

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	ECUADOR
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al desarrollo de habilidades en Ecuador
▪ Número de CT:	EC-T1510
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Oliveri, Maria Laura (SCL/LMK) Líder del Equipo; Anabel Salazar (CAN/CEC); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Libertad Siccha (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	EC-L1284
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	31 Ene 2023
▪ Beneficiario:	Ministerio del Trabajo de Ecuador (MDT)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Abril 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CEC-Representación Ecuador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT Incluida em CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del préstamo asociado

- 2.1 La operación “Apoyo al Compromiso por el Empleo para la efectividad de las políticas de empleo” (EC-L1284), tiene como objetivo general contribuir a mejorar la inserción laboral en empleos de calidad, con foco en grupos con mayores barreras de inserción laboral, esta operación será un préstamo de inversión de modalidad específica por US\$29.170.000, de los cuales US\$25,000.000 son con cargo a recursos de Capital Ordinario (CO), US\$3,470.000 con cargo a IGR (*Canada Cooperation Framework - CCF*), US\$700.000 con cargo a GRF (*Grant Facility*).
- 2.2 En este contexto, la CT apoyará en la consecución de este objetivo general a través de tres objetivos específicos: (i) mejorar la pertinencia del sistema de formación para el trabajo y certificación de competencias laborales, a través de la identificación de habilidades requeridas para el trabajo en el sector privado, por medio del diseño e implementación de una encuesta, de forma conjunta con MDT; (ii) mejorar la inserción laboral a través de análisis sobre el mercado laboral y generación de propuestas de normativa secundaria dirigida a los grupos priorizados de baja empleabilidad; y (iii) fortalecer las capacidades técnicas y analíticas del área de estudios del MDT. Con esta CT se busca generar información relevante sobre los desafíos específicos

enfrentados por grupos vulnerables para acceder a empleos formales en el mercado laboral ecuatoriano y vincular soluciones posibles al servicio público de empleo, Encuentra Empleo.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 **Objetivos.** El objetivo general de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar técnica y operativamente al MDT en la fase de diseño e implementación de la operación de préstamo, y que actualmente tiene un Perfil de Proyecto (PP) aprobado.
- 3.2 **Contexto general.** El mercado laboral ecuatoriano enfrenta desafíos estructurales a los que se suman problemas coyunturales de la post pandemia. En Ecuador, la crisis sanitaria significó un desplome del PIB en 7.8 puntos porcentuales y pérdidas importantes en el empleo (más de 640.000 personas perdieron su empleo a junio 2020; Esteves, 2020). La pandemia profundizó la crisis que Ecuador ya venía experimentando en años previos, lo cual implicó un retroceso en términos de empleo, especialmente en cuanto a la calidad, aumentos en inactividad y en subempleo, especialmente en jóvenes y mujeres.
- 3.3 Si bien ha habido una recuperación de la economía ecuatoriana en los últimos 2 años, aún existen desafíos que resolver, sobre todo para mujeres, jóvenes, migrantes y adultos entre 45-64 años. En general, según datos obtenidos de la ENEMDU, el empleo adecuado pasó de 33,7% a 35,6% entre noviembre de 2021 y 2022, y la tasa de desempleo se redujo en 0.6% durante ese mismo período; sin embargo, esto no se ha traducido en mejoras de la calidad del empleo, ya que se observan aumentos del 18,2% al 21,8% en la tasa de subempleo en el mismo período y del porcentaje de trabajadores insertos en el sector informal de la economía¹ (de 47,3% en 2019 a 53,7% en octubre 2022).
- 3.4 **Las brechas de género se profundizaron en la pandemia y continúan evidenciándose en la recuperación.** Los indicadores del mercado laboral evidencian brechas de género que afectan a las mujeres y que se manifiestan en tasas más bajas de participación laboral, superiores tasas de desempleo, menos empleo de calidad, limitada protección social, y pobreza de tiempo. La participación laboral de mujeres en edad de trabajar ha sido y sigue siendo menor que la de los hombres. Para septiembre 2022, la tasa de participación femenina ascendió a 56% frente a 78% de hombres, con una brecha que alcanzó 22 puntos porcentuales. Son alrededor de 2.8 millones de mujeres en edad de trabajar que no trabajan o no están disponibles para trabajar ni buscan empleo, frente a 1,4 millones de hombres (ENEMDU, sept. 2022). Al desagregar por grupos etarios, se encuentra que la tasa de participación de las mujeres jóvenes (18 a 26 años) es de 49% y la de mujeres adultas entre 45 a 65 años es de 67%. Los diferenciales en las tasas de participación se explican, en parte, por la distribución desigual de las tareas de cuidado, que recaen desproporcionalmente sobre las mujeres y limitan el tiempo que las mujeres pueden dedicar a actividades productivas. A nivel nacional, estas restricciones se mantienen pese a los avances logrados en la igualdad educativa. Adicional, la tasa de empleo no remunerado es de 15,9% para las mujeres vs 3,9% para los hombres y la brecha salarial por género a favor de los hombres de 17,9% (ENEMDU, sept. 2022).

