

## SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



© Mihai-Bogdan Lazar

### Contenido

Características principales y desafíos

Programas activos del mercado de trabajo

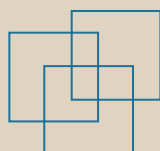
Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

Integración de las cuestiones de género en la prestación de los servicios públicos de empleo

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional de los servicios públicos de empleo en Costa Rica

Bibliografía



# Costa Rica

## Características principales y desafíos<sup>1</sup>

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Costa Rica es un país pequeño de ingresos medianos de América Central que ha experimentado un crecimiento económico moderado pero constante desde 2009. Este crecimiento ha ido asociado al desarrollo de nichos de mercado que requieren mano de obra relativamente especializada, como la tecnología de la información, el turismo y los equipos médicos, y se ha desarrollado

<sup>1</sup> Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo de la OIT y contó con las aportaciones del Programa FOIL de la OIT. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

paralelamente a las mejoras registradas en los niveles de educación de la fuerza de trabajo. El país se recuperó rápidamente de la crisis económica de 2008-2009, aunque el crecimiento económico se ha revelado insuficiente para reducir los desequilibrios fiscales e impulsar un crecimiento incluyente (FMI, 2015). Aunque los resultados del mercado de trabajo en Costa Rica son mejores que en los países vecinos, con una menor proporción de trabajadores en la economía informal, el empleo en la economía informal ha crecido con más rapidez que en la economía formal. Esta tendencia se inició en el primer trimestre de 2012, con un 36,0 por ciento de la fuerza de trabajo con empleo informal, y ha seguido hasta el primer trimestre de 2015, fecha en que la cifra ha aumentado al 45,3 por ciento. Mientras, el desempleo se ha mantenido en alrededor de un 10 por ciento (INEC, 2014, 2015).

- **Mejora del acceso al trabajo formal**

La creación de empleo está estancada y persiste la segmentación en el mercado de trabajo. Esto afecta en particular a las personas con menos de 11 años de educación formal (55,9 por ciento de la fuerza de trabajo); a los jóvenes (de 15 a 25 años) que se enfrentan a obstáculos específicos cuando intentan acceder al mercado de trabajo; a las mujeres cabeza de familia pobres, y a los trabajadores de las áreas rurales y la región costera. Para estos grupos, la segmentación conlleva un mayor riesgo de exclusión

del mercado de trabajo en general, habida cuenta de su acceso limitado a la formación y de sus reducidas perspectivas de progresión profesional. La Estrategia Nacional de Empleo y Producción (2015-2018) introduce por vez primera una política macroeconómica favorable al empleo para el crecimiento incluyente y el empleo de calidad. Un objetivo fundamental de la estrategia se centra en abordar los desajustes en materia de competencias a través de una mejor previsión y seguimiento, servicios de empleo más efectivos, y formación ajustada a la demanda de mano de obra en las industrias y sectores emergentes (MTSS; MEIC, 2014).



- **Desafíos que afronta el Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo**

El Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) se puso en marcha en 2009 con el objetivo de mejorar la interacción entre el servicio público de empleo (SPE), el sistema de capacitación y formación profesional, y los programas del mercado de trabajo de apoyo a la iniciativa empresarial y al trabajo por cuenta propia. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a través de la Dirección Nacional de Empleo (DNE), y el gobierno local desempeñan una función rectora en la administración del SIOIE. El Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) son asociados clave que contribuyen a la ampliación de los servicios de información sobre el empleo y a la planificación y la prestación de formación profesional.<sup>2</sup> Entre los asociados del SIOIE también se encuentran organizaciones sin ánimo de lucro, como las especializadas en atender a personas con discapacidad, y centros de educación y universidades con sistemas para divulgar información sobre las vacantes laborales.

