

UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CINPE)

Análisis de los programas de intermediación laboral públicos y su vinculación con el mercado de trabajo en Costa Rica, 2011-2019

Silvia Sáenz León

Tesis sometida a consideración del tribunal examinador de la Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe para optar por el título de Magister Scientiae en Política Económica con Énfasis en Economía Laboral

Heredia, Costa Rica

Julio de 2021

## MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR

Dr. Luis A. Miranda Calderón / Dr. José Vega Baudrit /Dr. Jorge Herrera Murillo/Dra. Damaris Castro García / Máster Randall Gutiérrez Vargas]

Representante del Consejo Central de Posgrado

M.Sc. Marco Vinicio Otoy Chavarría  
Coordinador del posgrado

Ph. D. Keynor Ruiz Mejías  
Tutor de tesis

Ph.D. Olman Segura Bonilla  
Miembro del Comité Asesor

Ph.D. Jeffrey Orozco Barrantes  
Miembro del Comité Asesor

Silvia Sáenz León  
Sustentante

## **Agradecimientos**

Esta tesis ha sido posible gracias al inmenso amor de Dios, que me brindó fortaleza para afrontar las tareas laborales y académicas que proyecto conlleva. Además, doy las gracias infinitas a mis padres Leslie e Irene, mi hermana Diana y Esther “mi abuelita”, que siempre me han apoyado con mis proyectos académicos, han sido mis mejores amigos, consejeros, y ejemplo de vida que me permitió concluir.

En este camino también agradezco a mis mejores amigos cercanos a Víctor Gabriel Carvajal y Jeimmy Venegas por acompañarme y siempre estar ahí cuando lo he necesitado. Sin duda agradezco también a mis amigos becarios del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), Alejandra Quintanilla y Rafael Alas de El Salvador y a Damir Brenes de Nicaragua, grandes amigos con los cuales vivimos grandes alegrías, estrés y diversión en este programa académico. Además, a Giancarlo Vargas de la Maestría de Finanzas a quien aprecio mucho.

No puedo dejar por fuera a todo el personal del Centro Internacional de Política Económica, tanto los funcionarios administrativos y académicos. Especialmente, agradezco a mi tutor Keynor Ruiz por ser mi mentor, por orientarme y por sus pertinentes revisiones y recomendaciones, también, agradezco a dos grandes académicas a las cuales admiro mucho Arlette Pichardo y Suyen Alonso, por ser, además de una guía, dos grandes amigas.

Hay mucha gente que no puedo mencionar, pues no terminaría de escribir, gracias a todos lo que fueron parte de este proyecto, de todo corazón.

## **Introducción**

La presente investigación aborda el problema del desempleo en Costa Rica durante los años 2011-2019, y en el potencial de los programas intermediación laboral públicos para mejorar el encuentro de la oferta y demanda de trabajo, como medio para fortalecer la colocación de trabajadores en los puestos disponibles que demandan los empleadores. Si lo anterior se logra, se obtiene un doble efecto en la economía, por un lado, se logra aumentar la generación de riqueza en el nivel país y, por el otro se incide en la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Se realizará un análisis del mercado laboral y su vinculación con los programas de intermediación laboral que ofrece el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el fin de arribar a conclusiones y brindar recomendaciones y aportes a la formulación de políticas económicas orientadas al ámbito laboral.

En el capítulo I se exponen los antecedentes que contextualizan el desempleo como un problema estructural agravado con la crisis de los años ochenta. El capítulo II, está destinado al abordaje teórico y conceptual de algunos elementos fundamentales para la comprensión del mercado de trabajo, su naturaleza, sus fallas y la heterogeneidad estructural en donde se desenvuelve, asimismo, se consideran elementos de políticas laborales, especialmente, la intermediación laboral.

El capítulo III expone la metodología seguida. Los capítulos IV y V exponen los resultados del análisis del mercado laboral y de los programas de intermediación laboral respectivamente; para así, culminar en el capítulo VI con el análisis del alcance de los servicios de la intermediación laboral pública en el marco de la trayectoria del mercado laboral costarricense y posteriormente, en la sección VII se presentan conclusiones y recomendaciones de política en esta línea.

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
Capítulo I. Generalidades de la investigación.....	12
1.1. Antecedentes.....	12
1.2. Justificación del problema .....	14
1.2. Problema de investigación.....	15
1.3. Objetivos.....	18
Capítulo II: Marco teórico .....	19
2.1. Características, naturaleza y desempeño del mercado de trabajo.....	19
2.2. El mercado de trabajo y su vinculación con la dimensión productiva .....	20
2.3. Heterogeneidad estructural: sectores productivos y su influencia en la creación de empleo.....	22
2.4. Las fallas en el mercado de trabajo y sus características.....	24
2.5. Políticas de empleo, intermediación laboral y ajuste de oferta y demanda del mercado de trabajo.....	27
2.7.1 Intermediación laboral.....	30
Capítulo III: Marco metodológico .....	35
3.1. Descripción metodológica .....	35
3.1.1. Sujetos de estudio .....	35
3.1.2. Fuentes de información.....	37
3.1.3. Método y etapas de la investigación .....	38
3.1.4. Determinación de la muestra .....	40
3.1.5. Descripción de los instrumentos .....	41
3.1.6. Análisis de la vinculación de los programas de intermediación laboral públicos con el mercado de trabajo costarricense .....	42
3.1.7. Alcances y limitaciones de la investigación .....	44
Capítulo IV: Características del mercado de trabajo de Costa Rica 2011-2019.....	45
4.1. Características de algunas variables macroeconómicas de Costa Rica .....	45
4.2. Evolución y características de la población económicamente activa en Costa Rica (2011-2019).....	48
4.3. Caracterización de los ocupados en Costa Rica, 2011-2019.....	49
4.3.1. Ocupación por sectores productivos .....	49
4.3.2. Ocupación por zona geográfica.....	51
4.3.3. Ocupación por rangos de edad .....	52
4.3.4. Ocupación por nivel educativo.....	55

4.3.5. Ocupación por características de aseguramiento, horas trabajadas y tipo de contratación.....	56
4.4. Características de la población desocupada.....	59
4.4.1. Desocupados por nivel educativo.....	62
4.4.2. Desocupados por zona geográfica.....	64
4.4.3. Desocupados por grupos de edad.....	65
4.5. Características de la población fuera de la PEA en Costa Rica 2011-2019 .....	68
4.6. Algunas características recientes de la demanda laboral en Costa Rica 2015-2018 ..	69
4.6.1. Diagnóstico sobre las empresas según la Encuesta Nacional de Empresas (ENAE)70	
4.7. Demanda de trabajadores del SIOIE .....	78
Capítulo V. Caracterización de los programas de intermediación laboral pública en costa rica	85
5.1. Descripción del Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE).....	85
5.2. Características del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) .....	90
5.1.1. Modalidad obra comunal.....	92
5.1.2. Ideas productivas.....	92
5.1.3. Apoyo a la capacitación .....	93
5.1.4. Auxilio de emergencia .....	93
5.1.5. Apoyo a indígenas.....	93
5.1.6. Empléate.....	94
5.1.6.1. Características de los beneficiarios del programa Empléate 2014-2019.....	97
Capítulo VI: Vinculación y resultados los programas de intermediación laboral públicos en el marco de la evolución del mercado trabajo .....	111
6.1. Políticas, planes y estrategias de empleo en Costa Rica 2011-2019 .....	111
6.2. Vinculación de los subprogramas del PRONAE con el mercado laboral .....	115
6.2.1. Actores involucrados .....	115
Capítulo VII: Conclusiones y recomendaciones.....	125
7.1. Conclusiones sobre el mercado laboral costarricense, 2010-2019 .....	125
7.2. Principales hallazgos sobre la intermediación laboral pública en Costa Rica .....	127
7.3. Conclusiones sobre la vinculación y resultados de la intermediación en el marco de la evolución del mercado de trabajo en Costa Rica .....	128
7.4. Factores potenciadores y limitantes de la intermediación laboral .....	130
7.4.1. Factores potenciadores de la intermediación laboral .....	130
7.4.2. Factores limitantes de la intermediación laboral.....	131

7.5. Recomendaciones para el fortalecimiento de la intermediación laboral .....	133
7.5.1. Recomendaciones generales.....	133
7.4.1. Recomendaciones específicas .....	137
ANEXOS .....	139
Anexo 1.....	139
Anexo 2.....	143
Referencias.....	144

## Índice de tablas

Tabla 1. Servicios que ofrece un intermediador laboral .....	33
Tabla 2. Ocupaciones de mayor oferta y demanda registradas en el SIOIE, y concordancia entre ambas según puesto de prioridad, 2019 .....	82
Tabla 3. Total de beneficiarios del PRONAE por modalidad, 2015-2018 .....	91
Tabla 4. Instancias y actores involucrados en el programa Empléate .....	95
Tabla 5. Hallazgos de la vinculación de la intermediación y el mercado laboral costarricense, 2011, 2019.....	128

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. Costa Rica: Tasa de variación interanual del producto interno bruto nominal (PIB) ..	45
Cuadro 2. Costa Rica: Tasa de variación de los sectores del Producto Interno Bruto, 2011-2019 .....	47
Cuadro 3. Costa Rica: Porcentaje de ocupados por rango de edad, (II trimestre 2011-II trimestre 2019) .....	53
Cuadro 4. Costa Rica: Porcentaje de la población ocupada por nivel educativo, 2011-2019 .....	55
Cuadro 5. Costa Rica: Porcentaje de la población desocupada con respecto al tasa de desempleo distribuida por nivel educativo, 2011-2019 .....	63
Cuadro 6. Costa Rica: Porcentaje de desempleados por rango de edad con respecto a la tasa total de desempleo.....	65
Cuadro 7. Tasa de variación de las empresas de 10 o más trabajadores por sector económico, 2016-2018 .....	71
Cuadro 8. Tasa de variación de los trabajadores demandados por las empresas registradas en el SIOIE, 2011-2019 .....	79
Cuadro 9. Oferentes registrados en el SIOIE por rango de edad, 2012-2019.....	87
Cuadro 10. Oferentes registrados en el SIOIE por nivel académico, 2012-2019 .....	88
Cuadro 11. Distribución de beneficiarios de Empléate por edad.....	99
Cuadro 12. Distribución porcentual de los beneficiarios de Empléate según oficio o profesión actual (empleados) .....	104
Cuadro 13. Beneficiarios del programa Empléate por tipo de capacitación recibida .....	106
Cuadro 14. Distribución porcentual de habilidades y conocimientos duros reportadas por los beneficiarios de Empléate .....	107
Cuadro 15. Distribución porcentual de las habilidades blandas reportadas por los beneficiarios de Empléate .....	108

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Costa Rica: Tasa de desempleo y distribución porcentual de los desocupados, 2011-2019 (II trimestre).....	16
Gráfico 2. Costa Rica: Composición del producto interno bruto PIB por sectores productivos, 2011-2019 .....	46
Gráfico 3. Costa Rica: Composición de la población económicamente activa (PEA) clasificada en ocupados y desocupados, (2011-2019) .....	49
Gráfico 4. Costa Rica: Porcentaje de población ocupada por sector productivo, (2011-2019)...	50

Gráfico 5. Costa Rica: Porcentaje de ocupados clasificados por zona geográfica, (II trimestre 2011-II trimestre 2019).....	52
Gráfico 6. Población de entre 15 y 24 años: Distribución de ocupados por tipo de cualificación, 2011-2019 .....	54
Gráfico 7 Población de más de 25 años: Distribución de ocupados por tipo de cualificación, 2011-2019 .....	55
Gráfico 8 Costa Rica: Porcentaje de ocupados con seguro por empleo y con empleo informal, 2011-2019 .....	57
Gráfico 9 Ocupados adultos y jóvenes: Distribución de ocupados por horas trabajadas, 2011-2019.....	58
Gráfico 10. Costa Rica: Desocupados y tasa de desempleo, 2011-2019.....	60
Gráfico 11 Costa Rica: Porcentaje de desocupados por sexo, 2011- 2019.....	61
Gráfico 12 Total de desocupados por sexo (jóvenes y adultos), 2011-2019 .....	62
Gráfico 13 Desocupados: Distribución por nivel académico por adultos y jóvenes, 2011-2019	64
Gráfico 14 Costa Rica: Porcentaje de desocupados por zona geográfica (urbana-rural), 2011-2019.....	65
Gráfico 15 Total de desempleados con experiencia y distribución por tipo de desempleado, 2011-2019 .....	66
Gráfico 16 Total de Población fuera de la fuerza laboral y Población Económicamente Activa, 2011-2019 .....	69
Gráfico 17 Costa Rica: Porcentaje de empresas de más de 10 trabajadores según sector económico, II trimestre 2018 .....	70
Gráfico 18. Costa Rica: Porcentaje de empresas del sector privado con 10 o más personas trabajadoras*, clasificadas por sector económico.2015- 2018.....	72
Gráfico 19 Costa Rica: Total de trabajadores por sector económico y sexo (II trimestre 2015-II trimestre 2018).....	73
Gráfico 20. Costa Rica: Trabajadores por tipo de contrato y sector productivo, (II trim 2015- II trim 2018).....	74
Gráfico 21. Distribución de trabajadores outsourcing por sexo, 2015-2018.....	76
Gráfico 22. Distribución de puestos vacantes por sector productivo, 2015-2018 .....	77
Gráfico 23 Trabajadores demandados por las empresas registradas en el SIOIE, distribuidos por tamaño de empresa, 2011-219 .....	80
Gráfico 24. Trabajadores solicitados por el SIOIE distribuidos por nivel de experiencia y por tamaño de empresa, 2019.....	81
Gráfico 25 Oferentes de mano de obra registrados en el SIOIE por sexo .....	86
Gráfico 26 Oferentes de trabajo registrados en el SIOIE por condición de actividad, 2011-2019 .....	87
Gráfico 27. Porcentaje de beneficiarios del programa EMPLEATE por provincia de residencia .....	98
Gráfico 28. Distribución de los beneficiarios del programa Empléate por estado civil .....	100
Gráfico 29. Distribución porcentual de los beneficiarios del programa EMPLÉATE por nivel académico más alto .....	101
Gráfico 30. Distribución porcentual de los beneficiarios de empléate por empleo o desempleo .....	102
Gráfico 31. Distribución porcentual de las jornadas de los ocupados beneficiarios de Empléate .....	103

Gráfico 32. Duración de desempleo de los beneficiarios de Empléate una vez concluido el programa ..... 105

### **Índice de figuras**

Figura 1. Tipología de las políticas de empleo, relaciones laborales y mercado de trabajo ..... 30

Figura 2. Relación triangular entre intermediador laboral, trabajadores y empresas ..... 32

Figura 3. Composición de la población económicamente activa..... 36

Figura 4. Hitos de las políticas, planes y estrategias de empleo en Costa Rica, 2011-2019 ..... 112

## Siglas y acrónimos

CAMTIC	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CST	Consejo Nacional de Trabajo
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DNE	Dirección Nacional de Empleo
ECE	Encuesta Continua de Empleo
ENAE	Encuesta Nacional de Empresas
FIDEIMAS	Fideicomiso del IMAS
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODEMIPYME	Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FOMUJERES	Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Económica
MTSS	Ministerio de trabajo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PRONAE	Programa Nacional de Empleo
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
SIOIE	Sistema de Información y Orientación
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada

## Capítulo I. Generalidades de la investigación

### 1.1. Antecedentes

La aparición de los programas de intermediación laboral en el ámbito público se origina formalmente en la década de los ochenta. Fueron parte de una de las estrategias utilizadas para subsanar los efectos que tuvo la crisis de la deuda externa. Estos programas de intermediación han prevalecido hasta la actualidad, aunque con algunas transformaciones. Por este motivo, resulta importante entender de forma más precisa, las razones que mediaron en la formulación de este tipo de política y su evolución en el tiempo.

De acuerdo con Lizano (1994), la década de los ochenta marcó un hito importante en la transformación productiva y del mercado laboral. Estos efectos fueron derivados de un agotamiento del modelo de desarrollo predominante en ese momento (sustitución de importaciones) y de una crisis económica internacional por el alza en los precios de los hidrocarburos. Las tasas de interés en los mercados financieros internacionales se elevaron a un 15% para el año 1980. Además, para poder sostener el nivel de consumo, el país contrajo un gran volumen de deuda externa.

El país experimentó una caída del PIB de -2,3% para el año 81 y de -7,9% para el 82 año, siendo éste el año de mayor embate económico durante la crisis. Asimismo, según Lizano (1994) el déficit del sector público durante 1982 llegó a ser del 17% del PIB, afectando en gran cuantía el poder adquisitivo de la población, por lo cual, la pobreza se ubicó cerca de un 50%.

Es de esperarse que estos resultados macroeconómicos durante la crisis tuvieran su efecto en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo se ubicó entre el 4% y 9,4% para la serie 1979-1989, siendo en el año 82 el dato extremo de desempleo con un 9,4%.

La composición del empleo también se modificó como consecuencia de la crisis, de acuerdo con García (1993), el empleo informal creció a un ritmo de 7% anual, generando aún más presión en la oferta laboral y desembocando en altos niveles de desempleo abierto, desde un 4,9% en 1979 a

un 9,4% para 1982. Los jóvenes, los trabajadores agrícolas y las mujeres fueron los grupos que experimentaron mayores tasas de desempleo por factores de baja experiencia laboral o bajo nivel educativo.

Después de los efectos económicos y sociales que experimentó el país posterior a la crisis. Existía la necesidad de implementar políticas públicas de empleo que mejoraran el nivel de contratación. Por cual durante la administración 1982-1986 en el Gobierno de Luis Alberto Monge, se define al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a ser un intermediador laboral y a fortalecer su papel como fiscalizador y regulador del cumplimiento de las normas de trabajo, mediador del desempleo y subempleo, formulador de políticas de combate pleno al desempleo y, la creación de emprendimientos.

En la década de los 90 los Programas de Ajuste Estructural (PAE), tuvieron influencia en el mercado de trabajo. Se experimentó un aumento de la Población Económicamente Activa, pero principalmente, se ocurre una disminución de la proporción de la fuerza de trabajo empleada en el sector primario, de un 57% a un 26% entre 1950 y 1990. Además, aumentó la proporción de ocupados en el sector servicios (CEPAL, 1993). En este período se incrementa el uso de tecnologías de comunicación e información, además de la apertura comercial, la cual propició la creación de nuevas ocupaciones en las cuales se destacan, las actividades de turismo y las actividades de soporte o servicios.

Durante el período 1990-2000 la tendencia mundial de los mercados de trabajo fue a implementar medidas de flexibilización y desregulación, para ser compatible con esta nueva configuración de las ocupaciones y adaptabilidad a los cambios del momento según lo analizado en Weller (2006).

En el año 2000 Costa Rica mantiene la misma tendencia a la concentración de empleos en el sector terciario. En el año 2008 ocurre la crisis financiera internacional y de acuerdo a Loría y Martínez (2016), en años inmediatamente posteriores, el país sufrió una desaceleración de la actividad económica, que sostuvo sus efectos incluso aún para el año 2015.

En tiempos más recientes 2018-2019, la economía costarricense aun experimenta una desaceleración económica. Que se atribuye a varios elementos, destacándose la condición de déficit el cual alcanzó un 6,78% del PIB en el año 2019 (BCCR, 2019), la aprobación de una reforma fiscal en el 2018 que le elevó el precio de algunos bienes y servicios y, una situación de inestabilidad social que llevó a varios sectores a organizar diversas manifestaciones. El mercado laboral también se afectó por este hecho, en el año 2019 la tasa de desempleo alcanzó una cifra histórica de 12,7%.

Considerando que el desempleo ha sido persistente en Costa Rica y se ha agudizado al 2019 cerrando con una cifra del 12,7% de desempleo, la intermediación laboral, resulta iniciativa importante para la colocación de personas. Por la capacidad que existe de identificar los segmentos en los cuales se agrupa y se caracteriza el mercado de trabajo mediante unas estrategias diferenciadas con el fin de aumentar el nivel de ocupación. Además, por la puesta en marcha de política pasivas y activas de empleo para mejorar, la orientación, capacitación, orientación e información con respecto al mercado laboral. En ese sentido, esta tesis tiene como fin ser un insumo, para entender mejor la discordancia que se presenta entre la oferta y demanda laboral, así como la formulación y diseño de políticas orientadas en esa línea.

## **1.2. Justificación del problema**

Entre sus múltiples efectos del desempleo en la economía tenemos que e incrementar la pobreza, de la contracción del consumo, el gasto y la inversión, del aumento de la desigualdad y la insatisfacción de necesidades en muchos casos básicas de la población, es definitivamente una de tantas razones por las cuales el Estado debe intervenir en este mercado.

Teniendo en cuenta que el salario es el precio del trabajo y que en general existe una fijación de mínimos que se supone debe garantizar la satisfacción de necesidades básicas, resulta poco flexible afectar la demanda por la vía del precio. Por tanto, el papel de un intermediador en la política económica resulta ser una opción para reducir el desempleo, aunque desde luego debe estudiarse con cuidado, pues existen muchas diferentes categorías o subgrupos de funcionarios buscando trabajo y las curvas de oferta y demanda no responden a una sola variable.

Esta investigación se orienta a brindar una radiografía del mercado laboral. Teniendo en cuenta sus múltiples desagregaciones y los problemas que puede enfrentar cada subgrupo que conforman su oferta y demanda laboral, para a la luz de estos resultados contribuir con la mejora en la formulación de políticas de intermediación laboral, que permitan resolver un poco el desempleo a corto plazo, para pensar en una estrategia de mediano y largo plazo, que favorezca que los trabajadores se acoplen fácilmente en puestos de trabajo y puedan no únicamente colocarse sino permanecer en un puesto de trabajo.

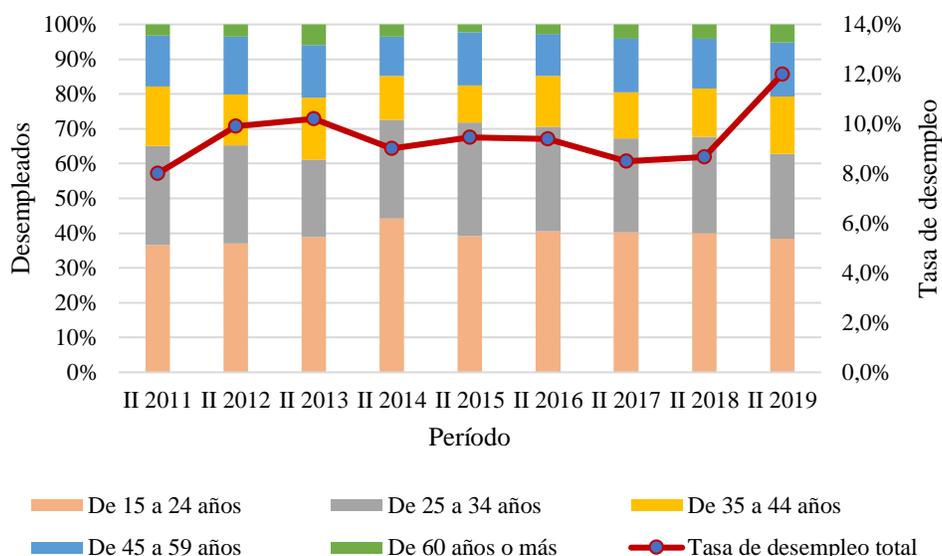
Esta investigación también busca proporcionar un esquema de análisis teórico conceptual. En el que considera tanto la oferta y demanda, sus determinantes, su relación con el sistema económico y el nivel de producto, su dinámica y funcionamiento, tomando en cuenta teorías como la de la heterogeneidad estructural y, por qué el desempleo resulta un problema estructural en Costa Rica. Se presenta una explicación de las fallas y el por qué se debe intervenir con regulación y de dónde nace la institucionalidad relacionada con el mercado laboral, su trayectoria y principales hitos.

Finalmente, se considera la política del mercado de trabajo, específicamente los programas de intermediación laboral, sus implicaciones, mecanismos de transmisión de la política y por qué son necesarios en las economías modernas. Se considera que esta investigación es importante en un contexto en el cual el desempleo se ha consolidado como un problema estructural que afecta de forma directa al desarrollo del país.