¹ Se entiende como empleo informal se define operativamente como el conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen Registro Único de Contribuyentes (RUC) (INEC, 2015). Para mayor detalle revisar la nota metodológica en el siguiente link: <https://bit.ly/2CmIIHG>.

- 3.5 **Se observan retos para apoyar la inserción en empleos de calidad para jóvenes y adultos entre 45-64 años.** Los jóvenes presentan las mayores barreras de acceso al mercado laboral, traducidas en mayores tasas de desempleo, subempleo e informalidad. Según las cifras oficiales del INEC, para jóvenes el desempleo alcanza 10,3% (14,6% para mujeres vs 7,7% para hombres) vs. 4,1% del total; el subempleo asciende al 30,4%; solo 22,4% tienen un empleo adecuado, en comparación con un 28,7% observado en 2019 previo a la pandemia, y la informalidad alcanza a más de la mitad de los jóvenes. Por su parte, los adultos entre 45-64 años también atraviesan una crisis laboral en Ecuador, a causa de la falta de oportunidades y al deterioro en la calidad del empleo, producto de la salida o expulsión de los sectores formales de la economía. Esto, se explica, en parte, a factores culturales que asocian el aumento de la edad con inferiores capacidades de adaptación o aprendizaje. Entre enero 2018 y abril 2022, las tasas de subempleo y desempleo aumentaron del 16,1% al 23,6%, y del 1,8% al 2,5%, respectivamente y la informalidad llegaba a 51,3% para este grupo al cierre de 2021².
- 3.6 **La integración socioeconómica de la población en situación de movilidad humana es un desafío.** Se estima que de los 417 mil migrantes venezolanos que residen en el Ecuador, solo 3,34% tiene un trabajo formal. Si bien esta población, en particular los mayores de 25 años, tiene niveles de instrucción promedio mayores a los de la población ecuatoriana: 37% y 36% cuentan con educación media/bachillerato y superior, respectivamente (vs. 28% y 21% entre no migrantes), un trabajador migrante gana, en promedio, 12% menos que un no migrante; incluso si ambos tienen el mismo nivel de instrucción, edad y género³.
- 3.7 A más de los problemas estructurales que caracterizan al mercado laboral se suma el hecho que el Servicio Público de Empleo (SPE) enfrenta importantes desafíos en cuanto a las limitaciones del servicio para solicitantes de empleo y los empleadores (sin atención especializada para jóvenes, mujeres y Grupos de Atención Prioritaria (GAP)); la baja capacidad e interoperabilidad de sus sistemas de tecnología de información; la falta de un Sistema de Información del Mercado Laboral que consolide información de distintas agencias de forma articulada⁴ y; la limitada capacidad de análisis de la demanda de habilidades y capacidades en el mercado laboral, y la articulación entre oferta y demanda en este.
- 3.8 **Justificación.** El Gobierno del Ecuador aprobó el programa “Compromiso por el Empleo 2023-2025” con el fin de reducir el subempleo y desempleo, y la informalidad en grupos con baja empleabilidad a través de iniciativas que pueden potenciarse con el apoyo del Banco. Para lograr una adecuada implementación del Programa, a través del Proyecto descrito en 2.1, se requiere una serie de actividades de consultoría para el análisis y fortalecimiento de capacidad institucional del MDT, para de esta forma poder asegurar la identificación y análisis oportuno de las necesidades del mercado laboral y las dificultades que las empresas presentan para vincular a trabajadores y trabajadoras que cumplan con sus necesidades. Las actividades propuestas en esta CT se enfocarán principalmente en identificar esas necesidades, generar conocimientos y crear mecanismos que faciliten la consolidación y transferencia de

