en este sentido, es impostergable reconocer que no solo requiere de generación





## EPÍLOGO

de empleo, sino de empleo de calidad que garantice la movilidad social y la ruptura de círculos viciosos de pobreza. Asimismo, es imposible pensar una transformación laboral en pro del desarrollo que deje por fuera el avance en la inclusión de las mujeres, ello implica reconocer la doble dimensión del trabajo —lo productivo y también lo reproductivo— lo que implica voltear la mirada hacia el trabajo de cuidados y cómo custodia, sostiene y permite la vida en Costa Rica y las implicaciones que ello tiene para las mujeres que es preciso reconvertir por medio del fortalecimiento de los sistemas de cuidado.







## Sobre las autoras y autores

### **Shirley Benavides Vindas**

Costarricense. Catedrática de la Universidad Nacional de Costa Rica. Investigadora del Programa Sectores Productivos y Desarrollo (Se-prodes) de la Escuela de Economía de dicha universidad.

*shirley.benavides.vindas@una.cr*

### **Kerlyn Suárez Espinoza**

Costarricense. Académica, coordinadora e investigadora del Programa Sectores Productivos, Competitividad y Desarrollo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Licenciada en Economía y máster en Política Económica por el Cinpe-UNA.

*kerlyn.suarez.espinoza@una.ac.cr*

### **María Leonela Artavia-Jiménez**

Costarricense. Académica de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica, donde imparte cursos de Economía Política. Coordina el proyecto de investigación Trabajo y crisis: aportes desde una economía política crítica heterodoxa para la vida y la Cátedra de Economía Política.

*leonela.artavia.jimenez@una.cr*

### **Henry Mora Jiménez**

Costarricense. Economista, doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica, donde imparte cursos en Macroeconomía, Economía Conductual y Economía Política.

*henry.mora.jimenez@una.cr*





### **Raúl Fonseca Hernández**

Costarricense. Economista, doctor en Estudios sobre el Desarrollo. Académico e investigador de la Universidad Nacional de Costa Rica y de la Universidad de Costa Rica. Consultor empresarial y para organismos internacionales. Subdirector de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA.

*raul.fonseca.hernandez@una.cr*

### **Magaly Bushey Ventura**

Costarricense. Bachiller en Comercio y Negocios Internacionales por la Universidad Nacional de Costa Rica.

*magaly.bushey.ventura@est.una.ac.cr*

### **Jorge A. Rodríguez Soto**

Costarricense. Investigador y escritor independiente en temas de desarrollo, pobreza y economía conductual. Bachiller en Economía por la Universidad Nacional de Costa Rica y magíster en Política Económica con énfasis en Desarrollo Sostenible por el Cinpe-UNA.

*jorgeandresrodriguezso@gmail.com*

### **Olman Segura Bonilla**

Costarricense. Catedrático e investigador del Cinpe-UNA. Fue rector de la Universidad Nacional de Costa Rica, presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y ministro de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. Doctor por la Universidad de Aalborg, Dinamarca.

*olman.segura.bonilla@una.cr*

### **Daniela Jiménez Montero**

Costarricense. Economista feminista. Magíster en Economía del Desarrollo con énfasis en Gestión Macroeconómica y Políticas Públicas. Consultora de ONU Mujeres.

*jimenez.md@outlook.es*





### **Jorge Solano Ruiz**

Costarricense. Especialista en datos y comercio internacional. Máster en Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Costa Rica. Profesor e investigador de la Escuela de Economía de dicha universidad.

*jorge.solano.ruiz@una.ac.cr*

### **Mariela Campos Lizano**

Costarricense. Economista en formación, estudiante de licenciatura en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Asistente estudiantil del proyecto Trabajo y crisis: aportes desde una economía política crítica heterodoxa para la vida.

*mariela.campos.lizano@est.una.ac.cr*

### **María José Herrera Madrigal**

Costarricense. Economista en formación, estudiante de licenciatura en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Asistente estudiantil del proyecto Trabajo y crisis: aportes desde una economía política crítica heterodoxa para la vida.

*maria.herrera.madrigal@est.una.ac.cr*

### **Roberto Jiménez Gómez**

Costarricense. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica, máster en Política Económica y licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Costa Rica. Máster en Innovación Social y Economía Solidaria por la Universidad de Salamanca, España. Fue Regulador General de la Aresep, secretario ejecutivo de la Autoridad Presupuestaria y director de Planeamiento Ambiental y Auditoría Financiera del ICE. Regulador de la CRIE (Centroamérica). Profesor e investigador por más de treinta años en la UNA, la UNED y la UCR. Actualmente es investigador del Seprodes-UNA.

*roberto.jimenez.gomez@una.cr*





### **Fiorella Salas Pinel**

Costarricense. Académica e investigadora del Programa Sectores Productivos, Competitividad y Desarrollo de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Máster en Política Económica por el Cinpe-UNA.

*fiorella.salas.pinel@una.cr*

### **Nitchel Hughes Araya**

Costarricense. Bachiller en Economía por la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica.

*nitchel.hughes.araya@est.una.ac.cr*