Desde el punto de vista estructural, el SIOIE consiste en una red descentralizada de oficinas de empleo y puntos de contacto que proporcionan información sobre empleo. Hay 44 oficinas de empleo administradas por el gobierno local y 10 unidades de empleo administradas por las filiales regionales del INA. También se presta información sobre el empleo a estudiantes y titulados recientes a través de 129 unidades de formación y 43 docentes que actúan como puntos focales en clases nocturnas que se imparten en las escuelas técnicas del MEP (MTSS, 2014a). El MTSS está trabajando para descentralizar las operaciones del SIOIE y ampliar su cobertura geográfica a través de acuerdos de colaboración con los gobiernos locales. La DNE dicta la política general y las directrices operativas y garantiza que los gobiernos locales tengan la capacidad financiera suficiente

para mantener las oficinas de empleo de manera sostenible y con la dotación necesaria de personal. En 2014, el 55 por ciento de los municipios del país trabajaban con el SIOIE siguiendo estas pautas. Con todo, los niveles de financiación persistentemente bajos han obstaculizado una expansión más rápida. En la actualidad, existen grandes diferencias entre los niveles de capacidad operativa y de dotación de personal de las oficinas de empleo y los puntos de contacto, por ejemplo en el caso de las oficinas de empleo con ventanillas únicas especializadas en atender a los jóvenes que buscan trabajo, que solo son 17. Está previsto que a partir de 2015 se duplique la inversión de fondos públicos hecha en los cuatro últimos años a fin de abarcar el 80 por ciento de los municipios para 2018 (MTSS, MEIC, 2014). Es de vital importancia que parte de esta inversión se destine a asegurar un nivel elevado y homogéneo en la prestación de servicios.

Hoy por hoy, el sistema de SPE depende en gran medida de la prestación a través de herramientas de búsqueda de empleo automatizadas y del portal en línea Busco-Empleo del SIOIE, que se lanzó en 2009. Si bien la tecnología ha ayudado mucho a llegar a más personas y a implementar protocolos comunes de registro, las personas con un nivel de empleabilidad bajo que buscan trabajo a menudo necesitan un apoyo más personalizado. Para mejorar la prestación de los servicios de empleo y proporcionar formación a los trabajadores con empleos poco productivos o que se enfrentan a grandes dificultades para acceder al empleo es preciso contar con una capacidad mayor para prestar apoyo personalizado. A nivel más estratégico, se supone que el SIOIE debe funcionar de manera coordinada, pero en la práctica su actuación sigue siendo fragmentada. Los miembros fundadores principales del SIOIE, incluidos el MTSS, el INA y el MEP, siguen operando de acuerdo a sus prioridades y planes de gasto institucionales individuales. La intensificación de la coordinación interinstitucional ayudará a evitar la dispersión de los limitados recursos disponibles y facilitará el logro de los objetivos comunes que mejor se ajustan al carácter general del sistema.

<sup>2</sup> El SIOIE está dirigido por el Consejo Superior de Trabajo, compuesto por representantes del MTSS, MTE, INA y el Consejo Nacional de Rectores, así como por un representante de los empleadores y otro de los trabajadores.



- **A medida que aumenta la demanda de los servicios de empleo se precisa disponer de información fiable sobre el mercado de trabajo**

Si bien persisten las limitaciones operativas, como la escasez de personal y de equipos, la demanda de servicios de empleo va en aumento. Entre agosto de 2009 y junio de 2013 el portal de empleo en línea registró 99.590 solicitudes de empleo, 18.365 vacantes, 4,932 colocaciones y 318.490 referencias (OIT, 2014). El MTSS calcula que la tasa de colocación del SPE es del 15 por ciento. Las cifras proporcionadas no son totalmente exactas, ya que el sistema tiene dificultades para cotejar los datos compilados de las distintas unidades y oficinas de empleo, así como para

mantener los registros al día. Ocurre que algunos puntos de contacto que prestan servicios de empleo no utilizan la base de datos común para compilar la información sobre sus actividades adecuadamente o aprovechando todo su potencial, y aunque los protocolos y las metodologías para compartir datos están implementados, esto dificulta la introducción de datos administrativos fiables en el Observatorio del Mercado Laboral. Se está trabajando para crear un sistema único de clasificación profesional que permita a los organismos gubernamentales generar datos comparables. La estructura ocupacional del mercado de trabajo es el elemento que vertebra la formulación de políticas relacionada con la prestación de servicios de empleo y desarrollo de las competencias. Si se mejora la coherencia y la comparabilidad de los datos mejorará también la eficiencia en la prestación de los servicios.



