

**UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL EN POLÍTICA ECONÓMICA
MAESTRÍA EN GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

**LOS SUBSIDIOS AL SALARIO COMO UNA ALTERNATIVA DE GASTO
SOCIAL EN COSTA RICA: REFLEXIONES DE LA APLICACIÓN DEL
MODELO DE FIJACIÓN DE SALARIO Y FIJACIÓN DE PRECIO
(WS/PS)**

M.SC. ARIEL CALDERÓN GONZÁLEZ

HEREDIA, COSTA RICA

2022

Tabla de Contenidos

Capítulo 1. Planteamientos de la investigación.	1
1. Introducción	1
2. Antecedentes	2
3. Justificación	10
3.1 Finlandia	11
3.2. Canadá.	12
4. Planteamiento del Problema.	14
5. Objetivos de investigación	15
Capítulo 2. Marco teórico y metodológico.	16
1. Modelo WS/PS	16
1.1. El modelo de Shapiro y Stiglitz (1984)	16
1.2. El modelo de Carlin y Soskice (2015).	20
2. Los subsidios de salarios en el marco del gasto social	25
Capítulo 3: Modelo de Subsidio de Salario	31
1. Aplicación del modelo WS/PS para el diseño de una política de salario.	31
2. Flexibilizar el modelo.	46
2.1. Subsidio de salario de Finlandia y Canadá aplicado en CR.	46
2.2. Un subsidio de salario que solo pague la seguridad social.	47
2.3. Modelos mixtos y decididos por la industria.	49
Capítulo 4. Perspectiva del sector privado	51
1. El gasto social y el combate del desempleo para los sectores productivos	52
2. Apreciación de los sectores productivos sobre el modelo de subsidio de salario	54
Capítulo 5. Mecanismos de implementación	57
1. Retos para aplicar los SS en Costa Rica.	57
2. Operatividad financiera	59
2.1. Recursos del Programa Nacional de Empleo (PRONAE).	60
2.2. Recursos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	62
2.3. Recursos provenientes del IMAS.	64
3. Operatividad normativa	66
Capítulo 6. Conclusiones	70
Bibliografía	73
Anexos	78
Ecuaciones	78
Guía de entrevistas	80

Resumen

La crisis económica causada por la enfermedad de la Covid-19 afectó a todos los sectores de la población, pero su efecto fue particularmente agresivo en poblaciones vulnerables. La mayor parte de los países diseñaron alguna política para atender la inminente caída en los ingresos de los hogares. Particularmente, porque la crisis sanitaria afectó la agrupación social, que en secuencia afectó la producción y está a su vez el nivel de empleo.

Algunos países, incluido Costa Rica, apostaron por Transferencias Corrientes para poder atender el faltante de recursos de dichos hogares. Sin embargo, países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD en inglés) implementaron una estrategia diferente, al utilizar Subsidios de Salario como una medida para promover la producción, pero también para evitar que las personas se quedarán sin empleo y disminuir el efecto en la demanda agregada.

Esta observación permite abrir el debate sobre el gasto social en Costa Rica e imaginar otros caminos posibles. Los subsidios de salario pueden ser una herramienta efectiva en el combate de la pobreza, pero también en el estímulo de la producción. Esta investigación diseña un Subsidio de Salario para el contexto costarricense, utilizando el modelo de Fijación de Salarios- Fijación de Precios (WS/PS en inglés). Asimismo, se analiza la perspectiva del sector privado y se demuestra que tiene el potencial de ser utilizado a gran escala.

Finalmente, en esta investigación no solo se diseña un Subsidio de Salario, sino que se operativiza al demostrar que existen fuentes de financiamiento sin necesidad de utilizar impuestos nuevos o emitir deuda, al ser eficiente en la asignación presupuestaria. De la misma manera se esquematiza el camino legal que debería seguir una herramienta de este tipo, con el propósito de que esta investigación sirva como una primera aproximación para la potencial aplicación de los subsidios de salario en Costa Rica.

Palabras Clave: Transferencias Corrientes, Subsidios de Salario, Costa Rica, Política Social, Política Fiscal.

Capítulo 1. Planteamientos de la investigación.

1. Introducción

El mayor reto de la política fiscal es poder utilizar los recursos del Estado de la forma más eficientemente posible, pero sin perder de vista el principal objetivo trazado en el artículo 50 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (2020), que es la búsqueda del bienestar y distribución de la riqueza. Esta discusión ha sido particularmente relevante en Costa Rica entre el 2018 y 2020, donde el déficit fiscal financiero se incrementó del 5,24% en relación al PIB en 2016 a un 8,34% al 2020 (Ministerio de Hacienda, 2021), producto tanto de una reforma fiscal dilatada y una pandemia global inesperada por la enfermedad causada por la Covid-19 (en adelante pandemia). Producto de lo anterior, fundamentalmente a causa de los impactos de la pandemia, sólo a finales del 2019 y el 2020 el desempleo se ubicó en un 12% y 18,69% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020a, 2021a)

La principal política de gasto social en las últimas cuatro administraciones ha sido las Transferencias Corrientes (TC) para combatir la pobreza. La atención de la pandemia no fue la excepción y el “bono proteger” se perfiló como la TC para atender la pandemia en el gobierno del presidente Alvarado (2018-2022). Sin embargo, proteger no fue financieramente sostenible, por lo que cabe la pregunta ¿qué tal si otras herramientas de gasto social de emergencia se hubieran desarrollado? o quizá de manera más amplia ¿qué tal si otras herramientas de gasto social son implementadas de manera sostenida en el tiempo?

Esta investigación busca explorar los subsidios de salarios (SS) como una alternativa y demostrar que su uso podría potencialmente reducir el desempleo, o bien insertar a gran parte de la población en el empleo formal. Con ello, como efecto secundario, reducir la pobreza, que es particularmente importante en un contexto donde 26,2% de los hogares terminó el 2020 en condición de pobreza (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2021b) y que la tendencia del 20% de pobreza se mantiene desde el año 2000

Los SS han sido ampliamente reconocidos por Organización Internacional del Trabajo, quienes destacan el importante papel que tuvieron en la crisis del 2020, al evitar que a trabajadores afectados por la pandemia de países Europeos se les redujera en apenas un 50% su salario si no se hubiese implementado esta herramienta (International Labour Organization (ILO), 2020). Pero además, porque más de la mitad de los países OCDE utilizan esta herramienta de política social (Achiron et al., 2009)

Para diseñar una política de SS, se usa el modelo de “Fijación de Salarios y Fijación de Precios” (en adelante WS/PS, por su sigla en inglés) para el contexto costarricense. En las secciones subsecuentes se expondrán los resultados de la modelación financiera. Posteriormente, se expondrá la perspectiva del sector privado sobre la aplicabilidad del modelo en la realidad, basado en su experiencia productiva. Posteriormente, tomando como referencia tanto la bibliografía revisada, como las perspectivas del sector privado, y se expondrán mecanismos para su implementación.

Dado el contexto fiscal del país y la necesidad de definir presupuesto en cualquier propuesta de política fiscal, esta investigación diseñará un modelo de subsidio de salario tomando como referencia los presupuestos institucionales para el año 2020, incluyendo instituciones descentralizadas, pero sobretodo, utilizará teóricamente recursos monetarios existentes, con el fin de no sugerir impuestos nuevos. Esto con el objetivo de sentar las bases teóricas y prácticas para la discusión de la potencial aplicación de los SS en Costa Rica, como una medida eficiente para el combate del desempleo.

2. Antecedentes

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley 5662, 2021) es quizá uno de los ejemplos más importantes de esta máxima. La mayor parte del dinero recaudado por esta ley es administrado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Si bien es cierto existen muchos

programas asociados a esta ley, la apuesta de las últimas cuatro administraciones del Ejecutivo para el combate de la pobreza han sido las Transferencias Corrientes (TC).

Para el presidente Arias (2006-2010) un pilar de su política social fue el programa “Avancemos”, para la presidenta Chinchilla (2006-2010) la “Cuido Familiar”, para el presidente Solís (2014-2018) fue la estrategia “Puente”, cuyo principal objetivo fue unificar los programas existentes, cuyo sucesor el presidente Alvarado (2018-2022) tampoco modificó sustancialmente.

Dado que solo estos 5 programas consumen parte del presupuesto del IMAS, conviene estudiar el presupuesto y alcance de cada uno de ellos, basado en los reportes de la institución (Bermúdez, 2020, p. 54), con el objetivo de poner en perspectiva el gasto hecho en TC en una eventual comparación con los SS:

Cuadro 1

Costa Rica: Presupuesto y alcance de Transferencias Corrientes en Costa Rica. 2020

(En colones corrientes)

Programa	Indicador	Cifra
Avancemos	Monto ejecutado anual colones corrientes	72.236.788.110
	Estudiantes beneficiados	156.432
	Hogares con escolares	79.764
	Distribución financiera por familia en colones corrientes ^{/1}	905.632
	Distribución mensual (12 meses) en colones corrientes ^{/2}	75.469
Atención familias	Monto ejecutado anual colones corrientes	59.975.597.553
	Familias	135.187
	Distribución financiera por familia colones corrientes ^{/1}	443.649
	Distribución mensual (12 meses) en colones corrientes ^{/2}	36.971
Cuido	Monto ejecutado anual colones corrientes	34.446.343.629
	Niños y niñas beneficiados	30.590
	Hogares con primera y segunda infancia	18.400
	Distribución financiera por familia en colones corrientes ^{/1}	1.872.127
	Distribución mensual (12 meses) en colones corrientes ^{/2}	156.011
Creceemos	Monto ejecutado anual colones corrientes	23.460.878.000
	Estudiantes beneficiados	210.321
	Hogares escolares /1	107.242
	Distribución financiera por familia colones corrientes ^{/1}	218.766
	<i>Distribución mensual (12 meses) en colones corrientes ^{/2}</i>	<i>18.231</i>
Asignación Familiar	Monto ejecutado anual colones corrientes	1.370.697.293
	Familias beneficiadas	2.043
	Distribución financiera por familia colones corrientes ^{/1}	670.924
	<i>Distribución mensual (12 meses) en colones corrientes ^{/2}</i>	<i>55.910</i>

Notas:

/1 Este número no representa el total de dinero que recibe cada hogar por el beneficio. Sino que es el costo por familia financiero del programa resultado de la operación Monto Ejecutado dividido entre (familias beneficiadas o individuos beneficiados).

/2 Este número asume que se otorgó igual cantidad de beneficios a todas las personas.

Fuente: Elaboración Propia con datos de Bermúdez (2020)

La primera observación financiera que se puede extraer del cuadro 1 es que si se asume que un hogar recibe todas las ayudas posibles, tendría un ingreso máximo posible de 342,591 colones

costarricenses (CRC). Esta es una premisa completamente teórica, porque una familia podría no recibir ni el monto total por cada TC, ni que califique para todas las TC. Esto es particularmente destacable, porque se necesitan 5 programas para que una persona o familia pueda tener un salario mínimo, lo cual tiene un alcance limitado para que las personas puedan tener un consumo sostenible. Sin embargo, tomando en cuenta que el monto está muy por encima de la línea de pobreza en Costa Rica para el año 2020, estimada en 112.266 CRC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020b), se podría argumentar que es un programa complementario. Lo cual es un objetivo valioso por sí mismo, pero que podría ser más ambicioso.

Por lo anterior, un ejercicio similar se puede hacer al estudiar el contexto de los programas creados para el combate al desempleo en Costa Rica. Una de las herramientas para la creación de empleos directos fue el Plan Escudo del presidente Arias, quien abogó por el empleo de personas en plazas del Estado como medida de gasto social para abordar la crisis del 2008. Sin embargo, esta medida ha sido excepcional en los últimos 20 años.

La mayoría de los programas se centran en intermediación laboral o formación para la empleabilidad. Algunos ejemplos recientes son la Agencia Nacional de Empleo (Decreto 41776, 2019), los programas regulares del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Y la Alianza para el Bilingüismo (Decreto 41158, 2019). Políticas que tienen un fin necesario para la inserción laboral, pero sobre todo para satisfacer las necesidades de los sectores productivos. Sin embargo, dependen de que el sector productivo genere esos empleos.

Ante la incapacidad de medir sistemáticamente los programas de empleabilidad, debido a que los que actualmente sobreviven tienen poca data, se desea estudiar el programa Mi primer empleo (Decreto 39213, 2016), porque es un prototipo de subsidio de salario. La medida quería otorgar, según artículo 3, ¢1.456.000 a cada empleador por cada persona empleada menor de 35 años. Este subsidio suponía el monto hasta por 1 año. Sin embargo, es importante notar que este programa fue creado en el 2016, no contó con fuente de financiamiento sostenible y no se encuentra vigente. Según estadística oficial, para el 2017 se invirtió ¢13.027.156 y se contrató 18

personas (entre 5 empresas), mientras que en el 2016 se invirtió ¢328.696.044 y se contrató a 424 personas (entre 86 empresas) (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2020a).

Por ello, se toma la decisión de elegir uno de los pocos programas históricos que ha fijado como meta crear empleos directos, que es el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) (Decreto 29044, 2021). Sin embargo, es importante notar que este programa es una mezcla de una TC y un Subsidio de Salario (SS), porque otorga 180.000 CRC durante un máximo de tres meses para que las personas puedan desarrollar obra comunal, se capaciten para una idea productiva o bien se capaciten en una rama de conocimiento que les permita empleabilidad (cómo aprender inglés). Se podría también estudiar el gasto para buscar algunas pistas dentro de su asignación presupuestaria y alcance, sobre su efectos como se evidencia en el cuadro siguiente:

Cuadro 2

Costa Rica: Presupuesto y alcance del Programa Nacional de Empleo. 2020
(cifras en colones corrientes)

Programa	Indicador	Cifra
PRONAE	Monto ejecutado anual en colones corrientes	13.357.256.250
	Personas beneficiadas	13.338
	Distribución financiera por individuo en colones corrientes ^{/1}	1.001.444
	Distribución mensual (3 meses) en colones corrientes ^{/2}	333.815

Notas:

/1 Este número no representa el monto real del dinero que recibe cada persona por el beneficio. Sino que es el costo por financiero del programa producto de la división monto Ejecutado / personas beneficiadas.

/2 Este número asume que se otorgó igual cantidad de beneficios a todas las personas

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020a)

Una observación para la búsqueda de la eficiencia en la asignación del recurso es que teóricamente se podría asignar a cada persona un monto que sí permitiría disminuir la pobreza, pero la duración del programa es de apenas 3 meses. Quizá lo más contradictorio, es que al obtener recursos de la Ley 5662 (2021), cuando una persona sale del umbral de pobreza no puede volver a tener este tipo de ayuda, en tanto no calificaría según la delimitación creada por ley, que limita los recursos de estos fondos para personas que estén por encima de la línea de pobreza. Si bien es cierto que han habido esfuerzos para ampliar fronteras por encima de la línea

de pobreza, no deja de ser problemático no atender a las personas que necesitan tener ingreso a pesar de superar el umbral.

Ahora bien, la Ley 5662 (2021) determina en su artículo 3 que el dinero debe usarse para instituciones del Estado que tienen a su cargo ingresos complementarios para las familias. El objetivo general de la Estrategia Puente al Desarrollo (Decreto 38954, 2021), por otro lado, establece también en su artículo 3 que su objetivo es “atender” la pobreza de las familias. La medida de política social examinada no tiene como objetivo proveer un ingreso, sino un complemento para la atención de la pobreza. Sin embargo, ese no necesariamente debería ser el objetivo de la política social. En esta investigación se buscará demostrar que los SS podrían generar resultados positivos y que el enfoque podría cambiar, al pasar de una herramienta relativamente pasiva a una más activa en la generación de ingresos de las personas beneficiarias.

Esto es particularmente útil al estudiar el momento histórico en el cual se desarrolla esta investigación, dado que el mundo enfrentó una pandemia histórica y es pertinente evaluar las herramientas que podría tener la política social en el país. La última crisis económica fue atendida por medio del Plan Escudo que fue capaz de generar, entre otras cosas, empleo directo. La herramienta utilizada por esta administración para atender la pandemia, sin embargo, fue completamente distinta al introducir el Bono Proteger. Su objetivo fue brindar un complemento de ingreso entre 125.000 CRC y 62.500 CRC colones al mes; y con el objetivo de estudiar su alcance conviene revisar el siguiente cuadro.

Cuadro 3

Costa Rica: Presupuesto y alcance del Bono Proteger. 2020
(cifras en colones corrientes)

Programa	Indicador	Cifra
Bono Proteger	Monto ejecutado en colones corrientes	255.569.562.500
	Personas beneficiada	724.330
	Distribución financiera por individuo en colones corrientes / ¹	352.836
	Distribución mensual (3 meses) en colones corrientes / ²	117.611.94

Notas:

/1 Este número representa la distribución perfecta de la división monto ejecutado y personas beneficiadas.

/2 Este número asume que se otorgó igual cantidad de beneficios a todas las personas

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020b)

Esta herramienta ha sido evaluada (Contraloría General de la República, 2020), sin embargo, lo más relevante de estudiar es que se asignó un monto particularmente alto, que probablemente tuvo un impacto importante en el consumo del país, pero que no fue capaz de sostenerse por más de tres meses, en una crisis que al año de escribir esta disertación, ya ha pasado cerca de 2 años. Esta investigación buscaría demostrar que con mucho menos dinero, quizá se hubiese podido brindar una solución productiva y de generación de empleo.

