

## Documento de Cooperación Técnica

### Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Evaluación de la Efectividad de la Formación Virtual para Trabajadores afectados por COVID-19
▪ Número de CT:	CR-T1243
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rosas Shady, G. David (SCL/LMK) Líder del Equipo; Baruzze, Miguel (VPC/FMP); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Lozano, Raul Enrique (VPC/FMP); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	26 Mar 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Junio 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CCR-Representación Costa Rica
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	N
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad

### I. Objetivos y Justificación

- 1.1 El objetivo de este proyecto de cooperación técnica (CT) no reembolsable es apoyar la evaluación de la efectividad de un programa de capacitación y certificación laboral virtual para trabajadores, cuyos empleos hayan sido afectados por la pandemia del COVID-19 en Costa Rica. El programa está siendo implementado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica (CINDE) y la plataforma de aprendizaje *online* Coursera. CINDE, en su rol de ente responsable de la atracción de inversión extranjera al país y de garantizar que las empresas encuentren trabajadores con el conjunto de habilidades requeridas, lidera el programa.
- 1.2 Debido a la COVID-19, la tasa de desempleo en Costa Rica ha alcanzado su máximo histórico, afectando al 20,1% de los trabajadores del país (INEC, 2020). Además, se estima que la informalidad y vulnerabilidad laboral aumentará debido a la pandemia y afectaría potencialmente a un millón de personas en el país (Azuara et al., 2020).
- 1.3 COVID-19 ha agravado algunos problemas estructurales del capital humano del país. En primer lugar, el nivel educativo es bajo. Más del 50% de los adultos jóvenes no ha terminado la educación secundaria y menos del 30% ha alcanzado la educación

terciaria. En segundo lugar, el sistema educativo muestra malos resultados. Los estudiantes de Costa Rica obtienen resultados en las pruebas PISA de lectura, matemáticas y ciencias que están por debajo del promedio de la OCDE. En tercer lugar, las deficiencias de habilidades de los trabajadores se traducen en que al 49% de las empresas les resulta difícil encontrar trabajadores con el conjunto adecuado de habilidades al momento de contratar (Manpower, 2019).

- 1.4 El Gobierno de Costa Rica (GOC) está implementando diferentes medidas para responder a los efectos de la COVID-19 en el mercado laboral. Por ejemplo, en 2020 el MTSS ofreció una transferencia monetaria temporal incondicional, denominada *Bono Proteger*, a los trabajadores formales e informales que perdieron su empleo o sufrieron una reducción de los ingresos laborales. El GOC complementó esta estrategia con medidas orientadas a ayudar a las personas vulnerables a encontrar trabajo y contribuir a la reactivación económica. Entre otros, destacan las intervenciones para mejorar las habilidades de las personas vulnerables desempleadas, para que puedan conseguir un nuevo trabajo. Primero, el MTSS viene fortaleciendo y ampliando la cobertura de su programa nacional *Empléate*. Este programa fue creado en 2012 y apoya la inserción laboral de sus beneficiarios a través del desarrollo de habilidades transversales y técnicas en las áreas con gran demanda laboral, para lo cual busca llevar a cabo un diálogo directo con el sector productivo.
- 1.5 En segundo lugar, el MTSS, en colaboración con CINDE, firmó un acuerdo con la plataforma de aprendizaje *online* Coursera para desarrollar un programa virtual orientado a proporcionar acceso gratuito a la capacitación y certificación laboral *online* a 50.000 trabajadores cuyos puestos de trabajo se han visto afectados por la pandemia. El programa comenzó a implementarse en julio de 2020 y ofrece cursos de capacitación / certificación que los empleadores y CINDE identificaron como de alta demanda actual y futura. Los cursos *online* disponibles son de corta duración y permiten a los trabajadores completar rutas o itinerarios de aprendizaje. Además, CINDE ofrece acompañamiento a los solicitantes con el objetivo de aumentar la aceptación y finalización del programa. En total se registraron 27.940 personas, de las cuales al menos 23.343 iniciaron un curso. Aunque sólo 7393 personas han terminado como mínimo un curso.
- 1.6 Las Políticas activas del mercado laboral, y en particular, la capacitación laboral, son políticas efectivas que pueden usarse para mejorar las habilidades y la empleabilidad de los trabajadores, particularmente de los trabajadores vulnerables en América Latina y el Caribe (ALC) (Escudero et al., 2019). Sin embargo, hoy en día, con medidas de distancia social en vigor en muchos países y con la necesidad de respuestas rápidas, la capacitación presencial no es una opción viable. Como alternativa a la formación presencial, algunos países de ALC (e.g., Costa Rica, Perú, Uruguay) han comenzado a implementar programas de capacitación laboral virtuales para trabajadores afectados por la COVID-19. Sin embargo, hasta el momento no se ha evaluado la eficacia de este tipo de intervenciones.
- 1.7 La capacitación *online* ofrece tres ventajas potenciales principales en relación con la capacitación presencial. Primero, es menos costosa. En segundo lugar, permite a los trabajadores acceder a capacitación y certificación de instituciones de buena calidad y de prestigio internacional. Y, en tercer lugar, la flexibilidad para tomar clases al ritmo de cada persona puede permitir que ciertos grupos de población (e.g., mujeres, jóvenes, trabajadores informales, migrantes) adquieran nuevas habilidades y obtengan certificaciones que ayuden a mejorar las señales que envía a los

empleadores, sus perfiles de contratación y sus redes de contacto, lo que se traduciría posteriormente en mejoras de los resultados laborales.