## Programas activos del mercado de trabajo

El MTSS tiene el mandato de dirigir la formulación y la implementación de la política nacional de empleo de conformidad con las estrategias de reducción de la pobreza aumentando el acceso a las oportunidades de trabajo decente. Desde 2000, el MTSS ha centrado una atención cada vez mayor en la vinculación de la formación profesional, el trabajo temporal en obras comunitarias y la iniciativa empresarial con los programas de desarrollo social destinados a mejorar la empleabilidad de los trabajadores en riesgo de caer por debajo del umbral de la pobreza. El MTSS dirige dos programas principales que proporcionan servicios básicos de empleo para ayudar y alentar a los participantes a acceder al empleo formal, convertirse en trabajadores por cuenta propia o seguir con su formación y educación: el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), que proporciona acceso a trabajos de corta duración y oportunidades de formación para trabajadores con ingresos bajos y procedentes de zonas rurales pobres, y el Programa EMPLEATE Plus, orientado a los jóvenes pobres que corren el riesgo de desvincularse del mercado de trabajo.

La identificación de los colectivos más necesitados de asistencia a través de estos programas ha mejorado a través de la coordinación con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) durante las fases de diseño e implementación, específicamente a través de la Ficha de Información Social (FIS), una herramienta que mide el grado de pobreza de las personas. No obstante, ambos programas siguen teniendo un alcance limitado y, en algunos casos, las intervenciones se solapan. El fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y el seguimiento y evaluación del impacto de los programas en las poblaciones objetivo son desafíos que deben abordarse. También es preciso destinar más inversiones a aumentar y mantener la disponibilidad de servicios especializados.

- **Programa Nacional de Empleo (PRONAE)**

El Programa Nacional de Empleo fue una de las primeras intervenciones activas en el mercado de trabajo, implementada como medida institucional combinada, dirigida por el MTSS y apoyada por los organismos gubernamentales responsables en materia de educación y formación profesional, obras públicas y desarrollo comunitario. Su objetivo es reducir la pobreza que afecta a los trabajadores desempleados y subempleados de las zonas urbanas y las comunidades rurales con un índice de desarrollo

social bajo. El programa se puso en marcha en 2000 con los objetivos específicos de ayudar a las personas de más de 18 años a permanecer en contacto con el mercado de trabajo y a encontrar empleo en el sector formal, así como a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias a través de trabajos comunitarios y formación profesional. Desde 2009, el programa también ha funcionado como canal para proporcionar subsidios a los trabajadores afectados por la crisis económica y como respuesta a las emergencias provocadas por catástrofes naturales que afectan a los medios de vida de la población. Básicamente, el PRONAE proporciona un subsidio de 180.000 colones costarricenses (CRC)<sup>3</sup> al mes durante un máximo de tres meses a las personas que se ajusten a alguna de las cuatro modalidades del Programa: 1) trabajador a tiempo completo (120 horas al mes) en trabajos comunitarios; 2) emprendedor en fase de creación o desarrollo de una empresa; 3) trabajador que recibe formación de corta duración a través de una serie de programas apoyados por el gobierno, y 4) trabajador que participa en la formación prestada a través del Programa EMPLEATE Plus (véase *infra*), orientado a los jóvenes de 17 a 24 años de edad que afrontan múltiples obstáculos para encontrar empleo y pertenecen a familias desfavorecidas.