En paralelo, conviene también estudiar las medidas implementadas en materia de empleo en el país producto de la pandemia. Como iniciativa del Legislativo, fundamentalmente la reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional (Ley 9832, 2021), donde autorizaba a los patronos a reducir o suspender jornadas de trabajo. Solo hasta febrero del 2021, se contabilizaron 6.056 suspensiones de contratos y 7.790 reducciones de jornadas (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2021)

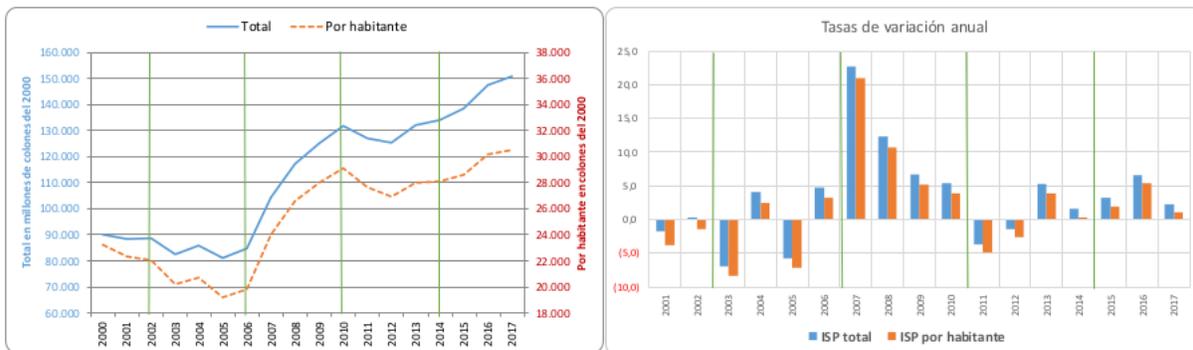
Mientras en países Europeos, aunque existían incentivos para que patronos pudieran cesar a sus trabajadores, los gobiernos implementaron SS para evitar despidos masivos y mantener a las personas trabajando y consumiendo (International Labour Organization (ILO), 2020). Medida que parece haber faltado en la estrategia de gasto social del Ejecutivo. En Costa Rica, como se observó con el Bono Proteger, no se implementó una estrategia para mantener personas en el

trabajo y el monto otorgado, no fue suficiente para atender la necesidad de ingresos de muchas personas durante la prolongación de una pandemia que aún no acaba.

Como sugieren muchos autores, la meta de las TC podría ser, como mucho, una herramienta para fomentar el consumo (Ceccini & Madariaga, 2015; Haushofer & Shapiro, 2016, 2018; Mata & Trejos, 2018; Page & Pande, 2018, 2018; Román, 2010). Aunque autores como Abarca et al (2018) le dan un rol a las TC como medida contracíclica en choques económicos, cuyo ejemplo más reciente es el “Bono Proteger”.

Aunque todas son metas válidas, valdría estudiar otros enfoques de herramientas de política social que permitan brindar soluciones en un contexto fiscal complicado como el que enfrenta el país actualmente. Sobre este punto Mata y Trejos (2018, p. 30) permiten entender en mejor medida el antecedente del gasto social porque evidencian que el gasto social en “en programas o servicios sociales selectivos” (que incluyen las TC) ha mostrado un incremento 31% en los últimos 17 años (ajustado a crecimiento poblacional). De hecho la tendencia en el gasto de este tipo ha sido creciente con el tiempo:

Gráfico 1
Costa Rica: Evolución de la Inversión Social Pública en programas selectivos. 2000-2017.
 (En colones del año 2000)



Fuente: Extraído íntegramente de Mata y Trejos (2018, p. 32)

Sin embargo, también es claro que la variación interanual disminuye, y esto es un signo de que cada vez hay menos espacio fiscal. Ahora bien, una potencial respuesta que se plantea de manera

discursiva es que quizá las TC corrientes no retornan, dado que no van ligada a ningún elemento productivo. Los SS de salario, por otro lado, podrían atender algunas de las limitaciones aquí planteadas.

3. Justificación

¿Por qué es importante hablar de Subsidios de Salarios (SS)? La Organización Mundial del Trabajo (International Labour Organization (ILO) en inglés) destaca en su reporte de salarios mundiales del 2020, el rol que jugaron los subsidios de empleo en Europa durante la pandemia (International Labour Organization (ILO), 2020). La mayoría de países europeos introdujeron o expandieron los SS para cubrir el porcentaje perdido debido a recortes de horas trabajadas. Al estudiar una muestra de 10 países Europeos, se demostró que en promedio se perdió un 6.4% de el gasto salarial debido a la reducción de horas laboradas, pero al final solo se perdió un 3.1% de la reducción salarial gracias a estos subsidios; esto implica un 51% de reducción contenida en favor de los y las trabajadoras (2020, p. 51).

Achiron et al. (2009) argumentan que las familias sin empleo tienen tres veces más riesgo de caer en la pobreza que familias con trabajo, eso sí, tener empleo no garantiza un nivel adecuado de vida. Un problema es el “subempleo” en tanto de los hogares pobres observados por la OECD, solo 20% tiene un empleo a tiempo completo. Asimismo, las personas pobres que adquieren empleo están apenas al 65% de la mediana de ingreso. Para contrarrestar esto, más de la mitad de los países OECD usan SS, en tanto el porcentaje de salario entre lo que ganan por su salario y el nivel de salario mínimo es suplido por el Estado. Estas medidas tienen mucho más ventajas que las TC, en tanto hace el empleo más atractivo para trabajadores con menos ingresos potenciales (2009, p. 13).

Paul et al. (2018) argumentan no sólo en favor de SS, sino de la necesidad de emprender políticas de empleo pleno, como las empleadas durante la crisis del 1929 en Estados Unidos. Plantean un programa con dos propósitos. Empleo pleno y salarios por encima de la línea de pobreza como

una medida para combatir la pobreza y el desempleo involuntario. Una medida como esta estimularía la demanda agregada, y también serviría como un estabilizador automático. El Estado tendría un rol activo en la creación de empleos, por medio de construcción de infraestructura, mejora de servicios, construcción de proyectos comunales, etc. El modelo proyecta el nivel de desempleo, el costo pleno de cada persona empleada con salarios y seguridad social por encima de la pobreza y se proyecta en términos presupuestarios. Su principal premisa es que aunque sea costoso, reduciría progresivamente el gasto en otros programas de gasto social como las TC (2018, pp. 47, 51).

Ahora bien, se puede mencionar algunos ejemplos de países que han implementado subsidios de salarios, como Finlandia, Dinamarca, Portugal, Canadá, Alemania, sin embargo, se revisan dos casos por la disponibilidad de información al momento de realizar esta investigación. Finlandia ha aplicado SS por más de 25 años, por lo que existe investigación aplicada sobre sus efectos a largo plazo. Canadá, por otro lado, desarrolló un subsidio de salario de hasta un 70%, desarrollado específicamente para atender la crisis económica causada por el COVID-19 durante el 2020. Ambas desarrolladas en contextos completamente diferentes, pero que abren una ventana para entender su comportamiento a nivel internacional.

3.1 Finlandia

El subsidio de empleo en Finlandia tiene como objetivo emplear personas que no pueden encontrar trabajo o entrenamiento durante un tiempo largo, enfrentan una amenaza, o bien, son menores de 25 años. Sus fondos son redistribuidos por medio de las oficinas de empleo local, que a su vez la dirigen directamente a las compañías que emplean a las personas sujetas de los perfiles buscados a emplear (Kangasharju & Venetoklis, 2003)

Kangasharjuk & Venetoklis (2003, p. 3,22,24) explican que los subsidios usualmente se pagan al salario prevalente, a trabajadores no especializados, y se le paga a las compañías hasta un 60% del salario por hasta 6 meses. Para el año 2003, el subsidio generaba efectos posteriores al final

del período de subsidio, en tanto las empresas aumentaban su planilla, empleando a todos aquellos subsidiados, pero tampoco han afectado otras industrias en la misma área geográfica. En otras palabras, se incrementa el empleo a largo plazo, sin generar competencia desleal.

Huttunen et al (2010) estudian el efecto de los subsidios en Finlandia enfocado en empleos con salarios bajos. Comentan que en el 2010, los SS cubren hasta un 55% en salarios hasta salarios de €1.600. Lo que buscan los autores es descubrir el efecto a largo plazo en la demanda de empleo de bajo ingreso, y encuentran que aunque no fue efectivo para incrementar el empleo de las personas trabajadoras, hubo un incremento en las horas laboradas, haciendo que trabajadores a medio tiempo pudieran trabajar tiempo completo.

Aho et al (2019, p. 20), en un estudio hecho a Finlandia, Dinamarca y Alemania, todos con subsidios de salario, encuentran que los SS son más importantes para las personas definidas como “desempleadas crónicas”, quienes se beneficiaron de la transición a empleo estable. En Finlandia, por ejemplo, el subsidio de salario incrementa hasta en 12 puntos porcentuales la posibilidad de tener un empleo estable.

Lo anterior muestra que los subsidios de empleo han tenido resultados prometedores, y ha sido una política que se ha desarrollado y evaluada en un período de tiempo lo bastante amplio. Ahora bien, ¿cuáles efectos se tienen en un subsidio de empleo realizado en el marco de la pandemia?

3.2. Canadá.

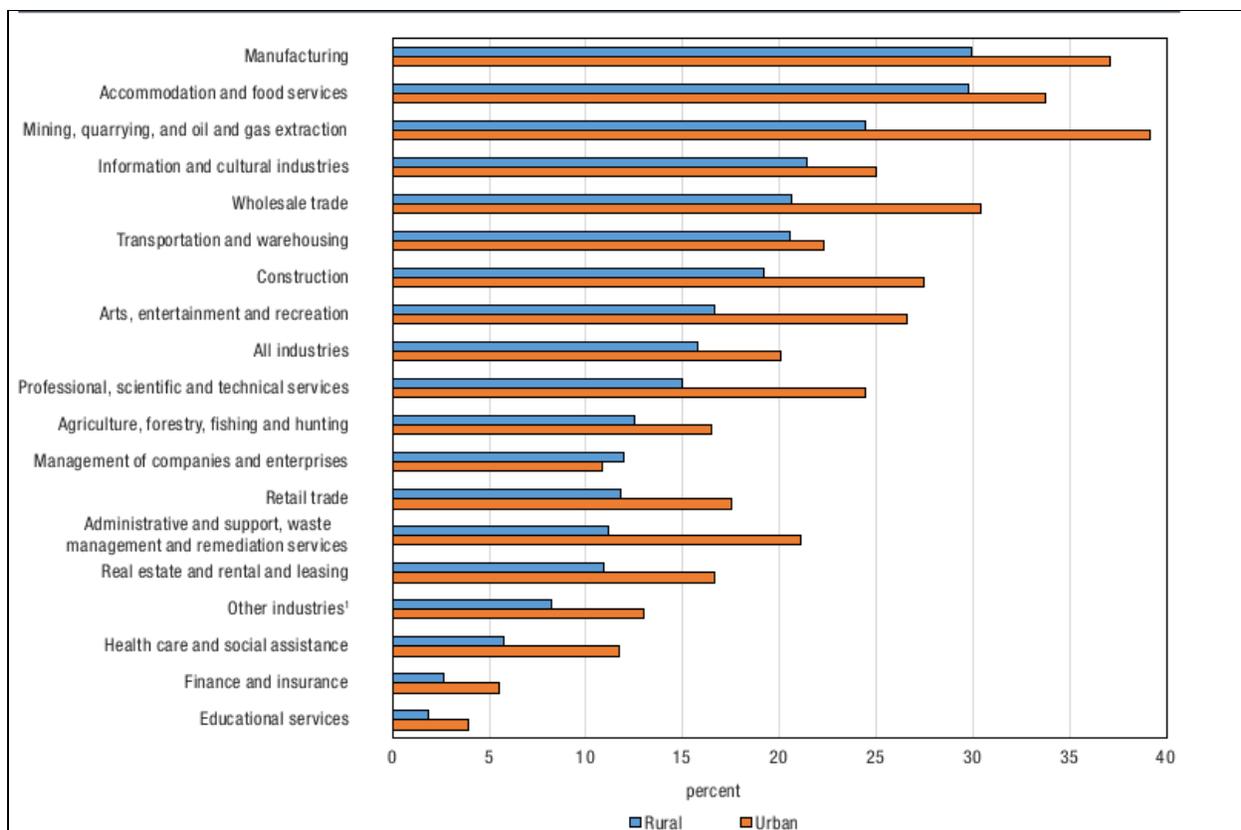
Canadá por medio de una legislación especial (Senate and House of Commons of Canada, 2020) implementó un subsidio de salario de hasta el 75% del salario de la persona trabajadora, o hasta \$ 847 (canadienses), por hasta 3 meses a empresas que hayan perdido hasta el 30% de sus ingresos; monto que es pagado a las empresas que contraten al perfil deseado. Por razones evidentes, no existe amplia investigación bibliográfica sobre el efecto que ha tenido en la

economía. Sin embargo, se sabe cuales son los sectores que más utilizan este tipo de subsidios, como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 2.

Canadá: porcentaje de trabajadores con apoyo del Subsidio de Empleo por rama de actividad, según condición rural o urbana. 2020

(Porcentajes. Rojo: urbano, azul: rural)



Fuente: extraído íntegramente de Bacon et al. (2021)

Se observa que son los sectores de manufactura, hotelería y servicios, Minas y canteras, industria cultural y comercio los sectores más afectados, sectores que con excepción de la cultural, son intensivos en labor poco calificada. El Gobierno canadiense reconoce haber otorgado subsidios a 3.786.880 personas, por un monto total de \$84.58 mil millones¹ (Government of Canada, 2021), que corresponde a 5% del PIB de Canadá para el año 2020 (International Monetary Fund (IMF), 2021). Al momento de realizar esta investigación no se ubica información que indague sobre el

¹ Datos tomados en julio del 2021

impacto a largo plazo de este tipo de programas, dado que es un programa nunca antes implementado en Canadá. Es importante resaltar, que a pesar de ello, permite estudiar las industrias que más utilizaron esta herramienta.

Lo anterior permite justificar una potencial aplicación de SS en Costa Rica y su potencial efecto en el combate del desempleo. Sin embargo, abre la discusión sobre el porcentaje del salario que debería ser utilizado en Costa Rica. Ante la ausencia de información sobre el mecanismo en el cual estos países definieron su porcentaje, es que esta investigación encuentra parte de su justificación, al poder brindar un marco técnico para su definición.

4. Planteamiento del Problema.

De lo estudiado anteriormente, se puede evidenciar tres áreas en las cuales esta investigación puede cerrar brechas de conocimiento sobre las herramientas de política social que atiendan el desempleo en Costa Rica. En primer lugar, se propone analizar los subsidios de empleo como una herramienta de política social que podría tener incidencia en el combate del desempleo.

Sin embargo, para demostrar su impacto en el desempleo esta investigación necesita de un punto de partida técnico que fije el nivel en el cuál una herramienta sea efectiva. Por ejemplo, “Mi primer empleo”, no contaba con una justificación conceptual y metodológica para entender por qué se fijó un monto particular para la asignación de ese potencial subsidio (¢1.456.000 fijado en el año 2016). Es por esta razón, que se aplicará el modelo WS/PS para determinar el porcentaje del salario de un empleado que debe ser financiado por medio de gasto social.

Este ejercicio se hará de manera cuantitativa, sin embargo, existe un problema. Al ser una herramienta teórica, en un país con desempleo estructural, tiene el problema de que no encuentra eco entre los sectores productivos. Razón por la cual, se estudiará la perspectiva de los sectores productivos seleccionados, para entender si el modelo tiene aplicación efectiva según sus perspectivas productivas. Esto es particularmente útil, para determinar si este número de

personas a emplear puede ser absorbidas por estos sectores. Alternativamente, determinar si un efecto secundario podría ser, que en vez de generar nuevos empleos, se pueda esperar que se pueda formalizar a un número de trabajadores por medio de esta iniciativa.

Finalmente, se estudiará la viabilidad financiera y legal de la implementación de una herramienta como esta. En este sentido, se abordará cuáles podrían ser potenciales fuentes de financiamiento, por medio de fuentes de ingreso existentes. En razón de lo anterior, se explora la herramienta legal más oportuna para que estas fuentes de financiamiento puedan ser utilizadas y a su vez, el mecanismo para que el SS sea efectivamente aplicado acorde a la normativa existente.

5.Objetivos de investigación

En razón de la argumentación presentada en la sección anterior, es que se plantea que el objetivo general de esta investigación sea:

Analizar los subsidios de salario como una herramienta de gasto social por medio del modelo WS/PS y la perspectiva de los sectores productivos, para generar un modelo operativo para el año 2020.

Por otro lado, los objetivos específico serán los siguientes:

1. Diseñar un subsidio de salario por medio del modelo WS/PS para el año 2020.
2. Analizar la perspectiva de los sectores productivos sobre el gasto social y el modelo de subsidio de salario diseñado en esta investigación.
3. Diseñar los mecanismos de implementación del subsidio de salario para Costa Rica desde el punto de vista operativo tomando como referencia el año 2020.

Capítulo 2. Marco teórico y metodológico.

Los objetivos de esta investigación no son secuenciales, ni tampoco que la conceptualización teórica para cada uno de ellos esté separada entre sí, se dividen única y exclusivamente para dar inteligibilidad del proceso investigativo.

1. Modelo WS/PS

La mayoría de la investigación científica sobre los SS se fundamentan en el estudio del comportamiento posterior a su implementación. Ante la necesidad de tener un respaldo técnico y científico para formular una herramienta como esta, se decide utilizar el modelo de Wage Setting - Price Setting (WS/PS) (en español Fijación de salario - Fijación de Precio), en tanto tiene las bases metodológicas y teóricas para formularlo, incluyendo el cálculo de las cifras financieras necesarias para su implementación dentro de un contexto económico particular.

El modelo WS/PS tiene como objetivo estudiar el desempleo desde un punto de vista empresarial, en tanto fijan su salario y su precio al nivel óptimo para el sector productivo. Aunque sus premisas se han desarrollado desde la década de 1980, se ha ido construyendo con aportes de diferentes autores. Por lo tanto, se procede a explicar dos trabajos esenciales de este modelo. En primer lugar, se estudia a Shapiro y Stiglitz (1984), fundadores del modelo, que parte de la tesis inicial del equilibrio de desempleo como “disciplina laboral”. En segundo lugar se estudia a Carlin y Soskice (2015), quienes ampliaron el modelo al introducir la curva de fijación de precios (PS).

1.1. El modelo de Shapiro y Stiglitz (1984)

Shapiro y Stiglitz (1984) introducen su modelo desde el punto de vista disciplinario, donde una persona decide si quiere o no aplicar esfuerzo a un trabajo particular. En otras palabras, bajo su modelo, si no tiene incentivos para trabajar, y no tiene penalización por dejar de trabajar, el

desempleo será una opción apetecible². La lucha de un empleador es evitar que su trabajador eluda trabajar³. Para ello, debe pagar un mejor salario, que no se debe confundir con el simple monto económico, sino como una función matemática, donde el trabajador tenga una penalización por eludir, y que al ser descubierto pueda ser despedido; por lo tanto, lo que proponen los autores es que el desempleo sea comparativamente peor para una persona que eludir (1984, p. 433). Entonces, bajo este modelo, un trabajador no va a eludir, sí y solo sí la función de utilidad de poner esfuerzo es mayor que la de eludir, expresado de la siguiente forma:

$$(1) V_E^N \geq V_E^S$$

Donde:

V_E^N = Utilidad de por vida de un empleado que si se esfuerza

V_E^S = Utilidad de por vida de un empleado que elude

Esto es la condición de no eludir, o en inglés Non Shirking Condition (NSC). El verdadero problema es si la NSC se comporta así:

$$(2) q(V_E^S - Vu) \geq e$$

Donde:

q = probabilidad de que sea descubierto eludiendo y lo despidan

V_E^S = utilidad de por vida de un empleado que elude

Vu = utilidad de un trabajador desempleado

e = nivel de esfuerzo por el trabajo

Que no es otra cosa más que decir que la probabilidad de ser descubierto, multiplicada por la utilidad de eludir menos la de estar desempleado, tiene al ser mayor o igual que el esfuerzo. Lo

² Es importante mencionar que esta es una simplificación que incluyen los autores como un factor de su modelo. La realidad del mercado laboral es multifactorial. Durante esta sección se sigue hablando bajo el supuesto de los autores, sin que esto signifique que la realidad económica se comporte así.