- 1.8 No obstante, la capacitación virtual también presenta desafíos para algunos grupos de población. El acceso limitado a Internet y a los dispositivos digitales puede ser una limitación importante para acceder a los cursos de capacitación *online*. Además, la falta de habilidades digitales y socioemocionales (también denominadas habilidades blandas, como pueden ser por ejemplo la perseverancia y la motivación) podría aumentar la probabilidad de abandonar y no completar la capacitación. Estas condiciones pueden afectar a los trabajadores más vulnerables y deben ser consideradas en el diseño y la evaluación del programa.
- 1.9 CINDE ha solicitado el apoyo técnico y financiero del Banco para diseñar e implementar una evaluación rigurosa del programa. De esta forma, el Banco diseñó una evaluación de impacto experimental del programa, la cual se viene implementando. También brindó apoyo técnico para recoger datos administrativos que sirvan como línea de base (incluidas las características socioeconómicas y laborales; habilidades no-cognitivas y digitales; acceso a Internet y dispositivos digitales, y expectativas laborales futuras) de más de 8.500 solicitantes elegibles, asignados al azar a los tratamientos de la evaluación (ver siguiente párrafo para detalles metodológicos). Sin embargo, se necesitan fondos para completar la evaluación de impacto, en particular para levantar una encuesta de seguimiento que permita medir los efectos del programa (aproximadamente 9 meses después de haber completado la capacitación) y realizar el informe de evaluación de impacto.
- 1.10 La evaluación del programa MTSS / CINDE / COURSERA es importante para toda la región, Costa Rica, y para el Banco porque permitirá evaluar por primera vez la efectividad de la capacitación / certificación virtual en resultados laborales (i.e., la probabilidad de estar empleado, ingresos y formalidad laborales) y la adquisición de habilidades. Además, y considerando que una preocupación importante es que los cursos *online* pueden tener bajas tasas de aceptación y finalización, en particular para población vulnerable, la evaluación investigará la efectividad de diferentes estrategias de acompañamiento (acompañamiento virtual versus personal). Para esto, se ha implementado un diseño experimental -el cual representa la mejor metodología para identificar el efecto causal de las intervenciones- para identificar los efectos de la capacitación *online* y de la estrategia de acompañamiento. En particular, para identificar el efecto de la capacitación laboral *online* en los resultados del mercado laboral, se ha asignado aleatoriamente a los postulantes elegibles al grupo de tratamiento (T) (i.e., ofrecerles un lugar en el programa de capacitación / certificación *online*) o al grupo de control (C) (i.e., sin acceso al programa de capacitación / certificación). De manera similar, para identificar el efecto de las diferentes estrategias de acompañamiento, se ha asignado aleatoriamente a los individuos "tratados" (i.e., los asignados a T) a: (i) acompañamiento virtual (i.e., a través de correos electrónicos, mensajes); o (ii) acompañamiento *online* y personal (i.e., a través de llamadas telefónicas). Además, el tamaño de la muestra de evaluación permitirá explorar si el efecto del programa varía cualitativamente por género y por otras características relevantes (e.g., edad, nivel socioeconómico, nacionalidad y estado migratorio). Estos resultados permitirán brindar evidencia a los formuladores de políticas en Costa Rica y otros países de la región para que puedan decidir si implementar programas nacionales de capacitación virtual tiene el impacto deseado. Además, aportará evidencia sobre el uso de la capacitación *online* como una respuesta rápida y relevante a la crisis generada por la COVID-19, y en el contexto de posibles crisis

futuras que puedan restringir los cambios de las personas en la capacitación presencial.

- 1.11 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al promover el acceso equitativo al empleo formal. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio del indicador de beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo. El programa está alineado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en las áreas de mejorar la equidad y apoyar a las poblaciones vulnerables. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-9) a través de las dimensiones de éxito de lograr que: (i) los ciudadanos de la región obtengan mayores y más oportunidades equitativas de acceder a un trabajo formal y con mejores expectativas de salario; y (ii) los trabajadores sean más productivos y, a partir de ello, alcancen mayores salarios y estabilidad laboral. Adicional, el programa se alinea con el objetivo al fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos, y la ejecución de los proyectos. De igual manera se encuentra alineado con el Programa Estratégico para el Desarrollo Social conforme al documento GN-2819-1. Finalmente, la CT está alineada con la Estrategia de País con Costa Rica 2019-2022 (GN 2785), específicamente con el objetivo estratégico de “mejorar la calidad y la pertinencia de la formación para los trabajos del siglo XXI” y está alineado con el Marco Sectorial de Habilidades (GN-3012-1) al “proporcionar a la fuerza laboral las habilidades necesarias para acceder y mantener trabajos de calidad, garantizando el acceso a oportunidades de aprendizaje permanente de calidad y relevantes”.