## **1.2. Problema de investigación**

El desempleo en Costa Rica se ha caracterizado como un problema estructural inherente a la dinámica del mercado, a partir del año 2018 se agudiza por efectos coyunturales derivados de un mayor déficit fiscal, aumento de la deuda interna e inestabilidad política y social. En el gráfico 1 se expone las tasas de desempleo en Costa Rica, las cuales se han mantenido entre el 8% y 12% para los años 2011-2019.

Gráfico 1.  
Costa Rica: Tasa de desempleo y distribución porcentual de los desocupados, 2011-2019 (II trimestre)



Nota: Las personas jóvenes se ubican entre los 15 a 25 años (INEC, 2020)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo, INEC, 2011-2019.

Dentro la problemática del desempleo se identificó con ayuda de los datos de encuesta continua de empleo del (INEC, 2020), que tanto los jóvenes (ver gráfico 1) y las mujeres (25% de desempleadas al 2019) son los subgrupos de PEA más afectados con el desempleo, principalmente por falta de experiencia laboral, o barreras asociadas a los roles de género en el caso de las mujeres.

El desempleo se origina por varios motivos. Pero destacan una desaceleración económica prolongada, la disminución en los niveles de contratación, la poca o nula creación de nuevas vacantes y la persistencia de un desacople entre la oferta y demanda laboral. Estos factores se explican en detalle en los próximos capítulos, no obstante, la importancia de mencionarlos es la necesidad de intervenir en términos de política económica para contrarrestar sus efectos. Ya que entre los múltiples efectos del desempleo se encuentra vinculado el aumento del nivel pobreza, desigualdad, entre otros.

Existen dos medidas tradicionales de política económica para incidir en el mercado de trabajo. En primer lugar la reducción de los salarios, esto se traduce en disminuir “el precio del trabajo”, con el fin de aumentar los niveles de contratación, no obstante, como lo plantean McConnell, Brue y Macpherson (2005), esta medida no resulta una opción lógica ni flexible en el corto plazo, particularmente cuando los salarios son mínimos<sup>1</sup> fijados por ley.

En segundo lugar, si se decide aumentar el nivel de actividad económica, según Dornbusch, Fischer y Startz (2013), con el fin de incrementar el nivel de contratación, es necesario optar por políticas o estrategias de reactivación económica, que ejerzan un efecto en variables macroeconómicas para incentivar una mayor inversión que derive en la creación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, esto es realizable en el largo plazo.

Si se aborda el desde la discordancia de la oferta y demanda de trabajo. Según Mora y Santacruz (2013), este es un efecto que interrumpe el funcionamiento adecuado del mercado laboral, en donde debe existir una relación negativa entre los desempleados y las vacantes disponibles. Además, tal y como lo mencionan Castro, Garita y Odio (2015), vía demanda el desempleo constituye un gran costo para el empleador, ya que, se debe hacer una inversión significativa de capacitación. Estos costos aumentan cuando las personas han permanecido desocupadas por largo tiempo, ya que con mayor tiempo de desocupación deben adaptarse y aprender nuevas y más actualizadas habilidades o competencias que el mercado laboral requiere. Si el ajuste entre oferta y demanda de trabajo, no se realiza lo más rápido posible, tiene implicaciones sobre mayores ciclos de despido e inversión en reclutamiento de las empresas.

El problema del desempleo se acentúa debido a la gran heterogeneidad especialmente de la oferta laboral. Compuesta por segmentos en los cuales las relaciones sociales, estructuras ocupacionales y la información asimétrica hacen necesaria la aparición de otro actor en la dinámica del mercado laboral, denominado como “intermediador”. El intermediador ejecuta acciones en concordancia con una política o estrategia, que principalmente busca mejorar el nivel de contratación, pero, además, brinda una serie de servicios y programas complementarios que fortalecen la orientación

---

<sup>1</sup> El salario mínimo es la fijación del precio del trabajo que se origina de un contrato (Henry, 2015), y muchas veces se comporta incluso independiente de cualquier condición de mercado, reducirlo tiene un costo social muy alto, ya que, usualmente a este nivel salarial, se logra acceder a una canasta de bienes básicos de subsistencia mínima.

laboral, la capacitación, el emprendimiento, entre otros elementos para reducir el desempleo y mejorar la empleabilidad.

A partir de lo anterior surgen las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las características de los programas de intermediación de empleo en Costa Rica?, ¿Cómo están siendo utilizados? y ¿Qué elementos potencian o limitan su desempeño para lograr sus objetivos?

La presente investigación busca contribuir con insumos de análisis para mejorar la formulación de políticas, orientadas a la intermediación laboral en Costa Rica, con el fin de mejorar la dinámica del mercado de trabajo y facilitar el acoplamiento entre la oferta y demanda laboral, especialmente de grupos sociales que experimentan mayor vulnerabilidad o mayores barreras de acceso al mercado laboral.

### **1.3. Objetivos**

#### **Objetivo General**

Analizar los programas de intermediación laboral públicos en Costa Rica y su vinculación con el mercado de trabajo entre los años 2011-2019.

#### **Objetivos Específicos**

1. Analizar las características de la oferta y demanda de trabajo en Costa Rica para el periodo de referencia.
2. Realizar una caracterización del funcionamiento de los programas de intermediación laboral públicos en el país.
3. Explicar la vinculación y resultado de los programas de intermediación laboral públicos en el marco de la evolución del mercado trabajo.
4. Elaborar una propuesta de lineamientos de política económica orientados a la mejora de la intermediación laboral en el ámbito público.

## Capítulo II: Marco teórico

En este apartado se expondrán las teorías y conceptos relacionados con distintos elementos necesarios para entender tres pilares importantes, en primer lugar, el mercado de trabajo, su naturaleza, características y funcionamiento. Lo anterior proporciona una base para entender posteriormente al desempleo que, constituye un problema que se origina en el mercado de trabajo y que tiene consecuencias significativas en cualquier economía.

Finalmente, se brindará una explicación en detalle sobre lo que se conoce como políticas activas y pasivas de empleo, especialmente el término intermediación laboral y cómo han evolucionado con los años para como instrumento de política empleado para mejorar el acoplamiento entre oferta y demanda de trabajo.

### 2.1. Características, naturaleza y desempeño del mercado de trabajo

El análisis del mercado laboral conviene realizarlo desde una perspectiva que combine diversas dimensiones, que proporcionen una mejor explicación de su funcionamiento, su naturaleza, sus fallas y la necesidad de intervenir en términos de política económica.

Este primer apartado expone la relación entre la dimensión productiva y el mercado de trabajo. Aquí se resalta el aporte de Keynes, quien en su libro *Teoría General del Empleo, Interés y el Dinero* del año 1936, formaliza el vínculo entre crecimiento del ingreso-producto y el empleo, a través de los movimientos de la demanda agregada. Asimismo, se abordarán conceptos como el de paro involuntario<sup>2</sup> y el carácter cíclico de la economía que puede originar niveles de contratación significativa y viceversa.

En este apartado se abordan también la teoría de la heterogeneidad estructural. Esta perspectiva teórica propone una comprensión del mercado laboral, teniendo en cuenta la coexistencia de diversos sectores productivos en los cuales, unos tecnológicamente más desarrollados que otros, crean estructuras y requerimientos ocupacionales que dificultan la absorción de mano de obra y refuerza los problemas de empleo que han caracterizado al país desde la crisis de la deuda externa.

---

<sup>2</sup> El paro involuntario de acuerdo con Weller (2006), es cuando no hay suficientes vacantes para absorber a la fuerza laboral que busca empleo y tiende al aumento ante shocks exógenos y recesión económica.

También se analizarán algunas fallas características de este mercado que hacen necesaria la participación del Estado mediante políticas y cambios en el marco institucional del mercado de trabajo.

## **2.2. El mercado de trabajo y su vinculación con la dimensión productiva**

Esta sección está destinada a explicar la relación entre el empleo y el nivel de producto. El nivel de producto está determinado por la inversión, el consumo, el aprovechamiento de los recursos naturales y la combinación de factores entre otros, y guarda una estrecha relación con el desempeño del mercado de trabajo ya que, las decisiones sobre lo que se produce y cómo se produce repercute en la decisión de los agentes de distintas formas. Por ejemplo, niveles de inversión altos podrían traducirse en una mayor contratación del factor trabajo (no en todos los casos ocurre, sin embargo, es lo más usual).

Una contribución importante sobre la productividad de los países y su relación con el nivel de empleo la desarrolla Keynes (1936), a partir de una crítica o cuestionamiento parcial de la teoría neoclásica. El aporte principal de Keynes ha sido lograr demostrar la relación entre crecimiento del ingreso-producto y el empleo, a través de los movimientos de la demanda agregada, expresado con una función de producción, que se define como:

$$Y = DA = C + I + G - (X - M)$$

Donde:

Y= Producto Interno Bruto

DA= Demanda agregada

C = Consumo

I=Inversión

G= Gasto de gobierno

(X-M)= Exportaciones- Importaciones

Además, teorías más actuales sobre el crecimiento económico sugieren que existen otros elementos que inciden sobre el comportamiento del PIB como la inversión en capital físico

demostrada por Solow (1956), el nivel de capital humano de Becker (1994), la investigación y desarrollo, el gasto público y la institucionalidad de Coase (1992). Estos elementos finalmente repercuten en el empleo, ya que van a tener mayor o menor impacto en la combinación de factores o en su precio. Otra aproximación formal de la relación entre empleo y producto se obtuvo con la Ley de Okum la cual estableció una relación entre la pérdida porcentual en el empleo y, una pérdida expresada en puntos porcentuales en el Producto Interno Bruto de los países (Bracamontes y Camberos, 2016).

No obstante, entre todos los aportes teóricos del funcionamiento del mercado de trabajo y su vinculación con el PIB, se retoma a Keynes (1936), y su planteamiento de que, a distintos niveles de actividad económica y producto, éstos se traducen en situaciones extremas en las cuales la tasa de ocupación puede ser total o pasar a un estado de desempleo masivo, ambos escenarios pueden ser persistentes en el tiempo y, también reconoce la existencia del paro involuntario.

En momentos más recientes, Krugman (1990) ilustra mejor la relación existente entre el empleo, el producto y la distribución del ingreso. Según su tesis uno de los determinantes de la pobreza es el desempleo, considerando además que el desempleo se muestra con mayor frecuencia en los grupos de menor cualificación. Al tratar de disminuirlo se crearían empleos con bajo nivel salarial, lo cual originaría cierta desigualdad en la distribución del ingreso. Finalmente, esto repercute en el nivel de producto ya que, existen efectos directos e indirectos derivados de la falta de ingresos de las familias, que sin lugar a duda también afectan la estabilidad social (básicamente por la vía del consumo, como no poder acceder a los bienes y servicios que ofrecen las empresas para lograr una satisfacción de sus necesidades).

La demanda de trabajo se mueve por diversos factores. El elemento principal es el salario, de modo tal que los incrementos salariales, guardan una relación negativa con respecto a la demanda de trabajo, mientras que reducciones provocarán incentivos para la contratación de personal, ceteris paribus. Sin embargo, es necesario aclarar que la fijación salarial responde a otros elementos más de naturaleza institucional, argumento que concuerda con Keynes al plantear que los salarios son sumamente rígidos en el corto plazo.

La formulación de políticas de empleo, teniendo en cuenta el paradigma keynesiano y la revisión teórica realizada. Implica que el empleo está estrechamente relacionado con la inversión y el nivel de producción, y al mismo tiempo está relacionada con la capacidad de consumo de las poblaciones y con la distribución del ingreso. Por estos motivos, dejaría de ser efectivo en términos de política económica únicamente tratar de ajustar los niveles salariales, en primer lugar, porque esto no solo tiene un efecto sobre las familias, su consumo y los cambios en la PEA<sup>3</sup>, sino que también sobre las características propias de la estructura productiva.

En segundo lugar, deben de tenerse en cuenta otros elementos, como las características de la oferta de trabajo y de las empresas que los emplean o que podrían generar empleos y de qué forma lograr adecuar los puestos de trabajo, en aras de la reducción del desempleo.

### **2.3. Heterogeneidad estructural: sectores productivos y su influencia en la creación de empleo**

La heterogeneidad estructural está relacionada con la coexistencia y desempeño de los diversos sectores productivos de una economía. Además, con esta perspectiva se explica la forma en que se crean y destruyen nuevas ocupaciones, especialmente aborda de una forma más amplia el desempleo como un problema que nace esta configuración productiva de los países. La preocupación por la dinámica económica desde una perspectiva de heterogeneidad estructural y su vínculo con el desarrollo resurge a la mitad de los años ochenta en Latinoamérica, producto de la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo, vislumbrando el cambio tecnológico como una variable clave para incentivar la productividad Holland, et al. (2005).

La heterogeneidad estructural básicamente es entendida como la existencia e interacción de sectores productivos que presentan distintos niveles de crecimiento y productividad en una economía determinada. Asimismo, difiere la forma en que podrían promover la expansión de otros sectores o beneficiarse de tasas altas de crecimiento de la demanda interna y externa Holland, et al. (2005). De ahí que los diferentes sectores también difieren en la forma en que generan empleo y el tipo de empleo que genera (se crean y destruyen nuevas ocupaciones).

---

<sup>3</sup> Ante menor ingreso por miembro del grupo familiar, más miembros se incorporan en la PEA para completar un mínimo de ingreso requerido para la satisfacción de necesidades.

Si bien la heterogeneidad estructural no es una característica exclusiva de los países en vías de desarrollo, en el caso de los países desarrollados existen asimetrías entre sectores económicos, pero el excedente generado en los sectores más productivos (o modernos), se desplaza a los menos productivos (efecto del derrame económico), de forma que se tienden a igualar las tasas de ganancia Chena (2010).

Lo que ocurre en el caso latinoamericano según las investigaciones de Pinto (1973), es que los sectores modernos se aíslan cada vez más del resto de la economía. O sea, se introduce una rigidez para el derrame y al mismo tiempo el mercado de trabajo experimenta mayores características de exclusión y segmentación en ciertos grupos (unos más vulnerables que otros), lo que intensifica los problemas de desempleo y desigualdad. De acuerdo con enfoques más estructuralistas según Rodríguez (2006), como resultado de esta dinámica lo que se experimenta en la región es que una gran porción de la población está quedando fuera del progreso técnico, y se ve obligada a laborar en servicios personales de baja productividad e ingreso y, generalmente en la informalidad.

La línea de argumentación que tiene que ver con el progreso técnico y la exclusión, se encuentra entre las explicaciones más modernas sobre la heterogeneidad estructural en la región. Holland, et al. (2005), resaltan el hecho de que América Latina y su posición en la economía internacional, se atribuye en gran medida a las transformaciones mundiales experimentadas y su capacidad productiva y de asimilación del cambio tecnológico.

La incorporación de la industria como sector productivo relevante en la economía es uno de los aspectos preliminares que ayuda a entender mejor la heterogeneidad estructural, ya que se le considera como el vector principal de los cambios de productividad en el tiempo. A partir de ello se experimentarían, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, y las externalidades pecuniarias y tecnológicas que sustentan a los retornos crecientes. Que, además, tienen efectos en el mercado laboral y su composición.

Según el planteamiento del Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), con la heterogeneidad estructural se distinguen 4 tipos de sectores productivos de importancia.

Iniciando con un sector moderno urbano formal, en el cual se ubican los profesionales, la oferta de empleo es mayormente más cualificada y con mayor experiencia en cada categoría de ocupación, y generalmente, se ubican en el sector servicios. Luego está el sector urbano perteneciente a la informalidad, compuesto principalmente por trabajadores independientes (excluyendo a los profesionales) y también, pueden clasificarse aquí las micro y pequeñas empresas, en este escenario el nivel de ocupación depende del volumen de la fuerza de trabajo que no absorbió el sector moderno urbano formal, aquí se experimenta de forma más frecuente el subempleo.

También se resaltan el sector moderno rural compuesto por trabajadores de menor cualificación, dedicados al comercio o actividades de negocios en zonas más de carácter periférico, a su vez, los trabajadores que se ubican en el sector tradicional rural en el cual desarrollan labores agrícolas y ganaderas.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se podría experimentar una redistribución del empleo hacia los sectores de mayor productividad y crecimiento, tal como se cita a continuación;

“Este proceso no solo favorecería el aumento de la productividad agregada y la difusión de tecnología, sino que también tendría un efecto positivo en el comportamiento de los salarios reales en la periferia, que pasarían a aumentar en correspondencia con los incrementos de la productividad” (Holland et al., 2005. p.11).

América Latina sin duda ha experimentado un cambio en su estructura productiva, por ejemplo, el sector primario (agricultura, silvicultura caza y pesca) ha perdido peso en la composición del producto interno bruto, además, es un sector que no crea empleos de forma tan acelerada como se ha experimentado en el sector terciario (servicios y comercio) durante los últimos años.

#### **2.4. Las fallas en el mercado de trabajo y sus características**

El mercado de trabajo se ve afectado por fallas o distorsiones. Las cuales están vinculadas de forma directa con el desempleo. En esta sección se considerarán algunas de estas fallas y elementos asociados, como sustento para entender las razones de su regulación y la intervención de política económica.

En primera instancia, la movilidad perfecta de los trabajadores no llega a cumplirse en el funcionamiento del mercado. En efecto existe movilidad de personas en los mercado de trabajo, no obstante, esta movilidad puede volverse más rígida en cuanto mayores sean las distancias geográficas y culturales Prieto (1985).

A partir de la década de los 90 con el desarrollo de las tecnologías de la información se ha propiciado nuevas formas de trabajo a distancia, que han logrado disminuir esta limitación geográfica por medio de la conectividad al internet. Asimismo, con el uso de estas tecnologías se ha experimentado un incremento del “auto-trabajo” y del “multi-empleo” Finquelievich (2004), que consiste en laborar con una jornada personalizada de trabajo e incluso para varias empresas u organizaciones a la vez.

Ahora bien, no únicamente el factor geográfico explica la una movilidad imperfecta de trabajadores. De acuerdo con Kambourov y Manovskii (2008), los trabajadores con mayores niveles de educación y cualificación presentarían tasas elevadas de movilidad, con respecto al resto de trabajadores que conforman la oferta laboral, ya que cuentan con capacidades y competencias que son mayormente demandadas por varios empleadores. Además, los autores plantean que, mientras mayor sea la antigüedad de un trabajador en un determinado empleo, menor será el incentivo para movilizarse a otro trabajo.

Existen varios determinantes que tienen que ver con la movilidad laboral. Principalmente por el carácter segmentado del mercado de trabajo, a veces también influyen factores institucionales, discriminación laboral, selección adversa, entre otros.

Existe también otra falla asociada al mercado de trabajo, que es la información asimétrica. La cual sucede cuando uno de los actores en el mercado tiene más información que el otro. Por ejemplo,

en el mercado laboral el agente más informado posee cierta información que el otro desconoce, usualmente el trabajador es la parte más informada. El empleador desconoce si efectivamente un trabajador se podrá desempeñar bien en un puesto de trabajo, por lo cual buscará mediante una serie de incentivos, que, el trabajador sea eficiente, el empleador buscará reducir el riesgo moral atribuido a la nueva contratación. Las empresas se concentran en mantener a sus mejores trabajadores, cuando un trabajador es despedido o abandona su empleo actual, entra en un mercado laboral "de segunda mano" en donde sus cualificaciones vuelven a ser desconocidas para otros demandantes Greenwald (1986).

La información asimétrica se considera una falla o distorsión en el mercado de trabajo. Porque los agentes al no contar con toda la información completa uno del otro, pueden incurrir en costos adicionales (costos de transacción) en la contratación Riaga y Casas (2000). Esto representa una rigidez para lograr el equilibrio en el mercado y ocupar las vacantes por los oferentes.

La competencia perfecta también es un supuesto que no se cumple en el funcionamiento del mercado laboral. Por ejemplo, la oferta de trabajo se compone de personas que poseen distintas habilidades, distintos niveles educativos y distintos niveles de experiencia, estos elementos hacen imposible que se establezca una competencia perfecta entre oferentes Prieto (1985), García y Gutiérrez (1996). Asimismo, difiere la forma en buscan empleo, la información y las señales que toman del mercado, lo que origina que algunos oferentes tengan ventaja para poder acceder a una vacante Mortensen (1991).

Considerar las fallas del mercado de trabajo, son elementos que orientan en la regulación y la labor intermediadora. Además, sobre estas consideraciones es que definen las instituciones entendidas como las leyes o las normas, que regulan al mercado laboral, algunos ejemplos son la fijación de un salario mínimo, el establecimiento de contratos laborales, la resolución de conflictos de trabajo, entre otros.

Según exponen Betcherman et al (2001), la institucionalidad relacionada con el mercado de trabajo, está presente desde el cómo se contrata a un trabajador, hasta los derechos, deberes y responsabilidades de las partes, los términos y condiciones de trabajo y por su puesto la resolución

de conflictos en el trabajo, e incluso el despido o rompimiento de la relación contractual. Cabe destacar que aún en el ámbito informal existe cierto grado de institucionalidad, por lo general se basa en acuerdos verbales o en relaciones de antigüedad.

Betcherman, et al. (2001), plantean que las instituciones formales más frecuentes en términos de regulación del empleo se manifiestan bajo dos formas, la primera corresponde a la “voz colectiva” (funciona con la representación de las partes y la negociación colectiva voluntaria llegando a un contrato), y la segunda “intervención directa” a través de la regulación legal (por ejemplo, leyes laborales, decretos, entre otros). Aunque también existe la posibilidad de “no regular”, y trasladar esta responsabilidad al funcionamiento de mercado.

### **2.5. Políticas de empleo, intermediación laboral y ajuste de oferta y demanda del mercado de trabajo**

Según Samaniego (2002) plantea que, existen tres principales tipos de intervención en el funcionamiento del mercado de trabajo. En primera instancia destaca las políticas de empleo, las cuales están inmersas en las políticas económicas y sociales, y poseen una amplia gama de mecanismos de transmisión. La intención de estas políticas es influir especialmente en la demanda de trabajo, a través de variables macroeconómicas importantes que tienen que ver con la política monetaria y fiscal, son políticas cuyos efectos se experimentan en el largo plazo, por ejemplo, inversión en salud, educación, políticas fiscales o monetarias expansivas o restrictivas.

Samaniego (2002) también analiza y define las políticas laborales como las que en primera instancia le corresponden a los Ministerios de Trabajo. Estas comprenden un conjunto de instrumentos o medidas que buscan tener influencia en las relaciones entre trabajadores y empleadores, están muy ligadas a las condiciones laborales, como, por ejemplo, velar por el cumplimiento de normas laborales, legislación laboral, salud ocupacional, salarios mínimos, entre otros. Dentro de esta categoría puede también enmarcarse las políticas de apoyo a la

intermediación laboral, sin embargo, estas pueden tener elementos que atañen tanto a las políticas de empleo como a las políticas del mercado de trabajo<sup>4</sup>, o incluir instrumentos o medidas de estas.

El tercer conjunto de políticas se denomina “políticas del mercado de trabajo”, las cuales:

“utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación” (Samaniego, 2002, p. 12).

Dentro de las políticas del mercado de trabajo se encuentran divididas en dos subgrupos: políticas activas o pasivas del mercado de trabajo. Las políticas activas de empleo o políticas activas del mercado laboral son instrumentos o mecanismos que utiliza el Estado para mejorar la empleabilidad y la ocupación de las personas desempleadas (Fredriksson, 2020). El objetivo de estas políticas es proporcionar seguridad social sin necesariamente implicar un mecanismo de redistribución, por lo cual la intermediación puede también enmarcarse en este grupo por ejemplo si se desarrollan programas de formación o capacitación. Las políticas activas de empleo contribuyen a mitigar el riesgo de permanecer en el desempleo.

De acuerdo con Armingeon (2007), las políticas activas de empleo tienen un efecto en la movilidad, ya que facilitan la redistribución de los trabajadores a actividades productivas y, en general, se promueve que la fuerza laboral aproveche oportunidades a medida que surjan o que se identifiquen en distintos sectores. Estas políticas hacen uso de servicios públicos para el empleo, por ejemplo, se brindan oportunidades de capacitación para mejorar y fortalecer la empleabilidad, orientación dirigida a ciertos grupos poblacionales (jóvenes y las mujeres) y la creación de empleo de corto plazo por medio de obras comunales, entre otros.

