

PROYECTO DE LEY
CREACIÓN DE LA AGENCIA PROMOTORA DE EMPLEO
Y TRABAJO DECENTE DE COSTA RICA

Expediente N.° 19.813

La promoción del empleo y el trabajo decente deben constituirse en acciones fundamentales de los gobernantes, la misma Carta Fundamental en lo relativo al derecho al trabajo, impone al Estado la obligación de ser garante y promotor de un empleo y trabajo decente que permita la autosuficiencia de todos los habitantes de la República.

Según el INEC/CR, el porcentaje de personas ocupadas con empleo informal fue 45,2% para el cuarto trimestre de 2014, la población ocupada en un empleo informal fue cerca de 931 mil personas, y aunque en términos absolutos, los hombres (547 mil) superan a las mujeres (384 mil), dentro de cada sexo, son las mujeres las que tienen el porcentaje más alto de empleo informal, 49,1% frente al 42,9% en los hombres.

El porcentaje de ocupados con empleo informal fue 45,7%, respecto al año 2015 con el año anterior 2014, el porcentaje de informalidad aumentó 2,9 pp. La población ocupada en un empleo informal fue cerca de 942 mil personas, de las cuales 553 mil eran hombres y 389 mil mujeres.

Referente al desempleo, conforme a los datos del INEC/CR, en el cuarto trimestre del 2014, alrededor de 220 mil personas se encontraban desempleadas, además la población desempleada respecto al último trimestre del año 2013 aumentó en 31 mil personas, principalmente por el incremento del desempleo en las mujeres (21 mil personas).

Para el 2015 el INEC anota que: *“Para el período en análisis, la tasa de desempleo fue de 9,2%, siendo esta tasa 7,7% para los hombres y 11,7% para las mujeres. Por zona de residencia, la tasa de desempleo en la zona urbana fue 9,2% y en la zona rural 9,3%, en ambos casos la tasa de desempleo se mantuvo de forma interanual.”*

Relativo a la tasa de ocupación, siguiendo la información del INEC/CR, la población ocupada fue de 2,05 millones durante el IV trimestre de 2013, esto significa un incremento de 76 mil personas más al compararlo con el mismo período del año 2012.

La tasa de ocupación nacional fue de 57,6% con respecto a la población en edad de trabajar, un incremento de 1,5 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del 2012. La zona urbana reflejó una tasa de ocupación de 59,3%, 1,8 puntos porcentuales de crecimiento interanual, mientras que en la zona rural se mantiene en 54,8%.

Los datos del INEC en la Encuesta Continua de Empleo para 2015, indica que: *“Al comparar el tercer trimestre de este año con el mismo trimestre de 2014, en la zona urbana la participación disminuyó 1,9 pp (62,7%), mientras que en la zona rural no mostró cambios (56,4%).”*

Estas estadísticas nos revelan las formas de discriminación que mas afectan, sean discriminación por razones de ocupación, por género, por zona geográfica, por grupo de edad, por preparación académica o ausencia de la misma.

Con esa realidad del panorama nacional, el presente proyecto de ley pretende dotar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de una Agencia Promotora del Empleo y Trabajo Decente, que unifique los esfuerzos aislados y fragmentados en la política de empleo y trabajo.

Políticas de ocupación: utilizando como parámetro la ECE (Encuesta Continua de Empleo-INEC/CR), relativo al empleo informal en Costa Rica al IV trimestre del 2013, se indica que: *“La 15a y 17a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1993 y 2003 respectivamente, plantearon resoluciones y directrices específicas sobre el sector informal y el empleo informal, conceptos que están relacionados y que se complementan entre sí, pero que aluden a dos dimensiones diferentes de la informalidad, útiles tanto para fines descriptivos como analíticos. El sector informal se definió en términos de las características de la unidad de producción (punto de vista de empresa), que depende de la organización jurídica, la propiedad y el tipo de contabilidad que llevan las empresas (OIT, 2013a:19). En el empleo informal (enfoque del puesto de trabajo o del empleo), se consideran varios elementos sujetos a la situación laboral de la persona”,* en donde se aprecian los siguientes resultados que la población ocupada con empleo informal tiene un bajo nivel educativo; para el cuarto trimestre del 2013, el 74% de los ocupados con empleo informal tenían entre primaria incompleta o menos y secundaria incompleta, situación que se replica tanto para los hombres como para las mujeres.