El PRONAE promueve la inclusión social a nivel local y alienta especialmente la participación de las mujeres, las que son cabeza de familia pobres, las

3 Equivale a 333,0 dólares de los Estados Unidos (según el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Costa Rica el 17 de agosto de 2015: US\$1,00 = CRC 540,31).

que pertenecen a comunidades indígenas y las que tienen discapacidad. El Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares (FODESAF), dirigido por el MTSS, financia estos subsidios mientras que una serie de organismos gubernamentales asociados proporcionan apoyo dirigiendo proyectos de trabajos comunitarios, prestando asesoramiento técnico o impartiendo formación. La participación en el Programa es a través de asociaciones locales y organizaciones sin ánimo de lucro que asumen la responsabilidad de celebrar consultas con la comunidad y de formular, ejecutar y supervisar proyectos. Los principales puntos de acceso para las asociaciones locales son las oficinas de empleo situadas en los municipios en los que opera el PRONAE. No obstante, en algunos casos, el IMAS atiende a los participantes individualmente. El personal de las oficinas de empleo y del PRONAE colabora con los organismos asociados interesados durante la fase de implementación de los proyectos aprobados. Por ejemplo, los materiales y equipos de construcción para implementar trabajos comunitarios los proporciona el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario (DNDC). El MEP y el INA imparten formación de corta duración y, en algunos casos, organizan clases para mejorar los conocimientos en escritura y aritmética. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Banco Popular proporcionan apoyo técnico y formación para empresas incipientes y microempresas, por ejemplo en producción orgánica de miel o avicultura.

El PRONAE opera en consulta con las comunidades para promover la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios y evitar que se conviertan en simples receptores pasivos de subsidios. Se organizan sesiones informativas y de asesoramiento para grupos destinadas a poner de relieve la importancia de adoptar actitudes proactivas; no obstante, en la actualidad no están disponibles los mecanismos posteriores a la participación y el apoyo individualizado, que podrían ayudar a las personas a mantener los progresos alcanzados a través del PRONAE. Por otro lado, el programa aún no ha sido evaluado, lo que resultaría de gran ayuda para mejorar la ejecución y medir el impacto.

Entre 2010 y 2013, el PRONAE atendió a 18.443 personas con un presupuesto de 11,413 millones de colones costarricenses (MTSS, 2014a). Para 2015-2018, los fondos asignados al programa (25.000

millones de colones costarricenses) duplican con creces la suma invertida en los cuatro últimos años y se prevé que el número de participantes llegue a 33.300 (MTSS; MEIC, 2014).

## • Programa EMPLEATE Plus

El programa se puso en marcha en 2011 como Programa EMPLEATE (en 2015 pasó a llamarse EMPLEATE Plus) y está dirigido a personas de entre 17 y 24 años de edad que viven en condiciones de pobreza, han abandonado la escuela y no reciben formación ni están trabajando, pero desearían entrar en el mercado de trabajo. En 2010, cuando el programa se encontraba en fase de diseño, Costa Rica tenía una población de 712.016 personas en esa franja de edad. La población objetivo potencial del Programa era de 150.887 jóvenes que ni trabajaban ni asistían a la escuela, 41.090 de los cuales vivían en condiciones de pobreza o extrema pobreza (MTSS, 2014a). A través de intervenciones de política tempranas, el Programa ayuda a los participantes a seguir en la educación formal, acceder a formación y obtener experiencia profesional relevante en ocupaciones con gran demanda o en sectores que están experimentando escasez de mano de obra calificada. EMPLEATE Plus es una de las iniciativas de política implementadas por el Gobierno de Costa Rica con objeto de mejorar la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo y promover la inclusión social. Los jóvenes que no desarrollan competencias de empleabilidad están particularmente expuestos a encontrarse atrapados en trabajos precarios y a experimentar períodos de desempleo durante la edad adulta.

