

# RINDIENDO CUENTAS

Año 2, Número 22

Setiembre 2000

## NUESTRA MISIÓN

"Rindiendo Cuentas" es un boletín producido por el Ministerio de Planificación y Política Económica en conjunto con las Instituciones Públicas relacionadas con el tema desarrollado. Su objetivo es informar a la ciudadanía sobre la gestión del Gobierno de la República en los principales sectores del país.

Periódicamente, "Rindiendo Cuentas" publica los avances de las acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, el cual puede ser encontrado en la página Web de Mideplan <http://www.mideplan.go.cr>. El boletín se distribuye sin costo alguno por correo electrónico y correo postal. Para suscribirse envíe un mensaje a [pndh@mideplan.go.cr](mailto:pndh@mideplan.go.cr) o una carta a:

Boletín "Rindiendo Cuentas" Ministerio de Planificación y Política Económica  
Edificio Langer. Contiguo a Casa Presidencial, Zapote San José, Costa Rica

## EN ESTE NÚMERO: TRABAJO Y CALIDAD DE EMPLEO

1. Fortalecimiento de la Micro y Pequeña Empresa.
2. Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de la persona adolescente trabajadora.
3. Diálogo Social: Consejo Superior de Trabajo
4. Solidaridad y Desarrollo Humano
5. Ampliación de horarios en el MTSS

## TRABAJO Y CALIDAD DEL EMPLEO

La evolución de las principales variables ocupacionales durante la presente década pone en evidencia una relativa estabilidad del mercado laboral. Las tasas de desempleo abierto oscilaron entre 4,1% en 1992 y un 6,0% en 1999<sup>1</sup>. La estabilidad de la tasa de desempleo es particularmente interesante cuando se recuerda que Costa Rica ha recibido fuertes inmigraciones de ciudadanos nicaragüenses. Lo anterior demuestra la capacidad de la economía para generar los puestos de trabajo necesarios para enfrentar tanto el crecimiento de la oferta de mano de obra nacional como para absorber mano de obra de origen extranjero, que ingresa en busca de oportunidades de empleo e ingresos.

La mayoría de los puestos de trabajo generados recae sobre el sector terciario de la economía (56,6% en 1999), mientras que el agrícola continúa con una tendencia de pérdida relativa de importancia (19,7%).

La última década también evidencia una transformación en la estructura del empleo a favor de una mayor participación femenina en el mercado laboral, que pasó de un 29,4% en 1992 a un 32,3% en 1999.

<sup>1</sup> En 1999 se cambió el marco muestral de la Encuesta de Hogares, por lo tanto los datos no son del todo comparables con los de años anteriores.

*Continúa en la página 2*

## FORTALECIMIENTO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

La micro y pequeña empresas constituyen un sector importante de la estructura socioeconómica del país tanto por su aporte a la economía como por su rol de generadora de empleo y de democratización económica

Para 1998 y de acuerdo a estudios realizados sobre la base de las Encuestas de Hogares, en el país existían 246.900 micro y pequeñas empresas (MYPES) que representaban el 99% del total del parque empresarial del país y daban empleo a 546.200 costarricenses. Esto representa el 42% del empleo total del país y el 54% del empleo no agrícola.

Las tres cuartas partes de las MYPES existentes, se encuentran en el sector informal, y de ellas una de cada dos se ubica en los niveles de subsistencia, la otra mitad se consideran de acumulación ampliada y/o simple.

Las MYPES constituyen una alternativa muy adecuada para lograr una eficiente inserción en la economía y por ende para la obtención de ingresos para los grupos que se encuentran en condiciones de pobreza.

Es en ese contexto que adquiere relevancia el Programa Nacional de Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) que se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y que funciona bajo la modalidad de fideicomiso. Se inició con la recuperación de un fondo rotatorio (el FRAME), el cual con el devenir del tiempo el programa se sesgó atendiendo principalmente a la pequeña empresa con garantías reales. En mayo de 1998, el PRONAMYPE se encontraba con una cartera bastante concentrada en MYPES de acumulación ampliada en vista de las exigencias de garantías reales; con un crédito promedio de  $\text{¢}1,4$  millones y con una alta proporción del patrimonio en inversiones transitorias, así como un escaso número de organizaciones canalizadoras del mismo (22) y una morosidad de pago de los préstamos del 6,6%.