Además sobre la población ocupada, la Encuesta continua de empleo del Instituto Nacional de Estadística y Censos para el III trimestre de 2015, manifiesta que: *“La población ocupada nacional fue 2,06 millones de personas, la cual se conformó por 1,28 millones de hombres y 779 mil mujeres. La tasa de ocupación nacional fue 55,4%, mientras que para los hombres la tasa fue 68,6% y para las mujeres 42,1%. En ninguno de los casos hubo un cambio interanual significativo en la tasa de ocupación (III trimestre del 2014 a III trimestre del 2015).”*

Por ende, la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo decente, será la instancia de coordinación interinstitucional para enfrentar adecuadamente el desempleo y empleo informal, son los procesos permanentes de educación, inserción al sistema educativo, el combate a la deserción educativa, una educación diversificada que promueva el fomento de capacidades diferentes que sustenten la equidad y la movilidad social.

Políticas de empleo decente: la OIT por medio del Programa de trabajo decente ha establecido como objetivos estratégicos la promoción del empleo, la protección social, el diálogo social y tripartidismo, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de género y la no discriminación, en ese sentido el estudio de rito del INEC/CR anota que: *“Para el cuarto trimestre del 2013 el empleo informal fue 44%, y el empleo formal 56%. Ambos grupos de trabajadores se concentran en la zona urbana, no obstante se denota una mayor proporción de empleo informal, en comparación con el formal, en la zona rural (54% de empleo informal frente al 46% de empleo formal en la zona rural). En cuanto al sexo, hay un mayor porcentaje de mujeres en empleo informal que en empleo formal (45% mujeres con empleo informal y 36% con empleo formal)”*.

Ahora bien, según la Encuesta continua de empleo del INEC para el III trimestre del 2015, se arroja la siguiente información: *Según la posición en el empleo, 569 mil dependientes (personas que trabajaban para un patrón, empresa o institución) ocupaban un empleo informal, lo que significó 34,9% del total de dependientes y aumentando 3,1 pp. Por su parte, 373 mil ocupados independientes tenían un empleo informal, significando 86,1% de informalidad con respecto al total de este grupo, siendo 3,6 pp mayor comparando al mismo trimestre del año anterior.*

Por lo tanto, la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente coordinará las acciones y políticas públicas en un mercado de oferta y demanda, donde se incentive una mejora en los contenidos curriculares que faciliten una educación enfocada a profesiones y técnicos en áreas principalmente informáticas, de salud, industrias; con especial estímulo y fortalecimiento del acceso en las áreas rurales y a la población femenina. Además se deben promover mecanismos y/o programas de seguimiento de los egresados para establecer criterios relativos al empleo, subempleo y desempleo, de un sistema de acreditación de carreras y universidades.

Relativo al subempleo la Encuesta continua de empleo (INEC-2015) señala que:

“En este tercer trimestre del 2015, el porcentaje de personas ocupadas afectadas por subempleo se estimó en 11,7%, de forma interanual, lo que representó una disminución de 1,6 pp. El subempleo de los hombres fue 9,2% y para las mujeres el subempleo fue 15,9%.”

Políticas de productividad: según el informe de marras, se aprecia relativo a la población ocupada con empleo informal por sector de actividad según posición de empleo que *“La estructura del empleo informal muestra semejanzas con la composición general de la ocupación, donde se refleja que el empleo informal abarca a personas en ocupaciones de diferentes niveles de calificación. Así, la mayoría de los trabajadores con empleo informal trabajan en ocupaciones de calificación media (56% para el cuarto trimestre 2013), que agrupan principalmente ocupaciones relacionadas con las ventas en locales y la prestación de servicios directos a las personas, y la producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas, es decir, son personas trabajadoras que tienen algún tipo de especialización; de ellas la mayor parte indicó ser independiente”*.

Por eso, la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente, deberá coordinar los esfuerzos interinstitucionales diferenciar por sector productivo, y que se dicten las políticas públicas para cada uno, vgr: para el sector primario, dictar políticas que promuevan acciones y programas tendientes a la reconversión agrícola e introducción de agroindustria, con la adopción de modelos de asociativismo, e introducción de uso de tecnologías. Para el sector secundario, uno de los pilares fundamentales deben ser dotar a las industrias y manufactureras de condiciones de estabilidad económica, la promoción de la competitividad, simplificar los trámites burocráticos, fomentar las alianzas estratégicas y crear nuevas líneas de financiamiento.