³ La palabra original de los autores es “shirk” en inglés, que se puede traducir como eludir.

anterior significa que no hay penalización por estar desempleado, entonces, hay propensión para eludir. Además, si una persona puede conseguir trabajo inmediatamente después de ser desempleada, no habría NSC.

Se asume que cada trabajador constituye una unidad efectiva de trabajo si no elude (Haushofer & Shapiro, 2018, p. 436). Por lo tanto, las empresas compiten para ofrecer salarios competitivos para que los trabajadores pongan esfuerzo. Además, cada empresa se asegura de despedir a los trabajadores que no ponen esfuerzo, porque sino no habría incentivo. Existe un equilibrio entre el salario de equilibrio y los niveles de empleo. El equilibrio sucede cuando el agregado de las empresas, considera el nivel de empleo a un salario crítico dado. Bajo esta premisa, la NSC en su forma final sería:

$$(3) w \geq e + wd + (e/q)(b/u + r) \equiv \hat{w} = NSC$$

Donde:

w= salario

e= nivel de esfuerzo por el trabajo

wd = beneficio de desempleo

q = probabilidad de que sea descubierto eludiendo y lo despidan

b= probabilidad de que un factor exógeno haga que se despida al trabajador

u= utilidad

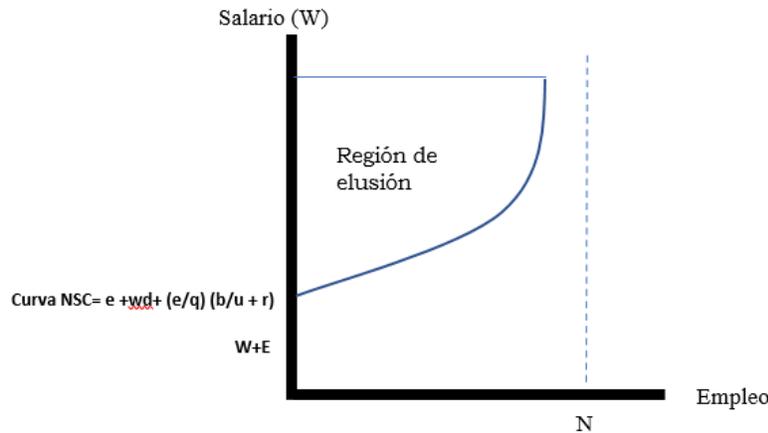
r = la utilidad del trabajador por estar empleado.

\hat{w} = el salario crítico, o el salario preciso por el cual se debe contratar un trabajador para que haga esfuerzo y no eluda

Que no es otra cosa que el salario debe ser mayor al esfuerzo, a los beneficios de desempleo, a la relación esfuerzo (e) dividida entre eludir y ser descubierto (q), que a su vez se multiplica por la ponderación en la relación de ser desempleado por causas exógenas, el esfuerzo y la utilidad. Por

lo tanto, y aquí la clave del modelo, existe una identidad con el salario crítico. En otras palabras, el NSC = \hat{w} que se ve reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 3
La región de elusión en la función de la NSC



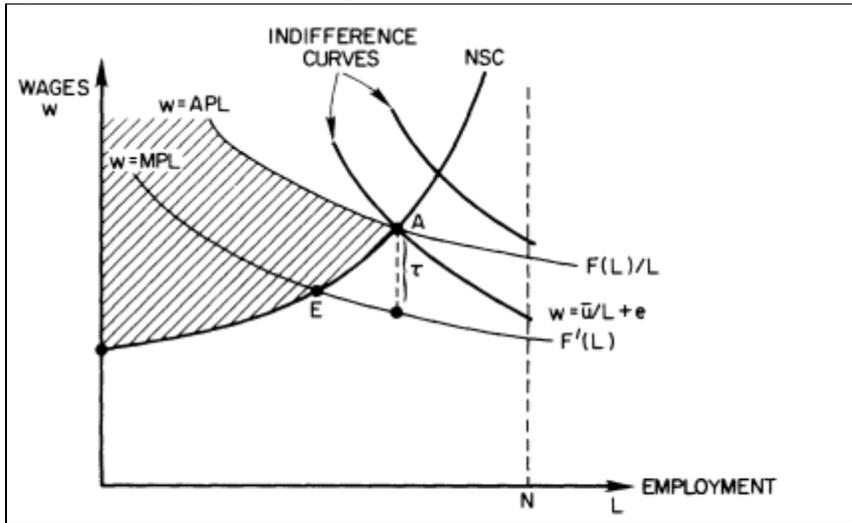
Fuente: adaptado de Shapiro y Stiglitz (1984, p. 438).

Teniendo en cuenta esta modelación, cada empresa teniendo en cuenta la tasa de empleo (a), sabe que tiene que ofrecer el salario crítico (\hat{w}).

Ahora bien, los empleadores intentarán simultáneamente mejorar su utilidad, pero al hacerlo no considerarán las fijaciones de salario y disciplina de otras empresas, por lo que generan externalidades para otras empresas. Razón por la cual es necesaria la intervención del gobierno, al implementar un subsidio (t), que no es otra cosa que un subsidio de salario (Shapiro & Stiglitz, 1984, p. 440) que lo que hace es incrementar el salario crítico (\hat{w}) en la curva NSC:

Gráfico 3.

Óptimo social expresado en el punto A



Fuente: extraído íntegramente de Shapiro y Stiglitz (1984, p. 440)

De ambos autores es preciso entonces señalar que existe un salario crítico (\hat{w}), que en última instancia es el salario que de forma agregada define el equilibrio de empleo bajo este modelo. A pesar de lo anterior, el modelo falla en estudiar el efecto que tiene el precio en la determinación de dicho salario crítico. Precisamente por eso, hay que estudiar la ampliación de Carlin y Soskice (2015).

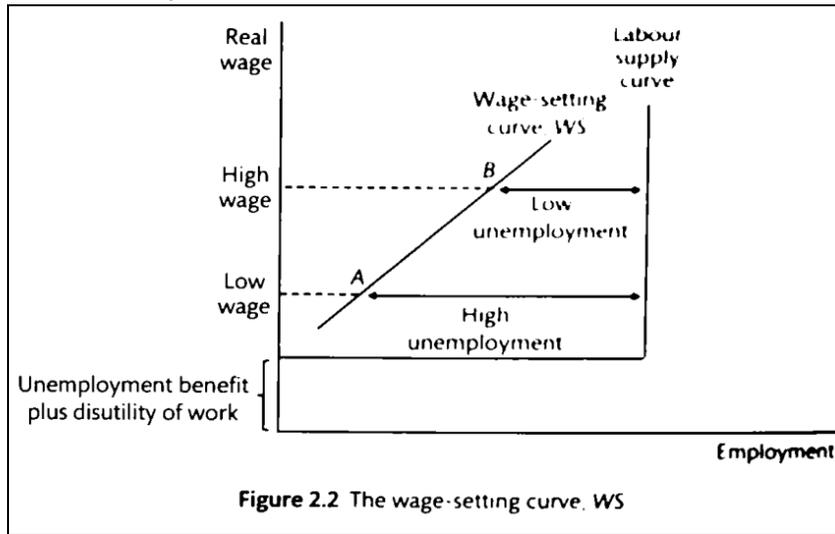
1.2. El modelo de Carlin y Soskice (2015).

Carlin y Soskice (2015) amplían el modelo de Shapiro y Stiglitz, dejando de lado el la sobreexposición de la disciplina laboral y enfocan la mirada en la relación de equilibrio entre la oferta de empleo de los trabajadores, como la demanda de trabajadores por las empresas, desde el punto de vista del salario y el precio (2015, p. 42,44). Para entender el lado de la oferta laboral, el modelo fija su atención en la fijación se salario (WS), que utiliza las mismas premisas de Shapiro y Stiglitz, al decir que un trabajador pondrá esfuerzo, siempre y cuando sea más beneficioso trabajar que no hacerlo.

Ahora bien, ¿cómo se fija ese salario? para los autores, este se fija en función del salario crítico (\hat{w}), que no es otra cosa que “salario real en función de la fijación de salario”, o “el producto marginal del trabajo” (en adelante salario crítico)⁴ (2015, p. 45,49), que es el punto donde un salario corresponde a un nivel de empleo determinado. El modelo argumenta que si el salario crítico se incrementa, incrementará también el nivel de empleo, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 4.

La curva de Fijación de Salario. WS



Fuente: extraído íntegramente de Carlin y Soskice (2015, p. 44)

Ahora bien, ¿en qué punto un salario debe ser pagado para que haya suficiente esfuerzo aplicado en el trabajo (input) a un nivel de empleo dado? Es difícil medir exactamente el esfuerzo de cada trabajador puesto al trabajo, sobre todo en sectores donde no necesariamente se usa salario por producto realizado (2015, p. 45). De manera que para que un empleador determine matemáticamente cuánto es ese salario crítico, se utiliza función de fijación de precio (PS), que atienda la demanda de trabajo por medio de la empresa.

Para ello hay que entender que el salario crítico no es más que la proporción que determina que por cada unidad de producto vendido, existe un porcentaje que corresponde a la remuneración de

⁴ Es importante notar que los autores llaman “real wage” o “salario real” a esta definición. Sin embargo, este concepto es poco práctico en tanto el concepto no quiere reflejar inflación, sino determinar una relación del precio y el salario. Razón por la cual se utiliza el concepto de salario crítico.

los trabajadores, y otra que responde a las ganancias de la empresa. En este sentido, el salario crítico es una fracción constante de la productividad del trabajo (2015, pp. 49, 60, 61)⁵. Sin embargo, la compañía necesita hacer ganancias, y para ello necesita determinar esa productividad monetaria del trabajo. En primer lugar, la productividad monetaria del trabajo es definida como la sumatoria entre la ganancia obtenida por la empresa y la proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido (salario crítico)⁶:

$$(4) \lambda = \lambda(\mu) + \hat{w}$$

Donde:

λ = productividad monetaria del trabajador

μ = ganancia o proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido.

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

La ecuación para definir el salario crítico, es la división entre el salario del trabajador y el precio del producto:

$$(5) \frac{w}{p} = \hat{w}$$

Donde:

w = salario

p = precio del producto vendido

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

⁵ Es importante aclarar que el modelo es una simplificación monetaria del proceso productivo. En este sentido, el modelo asume como único costo de producción el salario de un trabajador, e ignora para efectos prácticos maquinaria, insumos, etc.

⁶ Se numeran exclusivamente las ecuaciones que permitirán la aplicación real del modelo.

Ahora bien, para entender la ganancia, se debe considerar que no es otra cosa que la proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad monetaria de producto vendido. A partir de esta premisa, la ecuación del salario crítico integrada a la productividad y ganancia sería la siguiente:

$$(6) \hat{w} = \lambda (1-\mu)$$

Donde:

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

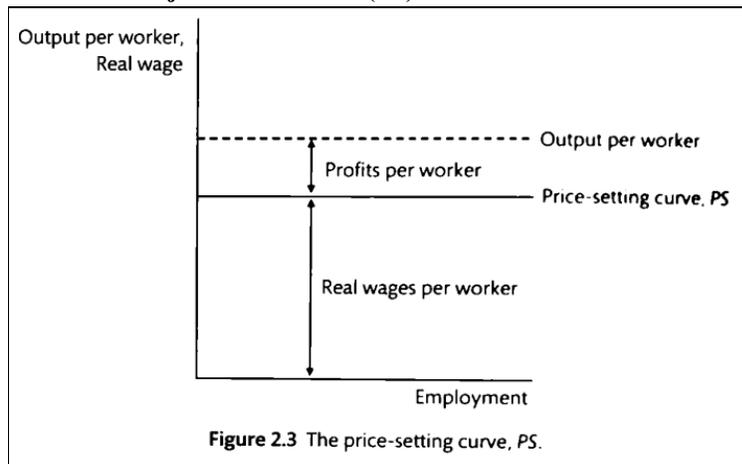
λ = productividad monetaria del trabajador

μ = ganancia o proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido.

Por lo tanto, se puede determinar la curva de fijación de salario, que aunque podría tener una inclinación descendente, el modelo asume una curva horizontal recta por simplicidad (2015, p. 59). En consecuencia, se tendrían dos curvas, una de fijación del precio (PS) y otra de la fijación de la productividad monetaria por cada producto vendido.

Gráfico 5.

La curva de Fijación de Precios (PS)



Fuente: extraído íntegramente de Carlin y Soskice (2015, p. 46)

El modelo se completa cuando la curva de fijación de salarios (WS) se interseca con la de fijación de precios (PS) que no es otra cosa más que el salario crítico \hat{w} . Finalmente, en el modelo se entiende que el salario crítico es equivalente a la demanda de trabajadores a un salario fijo (2015, p. 59).

Dadas las funciones establecidas y dado el modelo de maximización de la ganancia, se podría mover el salario crítico hacia arriba en función de ambas curvas, ya sea aumentando la productividad, o bien, se disminuyendo el costo marginal del empleo, esta última por medio de un subsidio de empleo (The CORE team, 2019). Esta última proposición teórica es importante, porque brinda las bases para poder buscar una aplicación real del modelo en un subsidio de salario.

Un modelo de subsidio de salario sería entonces, la diferencia entre los costos marginales monetarios (CM). En otras palabras, por cada diferencia de costos marginales de producción (entendido como la parte de la producción que representa el salario de los trabajadores), habrá una diferencia en el costo real, y como se muestra en esta figura, la distancia t , sería entonces el subsidio de desempleo deseado, bajo la siguiente fórmula

$$(7) t = CM_2 - CM_1$$

Donde:

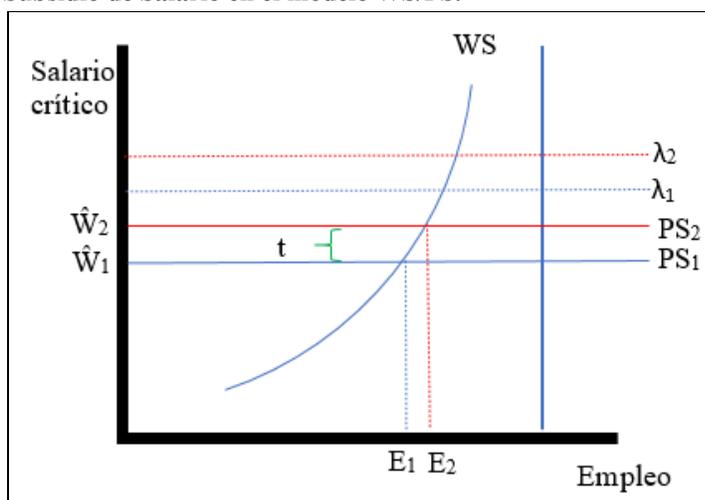
t = subsidio de salario

CM_1 = Costo marginal original

CM_2 = Costo marginal posterior al cambio al aumento de la producción o disminución de los costos del salario (w)

Gráfico 6.

Subsidio de Salario en el modelo WS/PS.



Fuente: Elaboración propia como adaptación del modelo de The CORE team (2019)

Determinar el monto t , es la tarea práctica que busca atender este trabajo de investigación y que se desarrollará en el siguiente capítulo.

2. Los subsidios de salarios en el marco del gasto social

Primero es necesario ubicar a los SS dentro del marco teórico más importante que ha dominado la escena de gasto social en Costa Rica, que han sido las transferencias corrientes, porque de esa manera se puede contrastar la razón de tener estas herramientas con la opinión de los sectores productivos.

Es importante hablar de pobreza por una razón muy simple, porque el gasto social tiene como principal enfoque el combate a esta problemática. Ahora bien, cuál es el principal problema teórico con utilizar solo la pobreza como un indicador, que como se estudió anteriormente, una vez que una persona deja la pobreza deja de recibir algún tipo de ayuda social, dado que las TC e incluso PRONAE se financian mayoritariamente con FODESAF, cuya ley solo le permite financiar personas en condición de pobreza (Ley 5662, 2021). Esto ha sido precisamente la mayor discusión sobre las TC.

A nivel mundial, el estudio de las TC ha puesto la mirada en el continente Africano, como principal exponente de medidas para el combate de la pobreza, sobre todo la pobreza extrema. Haushofer y Shapiro (2016), estudian el impacto de las TC en Kenya a corto plazo y determinan que son positivas en términos que incrementan el consumo y los ahorros, sobre todo en actividades de autoempleo. Pero en un estudio subsecuente Haushofer y Shapiro (2018) estudian el impacto a largo plazo de las TC y determinan que aunque se incrementa la posesión de activos, no encuentran un efecto significativo en la superación de la pobreza.

Sobre este punto en particular Page y Pande (2018) argumentan que las TC son insuficientes para acabar la pobreza extrema, también desde el contexto de países Africanos. Si bien es cierto las ayudas económicas son críticas en países con bajos ingresos, para países en el cual el crecimiento no ha venido acompañado de una estrategia de movilidad social, no cambiará la situación. Argumentan que es necesario implementar servicios y tener instituciones fuertes que puedan ayudar a la movilidad económica, porque la pobreza va más allá de la falta de dinero (2018, pp. 173-176).

En América Latina hay evidencia similar. Ceccini y Madariaga (2015), por un lado, estudian las TC en Latinoamérica, y concluyen que los programas han tenido efectos positivos en países con muchos recursos a su disposición (ej. Brasil), pero en países con menos recursos, las transferencias limitadas no son suficientes para que las personas puedan hacer movilidad social ascendente. Advierten también los autores, que en el análisis de las TC las personas destinatarias difícilmente logran insertarse en el mercado de trabajo formal, lo cual expone el problema de la estructura productiva de los países latinoamericanos (2015, pp. 181-185).