Kluge (2006) desarrolló un estudio para evaluar los efectos de las políticas activas del mercado de trabajo, en los países europeos miembros de la UE mediante técnicas econométricas. Entre sus hallazgos descubrió que, factores como el diseño de las instituciones del mercado laboral o la

---

<sup>4</sup> El trabajo es la actividad económica que una persona realiza, y el empleo, es esa misma actividad, pero remunerada (Ghai, 2003).

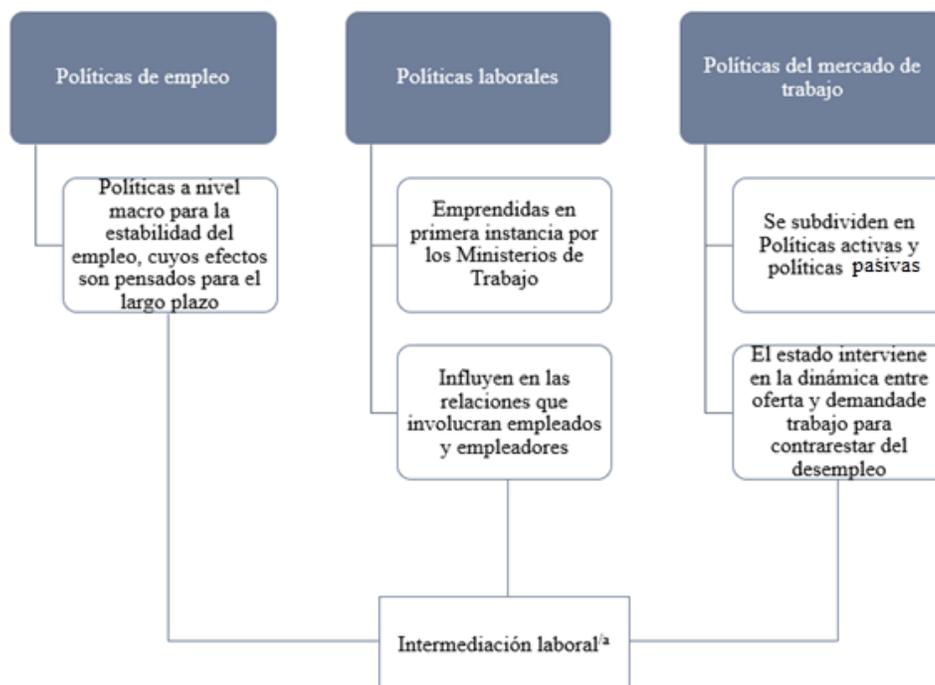
influencia del ciclo económico, son poco significativas para explicar la efectividad de las políticas activas de empleo, esta significatividad se le atribuye casi exclusivamente, al diseño del tipo de programa.

Asimismo, concluyó que la creación de empleo público es perjudicial para aumentar la contratación de los solicitantes de empleo, mientras que los subsidios salariales y los servicios de empleo (combinados con sanciones) tienen efectos positivos para disminuir el desempleo. Por su parte el efecto de los programas de capacitación reportó una probabilidad modesta de impacto positivo en las tasas de empleo posteriores al programa.

El segundo tipo de políticas denominadas pasivas se basan en otorgar prestaciones a la población desempleada, para subsanar su pérdida de ingreso por su condición de paro. Aquí destacan principalmente los seguros de desempleo, un mecanismo muy comúnmente utilizado en los Estados Unidos.

A continuación, se presenta un esquema con los tipos de políticas sobre el mercado laboral y el empleo:

Figura 1.  
Tipología de las políticas de empleo, relaciones laborales y mercado de trabajo



a/ La intermediación laboral se puede enmarcar dentro de estos tres tipos de políticas, por eso cobra gran relevancia en la formulación de estrategias y planes a corto y largo plazo.

Fuente: Elaboración propia con datos de (Samaniego, 2002).

A continuación, se expone en detalle la teoría y conceptos alrededor de lo que se conoce como intermediación laboral, y sus mecanismos de transmisión y vinculación con el mercado de trabajo.

### 2.7.1 Intermediación laboral

La intermediación laboral básicamente se define como “el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto los oferentes de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación” (Rojas, 2004, p. 187). Así, las agencias o entidades que realizan o prestan servicios de intermediación laboral, operan en múltiples sentidos. Por un lado, satisfacen la demanda de las empresas o empleadores, ya que cuentan con cierta flexibilidad para proveer, recomendar u orientar la fuerza de trabajo afín a las vacantes existentes. Contribuyen con la distribución y colocación de trabajadores en múltiples sectores de la economía, apoyando al mismo tiempo a las personas desempleadas que buscan activamente empleo. Las instancias intermediarias de empleo son agentes tanto a nivel microeconómico, atendiendo las necesidades de particulares y empresas;

como a el nivel macroeconómico, gestionando la incertidumbre y el riesgos económicos en los mercados de trabajo (Peck y Theodore, 2007).

La ejecución de la intermediación laboral como política pública, según Orlando y Bustos (2009), se remonta al comienzo del siglo XX en las economías industriales. Sin embargo, en un nuevo contexto globalizado y derivado de la desregulación del mercado de trabajo, y sus distintas formas como: la externalización de actividades empresariales, los movimientos de deslocalización, las tecnologías de información y la flexibilización laboral, han propiciado la creación de agencias de empleo privadas en todo el mundo.

Los servicios de intermediación laboral que se ofrecen de manera pública son objeto de reformas, asimismo, las nuevas formas de intermediación o mediación laboral involucran tanto a agentes públicos y privados en alianzas, para lograr un mejor acoplamiento de la oferta y demanda laboral mediante la orientación, capacitación, búsqueda de información, entre otros servicios Orlando y Bustos (2009).

“La intermediación es un mecanismo que permite a las empresas conocer atributos de productividad de los trabajadores que no se reflejan en su experiencia educativa, al mismo tiempo que informa a los trabajadores de las características de una empresa en particular que no se reflejan en los perfiles de las vacantes disponibles” (Orlando y Bustos, 2009, p.44). De acuerdo con un informe de OIT (2011), existe una relación triangular muy clara entre las agencias de intermediación, los trabajadores y empleadores, que incluso puede adaptarse a los servicios públicos de intermediación.

La figura 2 presenta la relación triangular que existe entre el intermediador<sup>5</sup>, la oferta y la demanda laboral. En primer lugar, hay una serie de normas que establece la agencia de empleo o el ministerio de trabajo para la contratación de personas entre ellas, la fijación de jornadas, fijación y negociación de salario mínimo, entre otras. Además, por medio de los servicios de intermediación laboral se ponen en contacto los trabajadores y las empresas, en esta fase el

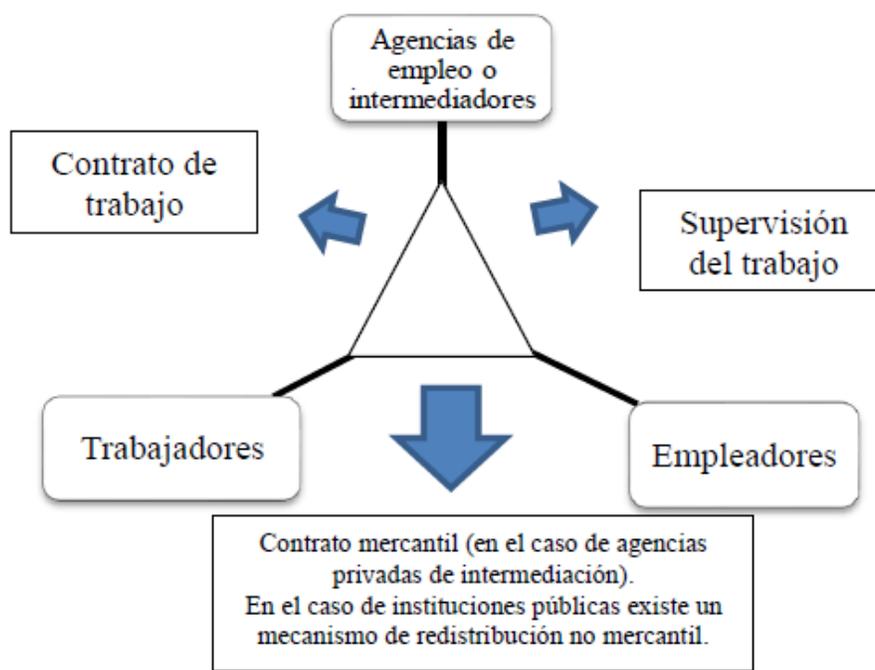
---

<sup>5</sup> La intermediación laboral puede hacerse mediante agencias privadas de empleo o de forma pública mediante los ministerios de trabajo.

contrato se materializa y las personas ocupan las vacantes disponibles. Durante ese proceso, las agencias o ministerios de trabajo que son los responsables de la intermediación velan por el cumplimiento de derechos laborales, resolución de conflictos, orientación laboral, entre elementos.

Figura 2.

Relación triangular entre intermediador laboral, trabajadores y empresas



Fuente: Elaboración propia con datos de (OIT, 2011, p. 4)

En periodos de auge económico, esta relación tripartita puede convertirse en un círculo virtuoso, mientras que en periodos de depresión o de desaceleración económica, la importancia de esas relaciones disminuye. Asimismo, OIT (2011), presenta evidencia de que en muchos países industrializados se experimenta correlación entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y los trabajadores facilitados por agencias de empleo, especialmente los servicios de intermediación que tienen que ver con trabajo temporal.

De acuerdo con Auror (2008), la intermediación laboral también puede mejorar a corregir las imperfecciones del mercado laboral. En ese sentido, Mazza (2019) analiza como la intermediación laboral constituye un mecanismo para el ajuste de las cualificaciones de las personas que buscan empleo con las vacantes ofrecidas. El intermediador tratar de ajustar a los oferentes con los empleadores en menor tiempo, y con menor costo asociado a la información ya que el intermediador realiza un análisis previo, de las cualificaciones y habilidades de las personas que buscan empleo y de los perfiles que las empresas requieren contratar. Por lo tanto, se reduce el costo de búsqueda por parte del trabajador y por el lado el empleador, reduce los costos relacionados con selección y reclutamiento.

Mazza (2019) propone que, el fin fundamental de la intermediación laboral, es crear un registro y mantener información sobre las vacantes existentes. Con el fin de acoplar una vacante específica y un desempleado solicitante. Teniendo en cuenta elementos tanto del mercado laboral como del desempeño de las variables macroeconómicas, para detectar dónde se necesita generar empleo y en qué rama productiva y, por otro lado, qué segmento de la fuerza laboral requiere capacitación o mejorar su cualificación para que de alguna manera se logre dar ese encuentro de la mejor manera posible.

A continuación, se ilustra la gama de servicios que de acuerdo con Mazza (2019), ofrece un intermediador laboral.

Tabla 1.  
Servicios que ofrece un intermediador laboral

SERVICIO	GRUPO META	TIPOS DE SERVICIOS
Búsqueda de trabajo/ perfil de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas que buscan empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pruebas de aptitudes o envío a esas pruebas</li> <li>Creación del perfil de empleo de los clientes para determinar los servicios necesarios</li> <li>Preparación del <i>Curriculum vitae</i></li> <li>Asesoramiento en empleo</li> </ul>

SERVICIO	GRUPO META	TIPOS DE SERVICIOS
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos telefónicos de búsqueda de empleo</li> <li>• Asistencia en la búsqueda de empleo</li> </ul>
Colocación/ Intermediación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleadores</li> <li>• Personas que buscan empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base nacional de datos sobre vacantes</li> <li>• Colocación para trabajadores</li> <li>• Revisión de listas de vacantes (para firmas)</li> <li>• Selección de candidatos</li> <li>• “Outplacement” [colocación externa a la firma, recontractación por otra firma]</li> <li>• Contratación para cargos selectos (firmas)</li> </ul>
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas que buscan empleo</li> <li>• Proveedores de capacitación</li> <li>• Empleadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones de las necesidades/ requisitos de capacitación</li> <li>• Envío a proveedores públicos y privados de servicios de capacitación</li> <li>• Capacitación directamente por el sistema de intermediación laboral (limitada)</li> </ul>
Servicios especializados a empleadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de recursos humanos</li> <li>• Asesoramiento jurídico sobre la búsqueda de empleo</li> <li>• Selección y examen de los solicitantes de empleo</li> <li>• Promotores y puntos de enlace del sector</li> <li>• Orientación sobre capacitación del personal</li> </ul>
Información sobre el mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno (local y nacional)</li> <li>• Firmas</li> <li>• Personas que buscan empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suministro de datos y análisis de las tendencias del mercado de trabajo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de (Mazza, 2019, pag. 10)

### **Capítulo III: Marco metodológico**

Esta investigación es de naturaleza mixta, ya que se recolecta y analiza información que involucra variables cualitativas y cuantitativas. La ventaja de utilizar este enfoque, de acuerdo con Pole (2009), resulta cuando se logra obtener información estadística, y además, ésta se complementa con algunas explicaciones de fondo, para facilitar la identificación de las relaciones entre variables que señalan causalidad. Asimismo, “la investigación con metodologías mixtas puede proveer inferencias más sólidas porque los datos son observados desde múltiples perspectivas” (Pole, 2009, p. 40).

A su vez, esta investigación se enmarca en un diseño correlacional, la cual de acuerdo con Hernández y Baptista (2006), es un tipo de investigaciones que se utiliza para estudiar el grado de relación o asociación que exista entre dos o más variables o entre características o conceptos de un fenómeno, y corresponde a un análisis de tipo longitudinal ya que se realizarán comparaciones de algunas variables a través del tiempo; para el caso específico de esta investigación el análisis se circunscribe al período comprendido entre 2011-2019.

#### **3.1. Descripción metodológica**

##### **3.1.1. Sujetos de estudio**

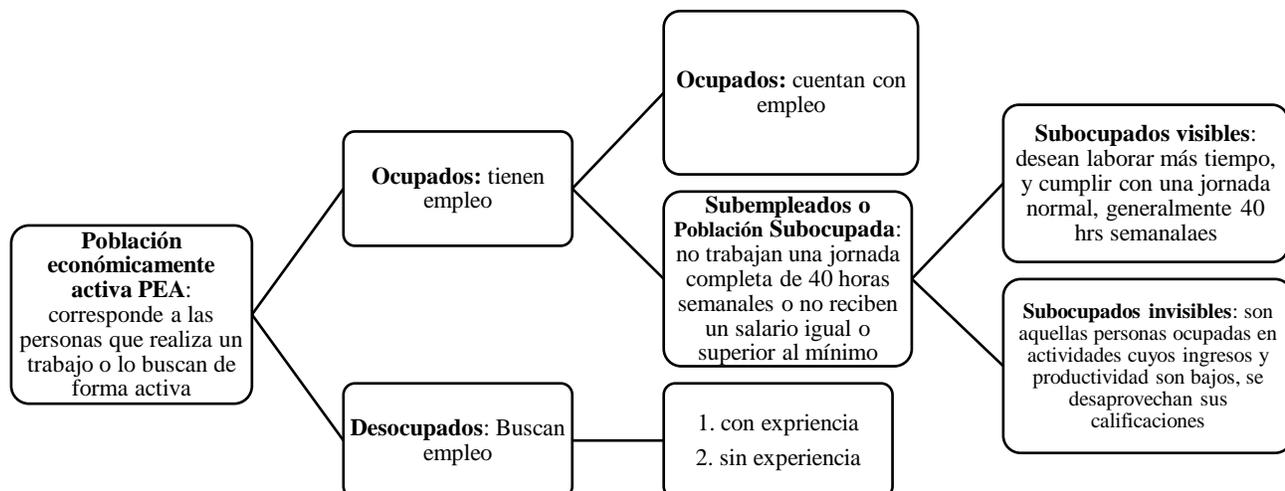
Para efectos de esta investigación se tomarán en cuenta tres sujetos de estudio, que corresponden a quienes forman parte de la oferta y la demanda de trabajo en Costa Rica para el periodo 2011-2019 y a los beneficiarios que participaron en el programa Empléate a partir del año 2014. El estudio de la oferta de trabajo (Ver figura 2) involucra a la población económicamente activa (PEA). Por su parte, el estudio de la demanda de trabajo involucra a las organizaciones que demanda la fuerza laboral en Costa Rica, en otras palabras, empresas o empleadores, también se considerará la población que se encuentra fuera de la fuerza laboral que corresponde a las personas de 15 años o más que no participan activamente en el mercado laboral, pero específicamente, se brindará énfasis a los desalentados<sup>6</sup>, en este grupo se ubican los que ya desistieron de su búsqueda de empleo.

---

<sup>6</sup> Personas que desistieron de la búsqueda de empleo (INEC, 2020).

Figura 3.

## Composición de la Población Económicamente Activa



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

El segundo sujeto de estudio son los programas de intermediación laboral públicos que son brindados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad (MTSS). El principal programa de apoyo al empleo es el Programa Nacional de Empleo (PRONAE)<sup>7</sup>, que se subdivide en las siguientes modalidades<sup>8</sup>:

1. Obra comunal
2. Ideas productivas
3. Apoyo a la capacitación
4. Empléate

<sup>7</sup> El Sistema de Orientación e Información para el Empleo no se define como un subprograma del PRONAE, pero es en donde se maneja toda la información referente a las vacantes y el mercado laboral, mediante la bolsa de empleo virtual [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com).

<sup>8</sup> También hay otras modalidades como auxilio de emergencia que se brinda a comunidades cuando han sufrido desastres naturales. Asimismo, existe la modalidad de apoyo a indígenas que en promedio ha atendido durante los años 2015-2018 a 2252 personas y según (MTSS, 2019, p.52), “es una modalidad que surge de acuerdo con la reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones familiares 8783, artículo 3, inciso i, que indica: Se destinará un cero coma veintitrés por ciento (0,23%) a cubrir el costo de los subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país”, al no cumplir estrictamente con la definición de servicios de intermediación laboral se excluyen de este análisis.

Para efectos de este trabajo se analizó en detalle el programa Empléate, ya que es el más importante en términos de ejecución e incluye más servicios propios de un intermediador laboral según algunos criterios de contraste establecidos en Mazza (2019) y Samaniego (2002), como lo son la orientación, la mejora de la empleabilidad por medio de la capacitación, un estipendio mensual para mantenerse en el programa, posibilidad de hacer prácticas, bolsa de empleo, entre otros.

Empléate está dirigido a jóvenes de entre 17 a 24 años, en pobreza o pobreza extrema de todo el país. Los jóvenes deben cumplir con algunos requisitos entre ellos tener un perfil del Instituto Mixto de Ayuda Social, que les certifica como posibles candidatos a ser beneficiados con el programa, deben estar en el perfil 1 y 2 de pobreza establecido por el IMAS.

Asimismo, para mejorar la comprensión sobre el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) y la formas de que se vincula con el mercado de trabajo, se incluyeron opiniones de personas expertas, funcionarias del Ministerio de Trabajo, específicamente en la Dirección de Empleo y del propio Programa Nacional de Empleo.

### **3.1.2. Fuentes de información**

En el caso de la oferta laboral y su caracterización se hará uso de la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). Esta es una encuesta que recolecta de forma trimestral, información de los hogares del país para conocer la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en el corto plazo...” (INEC, 2012, p.7). Para el análisis se eligió utilizar los datos del II trimestre de cada año, considerando que éste representa un periodo más estable para el análisis económico, sin el efecto excesivo de picos estacionales de empleo, como actividades productivas o fechas que dinamizan el comercio y los servicios.

Para el análisis de la demanda laboral se utilizarán los datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE)<sup>9</sup>, también del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

---

<sup>9</sup> Al momento de realizarse la investigación únicamente había datos disponibles al año 2018, el 2019 aún no estaba publicado en la página del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Además, también se hizo uso de datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y del Ministerio de Hacienda (MH).

Posteriormente, para el análisis del programa Empléate, con ayuda del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se logró obtener un registro de 5 300 beneficiarios de esta modalidad durante los años 2011-2019, con sus respectivos datos de contacto.

También se consideró recopilar algunas perspectivas y opiniones del Sr. Olman Segura Bonilla, Exministro de Trabajo y Seguridad Social durante el período 2011-2014, quién también fungió como Presidente del Instituto Nacional de Aprendizaje y es académico de la Universidad Nacional (ver anexo 2).

### **3.1.3. Método y etapas de la investigación**

Para lograr el primer objetivo que tiene que ver con la caracterización de la oferta y demanda laboral, se hizo uso de datos del Banco Central, Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Estadística y Censo, así se procedió de la siguiente manera:

- Antes de introducir al análisis del mercado laboral, se inició con una descripción y breve caracterización de la trayectoria de algunas variables de producción y actividad económica. Se consideraron variables como el producto interno bruto (PIB) en términos nominales, clasificado por rama de actividad y por componentes del gasto, asimismo, se hizo uso de algunas variables de contraste como el déficit fiscal y la deuda interna. Los datos se sistematizaron con ayuda del software Excel, asimismo, se elaboraron cuadros y gráficos con tasas y porcentajes para su presentación en el análisis.
- Para la caracterización de la oferta laboral se hizo uso de variables como la población económicamente activa (PEA), analizada en ocupados y desocupados, por sexo, por nivel educativo, informalidad, subempleo y por rango de edad. Se procedió a la creación de series de tiempo, para el cálculo de tasas y porcentajes, además, se elaboraron cuadros y gráficos para su presentación en el análisis.

- Con el fin de realizar una descripción sobre la demanda de trabajo se analizaron algunas variables, como las empresas según número de trabajadores, según rama productiva, por ubicación geográfica y por número de trabajadores. La información de proceso con ayuda del programa SPSS y se realizaron distintas tablas de frecuencia y representaciones gráficas para su análisis.

Para abarcar el segundo objetivo que tiene que ver con la caracterización de las modalidades del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), se procedió de la siguiente manera:

- Se realizó una revisión documental sobre las distintas modalidades del PRONAE, con documentos tomados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica (MTSS) que incluye variables como oferentes de fuerza de trabajo, oficinas de intermediación, uso e inscripción en las plataformas, capacitaciones impartidas. La información se sistematizó y se elaboraron algunos cuadros y gráficos para representar mejor la información obtenida.
- Para la caracterización detallada de los beneficiarios de Empléate se hizo uso de un cuestionario estructurado dividido en tres secciones que contienen información sobre datos personales, ocupacionales y sobre la participación en la modalidad Empléate. Con el fin de analizar variables como sexo, lugar de residencia, nivel educativo, ocupación, estado de empleo, informalidad, subempleo, participación en Empléate, búsqueda de empleo, habilidades y conocimientos adquiridos. Los resultados se tabularon y se construyeron diversos cuadros con información en términos absolutos y de frecuencias, así como los distintos cuadros y gráficos para el análisis de las variables.

En cuanto al logro del objetivo específico tres, se vinculan los resultados de la caracterización del mercado laboral y la pertinencia del PRONAE para responder a estas características, de acuerdo con su intervención, y así se plantea lo siguiente:

- Identificar si la población meta de estas modalidades, es en efecto la que requiere intervención por parte de un programa de intermediación laboral.
- Realización de entrevistas a expertos, sobre la concepción del mercado laboral y las formas de intervención de un intermediador laboral y si esto se ajusta exactamente a lo que se brinda con el programa.

- Verificar el estado actual de los beneficiarios.
- Resultados de la capacitación: evaluar si el programa logró aportar nuevos conocimientos o nuevas habilidades a los participantes y cuáles, y especialmente, si responde a lo que demanda el mercado laboral.
- Diseño del programa: que incluye el grado de cumplimiento de los objetivos de creación, orientación a la población beneficiaria, difusión, monitoreo.
- Evaluar la vinculación con el mercado laboral: si el programa está orientado a la población correcta, análisis y seguimiento del mercado laboral que refleje de mejor manera su funcionamiento y evolución en el tiempo.