A mayor profundización, la Encuesta continua de empleo del INEC para el III trimestre 2015, relativo a la industria manufacturera indica que: *“La mayoría de las actividades económicas se mantuvieron sin variaciones interanuales significativas, únicamente las actividades relacionadas con la industria manufacturera mostraron un aumento, pasando de 195 mil ocupados a 241 mil ocupados. Este aumento entre el tercer trimestre del 2014 y 2015 en las actividades relacionadas a la industria manufacturera se ven principalmente reflejado en la zona urbana y en la población masculina.”* No obstante anota también que: *“Según calificación del grupo ocupacional, entre el tercer trimestre de 2014 y de 2015 aumentaron 34 mil personas en ocupaciones de nivel agropecuario, artesanal, construcción, mecánica y manufacturas calificadas. Sin embargo, el grupo de ocupaciones de nivel técnico, profesional medio y apoyo administrativo disminuyeron en 54 mil personas”*.

En el sector terciario, este mismo orden de ideas, con fundamento en los Indicadores del Mercado Laboral Costarricense, Cuarto Trimestre 2013, INEC/CR, se desprende que: *“A nivel nacional, en el cuarto trimestre del 2013 fue el sector de actividades de comercio y servicios el que logró generar más ocupados (82 mil personas), principalmente en las actividades de comercio y el conjunto de otras actividades como intermediación financiera, hoteles y restaurantes, enseñanza y salud, entre otras”*, relativo al sector servicios, comercio y turismo, se deben promover tarifas de servicios públicos sobre parámetros de calidad que no trasladen costes indirectos a las cánones que encarecen la electricidad, el agua

potable, el manejo de residuos, con una visión de desarrollo sustentable, con esto se incentivará el crecimiento sostenido del sector y por ende, un aumento en la ocupación en el mismo.

Políticas de remuneración y jornada: en la misma línea de análisis sustentada en la Encuesta continua de empleo, en tratándose del indicador de tareas, el estudio en referencia expone que: *“Los trabajadores con empleo formal tienen, por lo general, una jornada laboral de tiempo completo, el 59% indicó trabajar de 40 a 48 horas y el 32% más de 40 horas. En el empleo informal esta dinámica es diferente, pues la mayoría de los trabajadores laboran en una jornada parcial, menor de las 39 horas semanales (53%). Convencionalmente, los trabajadores formales deben cumplir con un horario o trabajo completo, o aún mayor, en contraste los informales, por el tipo de trabajo que desempeñan, tienden a trabajar en jornadas parciales. En cuanto al ingreso, en el cuarto trimestre del 2013, más de la mitad de los trabajadores con empleo informal ganaron menos de dos salarios mínimos (81%), donde 49% obtuvo menos de un salario mínimo y 32% de uno a menos de dos salarios mínimos. Asimismo, están los ayudantes no remunerados que trabajan sin recibir ingreso, remuneración o compensación de algún tipo (6% de los ocupados con empleo informal). En el empleo formal, 50% ganó de uno a menos de dos salarios mínimos y 40% de dos salarios mínimos o más, aunque un 10% recibió menos de un salario mínimo”.*

En virtud de lo anterior, la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente, dictará los lineamientos para las políticas de remuneración y jornada, donde se deben garantizar el pago efectivo de los salarios mínimos, fomentar la cultura del ahorro para evitar un sobreendeudamiento, el régimen de la seguridad social universalizado y con cobertura amplia, y acciones que fomente la ocupación en jornadas laborales completas.

Políticas para combatir toda forma de discriminación en el empleo y el trabajo: Sin duda alguna un hito fundamental es la promulgación del Código de Trabajo en la década de los 40's, la Ley de Protección al Trabajador en los 90's y el Código Procesal Laboral, que resultan los pilares jurídicos fundamentales, pero debe aclararse que la legislación por más acabada y exhaustiva que sea no es la última ratio, requiere de un andamiaje jurisdicción fuerte y sólido que permita el acceso, la defensa o tutela de los derechos y la efectiva ejecutoriedad de los fallos.