En Costa Rica, Román (2010) hace una evaluación de la inversión social hasta el año 2010, enfocada en las TC primordialmente. Encuentra un modelo “asistencialista-clientelista”, donde se debilita la coordinación entre entidades sectoriales, dejando de lado las causas de los problemas estructurales. Evidencia que entre 2006-2008 se incrementó la inversión social y que

han tenido un impacto en la reducción de la pobreza. Sin embargo, también advierte de los peligros de la disponibilidad fiscal en la asignación del recurso (2010, pp. 54-55).

Abarca et al. (2018) estudia la ciclicidad de las transferencias sociales provenientes de FODESAF. Encuentran que las TC no responden a la fuerza del ciclo, pero sí al rezago del consumo del trimestre anterior. En otras palabras, cuando la producción se desacelera, los autores encuentran un aumento del gasto en el trimestre siguiente. Por lo tanto, tienen el “potencial de reducir impactos negativos de los choques económicos en la población más vulnerable” (2018, p. 20).

Mata y Trejos (2018), por otro lado, analizan el impacto que podría tener el gasto social en Costa Rica a causa de las crisis fiscales. Este estudio es particularmente relevante porque analiza la evolución del gasto social del país hasta el mismo año que se aprueba la reforma fiscal (Ley 9635). Destacan que los programas o “servicios selectivos”, destinados a atender la exclusión y a combatir la pobreza, incluidas las TC, han desacelerado su inversión desde el 2017. Aunque advierten que estos programas son los más vulnerables debido a las restricciones fiscales y que si se continuaba agravando en el 2017 (realmente empeoró por la crisis del COVID-19), si llegaría un punto donde el Estado no podría girar más de estos recursos, generando como un efecto el incremento de la pobreza (2018, p. 10,32,65).

De esta reseña bibliografía se pueden destacar algunos elementos. Las TC son importantes para ayudar a las personas pobres, y aumentan su capacidad de consumo en el corto plazo. Sin embargo, su impacto a largo plazo es aún difícil de asociar con una superación de la pobreza estructural. Los SS por otro lado, se plantean como una potencial herramienta para superar la pobreza a largo plazo, de ahí que podría imaginarse como una herramienta complementaria.

Si bien es cierto, esta investigación busca poder generar un modelo de SS, es necesario entender que una herramienta de gasto social tiene que tener un análisis de potenciales beneficiarios, que en el caso de los SS son dos: los empleados y los empleadores. Desde el punto de vista de los

potenciales empleados, el beneficio es igual al de una TC que es brindar ingreso, por lo que no se pueden prever potenciales efectos negativos para estas personas. Sin embargo, para el caso de los empleadores, podrían haber consecuencias no deseadas.

Con el propósito de atender metodológicamente el estudio de la perspectiva del sector privado, se hará un análisis cualitativo por medio de entrevistas semi-estructuradas a los profesionales económicos y directivos ejecutivos de las cámaras que representan a los Sectores Productivos en Costa Rica. Se usará la técnica de Código Temático de Análisis, definido como el proceso de análisis de información cualitativa en el cual se generan códigos iniciales de interpretación y conforme se entrevista a las persona se confirman dichos códigos y se generan nuevos, para al final generar temas de análisis (Robson & McCartan, 2016, pp. 467-469).

Dado que el núcleo de esta investigación descansa en la modelación del SS, el estudio de la perspectiva de los sectores productivos tiene como propósito “probar” los resultados desde un punto de vista anclado a la realidad. Dicho de manera sencilla, determinar si el SS como fue construido tiene sentido para los empresarios, sino no tendría sentido la herramienta de los SS. Por lo tanto, no se busca hacer un gran número de entrevistas, sino entrevistar el máximo número de Cámaras posibles (a los seis sectores productivos, de ser posible), bajo tres ejes de análisis:

- Analizar la posición de los sectores productivos sobre el gasto social. Esto incluye su apoyo o no al gasto social en primer lugar, determinar sus herramientas de gasto social predilectas (de haber) tanto en tiempos normales como en tiempos de pandemia. Todo lo anterior en el contexto de que no existen limitaciones políticas ni presupuestarias para realizarlas. Interesa saber el marco de pensamiento para estos sectores, no la posibilidad para hacerlo.
- Analizar las soluciones que tienen los sectores productivos al problema del desempleo del país. El propósito es conocer si sus soluciones difieren radicalmente del SS o si por el contrario se alinea con sus objetivos. Todo lo anterior en el contexto de que no existen

limitaciones políticas ni presupuestarias para realizarlas. Interesa saber el marco de pensamiento para estos sectores, no la posibilidad para hacerlo.

- Analizar la opinión de los sectores productivos frente al modelo de SS desarrollado en esta investigación. Interesa saber si consideran la herramienta pertinente, si la consideran viable y si consideran que sus asociados podrían motivarse. Interesa también comprender sus potenciales sugerencias para hacer el modelo robusto, o bien atender fallas estructurales que puedan surgir.

De la sistematización de estos ejes de análisis se espera poder incorporar mejoras desde el punto de vista práctico al modelo de SS, con el objetivo de tener una herramienta de política social robusta desde el punto de vista teórico (con la revisión bibliográfica hecha), técnico (con el uso del WS/PS) pero también práctica (con la perspectiva de los sectores productivos)

Una vez que se tiene desarrollado el modelo de implementación técnico, por medio del modelo WS/PS, y seguido de la implementación de las críticas propuestas por los sectores productivos, la última parte de esta investigación tiene como propósito poder diseñar un mecanismo lo más cercano a la realidad posible. Esto incluye dos elementos, por un lado se necesita tener en cuenta el marco legal con el cual se podría implementar esta herramienta y finalmente, el marco financiero. Sobre este último, es importante tomar como punto de partida que dada la estrechez fiscal que enfrenta el país, el modelo asume siempre financiamiento existente por lo que no se buscará ni emitir deuda ni generar impuestos nuevos.

Esto es importante en términos teóricos, porque la mayor parte de los Estados tienen programas para atender la pobreza y brindar protección social. El primer Estado en implementar un programa de seguridad social fue en Alemania, en 1889 con la implementación de pensión por invalidez y vejez, ideado por Otto von Bismarck. (Social Security Administration of the United States of America, 2022).

Ahora bien, si bien existe aún gran debate del rol del Estado y que tanto debe gastar en “seguridad social”, esta investigación parte de la premisa de que el Estado no es un monstruo Hobbesiano, sino de la premisa de Lindhal, al decir que el Estado es la comunidad de todos los ciudadanos (Lindahl, 1994, p. 215). En otras palabras, admitir el rol del Estado en el promotor del bienestar general.

Ahora bien, este y cualquier análisis que conlleve una política de gasto, implica un análisis de efectividad. Seguimos la propuesta de Stiglitz, donde un creador de política pública debe limitarse a explicar quiénes serían los ganadores y perdedores de dicha política (Stiglitz, 2000, p. 103). Para ello, como se mencionó anteriormente, debe definirse el mecanismo de implementación desde el punto de vista financiero y legal para entender cómo es que este SS puede llevarse a cabo en términos reales.

Desde el punto de vista financiero se utilizará una metodología cuantitativa. Se buscará identificar partidas presupuestarias cuyos objetivos sean afines a los SS, y a partir de ellas modificar su destino para poder costear el costo total del SS para la meta identificada, dentro del Presupuesto de la República de Costa Rica. Esto abarca tanto el gobierno central como sus entidades desconcentradas para el año 2020, que se utiliza como marco de referencia.

Finalmente, para la viabilidad legal, se procederá a hacer una revisión documental de la legislación vigente de las fuentes de financiamiento encontradas, con el propósito de visibilizar decretos y leyes que deban ser modificadas para lograr el SS en Costa Rica. Pero también para definir los parámetros con los cuales una legislación puede asignar el recurso de manera eficiente, que incluye la definición de temporalidad de aplicación, beneficiarios, requisitos y condiciones.

Capítulo 3: Modelo de Subsidio de Salario

En este capítulo se realizará un ejercicio de aplicación del modelo WS/PS al caso de Costa Rica, también se modelará un modelo de SS tomando como referencia otros países, así como un modelo de SS tomando como referencia el pago de seguridad social. En esta búsqueda de herramientas para su implementación, se estudiarán las herramientas teóricas y metodológicas que ofrece el modelo Wage Setting/Price Setting (WS/PS) como una forma de poder generar un subsidio de salario en Costa Rica. Para finalmente, poder desarrollar la propuesta de un subsidio de salario con datos reales y poder estimar el monto necesario para desarrollarlo en Costa Rica.

1. Aplicación del modelo WS/PS para el diseño de una política de salario.

Como se explicó anteriormente, para poder generar un modelo que contemple un escenario pandémico como pre pandémico, este modelo se construirá basado en dos momentos particulares, el año 2019 y el 2020. En consecuencia, el primer paso para poder desarrollar una aplicación del modelo WS/PS inicia por definir la situación del empleo:

Cuadro 4.

Costa Rica: Indicadores de empleo. IV Trimestre 2019-2020
(Valores Nominales y porcentuales)

Indicador	Número		Porcentaje		
	Año	2019	2020	2020	
Fuerza de trabajo		2.450.353	100%	2.450.353	100
Población desempleada		314.1530	12,45%	457.999	18,69 ¹
Población desempleada con secundaria incompleta o menos		169.353	53,91%	236.117	51,55 ²

Notas:

/1 Con respecto a la PEA.

/2 Con respecto al total de la población desempleada

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020a, 2021a)

Al observar la información del empleo en Costa Rica se observa un 51,55% de personas desempleadas con secundaria incompleta o menos en ambos contextos. Esta será la población que se desea abordar como beneficiaria de una política de empleo de salario, por dos razones:

1. Al no tener educación secundaria completa, se descarta por completo que tengan educación técnica (que podría darles salidas laterales⁷). Por lo tanto, están destinados a lo que el INEC define como “labores manuales” o “no calificadas”
2. Dado lo anterior, son personas que podrían tener necesidades de educación de 1 a 5 años de educación, en el mejor de los casos, o terminar la primaria y secundaria en el peor. En otras palabras, son personas que necesitan una respuesta inmediata.

De manera que, a priori, se deben seleccionar los sectores que podrían estar dispuestos a emplear a dichas personas sin formación adicional. En la siguiente tabla se resumen los sectores que podrían emplear a este perfil de personas, el Producto Interno Bruto (PIB) proveniente de dicha actividad, así como el nivel de empleo que tienen.

Cuadro 5.

Costa Rica: Rama de actividad, aporte al PIB a precios corrientes y número de personas que emplea. IV Trimestre 201-2020

(Cifras en colones corrientes)

Rama de actividad	Número de personas empleadas (TPE)	Aporte al PIB (en millones de colones)		
		Número de personas empleadas (TPE)	Aporte al PIB (en millones de colones)	
Año	2019	2020	2020	
Agricultura, ganadería y pesca	270.070	1.589.726	266.311	1.604.864
Industria manufacturera	228.170	4.557.429	202.900	4.626.876
Construcción	145.321	1.560.378	135.076	1.510.977
Comercio y reparación	356.913	3.426.891	335.035	3.112.060
Transporte y almacenamiento	113.620	1.679.245	105.144	1.346.707
Hoteles y restaurantes	140.838	1.287.092	115.362	741.699
Total	1.254.942	14.100.763	1.159.828	12.943.185

Fuente: Banco Central de Costa Rica (2021) e Instituto Nacional de Estadística y Censo (2020a, 2021a)

⁷ Una salida lateral es cualquier tipo de certificación, incluyendo certificaciones técnicas o diplomados universitarios, que permite a la persona tener mucha mayor capacidad de ser empleado por sus destrezas específicas.

Para el 2020, los sectores seleccionados representaron el 38% del total del PIB del país, sin embargo emplean al 59,7% de las personas (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2020a, 2021a), dato que aproxima la característica de ser intensivo en trabajo. El PIB representa en la ecuación el precio monetario de la producción, que posteriormente será desagregado a nivel de PIB por hora, para representar ahora sí, el precio (p) que se utilizará como cálculo en la ecuación del modelo WS/PS. Para determinar el valor que cada trabajador produce por hora, sin embargo, es necesario abordar otros supuestos.

Esta investigación analiza un modelo de empleo que no violente los derechos de los trabajadores, por lo que asume todas las garantías legales y constitucionales otorgadas a las personas trabajadoras. Los principios laborales anteriores se calculan asumiendo el número máximo de días laborales⁸ legal durante los años asignados. Además, se estima que cada trabajador por día realizó un promedio de 6,62 horas de trabajo en Costa Rica (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2022)⁹. Sin embargo, se sabe que muchas empresas, sobre todo en personas con ocupaciones no calificadas, pueden trabajar hasta más de 8 horas al día. Por lo anterior, se asume el número de horas diarias constitucional como punto de referencia. Adicionalmente, se calcula el punto de inicio de la curva del salario (w), que será el monto asignado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019, 2020c), quien publica el salario mínimo por día para las ocupación no calificada.

⁸ Este es el máximo legal posible de trabajo, y no es un promedio. Por lo tanto excluye un día de descanso por mandato legal a la semana, vacaciones obligatorias por mandato legal y días feriados obligatorios. Se sabe que hay industrias que no necesariamente respetaran estos parámetros, pero el modelo desea justificar su funcionamiento con garantías laborales y no al revés.

⁹ Según la OECD (2022) en Costa Rica se trabajaron 1913 horas en el 2020, que divididas por el número de días laborados (289), se estima 6,62 horas laboradas promedio por día. Es importante señalar que este promedio representa el total de la ocupación y no solo los sectores seleccionados.

Cuadro 6.

Supuestos laborales mínimos para el modelo WS/PS. 2019-2020
(Valores nominales)

Indicador	2019	2020
Días laborables anuales	290	289
Horas laboradas diarias	8	8
Salario mínimo legal + cargas patronales obligatorias (en colones)	13.102,87	13.435,08
Salario mínimo legal + cargas patronales obligatorias por hora (w) (en colones)	1.637,86	1.679,39

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019, 2020c) y The Organization for Co-operation and Development (2022)

Adicionalmente, se suma el 26,5% por concepto de Ley de Protección al Trabajador, Recaudación de otras entidades y Caja Costarricense del Seguro Social. Con esta información se puede definir el precio por hora según la rama de actividad.

Cuadro 7.

Costa Rica: PIB por hora según la rama de actividad. 2019-2020
(Colones a precios corrientes)

Rama de actividad	PIB por hora por trabajador (p)*	
Año	2019	2020
Agricultura, ganadería y pesca	2.537	2.607
Industria manufacturera	8.609	9.863
Construcción	4.628	4.838
Comercio y reparación	4.139	4.018
Transporte y almacenamiento	6.370	5.540
Hoteles y restaurantes	3.939	2.781

* Se calcula como PIB dividido entre (número de trabajadores por rama de actividad) (cuadro 5) dividido entre (número de horas laboradas anualmente) dividido entre (número de horas laboradas diarias) (cuadro 6)

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica (2021)

Además, utilizando la ecuación (5) se puede calcular el salario crítico (\hat{w}) para cada uno de los sectores seleccionados:

Cuadro 8.

Costa Rica: Salario Crítico (\hat{w}) por rama de actividad. 2019-2020
(valores nominales)

Rama de actividad	Salario crítico (\hat{w}) 2020	
	2019	2020
Agricultura, ganadería y pesca	0,65	0,64
Industria manufacturera	0,19	0,17
Construcción	0,35	0,35
Comercio y reparación	0,40	0,42
Transporte y almacenamiento	0,26	0,30
Hoteles y restaurantes	0,42	0,60

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, para poder definir la productividad monetaria del trabajador (λ) es necesario definir primero la proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido (μ). Lamentablemente, no existe una base de datos que contemple el margen de utilidad para cada sector, por lo que se debe utilizar una aproximación. De acuerdo con Carlin y Soskice (2015, p. 59) el margen de ganancia se puede estimar a partir de las elasticidades proyectadas a partir de la siguiente ecuación:

$$(8) \frac{1}{n-1} = \mu$$

Donde:

n = elasticidad de la demanda

μ = ganancia o proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido.

Para poder obtener la elasticidad de la demanda (n), se utiliza la investigación de Alfaro et al. (2018) donde se calcula las elasticidades de la demanda del empleo-salario por las ramas de actividad para el año 2018, que se utiliza como proxy para los años de estudio en esta investigación¹⁰:

¹⁰ Es importante notar que por facilidad práctica del modelo se asume esta estimación como la mejor aproximación posible al problema a resolver. Esto no quiere decir que sea una estimación precisa sobre la elasticidad de la

Cuadro 9.

Costa Rica: Elasticidades de la demanda empleo-salario (n) por las ramas de actividad. 2018
(valores porcentuales)

Rama de actividad	Elasticidad (%)
Agricultura, ganadería y pesca	20,40
Industria manufacturera	13,00
Construcción	23,40
Comercio y reparación	11,10
Transporte y almacenamiento 1/	15,80
Hoteles y restaurantes 1/	15,80

1/ Se asume para ambos sectores la elasticidad calculada por Alfaro et al (2018) del sector de servicios

Fuente: Alfaro et al. (2018)

De manera que por medio de la ecuación (8) se puede estimar el margen de ganancia para cada sector de la siguiente manera:

Cuadro 10.

Costa Rica: Aproximación del margen de ganancia por rama de actividad a partir de las elasticidades proyectadas. 2018
(valores porcentuales)

Rama de actividad	Margen de ganancia en porcentajes (μ)
Agricultura, ganadería y pesca	5,15%
Industria manufacturera	8,33%
Construcción	4,46%
Comercio y reparación	9,90%
Transporte y almacenamiento 1/	6,76%
Hoteles y restaurantes 1/	6,76%

1/ Se asume para ambos sectores la elasticidad calculada por Alfaro et al (2018) es la del sector de servicios

Fuente: elaboración propia.

demanda laboral. Al respecto Carlin y Soskice (2015) hacen la siguiente aclaración: “cuando una empresa se enfrenta a una una curva de demanda con pendiente descendiente (y asumiendo por simpleza que no se comporta estratégicamente frente a otras empresas), maximiza sus ganancias cuando el ingreso marginal es igual al costo marginal. Si el (valor absoluto) de la elasticidad de la demanda ($n=eta$) es constante, entonces hay una fijación del margen ($1/n-1= \mu$) y también tenemos la fórmula de fijación de precio derivada: $p=(1+1/n+1)(w/\lambda) = (1+\mu)*(w/\lambda)$ (...) el siguiente paso consiste en derivar el salario real de la fijación del precio desde la ecuación de fijación del precio: $w/p = (1/1+\mu)*\lambda = (1-\mu)*\lambda$, donde para simplificar la ecuación se usa la aproximación $1/1+\mu \approx (1-\mu)$, que se mantiene para valores bajos de margen de ganancia, μ .” (2015, p. 59), adaptado a los conceptos utilizados en esta investigación, donde p =precio, n =elasticidad de demanda, w =salario, μ = margen de ganancia, λ (MPL)=productividad monetaria del trabajador

Con el salario crítico definido y con el margen de ganancia establecido, se puede realizar un ajuste de la ecuación (6), y calcular a partir de estas dos estimaciones la productividad monetaria del trabajador (λ) de la siguiente manera.

$$(9) \frac{\hat{w}}{(1-\mu)} = \lambda$$

Donde:

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

μ = ganancia o proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido.