Los puntos de entrada al Programa son 17 ventanillas únicas para los jóvenes ubicadas en las oficinas de empleo municipales. La prestación de los servicios se organiza en torno a tres vías: 1) información y asesoramiento sobre cómo preparar un plan de desarrollo personal; 2) participación en formación profesional o, si el joven no ha terminado la educación secundaria básica, escolarización, y 3) apoyo en la búsqueda de empleo y colocación. Los participantes reciben subsidios que van de los 100.000 a los 200.000 colones costarricenses<sup>4</sup> al mes durante un máximo de tres meses para las opciones de formación o búsqueda de empleo/colocación, y durante un máximo de 24 meses en otros casos. Los subsidios se proporcionan



© A and N Photography

a través del PRONAE (véase *supra*) y de becas para formación financiadas por el Banco Popular. El Programa está basado en una combinación de servicios proporcionados por organismos gubernamentales y municipios y a través del establecimiento de alianzas público-privadas, incluidas empresas con políticas de responsabilidad social. La participación de la Asociación de Empleadores (AED) garantiza que la formación profesional responde a la demanda y en sectores que precisan de personal técnico con un cierto nivel de competencias. Junto a las instituciones de formación, los empleadores también ayudan a organizar ferias de información sobre trabajos y carreras a nivel local, las llamadas Reto EMPLEATE. El INA es el responsable de impartir cursos de formación profesional en campos ocupacionales que están experimentando una fuerte demanda de mano de obra (por ejemplo oficios o servicios que requieren calificaciones específicas.) Existe un número de teléfono gratuito, gestionado a través de las ventanillas únicas, que financia el Banco Popular.

Entre 2011 y 2013, 6.000 jóvenes fueron atendidos en el marco del Programa y participaron en las ferias profesionales, pero solo 4.000 recibieron ayuda económica del Programa EMPLEATE. La mayoría de los participantes (60 por ciento) eran hombres, lo que indica que es necesario mejorar los mecanismos para hacer llegar los servicios y la información a las mujeres jóvenes y promover su participación en el mercado de trabajo. Durante el mismo período, una tercera parte de los participantes que recibieron ayuda monetaria siguieron programas de formación profesional u optaron por seguir en la educación formal. Solo el 10 por ciento de los beneficiarios decidieron entrar en el mercado de trabajo directamente (MTSS, 2014b).

El programa no ha sido evaluado, pero una encuesta de satisfacción llevada a cabo entre los participantes revela un efecto positivo en la motivación de los jóvenes para continuar sus estudios o empezar a adquirir experiencia laboral pertinente, por ejemplo, en trabajos temporales y a tiempo parcial que a

4 Equivale a 333,0 a 370,0 dólares de los Estados Unidos (según el tipo de cambio publicado por el Banco Central de Costa Rica el 17 de agosto de 2015: US\$1,00 = CRC 540,31).



menudo pueden servir de trampolín hacia puestos más estables. Los beneficiarios han manifestado elevados niveles de satisfacción en relación con la participación en el Programa y han indicado que los servicios recibidos, en particular el asesoramiento profesional y la información y la formación profesionales, fueron de utilidad para apoyar su elección de carrera (MTSS, 2014b).

En 2014, el Programa se amplió y pasó a llamarse EMPLEATE Plus. El número de participantes que recibieron subsidios ese año (4.167 personas) equivalió al total de personas atendidas durante los cuatro años anteriores. Como parte de los esfuerzos desplegados para fortalecer el Programa, en 2014 se introdujo una modalidad orientada exclusivamente a las personas con discapacidad (EMPLEATE Inclusivo) (MTSS; MEIC, 2014).

## Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

La red de oficinas de empleo y puntos de contacto en Costa Rica atiende a personas desempleadas, trabajadores subempleados y colectivos objetivo de los programas de desarrollo de la empleabilidad del MTSS. En 2009, en el conjunto del país solo el 9 por ciento de las personas desempleadas tenía un título universitario y una gran mayoría, el 64 por ciento, no había completado la educación secundaria (Álvarez-Galván, 2015). Los bajos niveles de educación entre los jóvenes objetivo de las oficinas de empleo también van asociados con niveles salariales significativamente más bajos: las personas que no han completado la educación secundaria tienden a ganar mucho menos que los que han completado un nivel de formación superior. De igual modo, los métodos de búsqueda de empleo más utilizados en Costa Rica recurren en gran medida a las redes sociales y familiares, con las que las personas con menos competencias tal vez no cuenten. La recientemente adoptada Estrategia Nacional de Empleo y Producción insta a los SPE a reducir el desajuste de competencias y ampliar el acceso al empleo de calidad a los desempleados a fin de abarcar el 80 por ciento de los municipios para 2018.