² INEC (2022c).

³ Las limitaciones para regularizar su estado migratorio son una de las principales barreras a la inserción laboral. Por ello, el Gobierno emitió el decreto ejecutivo No. 436/2022, que brinda la oportunidad de una amnistía migratoria y proceso de regularización extraordinario.

⁴ Carrillo (2019).

información, que sirvan de insumo a la preparación e inicio adecuado de ejecución del programa que apoya.

- 3.9 **Alineación estratégica.** La CT está alineada con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional ([AB-3190-2](#)), a través de los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al promover servicios inclusivos para el acceso al mercado laboral; y (ii) Productividad e Innovación, al mejorar el desarrollo de habilidades requeridas por el sector productivo. La CT está alineada con los temas transversales de: (i) Equidad de Género, al desarrollar estrategias específicas de apoyo a la empleabilidad de mujeres; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho al fortalecer las instituciones laborales. Asimismo, contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 ([GN-2727-12](#)) mediante los indicadores: beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo y número de empleos apoyados. También se alinea con la Estrategia del Banco con Ecuador 2022-2025 ([GN-3103-1](#)) a través de las áreas prioritarias de reactivación productiva sostenible e inclusiva y fortalecimiento del capital humano; con el Marco de Acción sobre Migración ([GN-3021](#)); con los Marcos Sectoriales de: Trabajo ([GN-2741-12](#)), Habilidades ([GN-3012-3](#)), Género y Diversidad ([GN-2800-13](#)); con el Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género ([GN-3057](#)) y Cambio Climático ([GN-2835-8](#)). Adicionalmente, el Programa se articula con el Plan de Acción de Género y Diversidad del Grupo BID 2022-2025 ([GN-3116-1](#)) en dos de sus áreas temáticas prioritarias: mejorar el capital humano a través de la mejora de programas de capacitación técnica y vocacional para mujeres en sectores/industrias no tradicionales y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres.
- 3.10 La CT también se alinea con el área prioritaria 5 del OC SDP ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) de acuerdo a lo establecido en la GN-2819-14, en particular con los objetivos: (i) mejorar la pertinencia, calidad y volumen de los préstamos del Banco en apoyo al sector social; (ii) fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para que se vuelvan más efectivos y eficientes en la programación social, focalización de grupos y ejecución de proyectos del sector social; (iii) apoyar al BID y a sus clientes en sus esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar la inclusión social, la equidad de género y la diversidad a través de proyectos y programas; y (iv) promover la inclusión social, la equidad de género y la diversidad en los países miembros.
- 3.11 **Lecciones aprendidas.** La CT considerará los resultados de cooperaciones técnicas anteriores y la experiencia del BID apoyando, a través del SCL/LMK, en la identificación de habilidades para el trabajo y análisis del mercado laboral mediante el diseño y levantamiento de encuestas de habilidades en Perú ([ATN/OC-14819-PE](#)) para la identificación de brechas de habilidades desde la demanda de trabajo, lo cual guía el diseño del Componente 1. Asimismo, el trabajo realizado en República Dominicana provee conocimiento sobre mejores prácticas para el fomento de programas de empleabilidad en línea con la demanda del mercado laboral, así como en el fortalecimiento institucional de las instituciones públicas de trabajo ([ATN/OC-19483-DR](#)), que se refleja en las actividades financiadas del Componente 2.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Los resultados previstos, a partir de la entrega de los productos, esperan mejorar la pertinencia del sistema de formación para el trabajo y la certificación de competencias laborales, y la capacidad del beneficiario a través de la generación de herramientas y mecanismos que faciliten la inserción laboral en el mercado de trabajo ecuatoriano.