λ = productividad monetaria del trabajador

De manera que con esta ecuación la productividad monetaria para cada rama de actividad por hora por trabajador:

Cuadro 11.

Costa Rica: Productividad Monetaria por trabajador por hora por rama de actividad. 2019-2020
(valores nominales)

Rama de actividad	Productividad monetaria del trabajador por hora (λ)	
Año	2019	2020
Agricultura, ganadería y pesca	0,68	0,68
Industria manufacturera	0,21	0,19
Construcción	0,37	0,36
Comercio y reparación	0,44	0,46
Transporte y almacenamiento	0,28	0,33
Hoteles y restaurantes	0,45	0,65

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, dado que se tiene el margen de ganancia (μ) y la proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido (\hat{w}), para poder calcular λ es primero necesario

entender la proporción del precio (p) que corresponde al salario de los trabajadores y la que correspondería a la empresa contratante:

Cuadro 12.

Costa Rica: Distribución del precio entre el salario de los trabajadores y la ganancia de la empresa por rama de actividad. 2019-2020

(Monto en colones corrientes)

Rama de actividad	Precio	Margen de ganancia	Costo Marginal (CM ₁)	Precio	Margen de ganancia	Costo Marginal (CM ₁)
Año		2019			2020	
Agricultura, ganadería y pesca	2.537,13	130,78	2.406,35	2.606,52	134,36	2.472,17
Industria manufacturera	8.609,37	717,45	7.891,92	9.863,21	821,93	9.041,27
Construcción	4.628,22	206,62	4.421,60	4.838,29	216,00	4.622,30
Comercio y reparación	4.138,57	409,76	3.728,81	4.017,63	397,79	3.619,85
Transporte y almacenamiento	6.370,47	430,44	5.940,03	5.539,89	374,32	5.165,57
Hoteles y restaurantes	3.939,14	266,16	3.672,99	2.780,85	187,90	2.592,95

Fuente: Elaboración Propia

Con esta información, se tiene el escenario actual. Sin embargo, para poder determinar el subsidio de salario (t), y utilizar la ecuación (7), se debe primero estimar el factor de aumento de la productividad monetaria del trabajador (FAP). Para ello, el primer paso es definir la meta de desempleo, o bien las personas a las cuales se desean emplear (MRD), que para esta investigación se definió en un 25% de las personas desempleadas con secundaria incompleta o menos, que corresponde a 59.029 personas a emplear en el 2020 y 42.338 en el 2019¹¹. Este número será distribuido en función de los porcentajes de empleo actuales en los sectores seleccionados.

¹¹ Este porcentaje se decidió al dividir el total de la población desempleada en cuatro cuartos. De manera que se probó con cada uno de ellos, del 100% al 50% (¾) fue simplemente imposible esquematizar un SS sin impuestos nuevos o emisión de deuda. Un 25% resultó el mejor porcentaje para trabajar con esta aproximación. A lo largo de este documento se visualizará que este porcentaje es el más apropiado con los recursos existentes, pero indiferentemente de esto, se puede utilizar como base hacia arriba o abajo para hacer más preciso el modelaje.

Cuadro 13.

Costa Rica: Distribución del total de las personas empleadas por rama de actividad. 2019-2020
(cifras en valores nominales y porcentuales)

Rama de actividad	Total de personas empleadas	Porcentaje	Total de personas empleadas	Porcentaje
Año	2019		2020	
Agricultura, ganadería y pesca	270.079,00	21,52%	266.311,00	22,96%
Industria manufacturera	228.171,00	18,18%	202.900,00	17,49%
Construcción	145.321,00	11,58%	135.076,00	11,65%
Comercio y reparación	356.913,00	28,44%	335.035,00	28,89%
Transporte y almacenamiento	113.620,00	9,05%	105.144,00	9,07%
Hoteles y restaurantes	140.838,00	11,22%	115.362,00	9,95%
Total	1.254.942,00	100,00%	1.159.828,00	100,00%

Fuente: Elaboración propia basado en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020a, 2021a)

Posteriormente, se debe establecer el incremento de personas empleadas que deberá tener cada rama de actividad, bajo la siguiente ecuación.

$$(10) \text{ TPE} + \text{MRD} = \text{TPM}$$

Donde

TPE= Número de personas empleadas actualmente en cada rama de actividad

MRD= Número de personas que se desean emplear = 25% de las personas desempleadas con secundaria incompleta o menos

TPM= Número de personas que se emplearían en las ramas de actividad

Cuadro 14.

Costa Rica: meta de personas que se desean emplear y total de personas a emplear por rama de actividad. 2019-2020

(Cifras en valores nominales)

Rama de actividad	MRD por rama de actividad	Total de personas empleadas por rama de actividad meta (TPM)	MRD por rama de actividad	Total de personas empleadas por rama de actividad meta (TPM)
Año	2019		2020	
Agricultura, ganadería y pesca	9.111,71	279.190,71	13.554	279.865
Industria manufacturera	7.697,85	235.868,85	10.327	213.227
Construcción	4.902,73	150.223,73	6.875	141.951
Comercio y reparación	12.041,25	368.954,25	17.052	352.087
Transporte y almacenamiento	3.833,22	117.453,22	5.351	110.495
Hoteles y restaurantes	4.751,48	145.589,48	5.871	121.233
Total	42.338,25	1.297.280,25	59.029	1.218.858,00

Fuente: Elaboración propia basado en Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020a, 2021a)

A partir de esta información se puede calcular el factor de aumento de la productividad monetaria del trabajador (FAP) de la siguiente manera:

$$(11) \text{ TPM/TPE} = \text{FAP}$$

Donde:

TPM= Total de personas empleadas por rama de actividad meta

TPE= Número de personas empleadas actualmente en cada rama de actividad

FAP= Factor de Aumento de producción

Finalmente, con el FAP se puede estimar la productividad monetaria del trabajador meta (λ_2), por medio de la siguiente manera:

$$(12) \lambda * FAP = \lambda_2$$

Donde:

λ = productividad monetaria del trabajador

FAP= Factor de Aumento de producción

λ_2 = productividad monetaria del trabajador meta

Que para las industrias seleccionadas es de:

Cuadro 15.

Costa Rica: Productividad monetaria del trabajador meta (λ_2) por rama de actividad. 2019-2020
(cifras en valores nominales)

Rama de actividad	Productividad monetaria del trabajador meta (λ_2)	
	2019	2020
Agricultura, ganadería y pesca	0,70	0,71
Industria manufacturera	0,21	0,20
Construcción	0,38	0,38
Comercio y reparación	0,45	0,49
Transporte y almacenamiento	0,29	0,34
Hoteles y restaurantes	0,46	0,68

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, la productividad debería aumentar en el modelo al aumentar el número de trabajadores¹². Con esta información, se puede entonces calcular el salario crítico meta (\hat{w}_2), que bajo el modelo deberá aumentar en cada una de las ramas de actividad, como se muestra a continuación:

¹² Hay que aclarar que este es el comportamiento esperado según los parámetros del modelo y que ignora tecnología y fronteras de producción.

Cuadro 16.

Costa Rica: salario crítico meta por rama de actividad. 2019-2020

(cifras en valores nominales)

Rama de actividad	Salario Crítico meta (\hat{w}_2)	
	2019	2020
Año		
Agricultura, ganadería y pesca	0,67	0,68
Industria manufacturera	0,20	0,18
Construcción	0,37	0,36
Comercio y reparación	0,41	0,44
Transporte y almacenamiento	0,27	0,32
Hoteles y restaurantes	0,43	0,63

Fuente: Elaboración propia

Con esta información se puede calcular el precio meta (P_2), y lo que finalmente se desea en este modelo, el Costo Marginal Meta (CM_2), con las siguientes ecuaciones:

$$(13) w / \hat{w}_2 = P_2$$

$$(14) w / \lambda_2 = CM_2$$

Donde:

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

\hat{w}_2 = salario crítico meta

P_2 = precio meta

λ_2 = productividad monetaria del trabajador meta

CM_2 = Costo marginal Meta

Cuadro 17.

Costa Rica: Precio meta y costo marginal meta por rama de actividad. 2019-2020
(cifras en Colones corrientes)

Rama de actividad	Precio meta (P ₂)	Costo Marginal Meta (CM ₂)	Precio meta (P ₂)	Costo Marginal Meta (CM ₂)
Año	2019		2020	
Agricultura, ganadería y pesca	2.454,33	2.327,82	2.480,29	2.352,44
Industria manufacturera	8.328,40	7.634,36	9.385,53	8.603,40
Construcción	4.477,17	4.277,30	4.603,97	4.398,44
Comercio y reparación	4.003,50	3.607,11	3.823,06	3.444,54
Transporte y almacenamiento	6.162,56	5.746,17	5.271,59	4.915,40
Hoteles y restaurantes	3.810,59	3.553,11	2.646,17	2.467,38

Fuente: Elaboración propia

Con esta información y utilizando la ecuación (7) ya se puede calcular el subsidio de salario (t). Sin embargo, la diferencia entre costos marginales estima el monto del subsidio del trabajador por hora, por lo que se debe calcular cuánto sería ese monto al día (t_h) y al año (t_a). Finalmente, se debe calcular cuánto sería el monto total al año para todos los trabajadores que se desean emplear según la MRD, que daría el monto presupuestario final necesario para poder financiar el subsidio de desempleo deseado (t).

Cuadro 18.

Costa Rica: Subsidio de salario según meta de trabajadores a emplear por rama de actividad. 2019-2020.
(Cifras en colones corrientes)

Rama de actividad	Subsidio del trabajador por hora (t)	Subsidio del trabajador al día (t _d)	Subsidio del trabajador al año (t _a)	Subsidio para todos los trabajadores según MRD al año (T)
Año			2019	
Agricultura, ganadería y pesca	78,53	628,27	182.199,31	1.660.147.955,06
Industria manufacturera	257,56	2.060,50	597.544,17	4.599.808.008,64
Construcción	144,30	1.154,43	334.785,40	1.641.361.103,45
Comercio y reparación	121,69	973,55	282.330,09	3.399.607.493,88
Transporte y almacenamiento	193,86	1.550,88	449.754,85	1.724.010.446,91
Hoteles y restaurantes	119,87	958,98	278.103,38	1.321.403.227,08
Total	915,83	7.326,61	2.124.717,20	14.346.338.235,01
Año			2020	
Agricultura, ganadería y pesca	119,73	957,82	276.808,81	3.751.825.956,51
Industria manufacturera	437,87	3.502,95	1.012.352,49	10.454.119.933,51
Construcción	223,86	1.790,86	517.559,06	3.558.047.842,93
Comercio y reparación	175,31	1.402,47	405.314,59	6.911.241.813,16
Transporte y almacenamiento	250,17	2.001,35	578.389,82	3.095.129.431,29
Hoteles y restaurantes	125,58	1.004,61	290.333,22	1.704.642.013,79
Total	1.332,51	10.660,06	3.080.757,99	29.475.006.991,19

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se puede determinar que por medio del modelo WS/PS, se necesitarían 14.346.338.235 CRC para poder emplear a 42.338 personas en el 2019, y casi el doble, 29.475.006.991 CRC, para poder emplear 59.029 personas con secundaria incompleta o menos en las ramas de actividad seleccionadas para el 2020. Esto es apenas 2,2 veces el costo de PRONAE para el 2020 (13.357.256.250 CRC), pero eso sí, las personas beneficiarias son 44.11 veces más, dado que PRONAE apenas beneficio a 13.338 durante el 2020 (ver cuadro 2).

Si se compara con el bono “Proteger” por otro lado, el monto representa 0,11 veces el monto total otorgado (255.569.562.500 CRC), y el número de beneficiarios es 0,8 veces el número de personas beneficiadas, con lo cual se muestra una relación a favor del SS (dado que la relación monto-personas beneficiarias debería ser 1:1). Esto se demuestra muy fácilmente, en tanto un SS

le cuesta al estado 256.729 CRC mensualmente¹³, mientras que el bono proteger costó 352.836 CRC mensualmente, asumiendo sí y solo sí que el bono fue otorgado en igual medida a todas las personas, que no lo fue.

Finalmente, y como último paso en el modelo aplicado de WS/PS, el monto de subsidio por día es importante, porque permite estimar el porcentaje del salario que necesita ser subsidiado por hora, que para cada industria sería el siguiente:

Cuadro 19.

Costa Rica: Porcentaje del salario cubierto por subsidio de salario propuesto. 2019-2020
(Cifras porcentuales)

Rama de actividad	Porcentaje del salario que es subsidiado	
	2019	2020
Año		
Agricultura, ganadería y pesca	4,79%	6,93%
Industria manufacturera	15,73%	25,70%
Construcción	8,81%	12,88%
Comercio y reparación	7,43%	9,86%
Transporte y almacenamiento	11,84%	14,66%
Hoteles y restaurantes	7,32%	7,36%
Promedio	9,32%	13,22%

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, el modelo permite estimar un porcentaje del salario que puede ser subsidiado lo cual brinda una ventaja comparativa frente a los modelos de Finlandia y Canadá, en tanto se puede estimar a priori cuánto sería lo que la industria potencialmente necesitaría. Inclusive, se podría tomar el promedio del subsidio para todas las ramas de actividad y utilizar como punto de fijación del subsidio. Ahora bien, es importante determinar que el modelo debe ser flexible, por lo que en la próxima sección se elaboran potenciales acciones para la flexibilidad.

¹³ Una observación matemática. El monto anual está calculado en función de 289 días trabajables en el 2020, que excluye días feriados por mandato legal, vacaciones obligatorias y domingos; por lo tanto, el cálculo monto anual/12 meses no coincidirá plenamente con el monto por día según cuadro 18. Es una simpleza matemática, en tanto si se hiciera al revés, SS por día * 30 días, deberá aceptarse también que no todos los meses tienen 30 días y habría que calcular manualmente cada uno de los domingos de cada mes, sin contar las vacaciones obligatorias.

2. Flexibilizar el modelo.

La principal ventaja del modelo WS/PS es que permite que las personas formuladoras de política pública tengan una base para poder aplicar el modelo de un SS en Costa Rica. Sin embargo, conviene estudiar cómo se comportaría un SS utilizando otras metodologías, para compararlas frente a la alternativa provista. No solo para visibilizar sus ventajas, sino más bien, para poder plantear modelos mixtos que se puedan utilizar de manera conjunta, en función de las necesidades estructurales del mercado laboral.

2.1. Subsidio de salario de Finlandia y Canadá aplicado en CR.

En esta sección se procede a comparar el modelo WS/PS con los ya puestos en marcha en Finlandia y Canadá, para determinar potenciales soluciones mixtas para el problema del subsidio de salario. En este sentido, conviene examinar la base de un SS de ambos países si es aplicado en Costa Rica.

Cuadro 20.

Costa Rica: Aplicación del modelo de SS finlandés y canadiense por cada trabajador. 2020
(cifras en colones corrientes)

Indicadores	Modelo Canadá (70%)	Modelo Finlandia (30%)
Salario por hora (w)	1.679,39	1.679,39
Monto por hora	1.175,57	503,82
Monto por día	9.404,56	4.030,53
Monto por año	2.717.917,55	1.164.821,81

Fuente: Elaboración Propia.

Un aspecto importante a considerar es que en ambos modelos al fijar porcentajes previamente definidos, todos los trabajadores tienen un porcentaje de subsidio igual sin importar el sector productivo. De manera que mientras que en agricultura, por ejemplo, un subsidio que utilice la metodología Finlandesa, representaría una cifra monetaria 21,24 puntos porcentuales mayor, en el caso de un SS para la manufactura, sería 2,51% menor. Notar además que en ninguno de los casos el SS por medio del modelo WS/PS estuvo por encima del 50%, de manera que el modelo canadiense sería sustancialmente más caro que sus alternativas. Esto se hace evidente cuando se

estudia el monto del subsidio anual por cada trabajador, multiplicado por la meta de personas a emplear (MRD):

Cuadro 21

Costa Rica: Comparativo de modelos de subsidios de salario según modelo WS/PS, canadiense y finlandés, según rama productiva. 2020
(Cifras en colones corrientes)

Rama productiva	Modelo WS/PS (2020)	Modelo Canadá (70%)	Modelo Finlandia (30%)
Agricultura, ganadería y pesca	3.751.825.956	36.838.255.880	15.787.823.948
Industria manufacturera	10.454.119.933	28.066.741.960	12.028.603.697
Construcción	3.558.047.842	18.684.786.776	8.007.765.761
Comercio y reparación	6.911.241.813	46.344.706.223	19.862.016.952
Transporte y almacenamiento	3.095.129.431	14.544.354.443	6.233.294.761
Hoteles y restaurantes	1.704.642.013	15.957.789.482	6.839.052.635
Total	29.475.006.991	160.436.634.767	68.758.557.757

Fuente: elaboración propia

Es interesante observar que tanto el modelo finlandés y el canadiense salen comparativamente más caros que el modelo WS/PS cuando se suman todos los SS según la rama de industria y la meta a emplear por cada uno de ellos. Ahora bien, el modelo de Finlandia y Canadá ya fueron probados históricamente. No obstante, la economía costarricense dista mucho de acercarse a la estructura económica de ambos países, por lo que el modelo WS/PS permite una aproximación más cercana a la estructura productiva del país.