A partir del segundo semestre de 1998 se llevaron a cabo acciones que permitieron ampliar la cobertura tanto en términos geográficos como de población meta. Se incrementó el número de organizaciones intermediarias a 45; se redujo el tamaño promedio de los créditos a  $\text{¢}0,7$  millones y se aumentó significativamente el número de colocaciones en un 55% respecto de lo realizado en 1997. El dato acumulado de beneficiarios del programa indica que se han atendido 7.341 beneficiarios de los cuales el 28,5% son mujeres. En los primeros siete meses del año 2000 se otorgaron 596 créditos.

Con la promulgación del decreto 27603-MTSS-MEIC, "Creación del Sistema Integrado de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SIAMYPE)" publicado el 25 de enero de 1999, se establece que el Ministro de Trabajo tendrá la función de presidir el Consejo Superior del Apoyo a las Mypes (COSUMYPE); atender a la micro y pequeña empresa y organizar la actividad estatal en el campo del mejoramiento de las condiciones del sector. Esas funciones permitirán darle un giro importante al PRONAMYPE, de manera que no solamente sea un programa de crédito y de servicios no financieros, sino que en el mediano plazo se convierta en la Dirección Nacional o el Instituto Nacional de Apoyo a las MYPES, cuya principal función será la de actuar como ente rector y asesor de aquellas organizaciones públicas y privadas, que han demostrado ser exitosas, en la organización del apoyo y la asesoría de micro y pequeños empresarios. Como ejemplo de lo anterior se pueden mencionar el grupo de aproximadamente 40 ONGs que canalizan recursos de crédito y un grupo de organizaciones que apoyan los procesos de capacitación y asistencia técnica tanto a nivel de gremios como de asociaciones.

## PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE LA PERSONA ADOLESCENTE TRABAJADORA

Continúa en la página 3

El trabajo infantil es un problema mundial hasta ahora invisible por la falta de datos exactos y por su complejidad. Sin embargo, este problema es palpable en el diario vivir de miles de familias que cuentan con el aporte económico de sus miembros, a pesar de que éstos sean personas menores de edad y de que su labor impida su desarrollo integral. La vulnerabilidad de los niños y adolescentes los hace presa fácil de la explotación y de trabajos que ponen en riesgo su salud.

En el caso de Costa Rica, los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples llevada a cabo en junio de 1998 por el Instituto de Estadística y Censos y según la definición adoptada por Costa Rica, sobre trabajo infantil y adolescente, se estima que 147.087 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad participaron en alguna actividad generadora de ingresos económicos, de los cuales 111.250 (el 76%) se ubican en el área rural. Asimismo, de la población infantil y adolescente trabajadora, el 5% posee edades entre los 5 y 11 años, el 16% entre los 12 y 14 años de edad, y un 35% cuando el grupo etáreo está entre 15 a 17 años.

La presente administración define claramente el compromiso por hacer valer los derechos de las personas menores trabajadoras estableciendo políticas generales que buscan la eliminación progresiva del trabajo en la población menor de 15 años y la protección efectiva de los adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años.

El 9 de diciembre de 1998, se presentó públicamente el "Plan Nacional para la Prevención, Eliminación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora: El trabajo no es tarea de niños y niñas", elaborado por el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora. Dicho plan combina políticas sociales universales tendientes a disminuir la pobreza y a recuperar la educación como el eje del desarrollo de las personas y del país. También en ese mismo mes se crea la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (Decreto

No.2516 del 12/98).

Para abordar este tema se identifican dos grupos de población los niños y niñas menores de 15 años, sobre los cuales existe prohibición legal para que trabajen y los de 15 años y más que pueden realizar trabajo remunerado con regulaciones de jornadas y de tipo de actividades, a éstos últimos se incentivan para que continúen con sus estudios. Tanto para uno u otro grupo existen una serie de apoyos institucionales tendentes a retirarlos del mercado laboral tales como el Fondo Nacional de Becas, incentivos económicos del IMAS para que las familias puedan suplir el ingreso que los niños dejan de percibir y programas de capacitación del INA.