### 3.1.4. Determinación de la muestra

Para estimar la muestra se utilizó la técnica de muestreo aleatorio simple, ya que muchas de las variables a investigar son de tipo cualitativo. Por tanto, las características a estimar hacen referencia a las proporciones o porcentajes de observaciones que se encuentran dentro de las categorías investigadas (Argüello, 2008), razón por la cual se utilizó la fórmula del Muestreo Aleatorio Simple (MAS) para proporciones.

$$n' = \frac{Z^2 \left(1 - \frac{\alpha}{2}\right) * p * (1-p)}{d^2}$$

Donde:

Z (1-  $\alpha$ ) = es el nivel de confianza (definido en un 95% para este estudio)

p = proporción que se desea estimar (considerado en un 0,5)

d = margen de error absoluto esperado para la estimación de p (en este caso se utilizó un 0,014)

n' = tamaño inicial de muestra

El valor de “p” utilizado es p=0,5 con el cual se obtiene la variabilidad más alta y por tanto el mayor tamaño de muestra, esto asegura un tamaño de muestra suficiente para cualquier otra proporción mayor o menor a 0,5 (Argüello, 2008).

El margen de error, tal y como está definido estadísticamente, se refiere al sacrificio en las estimaciones por el hecho de estar trabajando con una muestra y no con la población completa. Para obtener estimaciones bastante precisas se plantea un margen de error pequeño, pero esto conllevará un tamaño de muestra relativamente mayor. Para el presente estudio, en procura de un balance adecuado entre viabilidad y una mejor precisión, para el cálculo de la muestra se ha utilizado un margen de error del 0,014.

Por otra parte, cuando se está trabajando con poblaciones finitas y la razón  $n'/N$  es mayor al 5% se hace necesario hacer una corrección por finitud en el tamaño de muestra:

Donde:

$$n^* = \frac{n'}{1 + \frac{(n' - 1)}{N}}$$

$n^*$  = tamaño ajustado de muestra según tamaño de la población

$N$  = tamaño de la población

A partir de lo anterior, el tamaño de muestra resultante es de 462 beneficiarios a encuestar, con el ajuste realizado. La encuesta se envió al total de población, pero se cumplió con 506 observaciones que sobrepasa la muestra obtenida.

### **3.1.5. Descripción de los instrumentos**

Para la obtención de información por parte de los beneficiarios de Empléate se elaboró un cuestionario de 25 preguntas en una plataforma de cuestionarios electrónicos, compuesto por preguntas abiertas y cerradas (Ver anexo 1). Este cuestionario se dividió en tres partes que incluyen información sobre a) el contexto sociodemográfico de los jóvenes, b) el ámbito ocupacional, que tiene que ver con la ocupación y su estado de empleo, si están ocupados o desocupados, si se encuentran en el sector informal, bajo subempleo, entre otras características. Finalmente, una parte destinada a recoger información sobre la participación en el programa Empléate, que tiene que ver con c) la capacitación recibida, conocimiento del PRONAE, conocimientos y habilidades

obtenidas, conocimiento sobre otros servicios de intermediación laboral y sobre búsqueda de empleo. El cuestionario se aplicó durante los meses de mayo-julio del año 2020, éste se envió por internet a los correos de contacto recopilados.

En cuanto a la entrevista a profundidad (Ver anexo 2), se estableció una lista de preguntas sobre algunos temas relevantes para mejorar la comprensión de la intervención del MTSS con el PRONAE sobre el mercado laboral, se tomaron en cuenta los siguientes elementos:

- Mecanismos de vinculación de las modalidades del PRONAE con el mercado laboral
- Alcances y limitaciones de los programas
- Elementos necesarios que debe considerar un intermediador laboral
- Principales logros obtenidos
- Explicación del proceso de análisis sobre la oferta y demanda laboral para la formulación de políticas y para ajustes o cambios en el PRONAE
- Aspectos de mejora identificados en el PRONAE
- Recomendaciones sobre intermediación laboral

### **3.1.6. Análisis de la vinculación de los programas de intermediación laboral públicos con el mercado de trabajo costarricense**

Con el fin de analizar el grado de vinculación de los programas de intermediación laboral que ofrece el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la luz de los resultados que ofrece las características del mercado de trabajo (oferta y demanda laboral), se utilizarán una serie de criterios que Samaniega (2002) recomienda con el fin de medir los alcances y resultados de las políticas de este tipo:

- **Actores involucrados:** La tendencia general de la intermediación laboral es hacia las alianzas público-privadas, para el impulso de las políticas activas y pasivas de la intermediación. Este es un aspecto que permite medir el grado de intervención del sector productivo en la intermediación o el grado de vinculación entre ambos, permite contar con más impulso e información para acoplar la demanda y oferta laboral, aquí también es importante considerar la coordinación del Estado mediante el Ministerio de Trabajo y los diversos actores productivos.

Dentro de este criterio el intermediador debe tener amplio conocimiento de lo que ocurre en el mercado de trabajo e involucrar a los actores necesarios para que los mecanismos de intermediación sean satisfactorios.

- **Integración de las funciones básicas de los servicios de empleo o los servicios de intermediación:** Bajo esta perspectiva y la experiencia de países latinoamericanos y fuera de la región, una de las lecciones aprendidas, es que dan mejores resultados los instrumentos políticos o programas que integren la mayor cantidad de funciones, como la orientación, compensaciones o estipendios al desempleo, generación de empleo a corto plazo, capacitación, apoyo al empleo, entre otros, ya que hay un mejor abanico de oportunidades para intervenir en el mercado de trabajo y atender a los diversos grupos poblacionales mayormente afectados por el desempleo.
- **Definición clara de los perfiles de la población:** La efectividad de la intermediación laboral o cualquier tipo de política laboral o del mercado de trabajo, dependen de identificar de forma efectiva a los beneficiarios, cuyas necesidades y desventajas en el mercado laboral deben ser establecidas desde el principio del diseño, esto permite también delimitar el alcance y posteriormente evaluar el impacto o la eficacia de las políticas.
- **Enfoque de servicio orientado al usuario:** Es importante que la intermediación laboral brinde servicios accesibles, rápidos, que respondan asertivamente a las demandas de empleadores y oferentes en el mercado de trabajo.
- **Incorporación de nuevas posibilidades que ofrece la tecnología de la información.** Un criterio importante es la incorporación de las tecnologías de información y comunicación en la prestación y accesibilidad de los servicios de intermediación. Aquí se incluye los bancos de información, capacitación en línea, intercambio de información entre empleados y empleadores, bases de datos, entre otros.
- **Coordinación institucional:** Se espera que los distintos programas activos y pasivos de empleo tengan una fuerte correlación con las políticas económicas y sociales, además, se espera la coordinación entre muchas de las organizaciones gubernamentales que tengan que ver con el empleo, por ejemplo, con los ministerios de educación, planificación, entre otros.

- **Monitoreo y evaluación.** La evaluación y el monitoreo de los servicios públicos de empleo es hoy en día un requisito indispensable. En este sentido, es imprescindible diseñar no sólo esquemas de seguimiento que permitan medir la efectividad de los servicios y, complementariamente, llevar a cabo una evaluación rigurosa de los mismos.
- **Descentralización, servicios de ventanilla única y tripartismo:** Este criterio hace énfasis en los servicios de intermediación que se brindan por medio o en coordinación de los gobiernos locales, para atender la problemática del desempleo. Esto muchas veces mejora el acceso y el alcance, muchas veces también se le denomina tripartismo que es la relación entre el estado, los oferentes y los empleadores, pero en este caso de manera local.

### **3.1.7. Alcances y limitaciones de la investigación**

Esta investigación considera únicamente la intermediación laboral realizada por el sector público de Costa Rica. Cuya principal autoridad en materia de trabajo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, este ministerio es responsable de la formulación de políticas relacionadas con el empleo y programas de apoyo a corto plazo. Una limitación relacionada con el alcance fue el no poder incluir iniciativas de intermediación laboral desde el ámbito privado, sin embargo, en una indagación preliminar se descartó por la poca información que había con respecto al tema.

Referente a alcance de esta investigación es necesario indicar que no se realiza una evaluación de impacto ni de resultados del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), ni de sus múltiples modalidades. En este trabajo se analiza la vinculación de los programas y el alcance que poseen a la luz de la trayectoria que ha seguido el mercado laboral, asimismo, se contrasta con información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, la opinión y características algunos de los beneficiarios de su modalidad más importante que corresponde a Empléate.

## Capítulo IV: Características del mercado de trabajo de Costa Rica 2011-2019

El principal objetivo de este capítulo es identificar las características más sobresalientes tanto de la oferta como de la demanda de trabajo. Pero antes es necesario considerar algunas características de la estructura productiva de Costa Rica, tomando en cuenta la composición y trayectoria de algunas variables macroeconómicas<sup>10</sup>.

### 4.1. Características de algunas variables macroeconómicas de Costa Rica

El producto interno bruto (PIB) de Costa Rica ha experimentado una desaceleración especialmente a partir del año 2015, en el cuadro 1 se expone este comportamiento. Para el II trimestre del año 2019, se registra el menor crecimiento de los años en estudio. Otro dato relevante es el déficit fiscal que ha experimentado el país en esos años, según datos del Ministerio de Hacienda el déficit fiscal se ha ubicado entre el 3% y 6% del PIB entre los años 2011-2019.

Cuadro 1.

Costa Rica: Tasa de variación interanual del producto interno bruto nominal (PIB)  
(II trimestre 2011 -II trimestre 2019)

	II trim 2011	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2014	II trim 2015	II trim 2016	II trim 2017	II trim 2018	II trim 2019
<b>Var PIB</b>	8,93%	10,02%	7,24%	9,32%	7,76%	6,39%	6,68%	5,85%	2,93%

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2011-2019.

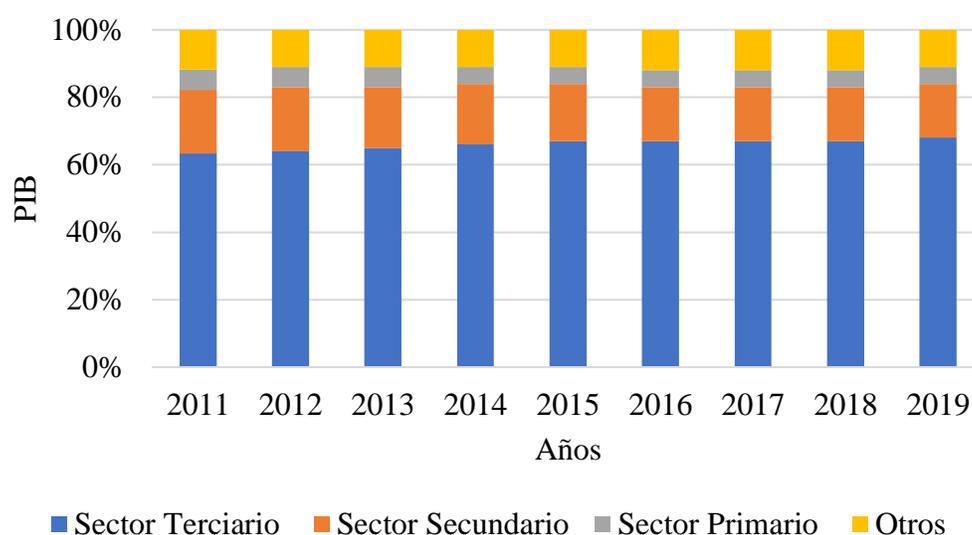
A lo largo de 50 años el país ha impulsado ciertos sectores más que otros. Por ejemplo, durante el periodo comprendido entre 1966-1990 el mayor aporte al PIB provenía del sector agropecuario y otras actividades, muy poco era reportado por el sector servicios. Para el año 1991 el 28% lo representaba el sector servicios, el 23% el sector manufactura, 16% las actividades comerciales y un 13% el sector agropecuario (Pierce, et al., 2017).

<sup>10</sup> Para su elaboración se utilizaron datos recopilados del Banco Central de Costa Rica (BCCR), del Ministerio de Hacienda (MH), de PROCOMER y del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

Para el año 2012 el sector servicios representaba aproximadamente un 40% del producto interno bruto, el sector agropecuario un 6%, manufactura un 15%, y el comercio y otros un 39% (Pierce, et al., 2017). A continuación, se ilustran los sectores productivos con mayor peso en la composición del PIB para Costa Rica (2011-2019), en el cual la mayor ponderación se les atribuye a actividades que componen el sector terciario (gráfico 2).

Gráfico 2.

Costa Rica: Composición del producto interno bruto PIB por sectores productivos, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2011-2019.

Con respecto al crecimiento de los sectores productivos al año 2019, tal como se presenta en el cuadro 2, el sector agrícola reportó una caída de -1,2%, el sector construcción que se encarga de brindar empleo a corto plazo disminuyó 10,7%, el comercio reportó también una caída leve al 2019 (-0,6%). Los sectores que en promedio ha crecido más para los años en análisis es el información y comunicación con un 8,6%, Actividades financieras y de seguros 7,5% y actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo 6,51% (BCCR, 2020).

Cuadro 2.  
Costa Rica: Tasa de variación de los sectores del Producto Interno Bruto, 2011-2019

<b>Sectores de actividad económica</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Agricultura, silvicultura y pesca	0,7	4,8	0,1	1,5	-2,7	5,2	3,7	1,8	-1,2
Minas y canteras	-7,4	5,5	5,8	1,2	7,7	3,9	-5,3	4,9	-5,1
Manufactura	3,0	3,4	0,1	0,8	-5,1	4,5	3,3	2,5	1,9
Electricidad, agua y servicios de saneamiento	3,4	5,8	-14,0	3,6	11,0	5,3	3,5	0,1	1,9
Construcción	1,1	4,6	-9,5	2,1	9,4	-3,4	-2,1	8,0	-10,7
Comercio al por mayor y al por menor	5,5	4,1	5,4	3,6	4,1	4,2	3,0	1,5	-0,6
Transporte y almacenamiento	6,4	6,2	1,7	4,0	5,2	2,3	3,8	2,2	2,3
Actividades de alojamiento y servicios de comida	2,6	3,0	11,8	8,6	5,3	3,9	1,0	3,2	2,2
Información y comunicaciones	13,3	9,3	6,6	8,7	11,1	5,0	17,0	6,4	6,1
Actividades financieras y de seguros	4,3	14,3	8,3	7,7	8,4	14,9	7,6	5,5	3,7
Actividades inmobiliarias	6,1	6,9	0,1	1,0	1,2	0,7	2,9	2,9	2,9
Actividades profesionales, científicas, técnicas, administrativas y servicios de apoyo	8,3	8,6	6,8	6,1	9,9	6,2	5,9	4,7	4,2
Administración pública y planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0,8	0,6	2,7	1,7	0,3	1,0	2,0	1,4	0,6
Enseñanza y actividades de la salud humana y de asistencia social	1,2	1,6	4,1	3,0	2,2	3,1	2,1	0,0	5,7
Otras actividades	6,3	3,8	1,8	8,1	3,8	5,5	6,8	4,4	2,4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica (2009-2011).

Según datos de BCCR (2020) y PROCOMER<sup>11</sup> sobre las exportaciones de Costa Rica aproximadamente un 60% son de bienes terminados y un 40% son servicios, en los que destaca los servicios de telecomunicación, informática e información, turismo y otros servicios empresariales. En cuanto a bienes terminados se destaca las exportaciones de banano, piña, café grano de oro, plantas ornamentales, yuca, melón, entre otros. También se resalta la importancia que tiene en el mercado internacional, la producción de insumos médicos, circuitos semielaborados, medicamentos y otros implementos médicos o prótesis.

Entre los destinos más importantes que demandan estos bienes y servicios. Se se ubica en primer lugar Estados Unidos, el resto de América, y Europa.

<sup>11</sup> Se hace referencia a los documentos estadísticas de exportaciones de (PROCOMER) para los años disponibles 2011-2017.

A manera de resumen, se puede decir que el país se ha orientado a impulsar en mayor medida las actividades que corresponden al sector terciario. No obstante, Costa Rica exporta muchos productos agrícolas, como café, piña, banano, follajes, flores, entre otros múltiples productos que a nivel internacional son muy demandados, y que potencialmente generan fuentes de empleo.

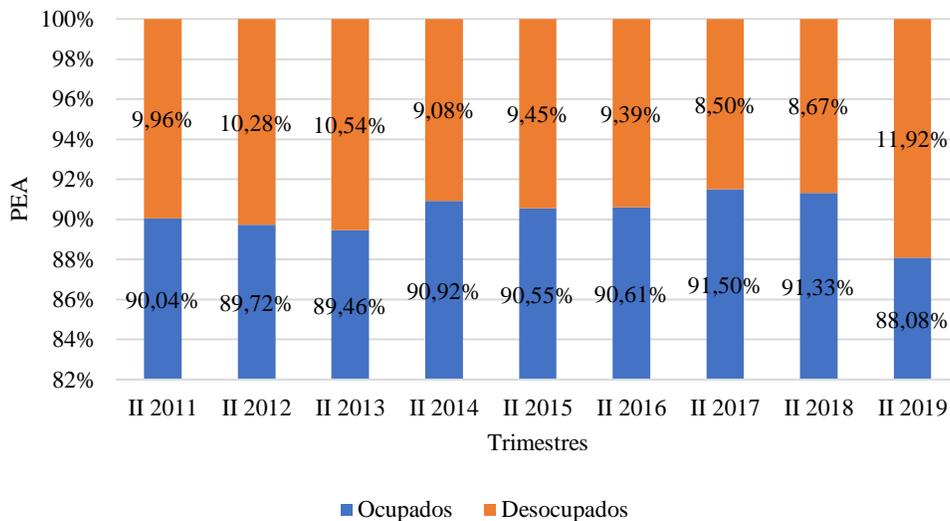
A su vez, Costa Rica posee gran potencial en la exportación de circuitos semielaborados e implementos médicos, que son actividades que generalmente requieren una cualificación media o educación técnica. Los servicios son la parte importante no únicamente de las exportaciones, también de la producción interna entre los servicios que más han crecido en el país se destaca los servicios financieros, los servicios de información, los servicios de apoyo administrativo, entre otros de acuerdo con Pierce et al. (2017). En términos de la exportación de servicios el turismo es el sector más importante según se ha evidenciado.

#### **4.2.Evolución y características de la población económicamente activa en Costa Rica (2011-2019)**

A continuación, se identifican y analizan algunas características de la población económicamente activa (PEA). Según se ilustra en el gráfico 3, sobre la composición de la PEA, la población ocupada ronda entre el 88% y 91% ocupada y la desocupada se ubica entre los 8% y 12% para los años en análisis. Sin embargo, para el año 2019 el número de desocupados aumentó y se situó en un 11,92% una de las mayores cifras que ha reportado el país la historia (INEC, 2020).

Gráfico 3.

Costa Rica: Composición de la población económicamente activa (PEA) clasificada en ocupados y desocupados, (2011-2019)



Nota: Se utilizan los datos de los II trimestres de la ECE, ya que identificó como el período más estable para realizar análisis macroeconómicos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

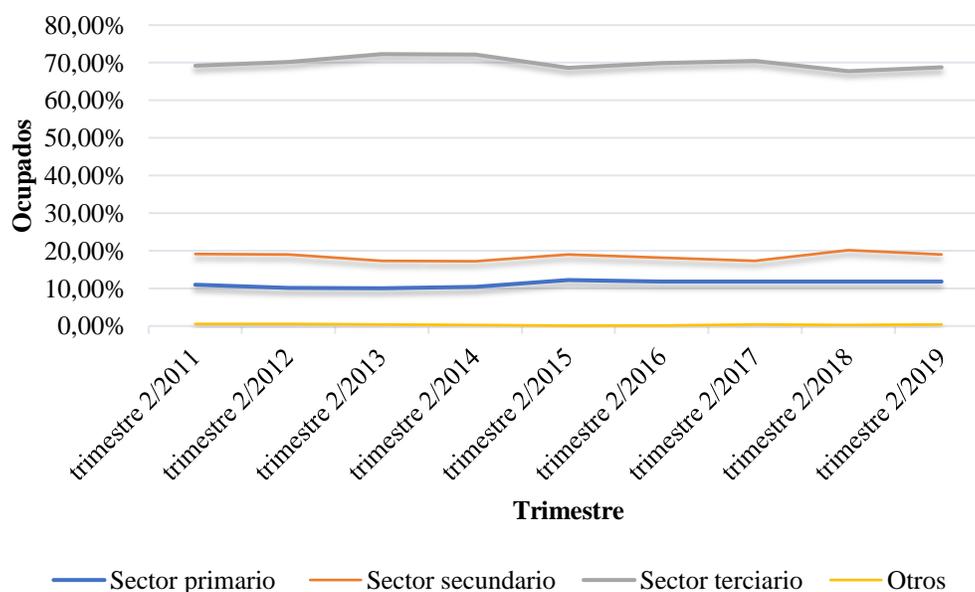
A continuación, se expone en detalle el comportamiento de los ocupados, desocupados y población fuera de la PEA.

### 4.3. Caracterización de los ocupados en Costa Rica, 2011-2019

#### 4.3.1. Ocupación por sectores productivos

Con respecto a algunos elementos que caracterizan a los ocupados, el sector que más fuerza de trabajo contrata es el de servicios (ver gráfico 4), lo cual tiene correspondencia con lo mostrado por la evolución de los sectores productivos de Costa Rica y su transformación durante los últimos años. De acuerdo con el gráfico 5 la mayor parte de los ocupados se desempeñan en el sector servicios (70%), específicamente dentro de este sector reportan en promedio mayor ocupación los servicios de comercio y reparación (27,02%), enseñanza y salud (14,72%), actividades profesionales y de apoyo administrativo (11,39%) y actividades de los hogares como empleadores (10,20%).

Gráfico 4.  
Costa Rica: Porcentaje de población ocupada por sector productivo, (2011-2019)



Nota: Se utilizan los II trimestres de los años (2011-2019).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC, 2011-2019.

Con respecto a la composición de los ocupados por sexo, de acuerdo con datos del (INEC, 2020), la mayor ocupación la representan los hombres para todos los años en análisis, no obstante, la brecha de género ha cambiado a lo largo de los años, mostrando un incremento en la participación de las mujeres en la PEA, atribuido especialmente a mayores niveles de educación para este grupo.

Desagregando por de porcentaje de ocupación del sector servicios y cada una de sus actividades por sexo. Siendo este el que concentra mayores niveles de ocupación. La actividad comercial y reparación, concentra una mayor ocupación en los hombres que ha rondado entre el 58 y 67%, en el caso de las mujeres en este sector en particular su ocupación ha oscilado entre el 33 y 42%. Las actividades de transporte y almacenamiento reportaron una mayor brecha por sexo, al año 2019 se registró un 88% de ocupación masculina ante un 12% de trabajadoras, este comportamiento ha sido consistente a lo largo de la serie (INEC, 2020).

La actividad hotelera ha concentrado un 41% de ocupación masculina y un 59% de ocupación femenina para el año 2019. Las actividades que tienen que ver con educación y salud concentran una mayor ocupación femenina a lo largo de la serie, para el año 2019 las mujeres ocupadas en este sector representaron un 64% ante un 36% de la ocupación masculina. Estos datos evidencian que las mujeres ocupadas concentran un campo en el cual se realizan actividades a nivel profesional. Sin embargo, en actividades de hogares como empleadores en el cual se clasifican actividades de servicio doméstico, camareros, ayudantes, sirvientes, entre otros, las mujeres encabezan este tipo de ocupación en Costa Rica y su concentración se ha ubicado entre un 83 a un 88%.