- **Servicios para los buscadores de empleo**

La red de oficinas de empleo ha adoptado protocolos comunes para el registro, pero solo tienen capacidad para garantizar un nivel básico de prestación de servicios, incluida la puesta en relación entre oferta y demanda y la prestación de información sobre el empleo y de referencias para programas de empleabilidad. Únicamente las oficinas de empleo ubicadas en los cantones donde operan los programas PRONAE y EMPLEATE Plus prestan servicios de asesoramiento y un nivel más elevado de apoyo. No obstante, la capacidad para proporcionar sistemáticamente servicios individualizados suele ser limitada, y el apoyo a las personas que buscan empleo se presta principalmente a través de

canales en línea. El portal de empleo en línea del SIOIE atiende a un número cuatro veces superior de personas que buscan empleo que las oficinas de empleo y los puntos de contacto juntos. En 2013, el 65 por ciento (24.291) de todas las personas que buscaban empleo a través del servicio de empleo fueron atendidas a través del portal de empleo, y tres cuartas partes eran jóvenes. En cambio, solo el 15 por ciento (5.722) de todas las personas que buscaban empleo fueron atendidas directamente por un consejero de empleo (MTSS, 2014b). En las oficinas de empleo, los clientes se registran y reciben asesoramiento al mismo tiempo; los servicios de asesoramiento se prestan a través de talleres de búsqueda de empleo organizados para grupos de 20 personas, en los que los participantes aprenden técnicas para preparar solicitudes de empleo, elaborar un CV y manejarse en una entrevista de trabajo.



También existen servicios especializados, aunque a escala más limitada, para promover la empleabilidad de las personas con discapacidad. Entre 2011 y 2013 se atendió a 728 personas con discapacidad que buscaban empleo (MTSS, 2014a).

### • Ventanillas únicas para los jóvenes

La prestación de servicios orientados a colectivos específicos también se administra a través de las ventanillas únicas para los jóvenes ubicadas en las 17 oficinas de empleo. Son los principales puntos de entrada al Programa EMPLEATE Plus (véase *supra*), que también ofrecen a los jóvenes desfavorecidos acceso a otros modos de mejorar su empleabilidad. Uno de estos modos es el Programa Avancemos Más, que proporciona dos años de formación técnica en el campo de la tecnología de la información y las comunicaciones dirigida a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que han completado la educación secundaria. Este Programa está administrado por el IMAS con el apoyo de la Cámara Costarricense de Tecnología de Información y Comunicación (CA-MTIC). Otra iniciativa a la que se puede acceder a través de las ventanillas únicas es el Programa Por Mí, que proporciona a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad acceso a formación de corta duración en centros del INA en campos profesionales con una demanda elevada de mano de obra. También se

organizan sesiones en grupo para sensibilizar a los participantes sobre la importancia de mantener una actitud positiva en el lugar de trabajo.

### • Servicios para los empleadores

Los servicios disponibles para los empleadores incluyen básicamente servicios de puesta en relación de oferta y demanda, como el registro de vacantes de empleo e información sobre el mercado de trabajo. También aquí, la prestación de servicios personalizados es limitada, el principal canal de prestación es el portal de empleo en línea. Se está estableciendo una colaboración más estrecha con los empleadores a través de la implementación de los programas PRONAE y EMPLEATE Plus organizando, por ejemplo, ferias profesionales y formación profesional. No obstante, es preciso diversificar los servicios que se ofrecen a los empleadores y adaptar la prestación a las empresas con necesidades específicas en materia de competencias y formación. El INA y el MPE tienen vínculos más estrechos con las empresas que el MTSS y los gobiernos municipales, en particular con las que buscan candidatos y nuevos titulados idóneos para puestos de trabajo difíciles de ocupar. En 2013, el INA registró el 62,3 por ciento de todas las vacantes de empleo, mientras que las oficinas de empleo administradas por el MTSS y los gobiernos municipales registraron únicamente el 17,4 por ciento (MTSS, 2014b).

