

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COSTA RICA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para mejorar la inserción laboral formal en Costa Rica
▪ Número de CT:	CR-T1254
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rosas Shady, G. David (SCL/LMK) Líder del Equipo; Casco, Mario A. (ITE/IPS); Cecilia Siccha (SCL/LMK); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Gaston Ferrin (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Laura Torrentes (CID/CCR); Mariana Ramirez (CID/CCR); Sofia Yglesias Fishel (SCL/LMK)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 Jul 2022.
▪ Beneficiario:	Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica
▪ 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\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses (incluye el periodo de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	Enero 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de la CT es apoyar al Gobierno de Costa Rica a mejorar las oportunidades de inserción laboral formal. Los objetivos específicos son contribuir a: (i) generar información sobre la demanda laboral y de habilidades digitales a nivel nacional que permita orientar el diseño de los cursos de formación profesional; y (ii) consolidar el desarrollo de la ANE.
- 2.2 A pesar de ser una de las economías más exitosas de la región (BIDeconomics, 2019), Costa Rica enfrenta desafíos en términos de su mercado laboral. La tasa promedio de desempleo entre 2016-2019 fue de 10.2%, afectando principalmente a las mujeres (13.1% vs 8.3%) y los jóvenes entre 15 y 24 años (26.1%) (INEC, 2022). En el período del 2020-2022, el desempleo promedio aumentó a 16.2%, y siguió afectando principalmente a las mujeres (21.4% vs 12.8% en los hombres) y los jóvenes entre 15 y 24 años (38%) (INEC, 2022). Actualmente, el desempleo alcanzaría un 12%. Asimismo, desde 2013 la informalidad ha permanecido estancada en torno al 43%, afectando especialmente a las personas entre 15 y 24 años (47%) y

entre 45 a 59 años (46%). Antes de la pandemia las mujeres tenían mayores tasas de informalidad que los hombres: 49% y 45.9% respectivamente. Aunque, desde mediados del 2020 la tasa de informalidad entre las mujeres disminuyó significativamente esta disminución no obedeció a una causa positiva como la creación de empleo formal, más bien obedeció a un proceso de destrucción de empleo informal (Estado de la Nación, 2021). Por otra parte, el país cuenta con la tercera más baja productividad laboral entre los países de la OCDE (en 2019, representa 42% del promedio de productividad de la OCDE). Estos problemas se pueden agudizar producto de las transformaciones que las nuevas tecnologías (como son por ejemplo la automatización, la economía *gig* y/o la inteligencia artificial) van a generar en el mercado laboral (BID, 2020; Banco Mundial, 2019). Según el Foro Económico Mundial, para el 2025, 85 millones de empleos pueden ser desplazados a nivel global por estas transformaciones, mientras que 97 millones de nuevos empleos podrían surgir, como, por ejemplo, los perfiles laborales relacionados a las nuevas tecnologías (analistas y científicos de datos, entre otros).

- 2.3 Entre las principales causas de los problemas del mercado laboral destacan la falta de habilidades de la fuerza laboral y la ausencia de información sobre oportunidades laborales. Por ejemplo, el país se encuentra en la posición 62 de 141 países en el pilar de habilidades del Índice Global de Competitividad de 2019 del Foro Económico Mundial que evalúa el nivel de habilidades de la fuerza laboral. Asimismo, a pesar del elevado desempleo, un 59% de las empresas del país enfrenta dificultades para cubrir sus vacantes (Manpower 2021). Por otra parte, los buscadores de empleo usan redes informales (contactos, familiares y amigos) como el principal método para la búsqueda de empleo. Esto, podría generar ineficiencias tanto para los trabajadores que cuentan con redes de contactos limitadas y para las empresas que no lograrían llegar a los trabajadores idóneos para sus necesidades.