- 4.2 El costo total de la CT asciende a US\$150,000 que estarán financiados por el OC SDP ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) con carácter no reembolsable. La CT no prevé contrapartida local. El beneficiario será el MDT. El periodo de desembolso y de ejecución será de 24 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes componentes:
- 4.3 **Componente I: Apoyo para la identificación de habilidades demandadas y la inserción laboral (US\$72.500).** El primer componente busca el objetivo de mejorar la pertinencia del sistema de formación para el trabajo y certificación de competencias laborales y generar información relevante sobre los desafíos específicos enfrentados por grupos vulnerables para acceder a empleos formales en el mercado laboral ecuatoriano. Se financiarán actividades de consultoría para: (i) el diseño e implementación de una encuesta sobre demanda de habilidades en el sector privado empresarial, de forma conjunta con el MDT (reuniones con actores claves, desarrollo de marco muestral, cuestionario y resultados). Esta actividad complementa a la operación de préstamo EC-L1284 dado que, al momento, el MDT no cuenta con la capacidad operativa ni tecnológica para realizar este tipo de encuestas. Por consiguiente, la CT apoyará con el diseño y primer relevamiento de información (piloto) mientras se avanza con la aprobación del préstamo. Una vez que este esté en ejecución y se amplíe su capacidad con la nueva plataforma, el MDT podrá asumir esta responsabilidad para los años siguientes; (ii) diseño e implementación de un piloto dirigido a una muestra representativa de empresas con el fin de obtener información sobre las habilidades requeridas/demandadas en el mercado laboral y consolidación de resultados. Ambas actividades, servirán de insumo para el diseño y ejecución del componente 2, programa de capacitación y certificación por competencias laborales, a financiarse a través de la operación EC-L1284; y (iii) en estudios de diagnóstico sobre el mercado laboral para la identificación de barreras para la inserción laboral de grupos específicos. Adicionalmente, apoyará la supervisión y comunicación de resultados.
- 4.4 **Componente II: Apoyo a la inclusión laboral de grupos priorizados y fortalecimiento del MDT (US\$ 77.500).** El segundo componente busca el objetivo de mejorar la inserción laboral de grupos priorizados previamente identificados por la operación de préstamo a través de instrumentos normativos, y fortalecer las funciones de generación de información y análisis del área de estudios del MDT. Se financiará (i) una nota técnica con el análisis y propuesta de normativa secundaria enfocada en grupos priorizados que promueva su empleabilidad en el sector formal; y (ii) nota técnica con propuestas para el fortalecimiento y apoyo al área de estudios e investigación del MDT en el monitoreo y evaluación de indicadores laborales, del servicio público de empleo, estudios prospectivos y temas transversales (género, empleos verdes, etc.). A través de este componente se financiará consultorías individuales para la realización de estudios y análisis para la definición de normativa secundaria para mejorar el acceso al empleo de jóvenes, mujeres, adultos entre 45-64 años y migrantes; y una consultoría que asesore y fortalezca el área de estudios del MDT.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente I: Apoyo a la empleabilidad y mejoras al diseño e implementación de programas de capacitación y empleo	Diseño de encuesta de habilidades y análisis de resultados	US\$45.000	US\$45.000
	Diseño e implementación de piloto para el levantamiento de información a través de una encuesta y consolidación y comunicación de resultados	US\$15.000	US\$15.000
	Estudios de diagnóstico sobre mercado laboral	US\$12.500	US\$12.500
Componente II: Apoyo en la mejora de la política laboral a través de normativa secundaria y fortalecimiento del MDT	Análisis de la normativa secundaria y propuestas de reforma	US\$15.000	US\$15.000
	Fortalecimiento del área de estudios del MDT	US\$35.000	US\$35.000
	Consultoría de apoyo y acompañamiento para el diseño e implementación de la operación de préstamo EC-L1284	USD\$27.500	USD\$27.500
		US\$150.000	US\$150.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud del beneficiario, el Gobierno de Ecuador, a través del Ministerio de Trabajo de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la División de Mercados Laborales. Esto se debe a la experiencia generada por el Banco y a su capacidad, de asesorar y transferir lecciones aprendidas de otros países, así como la promoción de buenas prácticas dentro de la materia. Lo anterior, además, con el propósito de asegurar sinergias y un mejor aprovechamiento de las diferentes actividades, estudios y consultorías que el Banco ha venido realizando a solicitud del Gobierno de Ecuador, minimizando los riesgos de duplicación de esfuerzos. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá aportar contribuciones técnicas a los informes de las consultorías. La unidad responsable del desembolso será la oficina de país de Ecuador (CAN/CCE). Los productos y la implementación de los planes, como las consultorías específicas, contarán con el apoyo del Ministerio de Trabajo la supervisión y validación de los mismos.