Como logros concretos se pueden mencionar los siguientes:

- De acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia se avanza en el registro de los trabajadores entre los 15 años y menores de 18 años de edad, con el fin de dar un seguimiento especial a cada caso y establecer políticas más acordes con la realidad de este sector de la población.
- Paralelamente se desarrolla un Programa de Atención Inmediata que procura brindarle atención integral a la población infantil y juvenil trabajadora, en cuya ejecución participan el MTSS, el PANI, IMAS, INA y MEP. Tiene como eje la coordinación interinstitucional y el trabajo en equipo, con el fin de procurarles garantías laborales, reinserción al sistema educativo, medidas de protección y subsidios a las familias adecuadas a las condiciones específicas de cada uno de los menores.
- En el ámbito de la formación se ha brindado asesoría y capacitación sobre el Código de la Niñez y Adolescencia y en especial sobre el Régimen de Protección Especial de la Persona Adolescente Trabajadora a más de 1.000 funcionarios dentro de los cuales destacan 120 inspectores de trabajo del MTSS. También se ha desarrollado un programa de

Continúa en la página 4

sensibilización conjunta INA-MTSS en el que han participado más de 550 funcionarios y funcionarias del todo el país.

- Por su parte, el Instituto Nacional de Seguros elaboró el decreto de Reglamento al Seguro por Riesgos del Trabajo Independiente y por Cuenta Propia realizado por Personas Adolescentes, el cual está próximo a publicarse en el diario oficial la Gaceta. En junio de 1999 la Asamblea Legislativa ratificó el Convenio 182 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que busca la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

## DIÁLOGO SOCIAL: CONSEJO SUPERIOR DE TRABAJO

El Consejo Superior de Trabajo es un organismo perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, conformado de manera tripartita por representantes del Estado (Ministros de Trabajo y Seguridad Social, Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Justicia), de los patronos y de los trabajadores. Son sus funciones prioritarias, la realización de estudios permanentes sobre el desenvolvimiento económico - industrial del país y de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores; del mismo modo debe atender el estudio permanente de la legislación social. Asimismo, el reglamento detalla que su responsabilidad básica es la realización de los "procesos de concertación tripartita que estimen necesarios, sobre temas laborales y socioproductivos, incluso funcionando como mesa de trabajo de procesos de Concertación Nacional".

A mayo de 1998 el Consejo Superior de Trabajo era una instancia, sin credibilidad entre los sectores que lo integran y sin resultados concretos.

En concordancia con el proceso de Concertación Nacional, el MTSS fijó el DIÁLOGO SOCIAL como pilar indispensable del trabajo institucional, siendo el eje alrededor del cual girará cada una de sus acciones. Dentro de esta perspectiva, el Ministerio escogió dos

áreas fundamentales para su quehacer: la Reproyección del Consejo Superior de Trabajo y una Nueva política salarial y de negociación con el Sector Público y Privado.

### **a. Reproyección del Consejo Superior de Trabajo**

La primera acción consiste en la reinstalación del Consejo Superior de Trabajo como órgano de concertación en temas laborales, en el cual se encuentran representadas las organizaciones del sector sindical y del sector empresarial, así como representantes del Gobierno. En esta línea, en agosto de 1998 se emite un nuevo Reglamento de Funcionamiento del Consejo Superior de Trabajo, que incorporó las observaciones y planteamientos de los tres sectores.

El Consejo fungió como Comisión *Ad-hoc* del Proceso de Concertación Nacional para el análisis de temas básicos: libertades sindicales, transformación del auxilio de cesantía, y la política salarial. A través de este proceso: empresarios, trabajadores y Gobierno demuestran la voluntad de concertar, suscribiendo trascendentales acuerdos.

En el referido acto, se aprobaron tres documentos: la transformación del régimen de cesantía, una propuesta para impulsar la transformación y fortalecimiento del sistema de pensiones, y un proyecto de Ley sobre Libertades Sindicales.

Los dos primeros aspectos fueron concretados en la presentación ante la Asamblea Legislativa del proyecto de Ley de Protección al Trabajador el cual fue aprobado como Ley de la República N° 7983 (Alcance 11 de La Gaceta N° 35 del 18 de enero de 2000) iniciando su aplicación en los próximos seis meses. Esta nueva Ley involucra la transformación del auxilio de cesantía, la reforma a la Ley Orgánica de la Caja Costarricense del Seguro Social, la creación de un sistema de pensiones complementarias y la ampliación de la cobertura del Régimen no Contributivo de Pensiones.

Los principales componentes del proyecto son los siguientes:

*Continúa en la página 5*

a. Las reformas al primer pilar del sistema de pensiones contempla el fortalecimiento de la CCSS y la dota de mejores instrumentos para combatir la morosidad, la evasión y la subdeclaración, asimismo establece una serie de mecanismos para despolitizar la institución y garantizar un mejor manejo de las inversiones del Fondo de Reserva.

b. Se plantea la creación de un Segundo Pilar de pensiones (complementario, obligatorio y de capitalización individual) que se financiará mediante la redistribución de cargas sociales ya existentes y consiste en establecimiento de cuentas individuales de ahorro para la pensión que complementen la otorgada por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

c. Por su parte el Tercer Pilar está constituido por cuentas individuales de ahorro voluntario.

d. El Cuatro Pilar sienta las bases para la ampliación de la cobertura de las pensiones para los costarricenses más pobres, con el fortalecimiento administrativo y financiero del Régimen No Contributivo de Pensiones.