2.2. Un subsidio de salario que solo pague la seguridad social.

Otra alternativa para imaginar un SS es que en vez de fijar un monto predeterminado, o bien como lo establece el WS/PS, fijado en función de la productividad monetaria; se podría imaginar un modelo que se fije en función de la seguridad social. En Costa Rica, dada su naturaleza socialdemócrata, la seguridad social está compuesta de las siguientes características:

Cuadro 22

Costa Rica: porcentaje de rebajos patronales por concepto de seguridad social. 2022
(Cifras porcentuales)

Concepto de rebajo patronal	Porcentaje
Seguro de enfermedad y maternidad (CCSS)	9,25
Seguro Invalidez, vejez y muerte	5,25
Cuota Patronal Banco Popular	0,25
Asignaciones Familiares	5
Instituto Mixto de Ayuda Social	0,5
Instituto Nacional de Aprendizaje	1,5
Aporte Patrono Banco Popular	0,25
Fondo de Capitalización Laboral	1,5
Fondo de Pensiones Complementarias	2
Instituto Nacional de Seguros	1
Total	26,5

Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social (2022)

Esto, a su vez, nos permite estimar monetariamente el monto mensual por año para cada trabajador según el salario mínimo por hora determinado por el MTSS:

Cuadro 23

Costa Rica: Subsidio de Salario con modelo a la seguridad social por trabajador. 2020
(cifras en Colones corrientes)

Indicadores	Modelo Seguridad Social
Salario por hora (w)	1.679,39
Monto por hora por trabajador	445,04
Monto por día por trabajador	3.560,30
Monto por año por trabajador	1.028.925,93

Fuente: Elaboración propia

Uno de los mayores reclamos del sector productivo en Costa Rica, es el gran porcentaje que corresponde la seguridad social en el salario de las y los trabajadores, por lo que conviene estudiar el monto que debería pagar el Estado si un SS emplea la metodología de seguridad social, comparada con la del modelo WS/PS.

Cuadro 24

Costa Rica: Comparativo de subsidios de salario anualizado según modelo WS/PS y de Seguridad Social, por rama de actividad. 2020

(Cifras en colones corrientes)

Rama productiva	Modelo WS/PS	Modelo seguridad social
Agricultura, ganadería y pesca	3.751.825.956,51	13.945.911.154,87
Industria manufacturera	10.454.119.933,51	10.625.266.599,29
Construcción	3.558.047.842,93	7.073.526.422,70
Comercio y reparación	6.911.241.813,16	17.544.781.641,65
Transporte y almacenamiento	3.095.129.431,29	5.506.077.039,50
Hoteles y restaurantes	1.704.642.013,79	6.041.163.161,29
Total	29.475.006.991,19	60.736.726.019,30

Fuente: Elaboración propia

2.3. Modelos mixtos y decididos por la industria.

La principal diferencia entre el modelo WS/PS con los modelos fijos es que tiene la potencialidad de adaptarse a los costos marginales de cada rama de actividad, dada la elasticidad de la demanda de empleo, y el porcentaje de ganancia fijado. Ahora bien, esto no quiere decir que la industria, cualquiera que sea, vaya a preferir el modelo WS/PS porque debe primero decidir si el costo de emplear una persona más es efectivo o no para sus necesidades. En cambio, podrían preferir que se les financie por completo la seguridad social. Podrían incluso preferir que se les financie un porcentaje fijo.

Es más, algunas industrias podrían preferir el modelo WS/PS, mientras otras podrían preferir un porcentaje mayor y otras simplemente manifiesten que no desean adquirir más personas. De ahí la importancia de que cualquier modelo de SS que se emplee en Costa Rica cuente con un punto de partida. El modelo WS/PS tiene la particularidad de que se estima a partir de la productividad y los costos marginales según las modalidades de demanda. El modelo de la seguridad social, por otro lado, permite que los trabajadores siempre cuenten con un mínimo de seguridad social en condiciones dignas. Finalmente, los modelos basados en porcentajes son vitales, porque se puede fijar cualquier porcentaje del salario, siempre y cuando haya acuerdo con la industria. Lo

importante de la discusión, es que haya un punto de partida y la aplicación de este modelo en la presente investigación permite aproximar ese punto de partida.

En las siguientes secciones se abordará la perspectiva del sector privado y todas las fuentes de financiamiento posibles para estos SS (sin deuda ni impuestos nuevos), así como el marco normativo que establecerán los mecanismos legales para su implementación.

Capítulo 4. Perspectiva del sector privado

Uno de los objetivos secundarios de este estudio tiene que ver con el análisis de la perspectiva de los sectores productivos (SP), principalmente porque los SS son una política social que se desarrolla en conjunto y para los sectores productivos. En consecuencia, con el fin de evitar desarrollar una herramienta de política social desconectada de la realidad, se decide realizar una consulta a diferentes cámaras de Costa Rica y entender desde su visión de la realidad económica del país, el gasto social así como la propuesta de SS desarrollada.

Se envió solicitud de entrevista a las siete cámaras que representan los sectores productivos para los cuales se modeló el SS en la sección anterior. Sin embargo, solo cinco cámaras¹⁴ pudieron delegar a una persona para ser entrevistada¹⁵:

- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (asesor económico)
- Cámara de Industrias de Costa Rica (asesores económicos)
- Cámara de Comercio de Costa Rica (asesor económico)
- Cámara de Agricultura y Agroindustria de Costa Rica (Director Ejecutivo y asesora económica)
- Cámara de Construcción de Costa Rica (Director Ejecutivo)

La consulta concretamente se concentró en tres dimensiones. En primer lugar, se les preguntó sobre la política de gasto social que como SP implementarían si tuvieran la posibilidad de diseñar sin limitación política; ya que al ser contribuyentes podrían favorecer algunas herramientas más que otras y así entender si los SS surgían como una alternativa que podrían

¹⁴ Dada la limitación de tiempo para la redacción de esta disertación, se decidió proceder sólo con estas cinco. Se reconoce que para mayor validación de la herramienta mayores acercamientos podrían darse con el sector productivo.

¹⁵ Todas las personas que fueron entrevistadas dieron su consentimiento para registrar sus respuestas. Las opiniones se dieron en el contexto profesional de las personas entrevistadas, basados en sus experiencias en las Cámaras respectivas y el sector correspondiente, pero bajo ningún motivo representan la opinión de los asociados o de la Cámara como institución.

preferir. En segundo lugar, se les preguntó sobre la medida que implementarían para reducir el desempleo en Costa Rica (sin limitación política), para visualizar si los SS se enmarcan dentro de la propuesta ideal de los SP. Finalmente, posterior a ello se les presentó el modelo de SS desarrollado en esta investigación, con el propósito de entender si la herramienta les parece práctica, eficiente y pertinente para sus representados, así como incorporar potenciales sugerencias. Se presenta el análisis por códigos temáticos en los siguientes apartados.

1. El gasto social y el combate del desempleo para los sectores productivos

Como se mencionó anteriormente, la perspectiva del sector privado es importante para el análisis de los SS, en tanto su conocimiento de las condiciones de operación de sus actividades económicas permite entender si esta herramienta de política social se alinea con sus necesidades.

Cuando se les preguntó sobre las principales características que debería tener un programa de gasto social, tanto para un contexto afectado o no por la pandemia, los SP consultados expresaron opinión favorable sobre las siguientes medidas

- Reducción de Jornadas.
- Reducción de la base mínima contributiva.
- Becas de estudio y formación de las personas para la inserción laboral.
- Generar redes de apoyo y financiamiento para las empresas, especialmente las PYMES.
- Herramientas que permitan que las personas continúen trabajando
- Que las medidas de cierre como resultado de la pandemia fuesen controladas, y con niveles de certeza predecible para los sectores productivos. (preocupación particular para el sector comercio).
- Diferenciar que hay poblaciones (como adultos mayores y personas con discapacidad limitante) que necesitan dinero necesariamente, en contraposición con personas que pueden trabajar.
- El gasto social debe dar a las personas la posibilidad de sostenerse por sí mismas.

Es importante mencionar que para cuatro de las cinco cámaras entrevistadas, la mejor herramienta de gasto social en tiempos de pandemia (incluso fuera de ella) sería brindar dinero a las empresas para que mantuvieran a las personas trabajando. Esta fue la consideración que se hizo en el análisis de la OIT, en tanto, los países OCDE priorizaron que las personas no fuesen despedidas por una caída en la demanda. Mantenerles empleados, aún por debajo de los niveles productivos, es una herramienta efectiva para hacer que los hogares no perdieran sus niveles de consumo.

Ahora bien, dado que existe una preocupación por mantener niveles de empleo como medida de gasto social, es necesario también entender cuáles son las medidas que tomarían los SP para atender el desempleo estructural del país. Para ellos los principales limitantes para el crecimiento económico de las empresas, y que en consecuencia es una limitante también para la contratación de personal, son los siguientes:

- Disminuir los altos costos de producción (ej. electricidad)
- Que se implementen jornadas flexibles de trabajo.
- Cargas sociales se adapten a jornada trabajada, de manera que se cotice proporcional al tiempo laborado (ej. trabajadoras domésticas). Indican que esta es una limitante para el crecimiento de sus planillas, sobre todo en sectores como agricultura (con cosechas y jornadas intermitentes).
- Disminuir los trámites para creación de empresas, así como de operación.
- Adaptar la oferta de formación y capacitación a los y las trabajadoras para que se adapten a las necesidades del mercado laboral.
- Expansión (a todas las empresas) y seguridad jurídica al régimen de zona franca. Esto con el objetivo de que más Inversión Extranjera Directa, así como nacional, genere más empleo.
- Disminuir la carga tributaria, incluido el exceso de tributos secundarios no determinantes para las finanzas públicas.

- Mejorar la confianza de los consumidores e inversores.
- Incrementar la infraestructura pública entendida como ingeniería civil (carreteras, aeropuertos, etc.)
- Mejorar acceso a vivienda para las clases medias (específico para sector construcción)
- Dinamizar las condiciones macroeconómicas para el incremento de las condiciones de mercado nacionales.

De lo anterior es importante observar que aunque existen muchas condiciones macroestructurales en las cuales los SP podrían incrementar su capacidad productiva que no están relacionados con los SS, una sí lo fue. Para todas las cámaras entrevistadas, las cargas sociales tienen un costo de producción elevado para ellos, que limita la capacidad de absorber muchas más personas. Como se evidenció en capítulos anteriores, un SS podría perfectamente atender esta necesidad al cubrir parcial o totalmente las cargas sociales. Parcialmente, en tanto el modelo WS/PS permite determinar un porcentaje del salario que representaría la parcialidad del mismo, o bien, como también se modeló, podría diseñarse específicamente para atender ese porcentaje.

De cualquier manera, es evidente que la carga salarial representa para todas las cámaras un componente fundamental para la absorción de mano de obra, por lo que resulta particularmente esclarecedor que una política de subsidio del salario, podría ser bien recibida por los SP en caso de implementarse.

2. Apreciación de los sectores productivos sobre el modelo de subsidio de salario

Ahora bien, también es importante para los efectos de esta investigación, presentar las opiniones de las personas entrevistadas sobre el modelo de SS que se diseñó, para entender potenciales limitaciones y también incorporar sugerencias para la mejora de la herramienta. En primer lugar, la totalidad de las personas entrevistadas mostraron interés en el modelo, incluso aseguran que

podría ser atractiva para los SP¹⁶. Ahora bien, en relación a los comentarios que se hicieron sobre el modelo y la herramienta destaca las siguientes:

- No puede ser eterno, por lo tanto se debe definir una temporalidad clara de otorgamiento del subsidio. Dado que 5 años son esenciales para la supervivencia de una empresa, el asesor económico de la UCCAEP sugiere que el SS tome este período como un marco de referencia para esa temporalidad, fundamentalmente para empresas nuevas.
- Ligado a lo anterior, que el SS tenga un fin posterior a X cantidad de años. El asesor económico de la UCCAEP sugiere 5 años plazo, dado que ese es el tiempo promedio de supervivencia o no de una empresa.
- La mayor parte de los entrevistados manifestaron interés por una tasa única de subsidio, y no una diferenciada por sector.
- Que el SS cubra la seguridad social.
- Que se establezcan segmentos de subsidio, por ejemplo entre 13,23% (WS/PS) y 26,5% (seguridad social). Incluso que se fije un tope máximo y con el pasar del tiempo. O bien, que se establezcan porcentajes escalonados asociados a condiciones.
- Principalmente destinado a empresas en régimen definitivo, formalmente inscritas y con trabajadores formalizados. Si se busca formalizar trabajadores por otro lado, podría ser un incentivo para que las no formalizadas lo hagan. De cualquier forma, se le deben pedir requisitos de cumplimiento a las empresas.
- Se deben establecer cuotas de asignación del SS de acuerdo a tipos de empresas (grandes, PYMES, inscritas en Zona Franca). Preferencia por empresas pequeñas. Asimismo, debe haber transparencia en dicha asignación.
- Deben tener consideraciones para sectores que emplean a personal por temporadas. Por ejemplo, el sector construcción expresó que en un momento dado una empresa puede tener mucho personal no calificado, pero posteriormente podría tener poco personal pero muy calificado. Agricultura, por ejemplo, evidenció que algunos sectores contratan por temporadas. En consecuencia, el SS debería pensar en este fenómeno.

¹⁶ Aunque es importante mencionar que las personas entrevistadas manifestaron que necesitan ver el estudio completo para poder emitir un criterio completo.

Adicionalmente, y que se destaca sobre los demás, es que todas las personas entrevistadas hicieron ver que el SS puede tener dos objetivos. Si bien es cierto que se desarrolló pensando en combatir el desempleo, podría tener otro objetivo positivo, igual o más válido que el anterior, que es formalizar a las personas actualmente empleadas informalmente. En otras palabras, en vez de crear nuevos puestos de trabajos, podría incentivar que un grupo de personas sean formalizados, dado que las empresas podrían utilizar este recurso para poder cubrir costos que potencialmente no podrían cubrir.

Esto abre una discusión que se abordará más adelante, que es sobre los requisitos sobre los cuales se debe otorgar el SS, pero que dada la naturaleza del mercado laboral costarricense, debería incentivarse la formalización por medio de mecanismos como el SS.

Como conclusión de este capítulo, es destacable observar que para las personas entrevistadas de las cámaras, mantener a las personas trabajando es un componente importante de una estrategia de gasto social. Las cargas sociales, si bien son observadas como un costo importante que limita el empleo, por medio de un SS, podría convertirse en un incentivo para que el mercado laboral pueda absorber a más personas. El SS tiene dos potenciales efectos, ya sea incrementar los niveles de empleo o bien formalizar a trabajadores actualmente en la informalidad. En el siguiente capítulo se abordarán los mecanismos legales y financieros para su implementación.

Capítulo 5. Mecanismos de implementación

El último proceso para completar el desarrollo de esta investigación tiene que ver con los mecanismos prácticos con los cuales se podrían implementar los SS en la realidad. Todo proceso de implementación requiere varios elementos importantes, por un lado se requiere estudiar las fuentes de financiamiento con las cuales se podría financiar el SS, pero también los mecanismos legales y operativos que permitan su implementación, que a su vez contempla algunas especificidades.

1. Retos para aplicar los SS en Costa Rica.

El primer problema, y quizá el más obvio, es que las estructuras productivas de Canadá y Finlandia, y en general de la mayoría de los países que aplican SS, son muy diferentes a las de Costa Rica. Esto es particularmente importante, en términos de absorción de mano de obra, dado que es más probable que una empresa de esos países esté más dispuesta a absorber un número de trabajadores adicionales.

El segundo problema es que la mayor parte de las investigaciones sobre el tema se desarrollan posterior a la implementación de los programas. No se pudo encontrar investigación que justificara el método en el cual se definió la población a tratar, el porcentaje del salario a subsidiar, o el número de personas a beneficiar. En otras palabras, ¿cómo se puede implementar un programa así en Costa Rica? Se sugieren cuatro soluciones:

1. Se paga por completo el salario de N cantidad de trabajadores a emplear. Que haría el cálculo sencillo en tanto se estima salario más aguinaldo, más las cargas sociales. Se presupuesta el monto posible y se emplea a ese número de personas en las industrias que lo requieran.

2. Se define a priori un porcentaje usual, como por ejemplo, un 70% como en Canadá o un 30%, como en Finlandia. Se aplica, se evalúa en un período determinado y se calibra en función de su efectividad.
3. Se determina un monto económico y se utiliza para pagar cargas sociales de las empresas que quieran emplear la N cantidad de trabajadores que sean posible utilizar con el presupuesto dado.
4. Se utiliza un modelo que permita estimar de alguna manera el monto adecuado que se desee, como el modelo WS/PS.

Todas son válidas y se dejan en esta investigación como potenciales herramientas para aplicar SS. Sin embargo, se señalan algunas potenciales limitaciones para el análisis. La primera, aunque atractiva, dada la limitación presupuestaria existente, sería muy poco significativa dado lo cuantioso que es emplear una persona (salario más cargas sociales). El problema de la segunda es que el porcentaje no deja de ser arbitrario, y sin tener algún tipo de certeza sería improbable su aplicación, sobre todo después del cuestionado “Bono Proteger”; ahora bien, es una base de análisis probada en otros países, se puede utilizar el porcentaje que se necesite con el dinero disponible, o bien utilizar ambos porcentajes como bandas.

La tercera, tiene la particularidad de que permite responder a la necesidad del sector empresarial, que argumenta que las cargas sociales les impiden contratar. La cuarta tiene fundamento científico que pueda explicar a los contribuyentes y a la ciudadanía su aplicación, aunque su principal llamativo es que no es arbitraria y que como se demostró en secciones anteriores, se logró dar un monto determinado. Indiferentemente del mecanismo que se utilice, todos son válidos en tanto la herramienta de SS ha demostrado ser efectiva en su propósito, el camino para ejecutarlo de la forma más adecuada dependerá del contexto político y económico del país. Por lo anterior, sin importar el mecanismo que se aplique, hay acuerdo en que tiene que tener ciertas características:

1. Debe ser pagada a los empleadores, no solo para evitar establecer relación laboral (Estado-trabajador), sino porque es en esencia una política productiva, y son las empresas quienes deben decidir cuánta mano de obra pueden absorber.
2. Debe utilizar recursos existentes, dado que es política y presupuestariamente improbable conseguir dinero fresco en el escenario actual. Además y como se demostrará en las secciones siguientes, representa un ejercicio de eficiencia en la asignación presupuestaria.
3. Es necesario definir una población específica, cuota de distribución de los recursos y sobre todo temporalidad, en tanto los sectores productivos argumentan que no puede ser un subsidio sin límite de tiempo.

En esta sección se ampliará sobre las acciones operativas para implementar los SS utilizando el modelo WS/PS, pero también un modelo de SS que contemple las cargas sociales.

2. Operatividad financiera

Como se estudió anteriormente, una de las razones por las cuales podría haber fallado el programa “Mi primer empleo” fue porque no tenía una fuente de financiamiento clara con la cual poder mantener la carga financiera que suponía su implementación. Para esta sección se propone financiamiento para dos propuestas de SS, la primera utilizando el modelo WS/PS utilizando un promedio del 12,9% del salario para todas las industrias, como lo sugirieron las cámaras, que representaría un monto de 29.475.006.991 CRC; pero también se buscará financiamiento para un SS que cubra las cargas sociales (26,5% del salario), para cuyo caso se necesitaría 60.736.726.019 CRC, todo lo anterior enmarcado en datos del año 2020, que será el año de referencia.