El equipo del proyecto será responsable de la preparación y presentación de los informes del proyecto, de conformidad con lo estipulado por la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciación (ORP/GCM). El período de desembolso (que incluye el período de ejecución) se estimó en 24 meses.

- 5.2 **Adquisiciones.** El Plan de Adquisiciones se ejecutará de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) contratación de firmas

consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28.

- 5.3 **Supervisión.** En cuanto a la supervisión de esta CT, bajo la dirección del especialista jefe de equipo, el equipo del proyecto se encargará de supervisar y facilitar las actividades necesarias para alcanzar los resultados esperados. La CT será supervisada y evaluada de acuerdo con los requisitos del Banco y a través de la Matriz de Resultados. Se prepararán informes anuales y un informe final en el sistema de seguimiento de proyectos del BID, Convergencia.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Se identificaron dos riesgos para la ejecución de esta CT y el logro de sus objetivos, así como sus respectivas acciones de mitigación. El primer riesgo que puede presentarse, de tipo medio-bajo, está asociado a un cambio de prioridades en la agenda actual de Gobierno, que reduzca la importancia de las actividades identificadas para ser financiadas con esta CT y genere un retraso en la ejecución de actividades, y/o la necesidad de ajustar dichas actividades a las nuevas prioridades del Gobierno. La estrategia de mitigación estará centrada en mantener una comunicación estrecha con el ente ejecutor y un plan de monitoreo de las actividades. Otro posible riesgo puede provenir de demoras en el relevamiento de la información necesaria para cumplir con las actividades. Este riesgo se mitigará estableciendo puntos focales de contacto dentro del MDT para establecer una comunicación fluida y constante con las áreas técnicas y desarrollar un cronograma de insumos entregables para el diseño y desarrollo de las actividades de la CT. Asimismo, se trabajará con varias fuentes de información oficial, en caso de acceso limitado a cierta información y se explorará la posibilidad de establecer alianzas con gremios, cámaras y la academia que faciliten el acceso a la información y a los actores, y que sirva como base para las actividades de socialización y alianzas estratégicas que se plantean como parte de la operación de préstamo EC-L1284.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - EC-T1510](#)

[Matriz de Resultados - EC-T1510](#)

[Términos de Referencia - EC-T1510](#)

[Plan de Adquisiciones - EC-T1510](#)