## Integración de las cuestiones de género en la prestación de los servicios públicos de empleo

En Costa Rica, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es menor que la media que registra la región de América Latina, de un 54,0 por ciento. (FMI, 2015). En el segundo trimestre de 2015, la tasa de empleo correspondiente a las mujeres en Costa Rica era del 43,6 por ciento, frente al 68,8 por ciento en el caso de los hombres. El desempleo también es mayor entre las mujeres, de un 12,1 por ciento en el segundo trimestre de 2015, frente al 7,7 por ciento de hombres. La proporción de mujeres en el empleo informal, dedicadas a trabajos familiares no remunerados o al servicio doméstico, es mayor que la de hombres (48,2 por ciento frente al 42,1 por ciento) (INEC, 2015).

El aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo es parte de la estrategia general prevista para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Como parte de la implementación de la Política

Nacional para la Igualdad y Equidad de Género para 2007-2017 y en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el MTSS ha dirigido actividades de formación sobre igualdad de género para el

personal de las oficinas de empleo locales. También ha elaborado una guía para integrar las cuestiones de género en la prestación de los servicios públicos de empleo de apoyo a los consejeros de empleo con objeto de prevenir la discriminación laboral y reducir los estereotipos de género que limitan el acceso de las mujeres al empleo, por ejemplo, garantizando la utilización de un lenguaje neutro desde el punto de vista del género cuando se registran las vacantes y a

través de la desagregación de los datos administrativos por sexo para facilitar los análisis del mercado de trabajo y la planificación de los servicios. El MTSS también ha iniciado un acuerdo de colaboración con la Red Nacional de Cuido para ampliar los servicios de cuidado de personas con objeto de reducir los obstáculos a la participación de las mujeres en los programas de desarrollo de la empleabilidad como el PRONAE (MTSS; MEIC, 2014).

## Regulación de las agencias de empleo privadas

La actividad de los intermediarios o subcontratistas de trabajadores está regulada por el Código del Trabajo (Ley núm. 2 de 1943, en su versión enmendada en 2006). El artículo 3 del Código de Trabajo establece los derechos y las obligaciones de los intermediarios y subcontratistas para con los trabajadores que participan en relaciones de trabajo triangulares.<sup>5</sup> Tanto el intermediario como la empresa usuaria están sujetos a las obligaciones de responsabilidad conjunta, por lo que, a efectos legales, ambas partes se consideran directamente responsables del cumplimiento de la legislación laboral. En Costa Rica, la protección de los trabajadores que participan en relaciones de trabajo triangulares está regida por el principio de primacía de la realidad, que significa que deben tenerse en cuenta las situaciones concretas, y no únicamente los aspectos formales, con objeto de establecer quién en la relación de trabajo debe ser considerado el empleador principal (Bolaños, 2009).

El Decreto Ministerial núm. 34936 de diciembre de 2008, por el que se creó el SIOIE, regula la colaboración productiva con los servicios de empleo privados. No obstante, en la actualidad el MTSS no está facultado para regular, supervisar o controlar el funcionamiento de las agencias privadas que actúan como intermediarias entre los trabajadores y las empresas usuarias (OIT, 2010). En 2010 se preparó un proyecto de ley sobre la regulación y supervisión de las agencias de empleo privadas, que en la actualidad se encuentra paralizado en el Parlamento (OIT, 2013). El vacío legal resultante ha limitado la implementación completa de las disposiciones relacionadas con la colaboración entre el SIOIE y las agencias de empleo privadas. La baja capacidad reguladora favorece la proliferación de proveedores informales de servicios de colocación. La mayoría de estos proveedores operan como agencias consultoras, dificultando que las autoridades responsables supervisen su actuación y recopilen información precisa sobre el número y el tipo de actividades que llevan a cabo.