Por eso, los aportes doctrinarios y jurisprudenciales en materia del derecho al trabajo también nutren la esfera y ámbito de un Estado social democrático de derecho, por eso se abordarán los principios del derecho, en palabras del tratadista Américo Plá en su obra Los Principios del Derecho del Trabajo, son: “fuente productora del saber jurídico, que inspiran, informan, gestan el contenido del derecho positivo, están en cierto modo, condicionados por éste”. (Plá, A. 1990).

De la jurisprudencia constitucional se pueden identificar varios principios en la materia que nos ocupa, dentro de los que se pueden extraer el **principio pro operario**, que exige una interpretación a favor del trabajador véase S.C.VV 1791-91, 3834-92, 927-94, 2622-95, 99-96; otro principio es la primacía de la realidad que tutela las relaciones laborales, privando la realidad sobre el acuerdo abstracto de voluntades (S.C.V. 1085-95).

Se adiciona el **principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales**, sobre salarios y pluses, jornadas, vacaciones, con sentencias como S.C.VV. 5969-93, 0280-94, 975-96, 3624-96.

Además el **principio de igualdad laboral y salarial**, contenido en el numeral 57 de la Constitución Política, que preceptúa igual remuneración en puestos, jornadas y condiciones de eficacia iguales, ver S.C.VV 1474-91, 3890-92.

Se reconoce también el **principio protector del derecho laboral**, aparejado a la justicia social, del numeral 74 constitucional, en resoluciones tales como S.C.VV. 2170-93, 5969-93, 0782-95, 99-96.

En materia de los derechos laborales colectivos, se consagran el **principio de protección de la libertad sindical**, S.C.VV. 5003-93, 3421-94, 2810-96; el **principio de negociación colectiva**, reconocido en el numeral 62 de la Carta Fundamental así como en la sentencia 1355-96; y, los principios y valores asumidos constitucionalmente como la solidaridad, la igualdad real y efectiva, y la participación en la vida económica del país (S.C.VV 3370-90, 2635-91, 2170-93, 0782-95, 3101-96).

Esos principios anteriormente enunciados deberán ser los puntos de partida para que la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente emita las directrices y políticas públicas que generen un efectivo combate a toda forma de discriminación laboral.

Por los motivos y razones expuestos, se somete a conocimiento y aprobación de las señoras diputadas y los señores diputados, el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**CREACIÓN DE LA AGENCIA PROMOTORA DE EMPLEO
Y TRABAJO DECENTE DE COSTA RICA**

ARTÍCULO 1.- Créase la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente, que se regirá como sigue:

**“AGENCIA PROMOTORA DE EMPLEO Y TRABAJO
DECENTE DE COSTA RICA**

Artículo 1.- Créase la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica, cuyo acrónimo será Aprotrab, como entidad pública de carácter no estatal.

Artículo 2.- Objetivos y funciones

Serán objetivos y funciones de la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica los siguientes:

- a) Diseñar y coordinar programas relativos a las políticas de ocupación, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades privadas, relaciones con las bolsas de empleo y trabajo.
- b) Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para administrar los regímenes especiales de ocupación, empleo decente, productividad, remuneración y jornada y combate a toda forma de discriminación laboral.
- c) Administrar un sistema de ventanilla única de bolsa de empleo y trabajo decente, que centralice y agilice los trámites de reclutamiento, selección, oferta y demanda de empleo y trabajo decente; este sistema deberá garantizar la existencia de al menos una oficina ubicada en las zonas geográficas estratégicas donde se halle un número significativo de empresas que hagan económicamente factible el establecimiento de la oficina. Para ello, las instituciones públicas que intervengan en tales trámites estarán obligadas a prestar su colaboración a la Agencia Promotora y a acreditar a representantes con suficientes facultades de decisión. En lo pertinente, estas entidades podrán delegar sus atribuciones, en forma temporal o permanente, en los funcionarios de la ventanilla única.

- d) Dar seguimiento a las estadísticas de ocupación, empleo decente, productividad, remuneración y jornada y combate a toda forma de discriminación laboral, en coordinación con las instituciones competentes.
- e) Administrar bienes en fideicomiso y, en general, celebrar todos los contratos permitidos por las leyes, necesarios para cumplir con los objetivos y funciones de la Agencia Promotora.
- f) Diseñar y coordinar programas relativos a ocupación, empleo decente, productividad, remuneración y jornada y combate a toda forma de discriminación laboral, con sujeción a las directrices que dicte el Poder Ejecutivo. La ejecución de estos programas se coordinará con las entidades públicas y privadas sin fines de lucro, relacionadas con las exportaciones y las inversiones.