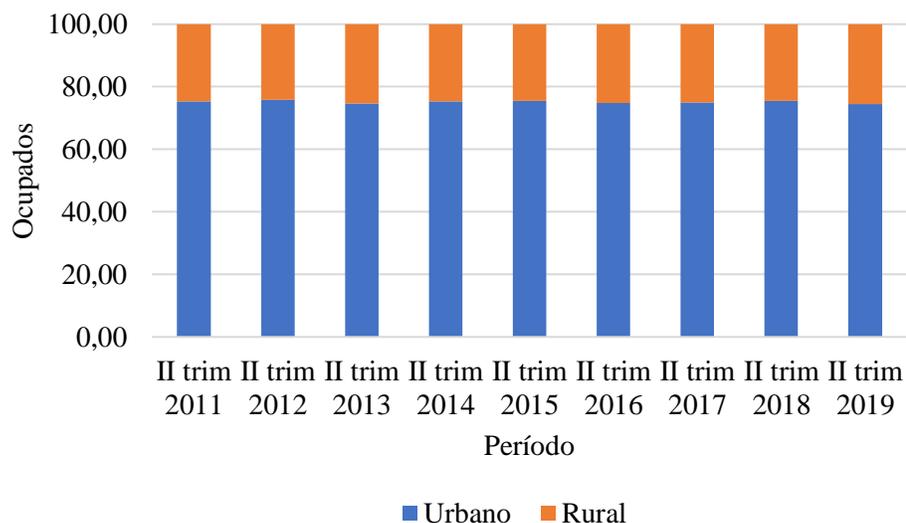
El comportamiento de los ocupados considerados como jóvenes, es decir con edades de entre 15 a 25 años. Al año 2019 el 67% de los ocupados de este grupo se concentra en el sector servicios el 18% se desempeña en el sector secundario y un 15% en el sector primario (INEC, 2020). En general, la población adulta muestra una distribución similar, en la cual prevalece la mayor concentración en el sector servicios (70%), un 19% en el secundario y un 11% en el primario (INEC, 2020).

#### **4.3.2. Ocupación por zona geográfica**

De acuerdo con la ocupación por zonas geográficas, en términos agregados para los años en estudio la mayor ocupación se sitúa en la zona urbana (ver gráfico 5), sin embargo, tanto la zona urbana y la rural presentan ciertas características particulares en cuanto a ocupación que están vinculadas con el tipo de sector productivo.

Gráfico 5.

Costa Rica: Porcentaje de ocupados clasificados por zona geográfica, (II trimestre 2011-II trimestre 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

En promedio para los años en análisis el 51% de los ocupados de la zona rural se concentran en el sector terciario, un 32,5% en el sector primario y un 15,4% en el secundario (INEC, 2020). Mientras que en la zona urbana el 75% de los ocupados se desempeñan en el sector servicios, un 19,7% en el secundario y un 4,0% en labores agrícolas y ganaderas.

El panorama desagregado por población adulta y joven no dista de la condición general. Para el año 2019, se destaca que 73 123 (13%) personas jóvenes (de entre 15 a 25 años) estaban ocupadas en la zona rural, por su parte los adultos un 481 903 (87%) se ubicaron en la zona rural. En la zona urbana un 90% de los ocupados fueron adultos y un 10% lo representaron los jóvenes.

#### 4.3.3. Ocupación por rangos de edad

Una característica fundamental en el análisis del mercado laboral tiene que ver los rangos de edad de la fuerza laboral ocupada (cuadro 3). En Costa Rica la mayor ocupación en promedio la reportan las personas que se ubican entre 45 y 59 años con un 25,6% ya que por lo general a lo largo de los

años han conseguido un nivel de experiencia laboral, formación académica y complementaria que les permite obtener un empleo más rápidamente que otras personas, no obstante, la población joven ha demostrado con el paso de los años estar más cualificada y obtener un mayor grado académico (INEC, 2015).

Cuadro 3.  
Costa Rica: Porcentaje de ocupados por rango de edad, (II trimestre 2011-II trimestre 2019)

Rango de edad	II Trim 2011	II Trim 2012	II Trim 2013	II Trim 2014	II Trim 2015	II Trim 2016	II Trim 2017	II Trim 2018	II Trim 2019
De 15 a 24 años	13,3%	13,6%	14,3%	13,2%	13,2%	12,6%	12,8%	11,8%	9,5%
De 25 a 34 años	23,6%	24,8%	23,1%	24,6%	25,2%	24,6%	23,4%	21,6%	22,4%
De 35 a 44 años	21,7%	20,1%	18,8%	20,2%	19,2%	21,0%	21,2%	22,3%	20,5%
De 45 a 59 años	25,3%	24,2%	25,4%	25,6%	25,8%	25,3%	26,2%	26,4%	26,5%
De 60 años o más	5,5%	6,8%	7,7%	7,1%	6,8%	6,9%	7,7%	9,0%	9,0%

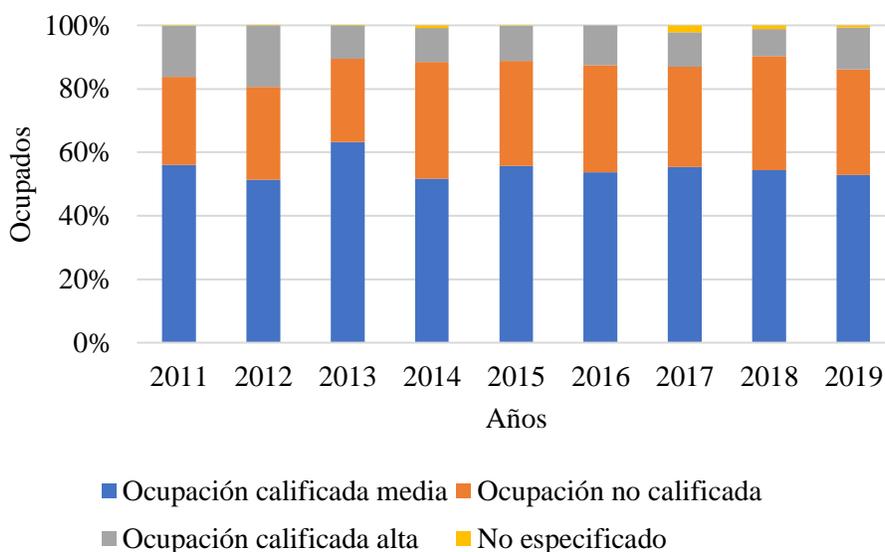
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

De acuerdo con la clasificación nacional establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la población joven es la que se ubica entre los 15 a 24 años es clasificada como joven. Este estrato reporta niveles de ocupación promedio más bajos en la estructura por edades, un 12,7%, ya que cuentan con algunas barreras como la falta de conclusión de sus estudios y la carencia de experiencia laboral.

Por su parte, la mayoría de los jóvenes ocupados se han posicionado en puestos de ocupación calificada como media (gráfico 6), que incluye actividades administrativas, ventas en locales y prestación de servicios directos a personas, agropecuario, agrícolas y pesqueras calificadas, producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas, montaje y operación de instalaciones y máquinas, en el 2019 el 52,9% de los jóvenes ocupados se concentró en estas actividades (INEC, 2020).

Gráfico 6.

Población de entre 15 y 24 años: Distribución de ocupados por tipo de cualificación, 2011-2019



Nota: se utilizaron los segundos trimestres de cada año para realizar el análisis.

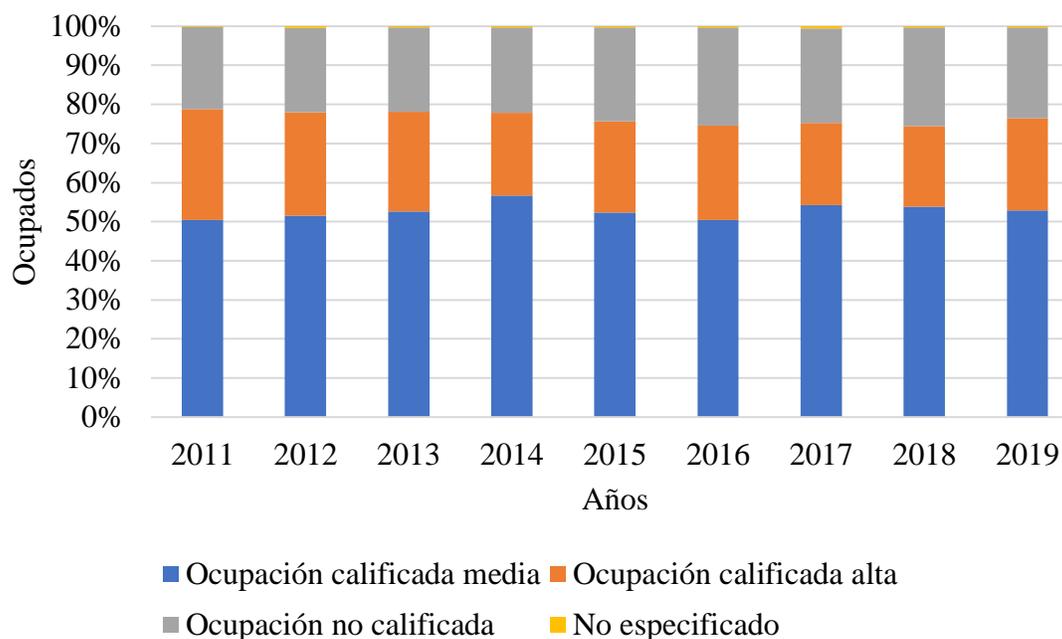
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

Un 33% de los jóvenes ocupados en el 2019 se posicionaron en ocupaciones clasificadas como no calificadas (INEC, 2020), relacionadas con la minería, la agricultura o la pesca, la industria manufacturera y la construcción, así como realizar labores de limpieza y asistencia doméstica o el reparto de publicidad o prensa en la calle (INEC, 2011). En menor proporción se ubican los jóvenes en puestos clasificados como altos (13,2%), estos pueden desarrollar tareas en puestos de dirección, actividades a nivel profesional, científico e intelectual, nivel técnico y profesional medio (INEC, 2020).

La población adulta ocupada muestra un comportamiento similar, y que en mayor proporción los ocupados se desempeñan en labores de cualificación media, al año 2019 el 52,9% se ubicaron en esta categoría, y un 23% se ubicó en labores de alta y baja cualificación (INEC, 2020). A continuación, se detalla esta distribución:

Gráfico 7

Población de más de 25 años: Distribución de ocupados por tipo de cualificación, 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

#### 4.3.4. Ocupación por nivel educativo

De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo (ECE), entre el 21% y 25% de los ocupados han completado la primaria, entre el 19% y el 22% poseen secundaria incompleta, las personas con estudios universitarios se ubican entre 15% y 22%. Resulta menor la proporción de ocupados con estudios universitarios sin título y las personas con nivel educativo por debajo de la primaria para los años en estudio (cuadro 4).

Cuadro 4.

Costa Rica: Porcentaje de la población ocupada por nivel educativo, 2011-2019

Nivel educativo	II trim 2011	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2014	II trim 2015	II trim 2016	II trim 2017	II trim 2018	II trim 2019
Primaria completa	24,2%	25,4%	23,9%	23,0%	23,8%	23,3%	23,4%	24,0%	21,8%

Secundaria incompleta	19,26%	19,68%	22,16%	20,92%	21,31%	20,38%	21,04%	22,19%	19,30%
Secundaria completa	13,16%	11,84%	11,85%	14,23%	13,72%	14,76%	13,49%	13,50%	14,06%
Universitario sin título	5,85%	7,40%	6,87%	6,13%	5,20%	4,60%	5,86%	4,55%	4,85%
Universitario con título	15,90%	16,60%	16,69%	17,93%	17,53%	17,53%	18,27%	17,56%	19,40%

Nota: Se utilizaron los segundos trimestres anuales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

Tomando en cuenta el nivel educativo de los jóvenes entre 15 y 24 años ocupados, para el año 2019 (II trimestre) el 34,9% de los jóvenes se desempeñan en el mercado laboral contaron con secundaria incompleta, el 26,6% terminó la secundaria, 23% reportó tener un título universitario o asistir a la universidad y un 15% contó con primaria completa o menos (INEC, 2020).

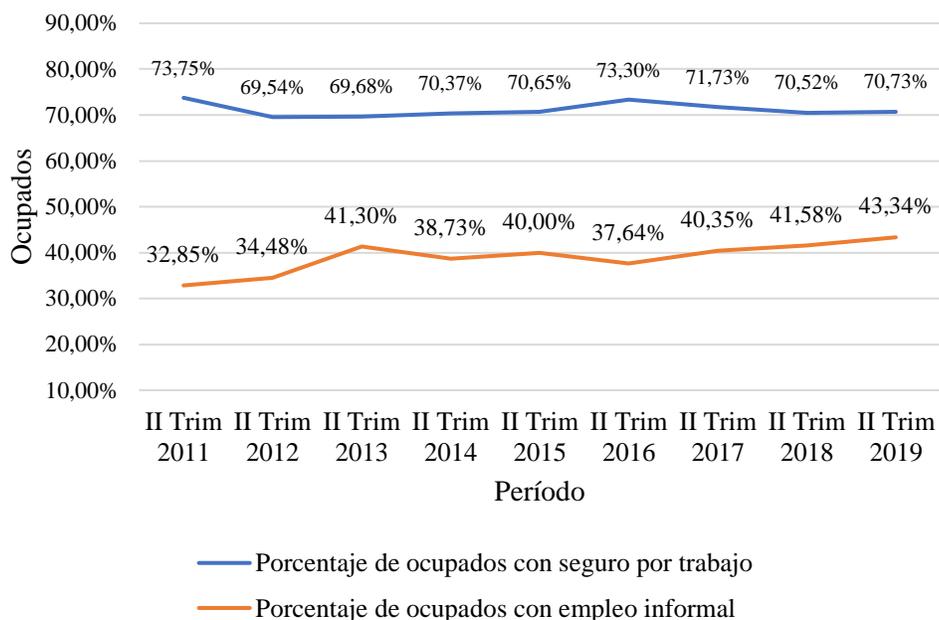
#### **4.3.5. Ocupación por características de aseguramiento, horas trabajadas y tipo de contratación**

En Costa Rica la informalidad total de los ocupados al 2019 llegó a situarse en un 43,34%. Durante el período analizado del 2011 – 2019, la informalidad rondó entre el 32 y 43%. Los ocupados con más de 25 años en el sector informal pasaron de un 37% en el 2011 a un 46,2% al 2019. Un comportamiento similar mostró la población de 15 a 25 años que crecieron de un 37% en el 2011 a un 47% en el 2019 en la informalidad (INEC, 2020).

En el gráfico 8 se presenta el porcentaje de ocupados con seguro por empleo y con empleo informal 2011-019.

Gráfico 8

Costa Rica: Porcentaje de ocupados con seguro por empleo y con empleo informal, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

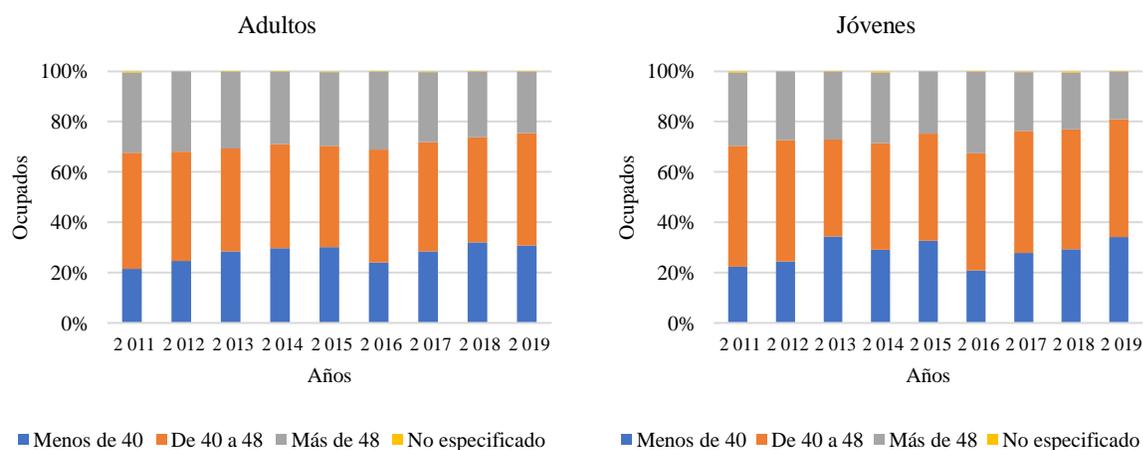
Referente al subempleo visible al año 2019 la población adulta (mayor de 25 años) con subempleo se ubicó en el 10% y la población de entre 15 a 25 años en un 25%. El subempleo puede explicarse, de acuerdo con el enfoque de CEPAL (2001), por el proceso de globalización y el auge de las tecnologías de información y comunicación en coexistencia de la apertura de mercados, han llevado a los países de cierta forma a adaptarse, pero esto también ha llevado consigo un proceso en el cual empleo se ha desregulado, lo cierto es que bajo este nuevo contexto la terciarización de muchas actividades ha ganado relevancia, así como las economías colaborativas que se basan el trabajo mediante plataformas virtuales o aplicaciones móviles.

CEPAL (2001) señala que Costa Rica está incluida en estos procesos, y que la relación que existe entre la terciarización de actividades y el subempleo genera de cierta forma empleos muchas veces inestables. Pueden constituir actividades esporádicas o temporales. Además, se argumenta que la terciarización está pensada o contempla varios elementos que propician situaciones de subempleo tanto visible como invisible.

Analizando en detalle los ocupados distribuidos por horas trabajadas de la población adulta y joven, la mayor proporción de ocupados en ambos grupos poblacionales laboran entre 40 y 48 horas semanales. Para el año 2019 los adultos ocupados que trabajan tiempo completo se ubicaron en un 44,6% y los jóvenes en un 46,8% (INEC, 2020). Mayor a las 48 horas para el año 2019 la población adulta registró un 24,5% de los ocupados y la población joven un 19%. El porcentaje de ocupados que laboró menos de 40 horas en la población adulta fue de 30% y en los jóvenes un 34,1%. A continuación, en el gráfico 14 se muestra la distribución de ocupados por horas trabajadas.

Gráfico 9

Ocupados adultos y jóvenes: Distribución de ocupados por horas trabajadas, 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

Sobre los ocupados es importante mencionar algunos de los resultados más importantes. En términos generales no se ha identificado una brecha significativa de género en cuanto a la proporción de ocupados en Costa Rica, en los últimos 10 analizados la brecha no ha sido tan marcada, sin embargo, las mujeres experimentan una mayor proporción de desocupación que los hombres. Por otra parte, en concordancia con el desempeño de los sectores económicos, el empleo en su mayoría se genera en el sector servicios y comercial. Y de forma detallada por sexo se ha identificado que las mujeres ocupadas se encuentran en menor proporción en el sector primario y

secundario, ya que en el sector terciario a pesar de que la mayor proporción de ocupados la representa los hombres la brecha es mucho menor.

En el 2019 las mujeres ocupadas se desempeñaron en mayor proporción en actividades de salud y enseñanza (generalmente estos puestos son de cualificación de media a alta y usualmente, representan puestos profesionales) y hogares como empleadores. Los hombres se desempeñan mayoritariamente en actividades de comercio reparación y transporte.

Considerando la ocupación por grupos de edad y sectores productivos, el comportamiento es muy similar, sin embargo, hay algunas particularidades, de forma general tanto adultos como jóvenes en su mayoría se desempeñan en labores relacionadas con servicios.

Por otra parte, los jóvenes ocupados en su mayoría han accedido a puestos clasificados de cualificación media, es decir a realizar actividades artesanales, agrícolas, servicio al cliente, entre otros, muy poca es la proporción de jóvenes en puestos de cualificación alta. La población adulta presenta una situación similar, sin embargo, la proporción de ocupados en cualificaciones altas es mayor que la que presentan los jóvenes, aunque en su gran mayoría se desempeñan en ocupaciones de cualificación media.

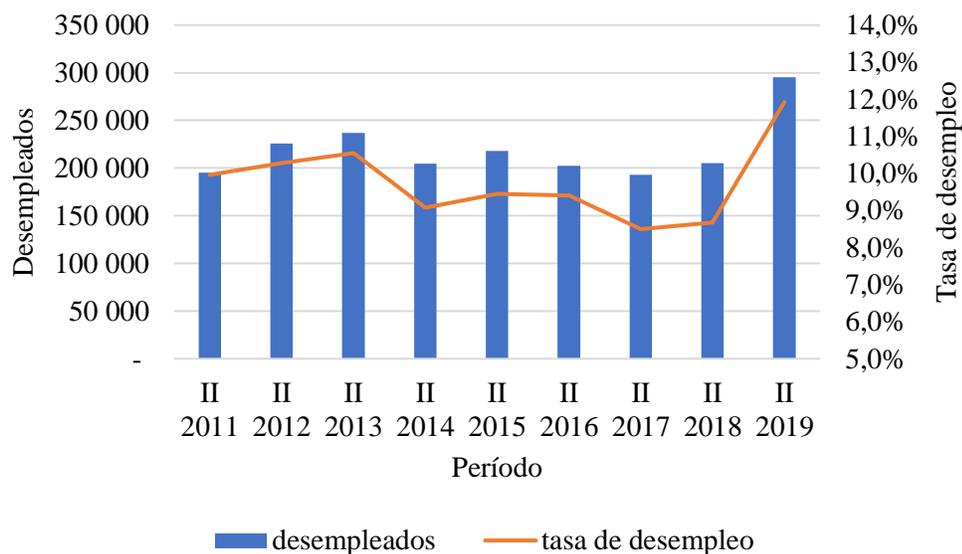
Analizando la condición de asegurado de las personas ocupadas y el nivel existente de la informalidad, en Costa Rica el empleo informal es un problema que persiste, al año 2019 el 43% de los ocupados laboran bajo esta condición. Esta tendencia ha sido generalizada tanto en población joven y adulta. Por otra parte, el subempleo total es predominante en mayor proporción en los jóvenes que en los adultos.

#### **4.4. Características de la población desocupada**

A continuación, se presentan características de la población desocupada en el país. El desempleo se ha ubicado entre las 190.000 personas en las 2011 y 296.000 personas en el 2019 (ver gráfico 10). En términos generales, la tasa de desempleo ha presentado un comportamiento oscilante,

situándose en más de un 12,7% para el año 2019, una cifra significativa e histórica del desempleo en el país.

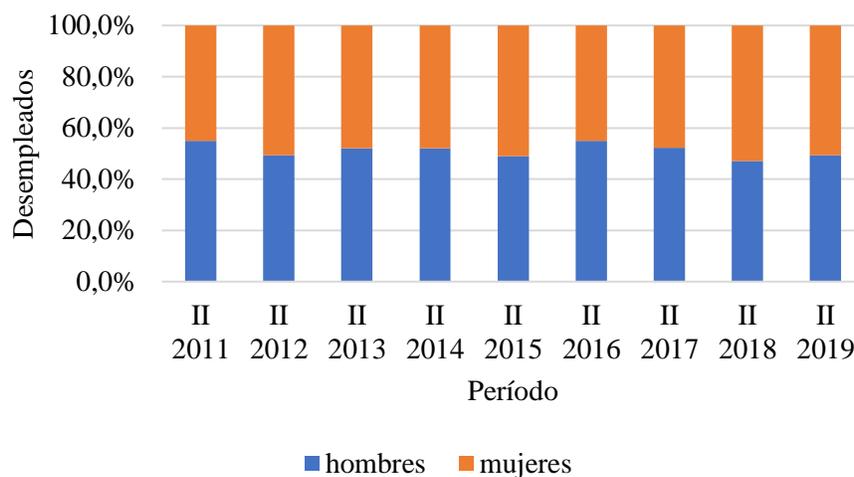
Gráfico 10.  
Costa Rica: Desocupados y tasa de desempleo, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

En cuanto a la desagregación por sexo el desempleo no presenta brechas muy marcadas, casi se cumple un porcentaje de 50% de desempleo en hombres y mujeres (ver gráfico 11).

Gráfico 11  
Costa Rica: Porcentaje de desocupados por sexo, 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año.

Fuente: Elaboración propia datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

De forma desagregada por grupos de edad la distribución de desocupadas adultas (mayor a 25 años) es en promedio 50% y en las desocupadas jóvenes es de 47%, al año 2019 la distribución de desocupadas se situó en un 54% mujeres adultas y un 44% de mujeres jóvenes. La distribución de desocupados (hombres) al 2019 registró un 46% de adultos y un 56% de hombres jóvenes (INEC, 2020).

A continuación, en el gráfico 12, se puede visualizar el comportamiento de los desocupados por sexo y grupos de edad. Tal como se puede visualizar, la desocupación para el 2019 incrementa significativamente para ambos grupos de edad y en ambos sexos. El año 2019 ha sido un año histórico con la cifra de desempleo más alta del país, incluso previo a la crisis sanitaria del COVID-19, Costa Rica mostró indicadores de empleo poco favorables.