En relación con la transformación del auxilio de cesantía, un 3% de los salarios de los trabajadores será depositado en una cuenta de capitalización laboral que será propiedad indiscutible de los trabajadores. Una vez al año, los aportes correspondientes al 1,5% de los salarios serán trasladados al Fondo de Pensiones que haya sido seleccionado por el trabajador, mientras que el resto de los aportes, junto con sus rendimientos quedarán en el Fondo de Capitalización Laboral, que se le entregará al trabajador cuando concluya su relación laboral. Por su parte el dinero acumulado en el Fondo de Pensiones junto con los rendimientos se utilizará para financiar una pensión complementaria para cuando el trabajador se acoja a la jubilación.

Posterior al proceso de concertación el Consejo Superior de trabajo logró poner de acuerdo a los tres sectores en una agenda común que contempla los temas de: trabajadores migrantes, responsabilidades sindicales, política de empleo, informalidad del trabajo, imagen y aporte del sector productivo en el desarrollo económico, flexibilidad laboral, estructura tributaria y el Convenio OIT sobre Prohibición de las peores formas del trabajo infantil y la acción inmediata para su

eliminación.

El Proyecto de Ley sobre Libertades Sindicales, fue concertado en el Consejo y posteriormente presentado a la Asamblea Legislativa en enero de 1999, donde la Comisión de Asuntos Sociales ya le dio dictamen unánime afirmativo. Este proyecto de ley comprende básicamente: a. Una mayor autonomía en la organización de los sindicatos. b. Los sindicatos podrán representar a los afiliados en los conflictos colectivos de carácter económico-social y jurídico. c. Creación de mecanismos de protección para los dirigentes sindicales despedidos sin justa causa.

Por su parte la Declaración de Principios para una Política Migratoria Laboral en Costa forma parte de los esfuerzos del gobierno por definir una política migratoria integral; esos lineamientos parten de la premisa que los trabajadores migrantes contribuyen de manera positiva al desarrollo económico y social del país y que la aplicación de las políticas en este campo debe efectuarse con pleno apego al marco constitucional, a la ley y respeto por los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Reitera que los trabajadores extranjeros, cuya condición migratoria esta conforme a derecho, poseen los mismos derechos y obligaciones que reconoce la legislación laboral y social para los trabajadores nacionales, establece que debe normarse el ingreso de personas al país, procurando evitar competencia desleal entre trabajadores nacionales y migrantes irregulares. Plantea que debe sancionarse a todos aquellos que fomenten prácticas de ilegalidad migratoria laboral y a todos aquellos que burlen la aplicación de los derechos laborales de los trabajadores migrantes; así como la importancia de avanzar en la legislación destinada a combatir el tráfico de migrantes. También menciona la necesidad de intensificar los esfuerzos que desarrolla el Gobierno para obtener recursos de la cooperación internacional que permitan financiar programas que mejoren las condiciones de vida de ese sector de población.

***b. Nueva política salarial y de negociación con el Sector Público y Privado***

*Continúa en la página 6*

Parte importante de las atribuciones que tiene el gobierno es la fijación del salario mínimo para el sector privado y el incremento a la base para los funcionarios del sector público. Para enfrentar ese cometido la actual administración tiene como principio básico que los salarios mantengan, al menos, su poder adquisitivo, impidiendo el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores costarricenses. Para ello se han impulsado ajustes de los salarios mínimos que cubren la inflación acumulada en el período inmediatamente anterior a la fijación.

Por un lado, el crecimiento real de los salarios requiere de la disminución de la inflación. Por otro lado, mayores incrementos salariales deben de estar ligados a variables de productividad, dentro de las empresas o ramas de actividad económica.

En el año 1999 se realizaron dos incrementos al salario mínimo del sector privado, en el primer semestre fue de un 6,5% y un 4,6%, totalizando un 11,1% en el año, cifra que supera el crecimiento inflacionario para ese mismo período que fue de un 10,3%. Para el año 2000 el primer incremento en los salarios del sector privado fue de un 5,2% y un 5,17% en el segundo semestre.