Para lograr el financiamiento deseado, como se ha mantenido a lo largo de esta investigación, se determinó que no se utilizarían fuentes de financiamiento frescas (nuevos impuestos o deuda). El resultado resumido de este ejercicio se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 25

Costa Rica: Fuentes de financiamiento para subsidios de salario según modelos WS/PS y Cargas Sociales. 2020.

(cifras en Colones corrientes)

Modelo	Modelo WS/PS (12,9%)	Cargas Sociales (26,5%)
Monto necesario	29.475.006.991	60.736.726.019
Recursos del Programa Nacional de Empleo	12.479.366.250	12.479.366.250
IMAS Subejecución	0	5.705.584.666
IMAS por “Iniciativa productiva individual”	0	1.594.802.260
Recursos del INA por subejecución	16.995.640.741	40.956.972.842

Fuente: Elaboración Propia

En los siguientes apartados se explica en detalle las razones financieras y estratégicas por las cuales se seleccionaron estos programas. Cada fuente de financiamiento tiene dos procesos financieros, en primer lugar se explica cuál será el gasto que se propone eliminar, en tanto para poder utilizar recursos existentes, debe necesariamente tomar recursos de algún lado. En segundo lugar, de dónde se tomarán estos recursos, entendido como la normativa específica que recauda este dinero.

2.1. Recursos del Programa Nacional de Empleo (PRONAE).

PRONAE fue creado en el año 2000 por medio del Decreto No. 29044 (2021), que en su artículo 1, estima que su objetivo es *“Fomentar el empleo y coadyuvar en el desarrollo de proyectos que inciden positivamente en las condiciones económicas y sociales de las comunidades y personas que participan en la ejecución de los mismos”*. Su principal característica es que financia por 3 meses una transferencia corriente a la persona que esté en desempleo y que esté en condición de pobreza. Finalmente, PRONAE es financiado por el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Como se puede observar, los objetivos de PRONAE se pueden ligar con los de un potencial SS de salario. Adicionalmente, cuando se estudia cómo se destinaron los recursos a lo largo del 2020, se puede evidenciar con mucho más claridad por qué es que estos recursos calzan con los objetivos del SS.

Cuadro 26.

Costa Rica: presupuesto de PRONAE dentro del presupuesto del MTSS, para el financiamiento del subsidio de salario. 2020

(Cifras en Colones Corrientes)

Tipo de incentivo	Monto
Capacitación	862.485.000
Empléate	3.151.395.000
Empléate ABI	7.174.683.750
Ideas Productivas	361.822.500
Indígenas (Ley 8783)	877.890.000
Obra Comunal	928.980.000
Total	13.357.256.250
Presupuesto para SS	12.479.366.250
Presupuesto MTSS	698.983.143.885
% de presupuesto MTSS para cubrir SS	1,79%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020a)

Considerando que desde el año 2000 que fue implementado PRONAE no ha habido un cambio significativo en la tendencia del empleo, valdría la pena valorar si este programa podría mejorarse, o sea, tener más ambición. Por esta razón se considera el primer programa del cuál podrían tomarse los recursos para financiar el SS dado que, con excepción de la obra comunal indígena (según Ley 8733), podrían utilizarse para generar una estrategia de generación de empleo directo mucho más clara, sostenida en el tiempo y que no afectaría a las personas que ya reciben PRONAE, en tanto podrían ser beneficiarias de un SS. En otras palabras, no afecta a sus beneficiarios.

Por ejemplo, modalidad “empleate” (diseñado para para la empleabilidad) y “empleate para la Alianza para el Bilingüismo” son transferencias corrientes de capacitación, de únicamente tres

meses, cuyo propósito puede ser cubierto por otras instituciones. Las propuestas de “ideas productivas”, de tan solo 3 meses, no necesariamente podrían brindar un empleo sostenible para los beneficiarios, en tanto es muy poco tiempo para consolidar una idea productiva. Finalmente, el programa de “obra comunal” regular si bien es cierto puede traer beneficios para una comunidad, requiere materiales de la obra, haciendo mucho más difícil su implementación.

Como se puede observar, el dinero que se utiliza de las modalidades cumple el mismo fin que un SS, que últimamente es generar empleo, solo que con herramientas diferentes. La diferencia es que el SS lo genera de manera más directa con mucho menor necesidad de recursos, en tanto PRONAE debe financiar la totalidad del ingreso de la persona, mientras que un SS solo financia un porcentaje del ingreso, haciéndolo potencialmente más sostenible en el tiempo. En conclusión, exceptuando el monto destinado a obra comunal indígena, se puede contar con 12.479.366.250 CRC de este programa. De manera que para fijar este ingreso en una potencial aplicación de la herramienta, se deberá asignar un 1,79% del presupuesto del MTSS para los SS.

2.2. Recursos del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

El INA tiene como objetivo según el artículo 2 de su ley orgánica “*mejorar las condiciones para un trabajo de calidad (..) impulsar y contribuir con el desarrollo económico, la inclusión social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo*” (Ley 6868, 2021). En esencia los objetivos que persigue el INA son los mismos que se perseguirán con un SS. Ahora bien, un argumento en contra de utilizar este dinero podría ser que su fin es educar y no generar empleabilidad. Sin embargo, existe un problema financiero con el INA, que tiene altos porcentajes de subejecución histórica, como se puede ver a continuación:

Cuadro 27

Costa Rica: presupuesto, ejecución y subejecución del Instituto Nacional de Aprendizaje. 2016-2020.
(Cifras en colones corrientes)

Año	Presupuestado	Ejecutado	Monto Subejecutado	Porcentaje de ejecución
2016	124.410.628.155	96.051.578.680	28.359.049.475	77,21%
2017	136.453.408.881	100.615.687.530	35.837.721.351	73,74%
2018	138.329.627.627	106.667.815.217	31.661.812.410	77,11%
2019	152.174.686.201	113.395.886.206	38.778.799.995	74,52%
2020	166.573.485.278	119.866.736.069	46.706.749.209	71,96%
Promedio			36.268.826.488	

Fuente: Instituto Nacional de Aprendizaje (2022)

El INA tiene un sobrante de recursos que podrían ser utilizado para un potencial SS sin causar una interrupción en el servicio brindado, dado que en los últimos 4 años han podido funcionar sin ejecutar la totalidad de su presupuesto. En otras palabras, el INA tiene dinero que entra en su presupuestación pero que es incapaz de ejecutar, dando como resultado resultados tan sistemáticos. Para el año 2020, este monto representaría 46.706.749.209 CRC. Estos recursos pueden ser tomados del 1,5% de las planillas de salarios de todos los sectores económicos según lo establece el inciso a) del artículo 15¹⁷ de la Ley Orgánica del INA.

Cuadro 28

Costa Rica: Monto recaudado por planillas al sector privado por el Instituto Nacional de Aprendizaje, para financiar el Subsidio de Salario. 2016-2020.
(Cifras en Colones Corrientes y porcentajes)

Año	Monto recaudado	% de planilla ley 6868	Monto propuesto para SS	% de planilla para SS
2016	72.120.760.000,00	1,50%	28.359.049.475,00	0,59%
2017	76.656.280.000,00	1,50%	35.837.721.351,00	0,70%
2018	83.228.320.000,00	1,50%	31.661.812.410,00	0,57%
2019	88.898.490.000,00	1,50%	38.778.799.995,00	0,65%
2020	94.242.010.000,00	1,50%	46.706.749.209,00	0,74%
Promedio				0,65%
2020 ajustado	94.242.010.000,00	1,50%	40.956.972.842,44	0,65%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2019)

¹⁷ Sobre este cálculo se establece un supuesto por limitación de información y tiempo. El mismo artículo 15 establece que “*Los patronos del sector agropecuario pagarán un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de ese monto total de sus planillas, siempre y cuando ocupen un número superior a diez trabajadores en forma permanente*”. Sin embargo, no se cuenta con el desglose específico de cuánto se recauda por sector productivo, por lo que se asume que la transferencia que recibe el INA proviene completamente de los sectores productivos no agrícolas para facilidad de cálculo. En caso de implementar un SS, mayor investigación financiera deberá realizarse.

Es importante mencionar que los recursos tomados de los sectores productivos, son devueltos para que empleen a más personas. En otras palabras, el ingreso parafiscal que recibe el INA, se transformaría en una medida de política de gasto social productivo. Bajo este supuesto, y ajustando el año 2020 con uniformidad para una eventual reforma legislativa a la Ley Orgánica del INA, se puede contar con 40.956.972.842 CRC.

2.3. Recursos provenientes del IMAS.

Los recursos del PRONAE y del INA serían suficientes para poder financiar un SS bajo el modelo del WS/PS. Sin embargo, para poder financiar un SS por medio del modelo de Cargas Sociales aún se necesitan 7.300.386.926 CRC. Los objetivos del IMAS permiten que la herramienta de un SS pueda ser completamente justificable. El primer paso para determinar de dónde podrían salir los recursos, es estudiar los niveles de ejecución de la entidad, que durante los últimos cuatro años ha sido muy alta, como se puede observar.

Cuadro 29

Costa Rica: presupuesto, ejecución y subejecución del Instituto Mixto de Ayuda Social. 2016-2020.
(cifras en Colones corrientes)

Año	Presupuestado	Ejecutado	Subejecutado	Porcentaje de ejecución
2016	194.310.496.129	189.962.846.256	4.347.649.873	97,76%
2017	220.605.148.947	211.382.598.524	9.222.550.423	95,82%
2018	232.866.169.870	227.036.488.752	5.829.681.118	97,50%
2019	264.567.592.407	265.485.596.694	-918.004.287	100,35%
2020	323.891.067.102	318.185.482.436	5.705.584.666	98,24%
Promedio			4.837.492.359	97,93%

Fuente: Instituto Mixto de Ayuda Social (2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Para el año 2020, se podrían contar con 5.705.584.666 CRC que no afectarían las funciones regulares de la institución, sin embargo, para poder financiar los 1.594.802.261 CRC restantes, se decide utilizar el programa “emprendimiento productivo individual” (Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), 2021), en tanto es un monto en efectivo dado a las personas para que financien maquinaria, materia prima, capital de trabajo, etc. Dado que existen otras alternativas de financiamiento y dado que el SS es en sí misma una estrategia productiva, es plenamente factible utilizar estos recursos. Para el año 2020, utilizar estos recursos significa un 70,8% del

presupuesto para esta partida, por lo que se asume el 70,8% como un porcentaje fijo del cual se puede tomar los recursos a nivel del gasto como punto de partida.

Ahora bien, en cuanto a la fuente de financiamiento específica, se decide utilizar el 0.5% que se le cobra a los patronos de la empresa privada, según el inciso a) del artículo 14 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (Ley 4760, 2017).

Cuadro 30

Monto recaudado por planillas al sector privado por el Instituto Mixto de Ayuda Social, para financiar el Subsidio de Salario. 2016-2020.

(Cifras en Colones Corrientes y porcentajes)

Año	Monto propuesto para SS					
	Monto recaudado	% de planilla ley 6868	Monto por subejecución	70,8% del programa "Ideas productivas individuales"	total	% de planilla para SS
2016	27.025.153.000	0,50%	4.347.649.873	1.417.602.010	5.765.251.883	0,11%
2017	29.137.942.000	0,50%	9.222.550.423	1.169.521.658	10.392.072.081	0,18%
2018	30.773.045.000	0,50%	5.829.681.118	1.594.802.261	7.424.483.379	0,12%
2019	32.792.952.000	0,50%	-918.004.287	2.126.403.014	1.208.398.727	0,02%
2020	31.143.113.000	0,50%	5.705.584.666	1.594.802.261	7.300.386.927	0,12%
Promedio			4.837.492.359	1.580.626.241	6.418.118.599	0,11%

Fuente: Contraloría General de la República (2022)

Bajo este esquema, se propone entonces que para el año 2020 se utilicen 7.300.386.927 CRC para el financiamiento del SS utilizando los recursos provenientes de la Ley 4760 y que en una potencial legislación, se utilice de manera fija el 0,11% de la planilla de los patronos de la empresa privada. Notar además, que al igual que con la fuente de financiamiento utilizada para el INA, los recursos parafiscales que se recaudan de los empleadores privados, son recursos que le son devueltos a los sectores productivos para que empleen a más personas.

Este último punto es particularmente importante, porque representaría un apalancamiento productivo a 0% de tasa de interés. Ahora bien, un argumento que se encuentra potencialmente negativo, es que los sectores productivos podrían preferir prescindir de la carga parafiscal anteriormente mencionada, y según ellos utilizarla para contratar personas de manera directa. Sin embargo, se argumenta en esta investigación que ante una liberación de efectivo de parte de las

empresas, podrían preferir tomarlo como utilidad en el período o invertirlo en cualquier otro proceso dentro de su producción (ej. maquinaria, tecnología, etc.) y no necesariamente en la contratación de personal.

Adicionalmente, hay un efecto redistributivo entre las empresas de sectores menos favorecidos por la economía. Por ejemplo, en el caso del INA aunque se cobra un 1,5% sobre sus planillas, recuperan en conjunto las empresas un 0,65%; lo mismo sucede con el IMAS al cobrar un 0,5% y recuperar un 0,11%. Precisamente por esta razón es que se considera esencial mantener esta tributación parafiscal, en tanto será un incentivo a las empresas que quieran absorber personal.

3. Operatividad normativa

De Mi primer empleo se pueden rescatar algunas lecciones aprendidas, entre las cuales destaca que un SS sea normado por medio de una ley, en tanto le daría fuente de financiamiento estable, además de permanencia en el tiempo¹⁸. De la misma manera, la ley se podría derogar si existe acuerdo político y técnico de que la herramienta no haya sido efectiva posterior a una evaluación. Por practicidad, esta investigación llamará a la eventual ley: Ley de Subsidios de Salarios.

En primer lugar, se debe modificar la Ley Orgánica del INA (Ley 6868, 2021) para que en su artículo 15, inciso a) se le asigne al INA un 0,35% de la planilla de todos los patronos particulares, de manera que en la Ley de Subsidios de Salarios propuesta se denote que recibirá un 0,65% de las planillas anteriormente mencionadas. De la misma forma se deberá modificar la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (Ley 4760, 2017) para que en su inciso a) del artículo 14, se denote que el aporte patronal será de un 0,39%. En consecuencia, la Ley de Subsidios de Salarios aquí propuesta, dirá que tendrá 0,11% de dicho aporte. Podría

¹⁸ Un potencial argumento en contra que encuentra el investigador es que algunos creadores de política pública prefieran que sea una política que inicie el ejecutivo. Se argumenta en contra de una política del ejecutivo principalmente por la necesidad de financiamiento, en tanto necesitaría recursos frescos que como se vió anteriormente existen, pero están asignados por medio de legislación específica. En cuyo caso necesitaría modificación legislativa necesariamente.

existir una homologación entre los montos de la Ley 6868 y la Ley 4760, que podría pedirse que elabore el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, la Ley de Subsidios de Salarios propuesta deberá dejar especificado que al menos un 1,79% del presupuesto del MTSS deberá ser asignado, dado que no se puede derogar de forma Legislativa el decreto de PRONAE. El Ejecutivo podría tomar la decisión de brindar más recursos a ese programa o, frente a su desfinanciamiento de facto, modificar el decreto No. 29044 (2021), y que cubra exclusivamente PRONAE indígena, que tiene legislación propia. También se sugiere que en la Ley propuesta, se autorice por una única vez al MTSS para que pueda crear un número determinado de plazas, que será determinado por un estudio de capacidad de este Ministerio, y que posterior a este estudio la misma Ley le permita una excepción a cualquier norma de ejecución presupuestaria y asignarle contenido presupuestario.

Ya sea por la ley de la creación de los SS o por la normativa que emane del ejecutivo para normar la herramienta, se recomienda que sea el MTSS quien esté a cargo de la herramienta, dado que la Dirección Nacional de Empleo es quien ha tenido a cargo tanto PRONAE como Mi Primer Empleo, y ya tienen la capacidad instalada de manejo de una herramienta como la que se propone. Como se sugirió anteriormente, se debe de dotar de mayor personal a esta Dirección para que otorgue los SS, pueda darle seguimiento a los beneficiarios (tanto personas como empresas), pueda generar estudios prospectivos sobre la inserción laboral, pero sobretodo, para que puedan evaluar la efectividad del proyecto en el tiempo.

Lo anterior es importante, porque la ley debe tener un criterio de asignación precisa, para determinar que los y las beneficiarias sean elegidas de la manera más transparente posible. Se dividen los beneficiarios en dos

- Personas trabajadoras: Como se habló anteriormente, la ley debe dejar claro que deben tener prioridad las personas con secundaria incompleta o menos. Dentro de esta asignación, se considera esencial que se priorice a mujeres, a personas jóvenes y en

general a personas que acorde a los estudios de desempleo en el momento de llevarse a cabo la aplicación de esta herramienta, tengan mayor necesidad de insertarse en el mercado laboral. Si existiese sobrante de recursos, la ley debe dejar claro que puede ampliarse la posibilidad de contratar personas fuera de los márgenes preferentes.

Dado que ninguno de estos recursos proviene de FODESAF, se pueden utilizar en personas que estén por encima de la pobreza, de manera que no habría imposibilidad de asignar a un gran espectro de personas que puedan ser beneficiarias del programa.

- Empleadores: La ley debe dejar claro que la prioridad la tienen las Micro, Pequeñas y Medianas empresas. Si existiera un sobrante de recursos, se podría de manera transparente y equitativa dar el incentivo a empresas en el Régimen Definitivo, dando prioridad a empresas más nuevas. Si en dado caso existiera recursos sobrantes, la ley permitirá a la Dirección a cargo poder otorgar el incentivo a régimen de Zona Franca, posterior a un tiempo prudente. (ej. posterior al 1 cuatrimestre o trimestre).

Ahora bien, los sectores productivos fueron claros en solicitar que el SS tenga un período de tiempo limitado en el otorgamiento. Las empresas entonces no deberían tener un incentivo por más de cierto tiempo, que a sugerencia de las cámaras se considera que este período debe ser de 5 años, dando mucho más flexibilidad a empresas con menor tiempo de existencia. No obstante, se sugiere que la ley faculte al Ejecutivo a fijar este tiempo (por medio de reglamentación), posterior al estudio correspondiente, en tanto las condiciones macroeconómicas pueden cambiar, por lo que el ejecutivo debería tener esa facultad y adaptarse en el tiempo.