Gráfico 12

Total de desocupados por sexo (jóvenes y adultos), 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año.

Fuente: Elaboración propia datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC) (II trimestre 2011-II trimestre 2019).

#### 4.4.1. Desocupados por nivel educativo

Según datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC en promedio la población desocupada con secundaria incompleta y primaria completa representan una mayor proporción a lo largo de la serie, para el año 2019 los desocupados con secundaria incompleta representaron el 31,7% y los desocupados con primaria completa un 18,8%. Este es último dato es preocupante ya que esta población que no solamente carece de empleo y por lo tanto de ingresos, sino que, además, al no haber concluido ni siquiera con la educación secundaria, agudiza el problema de colocación o búsqueda de oportunidades de empleo. En menor medida las personas con título universitario o universidad incompleta un 5% y un 8%, en el siguiente cuadro se ilustran los porcentajes de desocupados según nivel académico, para el período en análisis.

Cuadro 5.  
Costa Rica: Porcentaje de la población desocupada con respecto al tasa de desempleo distribuida por nivel educativo, 2011-2019

Nivel educativo	II trim 2011	II trim 2012	II trim 2013	II trim 2014	II trim 2015	II trim 2016	II trim 2017	II trim 2018	II trim 2019
Primaria incompleta o menos	14,4%	10,6%	11,0%	11,3%	10,3%	11,6%	11,3%	8,4%	8,6%
Primaria completa	24,9%	24,2%	25,5%	21,3%	22,0%	24,4%	21,9%	20,7%	18,8%
Secundaria incompleta	30,9%	30,9%	32,4%	30,9%	28,6%	31,7%	34,1%	30,9%	31,7%
Secundaria completa	14,8%	17,3%	13,2%	17,7%	17,9%	15,1%	14,2%	23,4%	20,6%
Universitario sin título	7,8%	8,0%	6,6%	5,5%	10,3%	5,1%	8,8%	4,7%	8,5%
Universitario con título	7,3%	9,0%	11,2%	13,2%	11,0%	12,0%	9,7%	11,9%	11,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

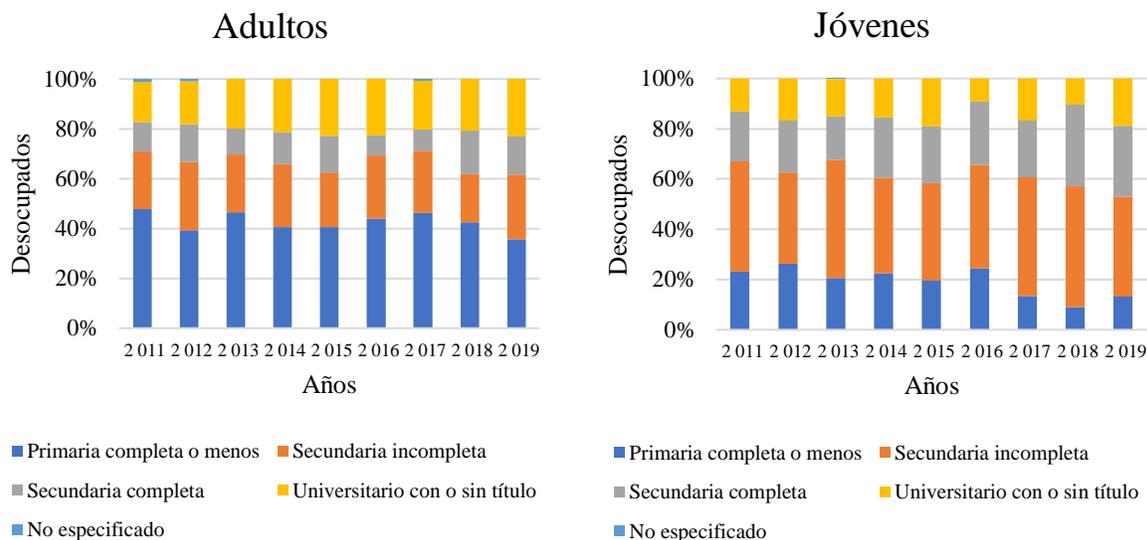
Si se analiza en detalle cada grupo poblacional y la proporción de desempleados según su nivel educativo, se identifican algunas diferencias importantes en la población adulta la mayor proporción de desempleados cuenta con primaria completa o menos, al 2019 este grupo representó el 35,6% de los desocupados, en la población joven la mayor proporción de desocupados pertenece al grupo que cuenta con secundaria incompleta 39,7%.

De acuerdo con datos del INEC (2015), la población joven de los últimos 10 años cuenta con mayor nivel de instrucción que la población adulta que participa en el mercado laboral, lo cual refuerza la tesis de que el desempleo joven no se encuentra totalmente asociado al nivel educativo, sino que una barrera aún más importante que le impide acceder a un puesto de trabajo es la experiencia laboral.

A continuación, se expone para cada grupo poblacional adulto y joven, la distribución de desocupados según nivel educativo.

Gráfico 13

Desocupados: Distribución por nivel académico por adultos y jóvenes, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

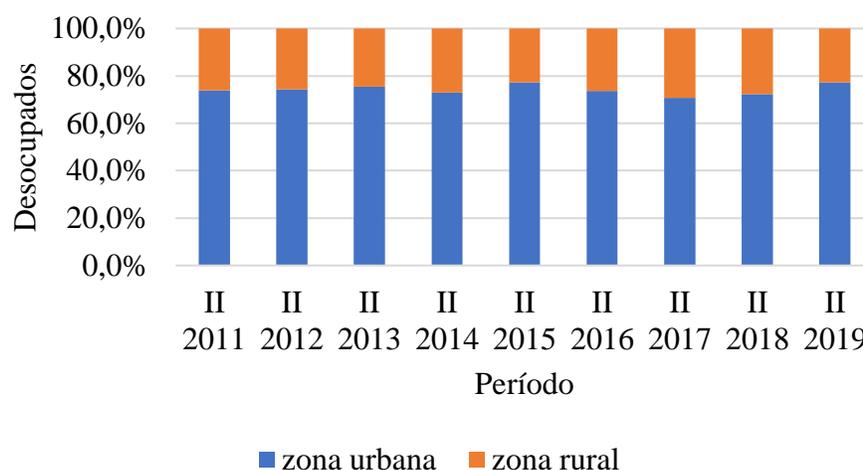
#### 4.4.2. Desocupados por zona geográfica

El desempleo se encuentra mayormente concentrado en las zonas urbanas del país, atribuido a la mayor densidad poblacional de esta región (central), tal como se puede observar en el gráfico 19, prevele el desempleo en la zona urbana al año 2019 este se ubicó en un 77,2% y en la zona rural 22,8%. No obstante, a lo largo de la serie el comportamiento es muy consistente, en Costa Rica el desempleo es un fenómeno “muy urbano”, a pesar de que en la región central se concentra la mayor parte de la actividad comercial, industrial y de servicios.

En el gráfico 14 se muestra en detalle la distribución de las personas desocupadas por zona geográfica.

Gráfico 14

Costa Rica: Porcentaje de desocupados por zona geográfica (urbana-rural), 2011- 2019



Nota: Se utilizaron los II trimestres de cada año para la comparación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

#### 4.4.3. Desocupados por grupos de edad

La mayor tasa de desempleo la experimenta la población joven de entre 15 a 24 años, al año 2019 esta población representó el 38,7% con respecto a la tasa total de desempleo, en segundo lugar, se ubicó la población de entre 25 a 34 años que concentró un 24,4% del total de la tasa de desempleo para ese año. Según lo evidenciado en el gráfico 20, el desempleo en Costa Rica lo experimentan mayoritariamente las personas jóvenes y las personas catalogadas como adultos jóvenes (25-34 años) (ver cuadro 6), que acumulan al II trimestre del 2019 las cifras de 38.7% y 24.4% respectivamente.

Cuadro 6.

Costa Rica: Porcentaje de desempleados por rango de edad con respecto a la tasa total de desempleo

Edad	II 2011	II 2012	II 2013	II 2014	II 2015	II 2016	II 2017	II 2018	II 2019
De 15 a 24 años	36,7%	36,9%	39,0%	44,0%	39,4%	40,4%	40,5%	40,2%	38,7%
De 25 a 34 años	28,6%	28,2%	21,9%	28,6%	33,0%	29,8%	27,4%	27,6%	24,4%
De 35 a 44 años	17,3%	14,6%	18,1%	13,2%	10,6%	14,9%	13,1%	13,8%	16,0%

De 45 a 59 años	14,3%	16,5%	15,2%	11,0%	14,9%	11,7%	15,5%	13,8%	16,0%
De 60 años o más	3,1%	3,9%	5,7%	3,3%	2,1%	3,2%	3,6%	4,6%	5,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

Vinculado a la edad está la variable relacionada con la experiencia laboral de acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo (ECE), la población desocupada total sin experiencia experimentó un crecimiento del 47% del año 2018 (II trimestre) al II trimestre del 2019. A continuación, se muestra el comportamiento de este grupo para los años en análisis (gráfico 15), cabe destacar que el desempleo por razones de mercado o cierres representa una mayor proporción que el desempleo por razones personales. Al año 2019 se ubicaron en 76% los desempleados por cierre y en un 24% los desempleados que renunciaron a sus puestos por motivos personales (INEC, 2020).

Gráfico 15

Total de desempleados con experiencia y distribución por tipo de desempleo, 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año para la comparación.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

Referente a la población joven según (INEC, 2020), para el año 2019 incrementó la proporción de desempleados con experiencia laboral en un 72,6% y un 27,4% reportó no tenerla. El incremento del desempleo para el último año ha afectado de forma generalizada a este grupo poblacional, y la

falta de experiencia sigue considerándose uno de los motivos principales para colocarse en puesto de trabajo, sin embargo, no es el único que explica este comportamiento, la desaceleración económica de los dos últimos años es estudio explicaría el despido de muchos jóvenes incluso con experiencia laboral.

Otro indicador que considera la población que no estudia ni trabaja, llamados popularmente los “ninis”. En este grupo se encuentran desempleados que del 2018 al 2019 incrementaron un 30%, lo que se traduce en unas 146.570 personas (INEC, 2020), lo que corresponde al incremento más alto de toda la serie en estudio. De este subgrupo poblacional en el 2019 reportaron no tener experiencia laboral un 21% (INEC, 2020). Esta situación refleja que estos jóvenes poseen una triple barrera para ingresar al mercado laboral y optar por mejores puestos, ya que no están recibiendo ingresos al estar desocupados, al mismo tiempo están perdiendo oportunidades para mejorar su nivel educativo y a su vez acumulan años de inexperiencia entre más tiempo se encuentren bajo la desocupación.

Como hallazgos principales de esta sección se destaca que, para la serie en análisis, para el II trimestre del año 2019 Costa Rica registró una tasa de desempleo histórica de casi un 12%, en cuanto a la distribución por sexo de los desocupados a lo largo de la serie casi se cumple la paridad. También es importante mencionar que el desempleo femenino es más alto en la población adulta que en la joven al analizar el último año.

El desempleo se concentra mayoritariamente en la población joven, especialmente con secundaria completa, lo cual es consistente con los cambios que ha sufrido el país, es más usual que los jóvenes tengan mayores niveles de instrucción que los adultos (INEC, 2015). Por lo cual la experiencia laboral pasa a ser una explicación muy importante de las desventajas que tiene este grupo para acceder a una vacante. No obstante, por la desaceleración económica que experimentó el país, al año 2019 la proporción de desempleados jóvenes con experiencia laboral fue de un 72,6%, lo que evidencia que hay problemas no únicamente en aspectos relacionados con la empleabilidad (falta de experiencia), sino que por la desaceleración hay más despidos y menor capacidad para la contratación de empleados.

Finalmente, de manera general el desempleo se concentra en las zonas categorizadas como urbanas del país.

#### **4.5. Características de la población fuera de la PEA en Costa Rica 2011-2019**

Más allá de los ocupados y desocupados existe parte de la población que no forma parte de la PEA por diferentes razones por ejemplo, según un informe de OIT (2012) para Costa Rica, en el caso de la población joven se mantienen dentro del sistema educativo, o prefieren cesar sus búsquedas de empleo por estas razones, también hay razones relacionadas con la pobreza, la discriminación, ciertas condiciones migratorias, o simplemente por desmotivación de estar mucho tiempo en la condición de desempleado y no lograr conseguir una vacante adecuada.

En términos de política económica y de intermediación laboral, resulta importante considerar sus características. En especial teniendo en cuenta que un porcentaje de esta población corresponde a estas personas clasificadas como desalentados<sup>12</sup>. La población fuera de la PEA presenta un comportamiento errático durante el periodo de análisis, pero especialmente se destaca que a partir del año 2016 estas personas comienzan a disminuir, lo que podría sugerir que el ingreso se ha visto comprometido durante estos años y para mantener los niveles de ingreso de los hogares, se incorporan más personas a la fuerza laboral y a la búsqueda activa de empleo.

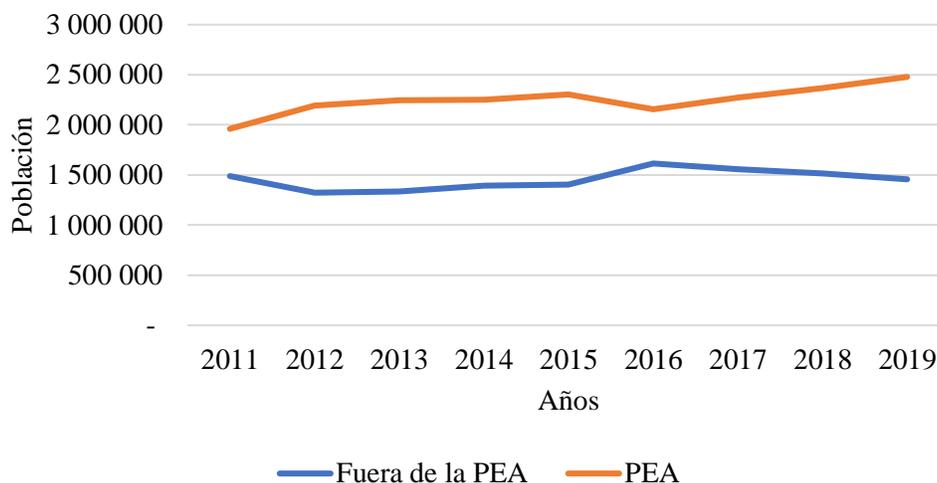
En el siguiente gráfico se expone el comportamiento de la población fuera de la PEA y la PEA, es importante visualizar como mantienen un comportamiento errático a lo largo de la serie lo cual es consecuente con lo anteriormente dicho, a partir del año 2016 la PEA tiende al incremento al año 2019 aumentó un 5% con respecto al año anterior (INEC, 2020). Cabe destacar que en este gráfico no se tiene en cuenta la población que no está en edad de trabajar (PNET), lo que proporcionaría el total de la población.

---

<sup>12</sup> Personas que desistieron de la búsqueda de empleo (INEC, 2020).

Gráfico 16

Costa Rica: Total población fuera de la fuerza laboral y población económicamente activa, 2011-2019



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año.

Fuente: Elaboración propia datos de la encuesta continua de empleo del Instituto de Estadística y Censo (INEC).

Para el año 2019 la población fuera de la PEA aumentó un 5%, lo cual es consistente con el comportamiento de la economía al aumentar la tasa de desempleo lo usual es que está variable tienda al aumento, para conservar los niveles de consumo de los hogares costarricenses.

#### 4.6. Algunas características recientes de la demanda laboral en Costa Rica 2015-2018

En esta sección se presentan algunas características sobre la demanda laboral por parte de las empresas. Se enfatiza en tipos de puestos de trabajo, horas trabajadas y remuneraciones. Además, se considera la demanda de empleados que se realiza por medio del Sistema de Información Orientación e Intermediación de Empleo (SIOIE) que lo maneja el MTSS.

Las entidades que conforman el SIOIE son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo, el Ministerio de Educación Pública (MEP) mediante sus Colegios Técnicos Profesionales y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) por medio del Proceso de Intermediación de Empleo. La cobertura del servicio se amplía mediante la creación

de convenios con diferentes municipalidades, las cuales han creado bolsas de empleo cantonales para atender la población en el nivel local.

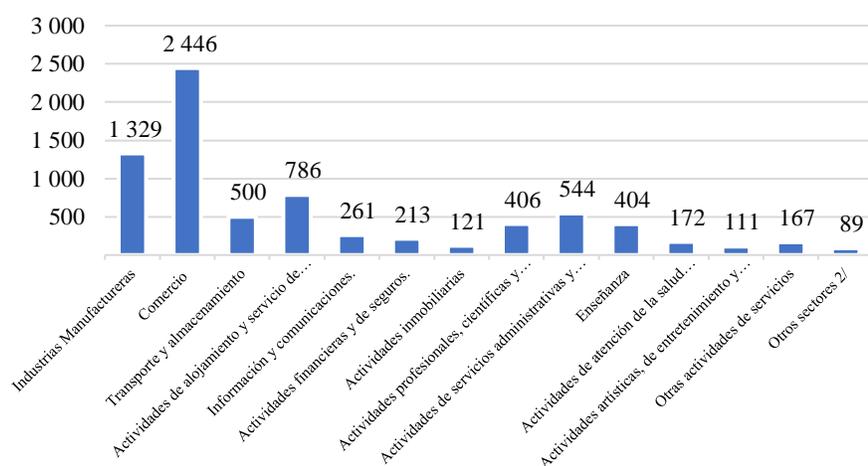
#### 4.6.1. Diagnóstico sobre las empresas según la Encuesta Nacional de Empresas (ENAE)

La Encuesta Nacional a Empresas (ENAE)<sup>13</sup> sobre el parque empresarial de Costa Rica, que expone la trayectoria y la proporción de empresas privadas con más de 10 trabajadores, evidenció que la mayor proporción se encuentra en el sector comercio y servicios (INEC, 2020), para el último año disponible 2019, las empresas ubicadas en el sector comercio representan el 32%, en cuanto al sector servicios desagregando por cada actividad de esta naturaleza, el 10% de las empresas pertenecen a los servicios de alojamiento y alimentación, un 7% transporte y almacenamiento, un 7% pertenecen a servicios de apoyo administrativo, un 5% actividades profesionales y científicas, un 5% enseñanza, entre otras actividades que poseen menor representación en este sector.

A continuación, se presenta el dato nominal de las empresas para el II trimestre del 2018 por sector económico.

#### Gráfico 17

Costa Rica: Empresas de más de 10 trabajadores según sector económico, II trimestre 2018



2/ Incluye: explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

<sup>13</sup> Esta encuesta empieza a aplicarse en el año 2015 (INEC, 2015), datos disponibles hasta el año 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE).

De acuerdo con la tasa de variación de estas empresas según los datos de (INEC, 2020), a nivel general el número de empresas disminuyó en el año 2018 (ver cuadro 7), de forma desagregada las empresas que más disminuyeron su crecimiento al último año disponible son las de transporte y almacenamiento (-2,3%), enseñanza (-3,8 ) y otros sectores relacionados con explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación (-3,8%).

Cuadro 7.

Tasa de variación de las empresas de 10 o más trabajadores por sector económico, 2016-2018

<b>Años</b>	<b>2 016</b>	<b>2 017</b>	<b>2 018</b>
<b>Total</b>	7,8%	1,2%	-1,0%
Manufactura	5,0%	1,4%	-1,6%
Comercio	8,3%	0,2%	-2,2%
Transporte y Almacenamiento	13,7%	-14,1%	-2,3%
Alojamiento y Servicios de Comida	5,3%	25,0%	-1,8%
Enseñanza	19,2%	-15,3%	-3,8%
Otros Servicios a/	5,8%	3,9%	2,4%
Otros Sectores b/	2,0%	-4,9%	-8,2%

a/ Contiene los servicios: Información y Comunicaciones, Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Actividades de atención de la salud humana y asistencia social, Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y otras actividades de servicios.

b/ Incluye: explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

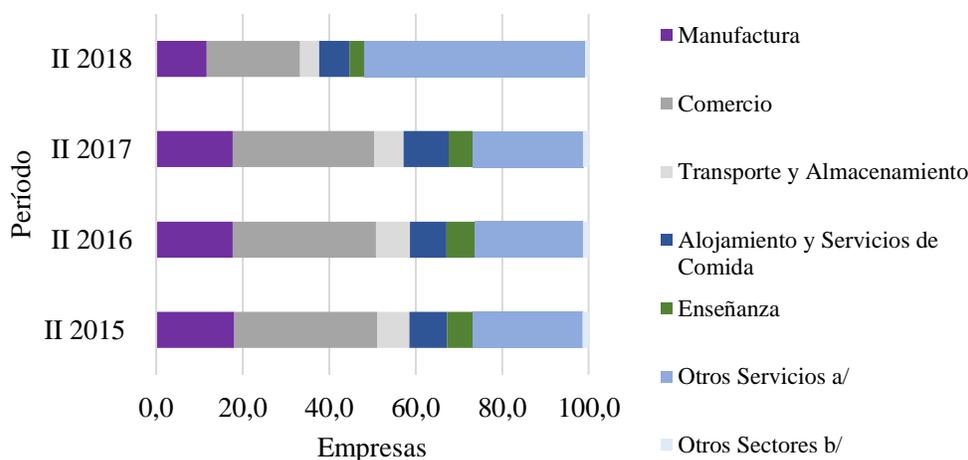
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas, INEC.

Analizando la concentración de las empresas (gráfico 18), esta ha sido similar durante los años en estudio, no obstante, las empresas del sector comercial disminuyeron en composición, pasaron de concentrar un 32,8% de las empresas en 2017 a un 21,6% en el año 2018. Las empresas de manufacturas pasaron de concentrar un 17,7% de las empresas totales a un 11,7%. Ahora bien, las empresas de otros servicios representan una mayor proporción del parque empresarial en Costa Rica, estas, tienen que ver con servicios de comunicación y telecomunicaciones, sobre este subsector se ha evidenciado que es uno de los que presenta mayor crecimiento promedio para los

años de análisis. Además, esta clasificación de empresas también considera actividades financieras y de seguros, actividades relacionadas con salud, educación entre otros.

Gráfico 18.

Costa Rica: Porcentaje de empresas del sector privado con 10 o más personas trabajadoras\*, clasificadas por sector económico. 2015- 2018



Nota: Se utilizaron los segundos trimestres de cada año.

\*/ Empresas del sector privado, de todo el territorio nacional que cuenten con 10 o más personas trabajadoras, que desarrolle cualquier actividad económica excepto las de Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, Construcción, Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, Actividades de los hogares como empleadores y Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales.

a/ Contiene los servicios: Información y Comunicaciones, Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Actividades de atención de la salud humana y asistencia social, Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y otras actividades de servicios.

b/ Incluye: explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

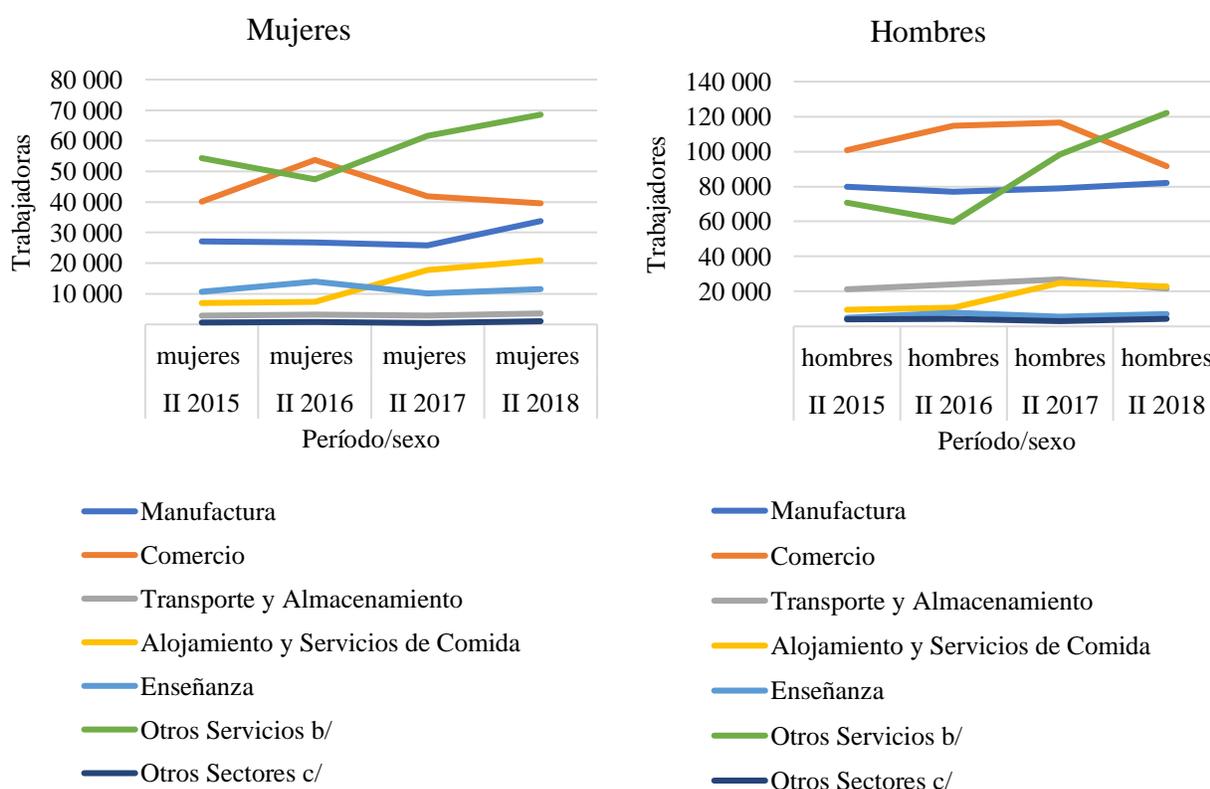
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE).