Para enfrentar parte de estos problemas el país cuenta con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) que es el principal oferente de formación profesional. Es una entidad pública autónoma, que ofrece cursos gratuitos y becas que son otorgadas usando criterios de priorización para incentivar la inclusión social, la disminución de brechas sociales y de género y el desarrollo económico. Sin embargo, la institución enfrenta limitaciones en términos de la pertinencia y de la calidad de sus servicios que le imposibilitan responder adecuadamente al contexto actual: solo 39% de sus egresados (sin experiencia laboral previa) logran obtener empleo. Para mejorar esta situación el INA ha iniciado un proceso de transformación orientado a mejorar la pertinencia y calidad de sus servicios, el cual se ve reflejado en su Plan Estratégico Institucional 2019-2025; y en la Ley "Para el Fortalecimiento de la Formación Profesional para la Empleabilidad, la Inclusión Social, y la Productividad, de cara a la Revolución Industrial y el Futuro del Empleo" (Ley 9931, aprobada en 2021) que está orientada a fortalecer al INA para potenciar la generación de empleo, así como en la aprobación de la normativa interna relacionada a la Ley. El BID viene apoyando, mediante asistencia técnica (ATN/TV-18333-CR), varios de los esfuerzos de mejora que se encuentra realizando la institución. Actualmente, se vienen apoyando acciones puntuales para mejorar los sistemas de gestión y de información (SIGED), la vinculación con el sector productivo mediante pilotos de formación basados en cadenas de valor; y la evaluación y formación docente. Sin embargo, la institución aún carece de un adecuado sistema de detección de la demanda laboral y de habilidades que le permita orientar el diseño de sus cursos de formación. En particular, no cuenta con una herramienta que le permita identificar cuál es la demanda de nuevas habilidades, como son, por ejemplo, las habilidades digitales, en el mercado laboral.

2.4 Costa Rica también cuenta con el Sistema Nacional de Empleo (SNE)<sup>1</sup>, el sistema público de empleo costarricense, cuyo rector es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y la Agencia Nacional de Empleo (ANE), instancia operativa a cargo del INA que articula los servicios de empleo<sup>2</sup> que se prestan a través de las Unidades de Empleo<sup>3</sup> y el Centro de Operaciones Virtuales (COV) bajo un esquema de ventanilla única. Los servicios de empleo y la ANE responden a los lineamientos del Consejo de Empleo, liderado por el MTSS. El SNE tiene un enfoque de atención universal y utiliza criterios de inclusión para priorizar a las personas en condición de pobreza y vulnerabilidad bajo el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y no discriminación (INA, 2020). En general, la capacidad rectora del MTSS es débil y el nivel de desarrollo de la ANE y las Unidades de Empleo es aún incipiente. En particular, la ANE tiene una limitada oferta de servicios y no aprovecha las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para incrementar la eficiencia y eficacia de sus procesos y servicios. Por ejemplo, la plataforma informática ANE.cr, que debe facilitar la gestión de los servicios de empleo, no cuenta con herramientas de última generación que, mediante la integración de nuevas tecnologías, permita realizar una intermediación costo eficiente de los buscadores de empleo, según sus habilidades, con las vacantes requeridas. Tampoco se conecta con Future Up, que es una plataforma digital (con IA) de orientación educativa desarrollada por La Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica (CINDE)<sup>4</sup> que permite que las personas reciban orientación sobre las habilidades que requieren desarrollar para poder insertarse en los sectores económicos dinámicos, y la oferta de cursos de formación para lograrlo<sup>5</sup>. Además, el relacionamiento de la ANE con el sector privado aún es débil. Esto se refleja en que solo el 11% de las empresas del país (3,607) están registradas en la plataforma informática ANE.cr<sup>6</sup> y en que la cantidad de personas oferentes (22,062) registradas prácticamente triplica la cantidad de vacantes disponibles (7,483)<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Con el objetivo de: “definir el ordenamiento, lógica y gobernanza que deben tener los servicios de empleo, de forma que estos se articulen e integren entre sí en una lógica sistémica que responda tanto a las dinámicas del mercado laboral –articulando oferta y demanda–, como a las necesidades de las personas en búsqueda de empleo o ya empleadas para conservar su trabajo o mejorar sus condiciones laborales, priorizando aquellas que se encuentran en condición de vulnerabilidad”.

<sup>2</sup> El SNE ofrece servicios primarios y de apoyo. Los servicios primarios son “registro y orientación, formación y capacitación, intermediación y colocación y permanencia en el empleo” y los servicios de apoyo son aquellos que son “necesarios y complementarios para que las personas y empresas puedan ser beneficiarias de los servicios primarios o bien, para tener o conservar un empleo, tales como asistencia económica, becas, estipendios, red de cuido y desarrollo infantil, asistencia psicoemocional...”