Artículo 3.- Financiamiento

La Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica financiará sus operaciones con los siguientes recursos:

- a) Un aporte inicial del Estado, consistente en el patrimonio final con cargo al presupuesto ordinario y extraordinario de la República.
- b) Aportes de los sectores de empleadores, constituidos por la contribución obligatoria, establecidas por esta ley, la cual serán recaudada por la Agencia Promotora, directamente o mediante convenios con los bancos del Sistema Bancario Nacional o con otros organismos públicos o privados. Esta contribución será: i) Una suma que el Poder Ejecutivo fijará mediante decreto, hasta por un máximo equivalente a tres dólares, moneda de los Estados Unidos de América (US\$3,00), por la planilla reportada a la seguridad social correspondiente a la contratación de nuevos trabajadores.
- c) El producto de créditos, donaciones o legados, previa autorización de la Junta Directiva de la Promotora.

Artículo 4.- Junta Directiva

La dirección de la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica corresponderá a una junta directiva, integrada por los siguientes siete miembros:

- a)** El ministro de Trabajo y Seguridad Social quien presidirá y, en su ausencia, el viceministro.
- b)** Seis personas de libre designación y remoción por el Consejo de Gobierno, nombradas por plazos coincidentes con el período constitucional del presidente de la República, que serán escogidos de ternas, presentadas por:
- Uno de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada,
 - Uno del sector sindical,
 - Uno del sector cooperativo,
 - Uno del sector solidarista,
 - Uno de las universidades estatales,
 - Uno de las Organizaciones No Gubernamentales de defensa de derechos humanos.

Artículo 5.- Atribuciones de la Junta Directiva

Serán atribuciones de la Junta Directiva:

- a)** Dictar las normas y los reglamentos relativos a la organización y el funcionamiento de la Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica. Los reglamentos sobre contratación de esta Agencia Promotora no estarán sujetos a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494, de 2 de mayo de 1995, ni a su reglamento; pero se subordinarán a los principios generales de contratación y a las prohibiciones contenidas en esa ley.
- b)** Aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones, a los cuales deberán ajustarse los gastos de la institución.
- c)** Nombrar y remover al gerente general y al auditor interno, por mayoría de, al menos, dos tercios de la totalidad de sus miembros. Para remover al auditor interno, la junta deberá recabar, previamente, la opinión de la Contraloría General de la República.

- d)** Delegar, en comisiones integradas por sus miembros o por funcionarios de la institución, la adopción de decisiones relativas a las áreas de competencia de la Agencia Promotora, conforme a las normas que la junta dicte.
- e)** Aprobar la creación de plazas por mayoría de, al menos, dos tercios de la totalidad de sus miembros. La misma mayoría calificada se requerirá para aprobar la venta de activos de la institución. El nombramiento, la remoción y el régimen de empleo de la Agencia Promotora se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo.
- f)** Contratar una auditoría externa, dependiente de la junta, para que audite en forma periódica los estados financieros de la Agencia Promotora. Al finalizar cada ejercicio económico, la auditoría presentará a la Junta Directiva un informe con una opinión razonada sobre el cierre contable-financiero del período y las recomendaciones que considere pertinente formular. Una copia de ese informe será enviada a la Contraloría General de la República para los fines legales correspondientes.

Artículo 6.- Marco Jurídico

La Agencia Promotora de Empleo y Trabajo Decente de Costa Rica no estará sujeta a las siguientes disposiciones legales:

- a)** Estatuto de Servicio Civil, Ley N.º 1581, de 30 de mayo de 1953, y sus reformas.
- b)** Artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, N.º 5525, de 2 de mayo de 1974.
- c)** Libro II de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227, de 2 de mayo de 1978.
- d)** Ley que crea la Autoridad Presupuestaria, N.º 6821, de 19 de octubre de 1982.
- e)** Ley para el equilibrio financiero del sector público para el año 1984, N.º 6955, de 24 de febrero de 1984.
- f)** Artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, de 7 de setiembre de 1994.
- g)** Reglamentos o directrices fundados en las leyes anteriores.”

Rige a partir de su publicación.

Humberto Vargas Corrales
DIPUTADO

09 de diciembre de 2015

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

1 vez.—Solicitud N° 55996.—O. C. N° 26002.—(IN2016035342).