Por su parte el comportamiento de los trabajadores según sexo tal como se ilustra en el gráfico 19, para los años 2015-2018 refleja que, hay más trabajadoras contratadas en este tipo de empresas de servicios antes mencionados, cabe destacar que hubo una caída en el año 2016 de un -13% en la ocupación femenina y de -16% en la ocupación masculina, a partir de ese año se reporta un alza de trabajadoras en este sector del 2017 al 2018. El sector comercial es el segundo con mayor ocupación, no obstante, el mayor nivel de empleo en esta rama la concentran los hombres, sin embargo, al año 2018 se reporta una caída del -21%. Las mujeres ocupadas en este sector decrecieron un -22% al año 2017 y un -5% en el año 2018.

Por su parte el sector manufacturero ha mantenido en un nivel relativamente constante sus trabajadores, se reporta en promedio para los años de análisis una ocupación de 28 349 trabajadoras femeninas y un promedio de 79 404 de trabajadores masculinos. Al igual que en el sector comercial es mucho mayor el nivel promedio de ocupación en los hombres.

Gráfico 19

Costa Rica: Total de trabajadores por sector económico <sup>a/</sup> y sexo (II trimestre 2015-II trimestre 2018)

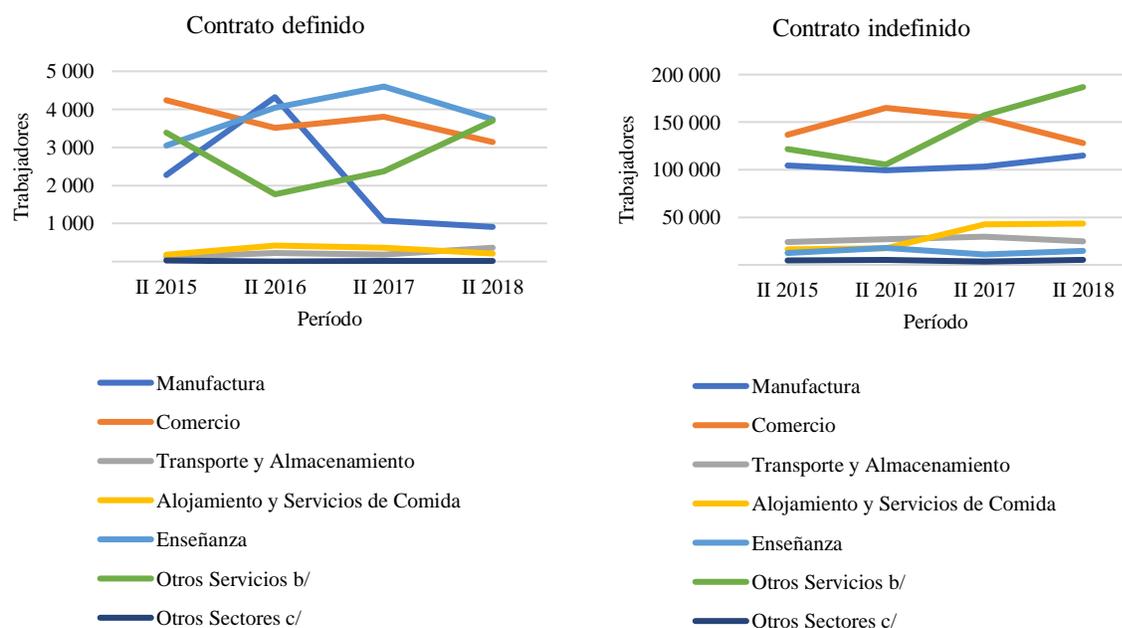


En cuanto a la contratación de trabajadores por contrato definido (temporal), de acuerdo con datos del (INEC, 2020) los tres principales sectores productivos que concentraron este tipo de contratación en promedio para los años en análisis, fue en primer lugar el sector comercio con un 31%, un 30% se concentró en el sector servicios que incluye servicios profesionales, actividades de información, actividades administrativas, financieras, entre otros. Por otra parte, el sector manufactura registró en promedio una contratación definida del 22%.

También conviene analizar la variación del último año disponible, del 2017 al 2018 el sector manufactura aumentó su contratación por plazo definido un 10,9%, el sector comercial disminuyó un -17,2% al igual que las actividades de transporte y almacenamiento con un -15,6%. Los servicios aumentaron en un 18,7% este tipo de contratación, otros sectores<sup>14</sup> un 52,5%, enseñanza un 35% y alojamiento 2,6% (INEC, 2020). A continuación, en el gráfico 20 se presenta la trayectoria tanto de la contratación definida e indefinida por sector productivo.

Gráfico 20.

Costa Rica: Trabajadores por tipo de contrato y sector productivo, (II trimestre 2015-II trimestre 2018)



a/ El contrato por tiempo definido es aquel en que se delimita un período de caducidad de la relación obrero patronal, por lo cual, la información que se presenta debe utilizarse con fines descriptivos e identificación de tendencias, puesto que esta variable es dinámica entre los trimestres.

b/ Contiene los servicios: Información y Comunicaciones, Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Actividades de atención de la salud humana y asistencia social, Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y Otras actividades de servicios.

c/ Incluye: explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE), (II trim 2015-2018).

<sup>14</sup> Incluye: explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

Con respecto a la contratación indefinida que consiste en contratos de trabajo más estables, el 30% de la contratación definida se concentró en el sector enseñanza, el 28% en el sector comercial, el 22% en otros servicios como apoyo financiero, apoyo administrativo, etc. Un 16% se concentró en el sector manufactura y un 4% se distribuyó en transporte y alojamiento (INEC,2020). Es importante rescatar que, la contratación indefinida al 2018 disminuyó en todos los sectores con excepción del sector transporte y del terciario en general que mostró un crecimiento importante del 56%, el sector alojamiento y servicio de comida recortó la mayor disminución con un -42%.

Conviene también analizar el comportamiento de trabajadores contratados mediante la modalidad de “*outsourcing*”<sup>15</sup>, esto significa que, una empresa contrata a otra para que le provea ciertos servicios, es importante señalar que según (INEC, 2015) estos datos son sumamente variables y puede tratarse de servicios que responden a labores que cuentan con un grado de estacionalidad puesto que solo se realizan en algunos momentos determinados del año.

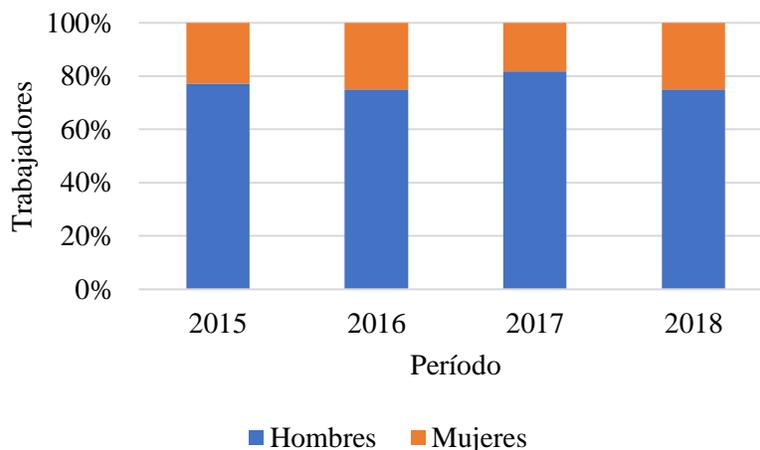
De acuerdo con datos del INEC (2020), en el II trimestre del 2018 para el sector comercio un 43% de la contratación de empleados por outsourcing, en la industria manufacturera un 18,5%, un 7,06% en actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, un 6,78% en actividades financieras y seguros, un 5,47% en actividades relacionadas con la información y comunicación, un 4,33% en actividades profesionales, científicas y técnicas. Finalmente, un 15,20% se distribuyó entre actividades de transporte y alojamiento, enseñanza, suministro de energía, entre otros que realizan contratación de personal outsourcing en menor medida.

De acuerdo con la distribución de este tipo de trabajadores por sexo, en promedio la contratación outsourcing mujeres se concentran en el 22% y los hombres en el 76%. A continuación, se presenta el detalle de esta distribución.

---

<sup>15</sup> Outsourcing o subcontratación: Es el procedimiento mediante el cual una empresa determinada, destina recursos para que una empresa externa le provea servicios, por medio de un contrato (INEC, 2017, p. 12).

Gráfico 21.  
Distribución de trabajadores outsourcing por sexo, 2015-2018

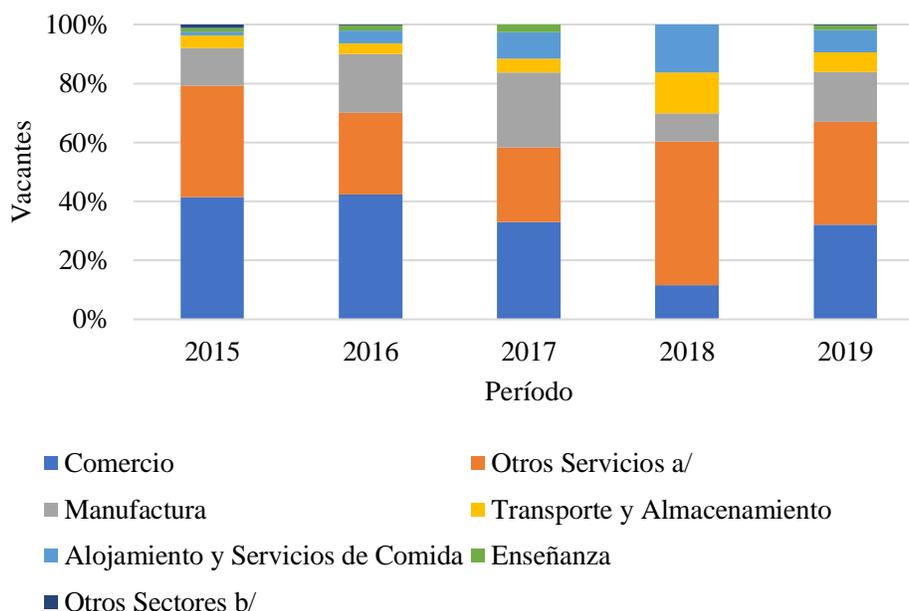


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE), (II trim 2015-2018).

Finalmente, al estudiar el movimiento de las vacantes o sea los puestos que no han sido ocupados, pero se está en búsqueda de colocar algún trabajador que cumpla con el perfil (INEC, 2015) se destaca la siguiente información: Los sectores que más vacantes disponibles reportan de acuerdo con esta serie son el sector comercio y el sector de servicios varios, en promedio un 29% y un 34% respectivamente. El sector manufactura es el tercero más importante concentra en promedio el 15% de las vacantes (INEC, 2020).

Al último año disponible 2018, la concentración de vacantes del sector servicios incrementó de un 25,3% en el 2017 a un 48,7%, por su parte el sector comercio pasó de un 33% a un 11,6%. También el sector manufacturero experimenta una caída en la concentración de vacantes pasando de un 25,4% a un 9,5%. En el siguiente gráfico se detalla esta distribución para los años de análisis y los sectores productivos en estudio.

Gráfico 22.  
Distribución de puestos vacantes por sector productivo, 2015-2018



a/ Contiene los servicios: Información y Comunicaciones, Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Actividades de atención de la salud humana y asistencia social, Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y otras actividades de servicios.

b/ Incluye: explotación de minas y canteras, Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado y Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Empresas (ENAE), (II trim 2015-2018).

Con la información disponible en la ENAE, se logra identificar que el parque empresarial de Costa Rica está compuesto principalmente por empresas que se enmarcan en las actividades comerciales y en los servicios que consideran los servicios: información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades de servicios administrativos y de apoyo, actividades de atención de la salud humana y asistencia social, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y otras actividades de servicios. Lo cual es consistente con los cambios estructurales que ha experimentado el país en su composición productiva.

En cuanto a los trabajadores que reportaron ser contratados por estas empresas, considerando el último año disponible (2018), hay un incremento de trabajadores en el sector servicios tanto de

hombres y mujeres, este incremento es de un 11,36% y un 24%% respectivamente. El segundo sector que reporta mayor contratación es el comercial y en tercer lugar el sector manufactura.

Estos mismos sectores antes mencionados son los que reportan un mayor nivel de contratos definidos. Esto quiere decir que son puesto de trabajo temporales y de alta rotación. Por su parte la contratación indefinida, se concentra el 30% en el sector enseñanza, el 28% en el sector comercial, el 22% en otros servicios como apoyo financiero, apoyo administrativo, etc. Un 16% se concentró en el sector manufactura y un 4% se distribuyó en transporte y alojamiento. La contratación indefinida representa contratos de empleo más estables y a largo plazo.

En cuanto al movimiento de las vacantes, el sector servicios, el comercial y el manufacturero encabezan la concentración de puestos de empleo disponibles.

#### **4.7.Demanda de trabajadores del SIOIE**

Anteriormente se mostró información suministrada por el INEC sobre las empresas empleadoras de Costa Rica. A continuación, se analiza la demanda de trabajadores que reportan las empresas u organizaciones inscritas en el Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el fin de obtener un diagnóstico o panorama general del perfil de trabajadores que demandan las empresas y contrastar la información con los datos de la ENAE.

Las empresas analizadas en este apartado corresponden a las inscritas en el SIOIE, mediante la bolsa de empleo virtual [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com) estas empresas se registran en búsqueda de trabajadores para suplir sus vacantes disponibles. A continuación, se presenta la variación que ha experimentado la demanda de trabajadores registrados en el SIOIE para los años en análisis (Cuadro 8).

Cuadro 8.  
Tasa de variación de los trabajadores demandados por las empresas registradas en el SIOIE,  
2011-2019

<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
12,8%	35,5%	90,8%	-34,9%	5,2%	0,3%	-29,8%	-2,2%

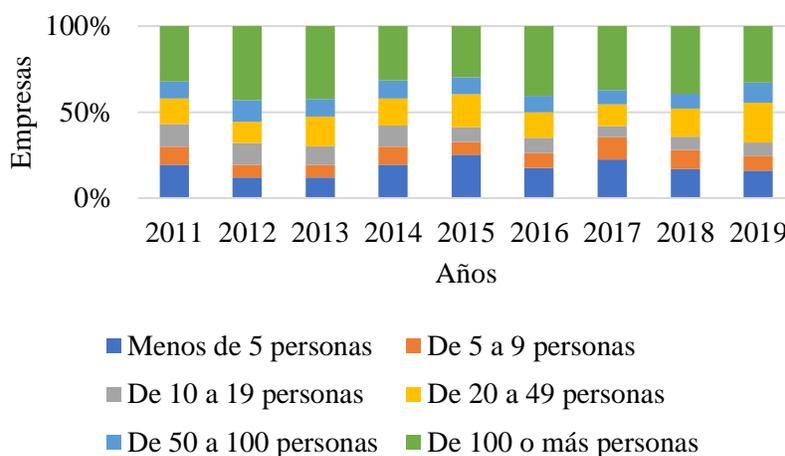
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), datos disponibles del 2012-2019.

El comportamiento de la demanda de trabajadores por las empresas inscritas en el MTSS, ha tenido un comportamiento variable durante el período 2012-2019. La mayor demanda de trabajadores se experimentó en el año 2014 (27.851 trabajadores), lo que representa un crecimiento del 90,8% con respecto al año 2013 en el que se demandaron 14.598 trabajadores. Durante el año 2015 la demanda se sitúa en 18.124 trabajadores demandados cae con respecto al año anterior (-34,9%), y para los dos últimos años 2018 y 2019 reporta de nuevo una disminución con 13.428 y 13.127 trabajadores demandados respectivamente (MTSS, 2020), este último comportamiento es consistente con la desaceleración económica que experimentó el país en esos años.

De acuerdo con datos del (MTSS, 2011-2019), la mayor parte de los trabajadores demandados por el SIOIE para el año 2019, fue de empresas de 100 o más personas (grandes empresas por lo general transnacionales), este representó el 32,9% de la demanda por trabajadores, en segundo lugar las empresas de entre 20 a 49 personas 23,3%, las empresas de menos 5 personas en el 2019 registraron un 15,9% del total de la demanda de trabajadores y en menor medida las empresas de entre 10 a 9 personas (7,5%), de 5 a 9 personas (8,8%) y de 50 a 100 personas (11,6%) (gráfico 23).

Gráfico 23

Trabajadores demandados por las empresas registradas en el SIOIE, distribuidos por tamaño de empresa, 2011-2019



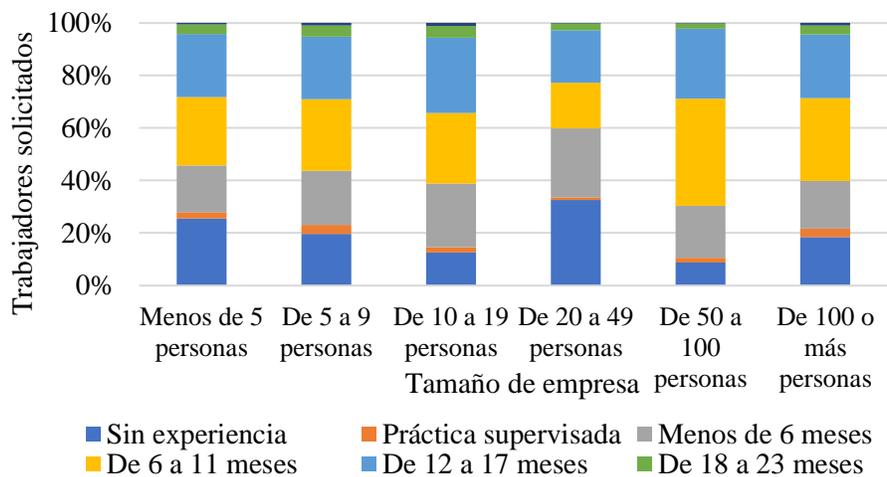
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 2011-2019.

Se ha mencionado que una barrera importante en el desempeño de las personas en el mercado laboral es la experiencia. De acuerdo con datos del MTSS, en el año 2019 la mayor demanda de personal sin experiencia se concentró en empresas de entre 20 a 40 personas (32,7%), la demanda de personal con experiencia de práctica supervisada se concentró en empresas de 5 a 9 personas (3,5%), los trabajadores con experiencia menor a seis meses demandados se concentraron en empresas de 20 a 49 personas.

Con experiencia de entre 6 a 11 meses se demandó una mayor proporción de personas en empresas de entre 50 a 100 personas (40,7%), el 23,8% de los trabajadores demandados con experiencia de 12 a 17 meses se realizó en empresas de 10 a 19 personas y en menor proporción se demandaron trabajadores con mayor experiencia de entre 18 a 23 meses se demandaron en mayor proporción en empresas de entre 10 a 19 personas (4,4%), al igual que el personal con experiencia mayor a 24 meses (1,2%) (MTSS, 2020). A continuación, se muestra en detalle la distribución de la demanda de trabajadores al SIOIE, por nivel de experiencia solicitado por tamaño de empresa registrada.

Gráfico 24.

Trabajadores solicitados por el SIOIE distribuidos por nivel de experiencia y por tamaño de empresa, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de los anuarios estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 2011-2019.

Al analizar si existe coherencia entre lo que se oferta y lo que se requiere. A continuación, en la tabla 2 se muestra una clasificación de las profesiones que mayormente se ofertan ante las que se demandan con mayor frecuencia, éstas se encuentran ordenadas por prioridad. En primera instancia, se detecta que en el año 2019 la oferta con mayor prioridad son las personas dedicadas a brindar servicios de información al cliente cual tiene baja concordancia con su demanda que se encuentra en el puesto 8.

El puesto con mayor demanda de empleadores es el de representante comercial, que también presenta baja concordancia con la oferta de este tipo de profesión ya que la prioridad de estos oferentes se encuentra clasificada en el puesto 8, los técnicos y auxiliares de contabilidad y los oficinistas generales poseen una concordancia bastante equitativa en términos de prioridades, al parecer tanto oferentes como demandantes buscan vacantes o trabajadores en estos empleos.

Tabla 2.  
Ocupaciones de mayor oferta y demanda registradas en el SIOIE, y concordancia entre ambas según puesto de prioridad, 2019

Ocupaciones de mayor oferta (orden de prioridad)	Número de puesto		Ocupaciones de mayor demanda (orden de prioridad)
Empleados de servicios de información al cliente no clasificados bajo otros epígrafes	<b>1</b>	<b>1</b>	Representantes comerciales
Oficinistas generales	<b>2</b>	<b>2</b>	Técnicos y auxiliares de contabilidad
Secretarios administrativos y ejecutivos		<b>3</b>	Oficinistas generales
Técnicos y auxiliares de contabilidad	<b>3</b>	<b>4</b>	Cocineros
Técnicos y asistentes en administración y en economía	<b>4</b>	<b>5</b>	Electrotécnicos
Limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros establecimientos	<b>5</b>		Mecánicos y reparadores de vehículos de motor
Secretarios (general)	<b>6</b>	<b>6</b>	Empleados de control de abastecimientos e inventario
Cajeros y expendedores de boletos y tiquetes			Conductores de camiones pesados
Analistas de gestión y organización			Ayudantes de cocina
Representantes comerciales	<b>7</b>	<b>7</b>	Limpiadores y asistentes de oficinas, hoteles y otros establecimientos
Demostradores de tiendas		<b>8</b>	Empleados de servicios de información al cliente no clasificados bajo otros epígrafes
Electrotécnicos	<b>8</b>		Mecánicos-montadores de instalaciones de refrigeración y climatización
Recepcionistas (general)	<b>9</b>	<b>9</b>	Técnicos y asistentes en administración y en economía
Camareros de mesa	<b>10</b>	<b>10</b>	Cajeros y expendedores de boletos y tiquetes
Profesores de enseñanza secundaria	<b>11</b>	<b>11</b>	Recepcionistas (general)
Empleados de control de abastecimientos e inventario		<b>12</b>	Camareros de mesa
Asistentes de ventas de tiendas y almacenes	<b>12</b>	<b>13</b>	Asistentes de ventas de tiendas y almacenes.

Ocupaciones de mayor oferta (orden de prioridad)	Número de puesto		Ocupaciones de mayor demanda (orden de prioridad)
Cocineros	<b>13</b>		Mecánicos y reparadores de máquinas agrícolas e industriales
Especialistas en servicios de personal y afines			Conductores de automóviles, taxis y camionetas

Nota: Cuando más de una ocupación ocupa el mismo número es que obtuvieron la misma prioridad.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIOIE, corte al 31 de diciembre del 2019.