Por su parte, los salarios reales del primer semestre de 2000 registraron un incremento promedio del 1,1%. En el caso de los empleados del sector privado, el aumento promedio fue de 1,7%, en el Gobierno Central 3,1%, y en las instituciones autónomas del 2,2%.

Este comportamiento de los salarios mejoró de modo importante el ingreso real de las lo que permitió cubrir sobradamente la inflación anual. Con ello se cumplió con el principio de mantener el poder adquisitivo de los salarios, devolviéndose el valor perdido por los efectos de la inflación e incluso aumentándose su poder de compra.

<b>VARIACIÓN DE LOS SALARIOS REALES</b> <b>(Cifras en porcentajes)</b>				
Período	Privado	Autónomas	Gobierno Central	Promedio
I-95	-2,2	3,7	-1,9	-1,6
II-95	-1,0	-6,4	-4,5	-4,9
I-96	2,7	-2,2	-2,7	0,4
II-96	4,5	-0,6	-2,7	2,7
I-97	3,0	-1,2	1,6	0,4
II-97	5,9	1,4	2,3	2,8
I-98	6,4	7,0	9,7	8,3
II-98	3,2	2,3	6,0	5,5
I-99	4,2	8,0	8,6	5,2
II-99	3,6	7,7	9,4	4,5
I-00	1,7	2,2	3,1	1,1

**Fuente:** Datos reportados en planillas CCSS.

En términos generales, dos criterios derivados del proceso de Concertación Nacional constituyen la base de la política en materia de salarios tanto para el sector público como el privado.

- Mantener y aumentar el valor adquisitivo de los salarios, para lo cual es absolutamente necesaria una política anti-inflacionaria que ataque las causas reales y estructurales del crecimiento de los precios.
- Se realizarán ajustes semestrales que cubran automáticamente la variación acumulada en el IPC en esos períodos, hasta un máximo del 6 por ciento. En los casos en que la inflación acumulada semestralmente supere ese monto, los sectores, trabajadores, empresarios y el Gobierno, presentarán al Consejo Nacional de Salarios su propuesta de ajuste para que se decida sobre el incremento complementario.

## SOLIDARIDAD Y DESARROLLO HUMANO

En virtud de la situación presentada con los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en la administración anterior, es decisión de la Administración Rodríguez Echeverría, brindar una solución integral al manejo de los fondos para las

*Continúa en la página 7*

personas en condición de pobreza, circunstancia que motiva el Proyecto de Ley denominado “Creación del Fondo de Solidaridad y Desarrollo Humano”. Este proyecto se tramita en la Asamblea Legislativa y busca focalizar los recursos de FODESAF hacia los grupos más pobres del país, mejorar los mecanismos de control y evaluación, e incorporar en su planeamiento, ejecución y control a la sociedad civil.

Asimismo, se procedió a reformar el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley No. 5662), mediante el Decreto Ejecutivo No. 27558-MTSS, del 10 de diciembre de 1998. Con dicha reforma se crean la Comisión de Solidaridad y Desarrollo Humano y el Área de Evaluación e instauran las Unidades de Auditoría y la de Asuntos Jurídicos con acciones orientadas a mejorar los sistemas de control y evaluación de los recursos del FODESAF, así como el impacto que tienen los mismos sobre la población en condiciones de pobreza.

## AMPLIACIÓN DE HORARIOS EN EL MTSS

La alta demanda de servicios por parte de los trabajadores y empleadores nacionales saturaban la capacidad del MTSS para dar un servicio pronto y eficiente. Para enfrentar esa situación se han ejecutado dos líneas de acción, la apertura de los días sábados y la ampliación de horarios y otorgamiento de citas en diferido.

**Apertura de los días sábados:** Muchos de los usuarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social manifestaban su preocupación por las dificultades que tenían para acceder a los servicios institucionales en un horario tradicional de lunes a viernes, de las 8 de la mañana a las 4 de la tarde, pues esas horas coinciden con la jornada de trabajo. Por esta razón, desde febrero de 1999, se atiende a unas 125 personas en promedio los sábados de las 9 a las 12 horas.

**Ampliación de horarios y otorgamiento de citas en diferido:** Con el propósito de mejorar los servicios se estableció un nuevo horario de atención al público, de 7

de la mañana a 5 de la tarde, en la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio. Además existe la posibilidad de obtener citas en diferido para un horario y fecha determinado, que permita al usuario programar su tiempo de acuerdo a sus posibilidades.