## II. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 2.1 **Componente I: Recolección de datos de seguimiento (encuesta de seguimiento) US\$220.000.** El componente busca contar con los datos para realizar la evaluación de impacto. Para esto financiará dos actividades principales: (i) el diseño de un cuestionario de seguimiento y una estrategia de recolección de datos. Tanto el cuestionario como la estrategia se basarán en las lecciones aprendidas de evaluaciones de impacto de programas similares; y (ii) la recolección de datos a través de una encuesta telefónica a todos los solicitantes del programa MTSS/CINDE/Coursera en la muestra de evaluación<sup>1</sup>. Se optó por una encuesta telefónica dado que permite levantar la información necesaria para medir el impacto del programa a un costo menor a una encuesta presencial. Además, que se prefiere este tipo de encuesta en un contexto de medidas de distanciamiento social producto de la Covid-19. Para medir los efectos a corto plazo, la encuesta se llevará a cabo en noviembre de 2021 (i.e., en promedio, nueve meses después de terminar al programa de capacitación laboral *online*).
- 2.2 **Componente II: Evaluación de impacto y divulgación de resultados US\$65.000.** Este componente busca elaborar los informes de evaluación de impacto del programa y presentar los principales resultados de la evaluación. Para esto financiará tres actividades principales: (i) la medición y análisis de los efectos de la capacitación *online* y estrategias de acompañamiento; (ii) el análisis de los resultados de la

---

<sup>1</sup> En base a encuestas telefónicas recientes se considera un nivel de atrición del 10%. Por ejemplo, ver Young Lives: <https://www.younglives.org.uk/>. La encuesta será levantada por una empresa especializada en encuestas similares y será supervisada por CINDE y el equipo evaluador.

intervención MTSS / CINDE / Coursera y la elaboración de los informes de evaluación de resultados y de impacto; y (iii) la organización de un taller para presentar los resultados de la evaluación a los responsables de política pública y académicos locales e internacionales. La organización de este taller se realizará conforme sea recomendado por las autoridades del país en función de la Covid-19.

- 2.3 **Resultados esperados.** El resultado esperado es que el país cuente con información sobre la efectividad de una política pública que consiste en ofrecer capacitación/certificación virtual a la población que ha perdido su empleo producto de la crisis económica y sanitaria provocada por la COVID-19. Esta información le ofrecerá la posibilidad de mejorar esta política pública, expandirla, y/o replicarla en futuros crisis contextos de crisis. El componente 1 permitirá contar con la base de datos que servirá para realizar el análisis de evaluación de impacto. El componente 2 permitirá elaborar los informes finales de la evaluación de impacto y presentarlos de manera adecuada a las autoridades del país.
- 2.4 El costo total de esta CT es de US\$300.000 a ser financiados por el Fondo Social, SOC - Programa Estratégico para el Desarrollo Social

### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I. Recolección de datos de seguimiento (encuesta de seguimiento)	US\$220,000.00	US\$0.00	US\$220,000.00
Componente II. Evaluación de impacto y divulgación de resultados	US\$65,000.00	US\$0.00	US\$65,000.00
Imprevistos	US\$15,000.00	US\$0.00	US\$15,000.00
<b>Total</b>	<b>US\$300,000.00</b>	<b>US\$0.00</b>	<b>US\$300,000.00</b>

### III. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 3.1 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el beneficiario, de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en las Guías Operativas de CT (GN-2629-1), a través de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK). Este proceder se justifica por la experiencia técnica y operativa del Banco necesaria para la realización de este proyecto y la supervisión de los consultores a ser contratados. En primer lugar, el Banco ha evaluado los impactos de los programas de capacitación laboral dirigidos a poblaciones vulnerables, principalmente jóvenes, que se implementaron en diversos países de la región, como Perú, Colombia, República Dominicana y Panamá. En segundo lugar, el Banco está apoyando a otros países de la región con programas similares de capacitación *online*.
- 3.2 **Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas 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 a la política GN-2303-28.

#### **IV. Riesgos importantes**

- 4.1 Dado el nivel de avance en la implementación de la evaluación, en coordinación con CINDE y Coursera, no se anticipa ningún riesgo de nivel alto o medio-alto. Se identificó un riesgo medio-bajo asociado a una tasa de respuesta a la encuesta de seguimiento baja tanto por parte de las personas del grupo de control como del de tratamiento. Para mitigar este riesgo, se ha identificado la posibilidad de ofrecer incentivos a las personas entrevistadas para que respondan la encuesta.

#### **V. Excepciones a las políticas del Banco**

- 5.1 Ninguna.

#### **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 No se han identificado riesgos ambientales o sociales asociados a las actividades establecidas en esta operación de acuerdo con la Política de Salvaguardas y Cumplimiento Ambiental del Banco (OP-703). ([SPF-SSF](#))

#### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CR-T1243](#)

[Matriz de Resultados - CR-T1243](#)

[Términos de Referencia - CR-T1243](#)

[Plan de Adquisiciones - CR-T1243](#)