<sup>3</sup> Las Unidades de Empleo (UE) son ventanillas únicas de atención a personas y empresas, coordinadas por la ANE que ofrecen servicios de empleo. Pueden ser públicas, privadas, o público-privadas. Para que cada UE pueda operar deberá contar con un convenio o carta de entendimiento con MTSS. El conjunto de UE es conocido como la Red de Unidades de Empleo (RUE). Al 17 de agosto 2022, había 10 Unidades de Empleo abiertas a cargo de Municipalidades y/u organizaciones privadas, se proyecta abrir 4 en el 2022 y 3 deben definir fecha de apertura.

<sup>4</sup> Organización privada y sin fines de lucro. Calificada en 2019 como la mejor institución mundial en atraer Inversión Extranjera Directa, por el Centro de Comercio Internacional. <https://www.cinde.org/es/acerca>.

<sup>5</sup> Esta plataforma ha sido desarrollada por la Agencia de Promoción de Inversiones de Costa Rica (CINDE) con apoyo del Grupo BID (ATN/ME-16673-CR).

<sup>6</sup> El Directorio de Empresas y Establecimientos (DEE) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2021 registra a 34,036 empresas en Costa Rica. Si bien el DEE no tiene cobertura del territorio nacional, es un buen parámetro para identificar que el 11% o menos de las empresas a nivel nacional están registradas en [www.ANE.cr](http://www.ANE.cr)

<sup>7</sup> La información de registro de ANE.cr es del 17 de agosto del 2022.

- 2.5 **Alineación Estratégica.** Esta Cooperación Técnica (CT) es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) sobre los desafíos de: (i) inclusión social e igualdad, al promover servicios inclusivos para el acceso al mercado laboral; (ii) productividad e innovación, al mejorar el desarrollo de las habilidades requeridas por el sector productivo; y (iii) el eje transversal de la Estrategia de Equidad de Género, Inclusión y Diversidad al considerar un enfoque en mujeres y grupos vulnerables (por ejemplo, jóvenes, población con discapacidad y personas con bajos niveles de formación). Asimismo, la CT se alinea con el fondo OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14) en las áreas prioritarias: (i) instituciones eficaces, eficientes y transparentes, y (ii) desarrollo social inclusivo. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio de los indicadores de beneficiarios de iniciativas de empleo, y de beneficiarios de iniciativas que apoyan a poblaciones migrantes y receptoras. Igualmente, es consistente con la Visión 2025 del Grupo BID (AB-3266), en particular con la medida para promover el progreso social: mejorar el acceso de los trabajadores a empleos de buena calidad y opciones de capacitación pertinentes. 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”.

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

- 3.1 **El costo total de la CT es US\$ 200.000**, financiado a través del Fondo OC SDP Ventanilla 2- Desarrollo Social(W2E). El beneficiario será el INA. El período de desembolso y ejecución será de 24 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente 1: Generación de información sobre la demanda laboral y de habilidades digitales (US\$ 40.000).** Busca desarrollar, en colaboración con CINDE, una encuesta empresarial que brinde información detallada sobre: (i) la demanda de perfiles ocupacionales relacionados a las tecnologías de la información y de habilidades digitales; (ii) la existencia de desfases entre las habilidades demandadas por los empleadores y aquellas ofrecidas por los trabajadores (brecha interna de habilidades) y por los buscadores de empleo (brecha externa de habilidades); y (iii) las estrategias que utilizan las empresas para lidiar con estas brechas de habilidades digitales. En particular, indagar sobre las prácticas de capacitación e intermediación laboral que utilizan las empresas. Se considera: (i) el diseño e implementación de la encuesta; (ii) la elaboración de un reporte sobre los principales resultados de la encuesta; y (iii) la organización de un evento o taller de trabajo que permita difundir estos resultados. El resultado esperado es que el INA cuente con información que le permita orientar la programación de sus cursos de formación profesional y sus diseños curriculares.
- 3.3 **Componente 2: Fortalecimiento de la ANE (US\$130.000).** Busca que la ANE pueda diversificar sus servicios y consolide su proceso de digitalización. Se considera: (i) la elaboración de una hoja de ruta orientada a mejorar la ANE en el mediano plazo. Esta hoja de ruta será elaborada en base a un diagnóstico de las distintas dimensiones que se consideran clave para el correcto funcionamiento de un sistema público de