Costa Rica sigue vinculada por el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), Parte II, que establece la abolición progresiva de las agencias retribuidas de colocación con ánimo de lucro y la regulación de otras agencias. La norma actual en este campo es el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), que toma en consideración la evolución en el sector y las circunstancias nacionales. El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), ratificado por Costa Rica en enero de 2014, exige a los gobiernos que apliquen mecanismos para regular las agencias de empleo privadas que contratan o colocan a trabajadores domésticos. Es preciso desarrollar una infraestructura legal y administrativa para garantizar que todas las categorías de trabajadores reciben el apoyo adecuado y que las agencias de empleo privadas respetan sus derechos. Será pues necesario entablar un diálogo social constructivo que permita llegar al consenso necesario para emprender las reformas legales necesarias en este ámbito.

<sup>5</sup> Las relaciones triangulares están formadas por un trabajador, un intermediario (un contratista o una agencia de empleo privada) y un cliente que subcontrata mano de obra o una empresa usuaria (donde el trabajador presta sus servicios).



© 2015. Grupo Nación S.A.

## ANEXO

### EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN COSTA RICA

1955	Creación de la Oficina de Empleo <sup>a/</sup>
1960	Ratificación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), Parte II.
1998	Constitución de la Dirección Nacional de Empleo, con el cometido de implementar la política de empleo y administrar el servicio público de empleo <sup>b/</sup>
2000	Inicio de la descentralización y ampliación de los servicios de empleo a través de acuerdos de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y los municipios Lanzamiento del Programa Nacional de Empleo <sup>c/</sup>
2008-2009	Creación de SIOIE <sup>d/</sup> y lanzamiento del portal de empleo en línea Introducción de las ventanillas únicas para los jóvenes
2012	Lanzamiento del Programa EMPLEATE <sup>e/</sup>
2014	Lanzamiento de la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, que relaciona la política macroeconómica favorable al empleo con las políticas sociales y de empleo.

a/ Ley núm. 1860 de abril de 1955.

b/ Decreto núm. 18647-TSS de noviembre de 1988.

c/ Decreto núm. 29044-MTSS de octubre de 2000.

d/ El Decreto núm. 34936 de diciembre de 2008 sentó las bases del SIOIE; el sistema entro en funcionamiento en 2009.

e/ En 2014 el programa se amplió y pasó a llamarse EMPLEATE Plus.

## Bibliografía

- Álvarez-Galván, J. L. 2015. A skills beyond school review of Costa Rica, OECD Reviews of Vocational Education and Training (París, OCDE).
- Bolaños, F. 2009. "Organización compleja de empresas y sus efectos en el derecho del trabajo. Una visión Costarricense", Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 9, julio-diciembre de 2009, págs. 3-28.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2014. El empleo informal en Costa Rica: Caracterización al IV trimestre 2013, Encuesta Continua de Empleo (San José).
- —. 2015. Estadísticas de empleo en línea (San José). Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx> [agosto de 2015].
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2010. Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.a reunión, 2009 (Ginebra).
- —. 2013. Petición directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96): Costa Rica (Ratificación: 1960, adopción 2012, publicado Conferencia Internacional del Trabajo, 102.a reunión, Ginebra, 2013
- —. 2014. Petición directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88): Costa Rica (Ratificación: 1960, adoptado 2013, publicado Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. Costa Rica Selected issues and analytical notes, Country Report núm. 15/30 (Washington, DC).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2014a. Informe de gestión 2012-2014 (San José).
- —. 2014b. Memoria institucional 2013, (San José).
- —. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). 2014. Estrategia Nacional de Empleo y Producción (San José).