En la misma línea, los mismos asesores de las cámaras recomiendan que los subsidios tengan diferentes incentivos dentro de los SS. En otras palabras, que a ciertas empresas se les de el SS completo, que si es por medio del modelo WS/PS sería el 12,9% y en el caso de cargas sociales sería un 26,5%. Sin embargo, con el pasar del tiempo o dependiendo del tipo de empresa, este porcentaje sea otorgado en bandas. La banda A, por ejemplo, sea el subsidio completo, una

banda B, sea un porcentaje menor, y seguir esta lógica hacia abajo. Se sugiere que la ley faculte al Ejecutivo para poder fijar estas bandas también y tener capacidad de maniobra operacional.

Capítulo 6. Conclusiones

A lo largo de esta investigación se ha expuesto la necesidad de implementar una herramienta de política de gasto social, no solo enfocado en atender la pobreza, sino que atienda otros problemas conexos como lo son el desempleo. En un contexto donde la pobreza y el desempleo han aumentado, pero donde el gasto social no ha innovado para atender las nuevas condiciones del contexto, nuevas herramientas son necesarias para atender la problemática.

Se ha expuesto que desde el punto de vista teórico, los subsidios de salario son una herramienta que ha sido efectiva para mitigar el impacto de la pandemia, y que ha sido usada por más de 40 años en países de la OCDE. Finlandia y Canadá, como se vio anteriormente, evidencian que los SS son herramientas eficientes. En tanto atiende dos problemas y dos diferentes beneficiarios. Por un lado, los beneficiarios son tanto personas con limitación de ingreso (o para encontrar empleo), pero también las empresas que tienen limitaciones en la absorción de mayor personal.

En esta investigación se muestra que el modelo WS/PS permite poder generar una estimación financiera adecuada para poder establecer un porcentaje de SS que tiene una relación estrecha con las condiciones macroeconómicas de un país en un momento específico. Si bien es cierto se puso la mirada en el año 2020, donde se demostró que el SS debía ser 12,9% promedio, también fue posible evidenciar que en el año 2019, el SS pudo haberse fijado en un 9,19%.

Ahora bien, el modelo WS/PS permite establecer un porcentaje no arbitrario, sin embargo, se puede generar un SS basado en otros factores. Por ejemplo, a los sectores productivos les pareció atractiva la idea de un SS basado en el pago de las cargas sociales, al reducir la carga financiera de contratar una persona trabajadora adicional. Demostrando que lo importante no es la forma en la que se fije un SS, sino más bien, que tenga criterios claros de la forma en la que se fija. En otras palabras, un propósito claro, ya sea basado en condiciones macroeconómicas o bien, en peticiones directas de los potenciales empleadores.

Precisamente por lo anterior es que fue tan importante la consulta a los sectores productivos. En tanto ellos lograron ampliar el alcance de los SS. En primer lugar, fue gracias a estos diálogos que se pudo establecer que la atención del empleo es una prioridad para los sectores productivos también y que ellos coinciden que una herramienta de gasto social hacia sectores productivos es una medida de expansión productiva y reactivación económica. También fueron los sectores productivos los que advirtieron que los SS debían ser otorgados en un período de tiempo limitado y condiciones claras.

Fundamentalmente, se destaca como un aporte importantísimo, el hecho de que los sectores productivos promovieron un proceso deductivo importante de esta investigación. Podría por un lado atender el desempleo como producto principal, pero también podría disminuir el empleo informal, al crear incentivos para la formalización de trabajadores existentes. Esto es bueno por cuatro razones. Aumenta el ingreso de gran parte de la población, genera sostenibilidad para el seguro social y permite seguridad laboral tanto a empleadores como a empleados. Pero también, genera un ciclo positivo de personas con ingresos que pueden consumir mucho más que con una TC, por poner un ejemplo.

También se logró identificar de manera puntual que se podrían utilizar los recursos de PRONAE, de la subejecución del INA, así como de programas específicos del IMAS, para poder financiar el monto de 29.475.006.991 (basado en WS/PS) o los 60.736.726.019 CRC (basado en cargas sociales) para SS. Esta estimación fue posible gracias a análisis de partidas que no estaban siendo utilizadas, o bien con programas que podrían ser mejor utilizados con un SS. Al mismo tiempo, utilizando fuentes de ingreso parafiscal (como el caso del INA y el IMAS) o fiscal regular (como en el caso del PRONAE) ya existentes, sin provocar un aumento en la carga fiscal sostenida por el sector privado. Generando además una compensación a los sectores productivos, al darles incentivos para ser más productivos y contratar personas, o bien formalizar a trabajadores.

Se demostró además que los SS deben ser implementados por medio de una ley, en tanto le daría sostenibilidad en el tiempo, pero además es la única herramienta para dotar de recursos

económicos (ya asignados por otras leyes). Además, se evidenció que debe ser un incentivo a las empresas, en tanto son ellas las que terminan generando empleo, pero también el Estado no entraría en relación laboral con los potenciales beneficiarios del empleo generado.

De esta manera se considera que se cumplen con los objetivos trazados en esta investigación al estudiar los SS como herramienta alternativa de gasto social, pero también demostrar de manera práctica cómo se comportaría un SS para la realidad costarricense.

Se debe notar eso sí, que existen algunas limitaciones importantes de esta investigación que deben atenderse si se desea mejorar la implementación de esta herramienta. Por un lado, se espera circular esta investigación a los sectores productivos, en tanto si bien se mostraron optimistas con la herramienta, sí fueron explícitos en decir que desearían estudiar los datos con mayor detenimiento. Ellos deben examinar la evidencia y correr los datos en sus estimaciones, y calcular si el SS termina siendo atractivo. En tanto que se reconoce que el empleo no solo está relacionado con el gasto que implica un trabajador adicional, sino las condiciones generales de su modelo productivo micro, como el agregado macroeconómico. Por otro lado, deben también examinarse los supuestos financieros de los recursos a utilizar, a un nivel específico de las jefaturas presupuestarias correspondientes, para tener claridad de los montos específicos con los cuales se puede contar finalmente.

Como conclusión general, se puede observar que si se precisan los supuestos, si se consultan a los sectores productivos, y si se genera una discusión con apertura en las herramientas de política social, se puede evidenciar que los SS podrían atender la pobreza, al generar ingresos; se podría atender el problema del desempleo, al poder emplear más personas; se podría atender el problema de la producción, al potencialmente incrementar las capacidades productivas; pero también atender el problema de la formalización laboral. Todo utilizando los mismos recursos ya existentes en el sector público, solo que de una forma más racional.

Bibliografía

- Abarca, A., Robalino, J., Hall, L., & Pérez, E. (2018). Ciclicidad de las transferencias sociales en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 36(2), 9-21.
<https://doi.org/10.15517/rce.v36i2.35710>
- Achiron, M., Love, P., & Thompson, L. (2009). Fighting Poverty at work. *OECD Observer*, 274, 7-8.
- Aho, S., Konle-seidl, R., Nørup, I., Rhein, T., & Rothe, T. (2019). *Magnitude, structure and dynamics of chronic unemployment in Denmark, Finland and Germany*. Institute for Employment Research.
- Alfaro, A., Campos, S., & Lankester, V. (2018). *Determinantes y dinámica de la demanda laboral costarricense (2005-2017)*. Banco Central de Costa Rica.
- Bacon, S. P., Munro, A., Timusk, P., & Jafri, H. (2021). *A closer look at the Canada Emergency Wage Subsidy: A rural lens. March 15 to October 21, 2020* (N.º 45-28-0001 StatCan).
- Banco Central de Costa Rica. (2021). Producto Interno Bruto por Actividad Económica. A precios básicos y de mercado. En *Indicadores económicos*.
<https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/fmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=5792>
- Bermúdez, J. L. (2020). *Informe Anual de Labores 2019-2020 Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social e Instituto Mixto de Ayuda Social. Informe del Ministro y del Presidente Ejecutivo*. Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Caja Costarricense del Seguro Social. (2022). *Calculadora patronal*.
<https://www.ccss.sa.cr/calculadora>
- Carlin, W., & Soskice, D. (2015). *Institutions, Instability, and the Financial System*. Oxford University Press.
- Ceccini, S., & Madariaga, A. (2015). Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. En *The effects of brief mindfulness intervention on acute pain experience: An examination of individual difference* (Vol. 1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Constitución Política de Costa Rica. (2020). *Versión 23 de 23 del 22/06/2020*.
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Mixto de Ayuda Social ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad Covid-19*. Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2022). *Transparencia. Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)*. <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150200:2:0::NO>

- Decreto 29044. (2021). *Crea Programa Nacional de Empleo y su Reglamento Respectivo. Versión 8 de 8 del 24/05/2021*. Poder Ejecutivo.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Decreto 38954. (2021). *Implementación y articulación de la estrategia puente al desarrollo. Versión 4 de 4 del 03/09/2021*. Poder Ejecutivo.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79575&nValor3=0&strTipM=TC
- Decreto 39213. (2016). *Crea Programa mi Primer Empleo y declara de interés público y nacional el programa mi Primer Empleo. Versión 2 de 2 del 15/07/2016*. Poder Ejecutivo.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Decreto 41158. (2019). *Declaratoria de interés público de la alianza para el bilingüismo (ABI). Versión 1 de 1 del 19/07/2019*. Poder Ejecutivo.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89499&nValor3=117519&strTipM=TC
- Decreto 41776. (2019). *Creación del Sistema Nacional de Empleo. Versión 1 de 1 del 10/06/2019*. Poder Ejecutivo.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89001&nValor3=116631&strTipM=TC
- Government of Canada. (2021). *Claims to date—Canada emergency wage subsidy (CEWS)*.
<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/subsidy/emergency-wage-subsidy/cews-statistics.html>
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2016). The Short-Term impact of unconditional cash transfers to the poor: Experimental evidence from Kenya. *Quarterly Journal of Economics and Advance Access*, 131(4). <https://doi.org/10.1093/qje/qjw025>
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2018). The Long-Term Impact of Unconditional Cash Transfers: Experimental Evidence from Kenya. En *Unpublished work*.
- Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2010). *The Employment Effects of Low-Wage Subsidies The Employment Effects of Low-Wage Subsidies* (Número IZA DP No. 4931). Institute for the Study of Labor.
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2016). *Documentos de Respaldo de la Aprobación del Presupuesto Ordinario. 2016* (pp. 1-239). Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2017). *Documentos de Respaldo de la Aprobación del Presupuesto Ordinario. 2017*. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2018). *Documentos de Respaldo de la Aprobación del Presupuesto Ordinario. 2018*. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2019). *Documentos de Respaldo de la Aprobación del Presupuesto Ordinario. 2019*. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2020). *Documentos de Respaldo de la Aprobación del Presupuesto Ordinario. 2020*. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (2021). *Emprendimiento Productivo Individual*. <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/emprendimiento-productivo-individual-0>
- Instituto Nacional de Aprendizaje. (2022). *Transparencia. Presupuestos*. <https://www.ina.ac.cr/transparencia/SitePages/Presupuesto.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020a). *Encuesta continua de empleo (ECE). I Trimestre 2020. Comparación interanual. Población ocupada según características del empleo*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020b). *Encuesta Nacional de Hogares 2020. Nivel de pobreza por LP según características de los hogares y las personas, julio 2019 y julio 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021a). *Encuesta continua de empleo (ECE). I Trimestre 2021. Comparación interanual. Población ocupada según características del empleo*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021b). *Encuesta Nacional de Hogares 2021. Resultados generales de la publicación*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- International Labour Organization (ILO). (2020). *Temporary Wage Subsidies* (Número May). International Labour Organization. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_745666.pdf
- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Canada and the IMF*. <https://www.imf.org/en/Countries/CAN>
- Kangasharju, A., & Venetoklis, T. (2003). Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms? *Economica*, 293. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.2006.00525.x>
- Ley 4760. (2017). *Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Versión 5 de 5 del 16/11/2017*. Poder Ejecutivo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Ley 5662. (2021). *Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Versión 22 de 22 del 15/12/2021*. Poder Legislativo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687
- Ley 6868. (2021). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Versión 8 de 8 del 18/01/2021*. Poder Ejecutivo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Ley 9832. (2021). *Reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional. Versión 3 de 3 del 19/05/2021*. Poder Legislativo.

- http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=TC
- Lindahl, E. (1994). Some controversial questions in the theory of taxation. En R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the theory of Public Finance* (pp. 213-232). St.Martin's Press.
- Mata, C., & Trejos, J. D. (2018). Equidad e integración social. Panorama de la inversión social pública 2017 en un contexto de crisis fiscal. En *INFORME ESTADO LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2018* (pp. 1-68). Consejo Nacional de Rectores.
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Informe de Presupuesto Ordinario y POI 2020*. Ministerio de Hacienda.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwit9dSFp931AhVcRjABHS_AChcQFnoECAYQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.hacienda.go.cr%2Fdocs%2F5f15ea109390c_DE-415-2019%2520INA%2520Analisis%2520Presupuesto%2520Ordinario%2520y%2520POI%25202020.pdf&usg=AOvVaw0xHE_u0HPEDCe114JNfbY6
- Ministerio de Hacienda. (2021). *Déficit cierra en 8,34% del PIB Menor a la Cifra Proyectada del 9,2%. Año 2021*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2019). *Lista de ocupaciones clasificada por el personal técnico del Departamento. Año 2019*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
http://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/Lista_Salarios_2019.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2020a). *Informe de personas beneficiarias de los Programas administrados por la Dirección Nacional de Empleo, MTSS*.
https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/presupuestos/subsidios_empleo/Beneficiarios_de_programas.html
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2020b). *Informe Mensual de Seguimiento a la Ejecución del Bono Proteger. Séptimo informe* (pp. 1-23). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2020c). *Lista de ocupaciones clasificada por el personal técnico del Departamento. Año 2020*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
https://www.mtss.go.cr/temas-laborales/salarios/Documentos-Salarios/lista_salarios_2020.pdf
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2021). *Listado de empresas para aplicar suspensiones temporales de contrato o la reducción temporal de la jornada laboral*.
http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/lista_empresas.html
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). *Hours worked (indicator)*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
<https://doi.org/10.1787/47be1c78-en>
- Page, L., & Pande, R. (2018). Ending Global Poverty: Why Money Isn't Enough. *The Journal of*

- Economic Perspectives*, 32(4), 173-200.
- Paul, M., Darity, W., Hamilton, D., & Zaw, K. (2018). A path to ending poverty by way of ending unemployment: A federal job guarantee. *Rsf*, 4(3), 44-63.
<https://doi.org/10.7758/rsf.2018.4.3.03>
- Robson, C., & McCartan, K. (2016). *Real World Research* (4.^a ed.). John Wiley & Sons Ltd.
- Román, I. (2010). *Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: La experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica*. CEPAL.
<http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=020273>
- Senate and House of Commons of Canada. (2020). *A Second Act Respecting certain measures in response to COVID-19* (pp. 2019-2020). Legislativo.
- Shapiro, C., & Stiglitz, J. (1984). Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *The American Economic Review*, 74(3), 433-444.
- Social Security Administration of the United States of America. (2022). *Social Security History*.
<https://www.ssa.gov/history/ottob.html>
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector* (Third). W.W Norton And Company. Inc.
- The CORE team. (2019). *Economy, Society, and Public Policy*. Core-Economics Project.
<https://www.core-econ.org/project/core-espp/>

Anexos

Ecuaciones

$$(1) V_E^N \geq V_E^S$$

$$(2) q(V_E^S - V_u) \geq e$$

$$(3) w \geq e + wd + (e/q)(b/u + r) \equiv \hat{w} = NSC$$

$$(4) \lambda = \lambda(\mu) + \hat{w}$$

$$(5) \frac{w}{p} = \hat{w}$$

$$(6) \hat{w} = \lambda(1-\mu)$$

$$(7) t = CM_2 - CM_1$$

$$(8) \frac{1}{n-1} = \mu$$

$$(9) \frac{\hat{w}}{(1-\mu)} = \lambda$$

$$(10) TPE + MRD = TPM$$

$$(11) TPM/TPE = FAP$$

$$(12) \lambda * FAP = \lambda_2$$

$$(13) w / \hat{w}_2 = P_2$$

$$(14) w / \lambda_2 = CM_2$$

Donde:

w= salario del trabajador

e= nivel de esfuerzo por el trabajo

wd = beneficio de desempleo

r = la utilidad del trabajador por estar empleado.

b= probabilidad de que un factor exógeno haga que se despida al trabajador

q = probabilidad de que sea descubierto eludiendo y lo despidan

a= la tasa de adquisición de trabajo nuevo

Vu = Utilidad de un trabajador desempleado

V_E^S = Utilidad de por vida de un empleado que elude

V_E^N = Utilidad de por vida de un empleado que si se esfuerza

bL = el flujo hacia el desempleo

L = el empleo agregado

$Q = f(L)$ = Producción agregada y asume que hay equilibrio de mercado y que la fuerza de trabajo es asignada de forma eficiente.

\hat{w} = salario crítico o proporción del salario del trabajador por cada unidad de producto vendido

λ = productividad monetaria del trabajador

μ = ganancia o proporción de la ganancia obtenida por la empresa por cada unidad de producto vendido.

p = precio del producto vendido

t = subsidio de salario

CMS = costo marginal monetario = proporción del precio que corresponde al salario de los trabajadores.

MG = margen de ganancia = proporción del precio del producto que corresponde a la ganancia de la empresa.

n = elasticidad de la demanda

TPE = Número de personas empleadas actualmente en cada rama de actividad

MRD = Número de personas que se desean emplear = 25% de las personas desempleadas con secundaria incompleta o menos

TPM = Número de personas que se emplearían en las ramas de actividad

TPM = Total de personas empleadas por rama de actividad meta

Guía de entrevistas

Las entrevistas que se realizaron fueron semiestructuradas, donde se buscaba entender 3 variables:

1. ¿Qué medidas de gasto social hubiesen preferido que aplicara el Ejecutivo, desde el punto de vista del sector productivo que usted representa?
2. ¿Cómo resolvería el desempleo idealmente, si ustedes como sector productivo, tuviesen capacidad política y presupuesto pleno para poder implementar políticas públicas?
3. A partir de la segunda pregunta, se les presenta el modelo de Subsidios de Salario (SS) presentados en el capítulo 3 y a partir de ello se les preguntó ¿Qué les parece la herramienta de SS? ¿qué mejoras le harían a la herramienta? ¿la aplicarían en CR?

Dada la naturaleza adaptativa de la herramienta, si se encontraba un tema de interés, el investigador profundiza sobre este tema.