empleo, por ejemplo: información de mercado laboral, perfilamiento, políticas activas de mercado laboral (por ejemplo, capacitación laboral y programas o servicios orientados a favorecer la inserción laboral de las mujeres, jóvenes y otras poblaciones prioritarias para el ANE por su condición de vulnerabilidad), vinculación con las empresas, gestión multicanal, evaluación y gestión por desempeño, recursos humanos, etc. La hoja de ruta sugerirá acciones para atender oportunidades de mejora de la ANE en esas dimensiones; (ii) la mejora de su estrategia digital en base a los siguientes elementos: (a) elaboración de una arquitectura empresarial (AE)<sup>8</sup>; basado en esta arquitectura, la identificación de los proyectos de digitalización prioritarios; y (b) una hoja de ruta para la implementación en el corto y mediano plazo de esta estrategia. Para realizar estas actividades se utilizarán, entre otros, los resultados de una encuesta sobre nivel de digitalización de los servicios públicos de empleo que el Banco viene implementando en varios países de la región, entre los cuales participa Costa Rica a través de la ANE<sup>9</sup>; y (iii) el diseño de una estrategia de relacionamiento con el sector privado. En la primera actividad del componente se buscará transversalizar la promoción de la igualdad de género. El resultado derivado de los productos elaborados es que la ANE cuente con los insumos técnicos y operativos necesarios para avanzar en su proceso de desarrollo y consolidación a fin de mejorar la situación laboral de las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad.

- 3.4 **Gastos imprevistos (US\$30.000).** Se consideran estos recursos en caso de que las actividades terminen requiriendo un costo mayor al originalmente previsto y se identifiquen nuevas actividades asociadas a los componentes 1 y 2 que requieran ser financiadas. Por ejemplo: desarrollo de un mapeo de interesados, elaboración de un plan de gestión de los interesados, elaboración de un documento de lecciones aprendidas, y la organización de eventos de presentación de resultados.

#### Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1: Generación de información sobre demanda laboral y de habilidades digitales.	(i) Diseño e implementación de la encuesta sobre demanda laboral y de habilidades digitales. (ii) Elaboración de un reporte sobre los principales resultados de la encuesta. (iii) Organización de un evento o taller de trabajo.	US\$ 40.000	US\$ 40.000

<sup>8</sup> Define y representa los procesos de negocio de la organización y sus sistemas tecnológicos, su interrelación, y la extensión en la cual los procesos y sistemas son compartidos por diferentes partes de la organización. <https://www.eabok.org/>

<sup>9</sup> Esta encuesta busca medir el grado de madurez, la transformación digital y el uso de los datos de los servicios públicos de la región y vienen siendo implementada en el marco de las actividades de la Red SEALC: <https://www.iadb.org/es/trabajo-y-pensiones/red-sealc/inicio>.

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 2: Fortalecimiento de la ANE.	(i) Elaboración de una hoja de ruta para mejorar la ANE (ii) Elaboración de un diagnóstico y hoja de ruta para mejorar la estrategia digital de la ANE a través de la elaboración de una arquitectura empresarial (AE) (iii) Elaboración estrategia relacionamiento con el sector privado	US\$130.000	US\$130.000
Otros gastos	Imprevistos	US\$30.000	US\$ 30.000
<b>Total</b>		<b>US\$200.000</b>	<b>US\$200.000</b>

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 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 los lineamientos establecidos en la OP-619-4, a través de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK). Este proceder se justifica por la experiencia del Banco en el desarrollo de los instrumentos operativos y técnicos planteados para este tipo de operaciones, por el conocimiento del ámbito de trabajo de este apoyo operativo y por la orientación de la CT hacia el sector de la formación profesional y de la intermediación laboral. El jefe de equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT es David Rosas.
- 4.2 **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 GN-2303-28, de acuerdo a la política.

#### V. Riesgos importantes

- 5.1 Se identificó un riesgo de proyecto dado que la tasa de respuesta por parte de las empresas del país de la encuesta sobre demanda laboral y de habilidades puede ser baja. Se mitiga este riesgo promoviendo desde un inicio la colaboración con CINDE y con INA que tienen experiencia en el relacionamiento con el sector productivo.

#### VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

#### VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

**Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente - CR-T1254](#)

[Matriz de Resultados - CR-T1254](#)

[Términos de Referencia - CR-T1254](#)

[Plan de Adquisiciones - CR-T1254](#)