Asimismo, tal como lo muestra la tabla 2 el oficio de cocinero de ubica en el puesto 4 de prioridad en la demanda, sin embargo, la prioridad en la oferta es sumamente baja ubicándose en el puesto 13, lo cual obstaculiza el encuentro de estos empleadores con profesionales en esta área. Los electromecánicos se encuentran el puesto 5 de prioridad en la demanda y en el puesto 8 de prioridad en la oferta.

Las personas técnicas y asistentes en administración y en economía cuentan con una prioridad de 4 en la oferta y de 9 en la demanda. También existen casos en los cuales se demanda cierto oficio o profesión que no encuentra en la oferta inscrita por ejemplo los mecánicos y reparadores de vehículos de motor, conductores de camiones pesados, ayudantes de cocina, mecánicos-montadores de instalaciones de refrigeración y climatización, mecánicos y reparadores de máquinas agrícolas e industriales y conductores de automóviles, taxis y camionetas.

El de Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), es una de las herramientas que posee el país para emprender labores de intermediación y procurar la conexión entre la oferta y demanda de trabajadores. Este sistema se fortalece de la información que genera la bolsa electrónica de empleo denominada [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com). Referente a la demanda es importante destacar que para los dos últimos años (2018 y 2019), la demanda de trabajadores por medio de esta plataforma disminuyó en un -29,8% y un -2,2% respectivamente, dato que concuerda con la situación económica del país y la desaceleración experimentada que, se comentó anteriormente en el análisis de algunas variables macroeconómicas de importancia.

Ahora bien, las empresas que realizan un mayor volumen de contratación son las empresas catalogadas como “grandes empresas”, es decir las que poseen más de 100 trabajadores registrados en su planilla. Otra característica relevante que arrojó la información recopilada por el SIOIE es que las empresas prefieren a trabajadores cuya experiencia laboral ronde entre los 6 a 11 meses. En cuanto la coherencia entre la demanda y la oferta laboral es importante mencionar que, en el 2019, las personas y empresas que han hecho uso de la bolsa de empleo virtual “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”, experimentan una discordancia significativa.

De acuerdo lo anterior tres oficios (cocineros, electromecánicos o afines y personas técnicas y asistentes en administración y en economía) son sumamente demandados por la empresas sin embargo no hay mucha correspondencia con la oferta registrada, de igual forma cinco ocupaciones se sitúan en estos primeros puestos de prioridad en la demanda pero no se encuentran disponibles en las carreras u oficios que se prioriza en la oferta (los mecánicos y reparadores de vehículos de motor, conductores de camiones pesados, ayudantes de cocina, mecánicos-montadores de instalaciones de refrigeración y climatización, mecánicos y reparadores de máquinas agrícolas e industriales y conductores de automóviles, taxis y camionetas).

## **Capítulo V. Caracterización de los programas de intermediación laboral pública en costa rica**

Los programas públicos de intermediación laboral o de apoyo al empleo en Costa Rica, se realizan desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Entre sus múltiples departamentos se destaca la Dirección Nacional de Empleo, cuyo objetivo general de acuerdo con MTSS (2019) es:

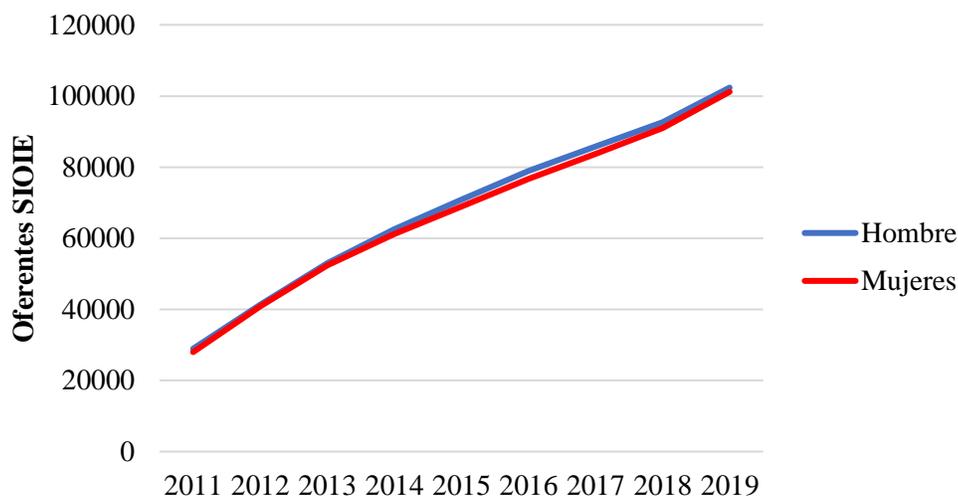
“promover la empleabilidad de la fuerza de trabajo costarricense por medio de la prestación de servicios de calidad en las áreas de intermediación y orientación laboral, generación de empleo y el fomento de migraciones laborales ordenadas” (p.33).

### **5.1. Descripción del Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE)**

Dentro de la Dirección de Empleo se encuentra el Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE), que consiste en un sistema en el cual se registran diversas organizaciones públicas o privadas, para demandar fuerza de trabajo a través de la bolsa de empleo en línea “buscoempleo.go.cr”, además, se habilita un registro para personas físicas que buscan empleo y pueden aplicar a las vacantes disponibles.

La oferta total de mano de obra registrada en el SIOIE al año 2019 el total fue de 203 512 personas registradas, es importante destacar que la cantidad de hombres y mujeres que se han registrado ha sido muy similar (gráfico 25), tal como se puede observar en el siguiente gráfico, donde no se evidencia una brecha pronunciada entre hombres y mujeres que se han registrado en el sistema para buscar empleo durante los años 2011-2019.

Gráfico 25  
Ofereentes de mano de obra registrados en el SIOIE por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

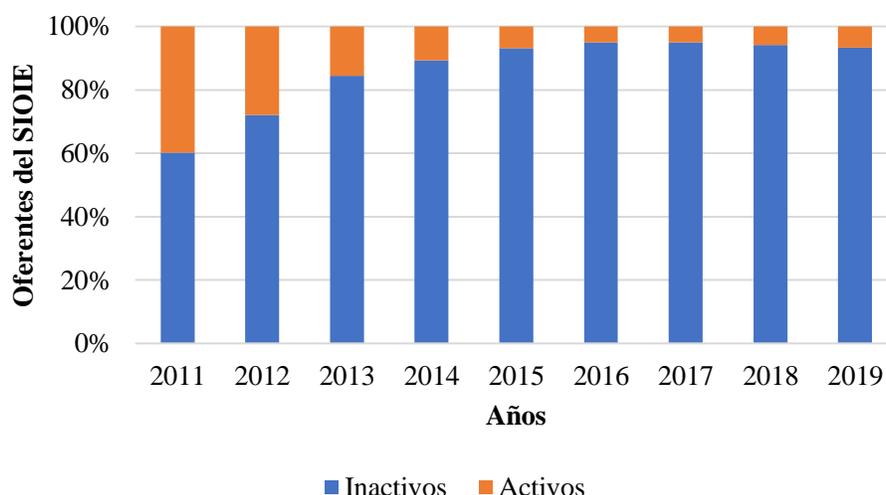
Conviene analizar cuántos de estos oferentes se encuentran activos en el sistema, esto quiere decir que son los que realizan consultas o ingresan al sistema en un período igual o menor a 3 meses, esta interacción es importante ya que están más enterados de ofertas de empleo nuevas, pueden estar pendientes de actualizar sus datos y dar seguimiento a sus aplicaciones de vacantes.

De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) la proporción de activos disminuyó hasta el 2016 donde los activos representaban el 5%, posteriormente, esta proporción ha crecido en el 2019 estos constituyeron un 6,7%. No obstante, a raíz del análisis de estos datos se determinó que es mucho mayor la proporción de inactivos en el sistema para todos los años en análisis, estas personas corresponden a los que no registran actividad en la bolsa de empleo mayor a tres meses (MTSS, 2011-2019).

A continuación, se presenta la relación entre activos e inactivos del SIOIE, que se encuentran registrados en la bolsa de empleo.

Gráfico 26

Costa Rica: Porcentaje de oferentes de trabajo registrados en el SIOIE por condición de actividad en la bolsa de empleo, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 2011-2019.

Referente al lugar de origen de los oferentes de mano de obra, a lo largo de la serie predominan oferentes de San José, Alajuela, Cartago y Heredia. Al año 2019 se identificó que un 49% eran de San José, un 14% de Cartago, un 12% de Alajuela, 12% de Heredia, Puntarenas 5%, Guanacaste 5% y un 3% de Limón.

De acuerdo con los rangos de edad de los oferentes, como puede observarse en el cuadro 9 la mayor parte de los oferentes inscritos en el SIOIE se ubican entre los 20 a los 34 años, lo que es consecuente con el comportamiento de los desempleados a nivel nacional anteriormente expuesto el cual rondaba entre los 17 a 34 años.

Cuadro 9.

Oferentes registrados en el SIOIE por rango de edad, 2012-2019

Rango de edad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
15 a 17	155	85	63	37	35	35	53	39
18 a 19	2064	1381	958	765	630	664	771	103

20 a 24	8262	5656	4385	3173	2468	2661	3121	3806
25 a 34	8262	6155	5151	3673	3089	3388	4324	5219
35 a 44	2646	2022	1767	1286	1026	1217	1625	2094
45 a 54	1322	900	775	565	399	470	681	942
55 a 64	258	178	159	152	103	156	193	315
65 o más	27	7	6	5	3	3	8	15
<b>Total</b>	<b>22996</b>	<b>16384</b>	<b>13264</b>	<b>9656</b>	<b>7753</b>	<b>8594</b>	<b>10776</b>	<b>12533</b>

Nota: Este indicador está disponible a partir del año 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2012-2019.

Dentro de los oferentes de este registro, es importante mencionar que la mayoría cuenta con un nivel de universidad incompleta. En menor proporción están registrados las personas con primaria incompleta, licenciatura, maestría y doctorado. Se puede observar que a grandes rasgos la plataforma está siendo utilizada principalmente por personas más jóvenes, que recién terminan secundaria o universidad.

A continuación, se presenta el detalle de los oferentes registrados en el SIOIE por nivel académico más alto alcanzado, para los años en análisis.

Cuadro 10.

Oferentes registrados en el SIOIE por nivel académico, 2012-2019

<b>Grado académico</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Ningún grado	2956	85	21	12	6	4	4	5
Primaria incompleta	127	76	52	60	42	52	68	93
Primaria completa	1000	642	544	525	358	355	502	600
Secundaria académica incompleta	3566	2617	1940	1463	1133	1252	1696	2072
Secundaria académica completa	4623	3688	2954	2246	1904	2098	2734	3735
Secundaria técnica incompleta	256	160	136	89	81	112	98	104
Secundaria técnica completa	1555	1257	1043	873	757	915	1037	1323

Universitaria incompleta	3497	2847	2247	1515	1163	1283	1514	1853
Diplomado o técnico universitario	1343	1277	987	674	606	622	728	826
Bachillerato universitario	2461	2246	1985	1253	1045	1158	1403	1630
Licenciatura	1415	1298	1155	809	569	656	872	1030
Maestría sin licenciatura	84	95	88	73	41	35	43	68
Maestría con licenciatura	106	92	106	58	45	47	70	115
Doctorado	8	5	6	6	3	5	7	9

Nota: Datos disponibles a partir del año 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) de Costa Rica.

El Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) del MTSS, se vislumbra como un elemento fundamental en la labor de intermediación. Con este sistema se busca que mediante el, se reciba información valiosa sobre el mercado laboral, y brinde una lectura para la intervención en términos de políticas y como un mecanismo de acercamiento entre la demanda y oferta de trabajo.

Entre algunos hallazgos importantes destacados de este apartado. Se resalta que el acceso es muy equitativo para hombres y mujeres durante el período analizado, hay un crecimiento sostenido en el tiempo del total oferentes registrados. No obstante, la tasa de inactividad que se reporta en la bolsa de empleo que nutre al SIOIE es de más del 90% a partir del año 2015, lo que sugiere que no hay actividad o no hay dinamismo por parte de los oferentes mayor a tres meses, esto dificulta la actualización de datos y la búsqueda de empleo o la posibilidad de acceder a una vacante.

Hay una prevalencia de oferentes de San José y en menor medida de Guanacaste y Limón. También una mayor proporción de oferentes que se ubican entre los 20 y 34 años, la mayoría cuenta con universidad incompleta, secundaria técnica o académica incompleta.

A continuación, se analizará en detalle el Programa Nacional de Empleo y sus distintas modalidades de funcionamiento;

## 5.2. Características del Programa Nacional de Empleo (PRONAE)

El Programa Nacional de Empleo (PRONAE), se creó mediante el Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX, del 30 de octubre del año 2000 como parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con información de MTSS (2017), este programa fue creado para atender a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad y desempleo. El PRONAE fue asignado a la Dirección Nacional de Empleo.

Desde su creación, el PRONAE ha establecido algunos subprogramas que ofrecen a la población desempleada, incrementar las oportunidades para el ingreso al mercado de trabajo. Ya sea mediante la formación continua o mediante una serie de proyectos productivos, trabajando primordialmente con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). En un inicio el programa contaba con tres subprogramas: obra comunal, ideas productivas y capacitación. No obstante, en el año 2009 “mediante la reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 8783, se asigna un porcentaje del fondo para cubrir el costo de subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país” (MTSS, 2017, p. 2), modalidad que se llamó “obra indígena”.

Para el año 2012 se crea mediante una modificación al Decreto N° 29044 un programa enfocado en los jóvenes de 17 a 24 años, tomando en cuenta las altas tasas de desempleo y de deserción de estudios que se le atribuye a este grupo etario, este se convirtió en la modalidad más importante del PRONAE hasta la actualidad con un gran alcance a nivel nacional denominado Empléate.

Este programa se consolida como uno de los más importantes. En el año 2014, con la “Estrategia Nacional de Empleo y Producción, 2014-2018”, se impulsa al MTSS a fortalecer este programa, y trabajar en conjunto con instituciones que generan información sobre necesidades de formación como el Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Aprendizaje, CINDE y el Consejo Nacional de Rectores, con el fin de mejorar la oferta de capacitación y formación de las personas para mejor su acceso y participación en el mercado laboral.

El ente del MTSS encargado de la ejecución del PRONAE es la Dirección Nacional de Empleo, dentro de sus funciones se destacan;

“contactar con municipalidades y organizaciones comunitarias, presentación del programa y sus distintas modalidades en la comunidades, recepción y revisión de los anteproyectos presentados ante el MTSS, selección de los proyectos que se aprobarán e implementarán según cada zona, revisión de cumplimiento de los criterios de selección de la población beneficiaria presentada por las distintas organizaciones comunitarias, así como verificación de la ficha FIS, comunicación a las organizaciones comunitarias de los proyectos aprobados y de los que no, elaboración de los expedientes físicos de cada uno de los proyectos, visitas de campo de supervisión y seguimiento de los proyectos, elaboración de informes de seguimiento, prórroga y cierre de los proyectos” (FLACSO, 2018, p.39).

A continuación, se muestra la distribución de los beneficiarios del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), para los años 2015-2018, en los distintos subprogramas (ver tabla 13). Empléate constituye el que posee mayor número de beneficiarios, tal como se puede observar, el número de participantes en el programa aumentó del año 2015 al 2016 a partir de éste se ha mantenido en entre los 7 000 y 8 000 beneficiarios.

Tabla 3.  
Total de beneficiarios del PRONAE por modalidad, 2015-2018

<b>Modalidad</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Obra comunal	9598	5497	2307	3196
Ideas productivas	1207	751	397	1056
Apoyo a capacitación	388	757	144	1462
Auxilio de emergencia	188	-	-	-
Empléate	5268	7944	7790	7077
Apoyo a indígenas	1818	2730	1877	2583

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), 2015-2018.

### **5.1.1. Modalidad obra comunal**

Este programa funciona con proyectos que tienen como objetivo construir infraestructura necesaria para el desarrollo de una comunidad, con el apoyo y la mano de obra de personas en condición de pobreza y desempleo. Algunos proyectos de este tipo pueden ser escuelas, salones comunales, caminos, entre otros. Esta modalidad se logra mediante la coordinación con Asociaciones de Desarrollo, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), las Municipalidades y organizaciones locales, quienes identifican las necesidades de obras en alguna comunidad. Esta modalidad se financia con fondos de FODSAF destinados para la ejecución del Programa.

En este programa el MTSS;

“atiende las solicitudes de proyecto, revisa la documentación y determina la viabilidad del proyecto, se realiza el trabajo de supervisión de inicio, ejecución y finalización de los proyectos y elabora el respectivo expediente por proyecto y su actualización, incorporando los informes y correspondencia que se generen durante la ejecución de este” (MTSS, 2017, p. 4).

Básicamente, este programa ofrece la oportunidad de empleo a un grupo comunal organizado para realizar obra pública en una determinada comunidad, entre los requisitos se solicita:

- El nombre de la organización
- Cédula Jurídica
- Un representante legal
- Una institución que apoye y avale la obra
- Los costos y planificación del proyecto

Esta iniciativa se basa en crear empleo a corto plazo, ya que cuando termina la obra culmina el contrato con el Ministerio, es empleo temporal de carácter público.

### **5.1.2. Ideas productivas**

Los proyectos de este programa tienen como objetivo impulsar emprendimientos productivos en aquellos nichos de mercado que promueven el empleo, como turismo rural, agroindustria, grupos de artesanos, entre otras actividades. Bajo esta modalidad el MTSS brinda un subsidio económico que se utiliza tanto para la realización del proceso productivo como para el mejoramiento formativo, administrativo y técnico de quienes participan en estos proyectos (MTSS, 2019).

### **5.1.3. Apoyo a la capacitación**

Su grupo meta son las personas mayores de 15 años en adelante, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes legales” (FLACSO, 2017, p. 38). Se basa en un estipendio mensual para apoyar la capacitación en algún área prioritaria para aumentar la empleabilidad.

### **5.1.4. Auxilio de emergencia**

El auxilio de emergencia es cuando se produce alguna emergencia derivada de las condiciones del clima, desastres naturales, entre otras contingencias, por lo cual se apoya con fondos del PRONAE para ayudar a fortalecer a la comunidad afectada.

### **5.1.5. Apoyo a indígenas**

De acuerdo con OIT (2015), el apoyo a indígenas es adecuar los subprogramas del PRONAE de forma inclusiva, brindando oportunidades a estas poblaciones. La población beneficiaria son las “personas mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo”. (FLACSO, 2018, p.38)

Los recursos financieros provienen del FODESAF destinados para la ejecución del Programa. “Los recursos físicos y materiales hacen referencia a todos aquellos elementos de los que el Programa requiere para su operación tales como la póliza de riesgo de accidentes de la población beneficiaria; las bases de datos de IMAS-PRONAE; los materiales de construcción; el espacio físico y vehículo para reuniones y seguimiento” (FLACSO, 2018, p. 52).

### 5.1.6. Empléate

Empléate se crea como una estrategia para propiciar el empleo y mejorar la empleabilidad de la población joven en Costa Rica. Priorizando en la población más vulnerable que constituye a los jóvenes en nivel de pobreza. Además, busca una articulación con varios sectores para lograr alianzas público-privadas que ayude a impulsar el empleo con una visión de mediano y largo plazo (Gobierno de Costa Rica, 2011).

A continuación, se detallan las líneas orientadoras de la modalidad Empléate. De acuerdo con (Gobierno de Costa Rica, 2011, p. 21-24) se han definido las siguientes:

- Determinar la demanda ocupacional insatisfecha a partir del establecimiento de alianzas con el sector empresarial.
- Brindar servicios de información de calidad dirigidos al sector de la población meta, para orientar un proyecto de desarrollo laboral en consideración con las tendencias del mercado de trabajo.
- Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante procesos de capacitación dirigida (técnica y capacitación para el trabajo), así como del desarrollo de competencias sociales vinculadas al mundo laboral: tolerancia a la frustración, motivación, valores, trabajo en equipo, entre otros.
- Desarrollar acciones de intermediación laboral enfocadas con la inserción laboral de la población atendida, con previo conocimiento de la demanda ocupacional insatisfecha.
- Establecer mecanismos efectivos para la divulgación, monitoreo y evaluación de la estrategia.

- Promover servicios integrales de empleo mediante en coordinación los gobiernos locales, sector productivo, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y la sociedad civil en general.
- Establecer alianzas público/privadas estratégicas en un marco de responsabilidad social con el sector productivo del país.

A continuación, se detallan los actores que considera la modalidad Empléate en su diseño:

Tabla 4.  
Instancias y actores involucrados en el programa Empléate

<b>Organizaciones</b>	<b>Función/papel</b>
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Ente rector y ejecutor de la política laboral costarricense que propicia el trabajo digno y contribuye al desarrollo y a la justicia social.
DNE	Unidad ejecutora del Programa Empléate; es la entidad que asume la orientación generando y legitimando alianzas políticas y empresariales que posibilitan el éxito del Programa.
Centros de formación públicos y privados	Brindan servicios de capacitación técnica y habilidades blandas; eventualmente, promueven actividades de bienestar social con las personas beneficiarias
Empleadores	Empresas que han firmado alianzas con el Programa para dotar a la población joven de empleos de calidad. No obstante, durante la ejecución, han surgido empresas contratantes que no han formalizado alianzas.
Municipalidades	Mediante convenio de cooperación interinstitucional con el MTSS, designan al

	gestor de empleo responsable de la orientación y preselección de los jóvenes.
Beneficiarios	Son los participantes directos del Programa Empléate, jóvenes entre 17 y 24 años y hasta los 35 en la modalidad Empléate inclusivo, costarricenses, que no estudian ni trabajan y se encuentran en condición de pobreza.
DESAF	Ente financiador del Programa, que tiene la responsabilidad por ley de dar seguimiento al uso de los recursos asignados y evaluar la eficiencia y la eficacia.

Fuente: Elaboración propia con datos de (MTSS, 2017, p.41).

Con respecto a los lineamientos estratégicos de este programa de intermediación laboral. En primer lugar, se encuentra la necesidad de potenciar las competencias laborales de los jóvenes. Para este propósito el programa Empléate incluye el otorgamiento de transferencias condicionadas, para aumentar las capacidades y capacitación de la población joven. Esto va de la mano con la identificación de las necesidades de la demanda de trabajadores, para adecuar la oferta educativa.

Este lineamiento va orientado a que el Ministerio de Educación Pública (MEP) valore la creación de colegios técnicos de acuerdo con las necesidades ocupacionales. Asimismo, el INA deberá contar con la flexibilidad y agilidad administrativa necesaria para diseñar una oferta educativa según las necesidades, implementando reformas para responder a ellas, incluyendo la opción de subcontratar la capacitación, cuando no pueda atenderlas con sus propios recursos. También es necesario lograr que las universidades respondan con una oferta formativa según las necesidades del mercado (MIDEPLAN, 2017, p. 19-20).

Se plantea además en esta estrategia que, para desarrollar una oferta de trabajo con mejores características de empleabilidad, hay que procurar el involucramiento de las comunidades y sus organizaciones, a nivel cantonal y regional. Por ejemplo, se deben formar alianzas con al menos las municipalidades, los comités cantonales de la persona joven, los Colegios Técnicos y el

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), con el apoyo de otras instituciones (MTSS, Instituto Mixto de Ayuda Social) o grupos empresariales locales deben participar en las distintas fases del fomento de la empleabilidad de la juventud.

También, se busca lograr monitorear de manera efectiva a la demanda de trabajo y lograr incentivar la contratación de personas jóvenes, con alianzas y vínculos con organizaciones como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Cámara de Industrias, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC).

Este plan de empleo se apoya en el SIOIE, a través de la página web “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”, enlazada también con algunas municipalidades. No obstante, en la estrategia se sugiere que éste debe fortalecerse tanto en lo relacionado con su cobertura como en lo relacionado con su funcionamiento, fundamentalmente en lo que corresponde al seguimiento y orientación de los oferentes con largos periodos de estar registrados en el SIOIE. Por otro lado, es importante fortalecer el uso del SIOIE por parte del sector empresarial como herramienta para la contratación del personal que requiere (MTSS, 2017, p.21).

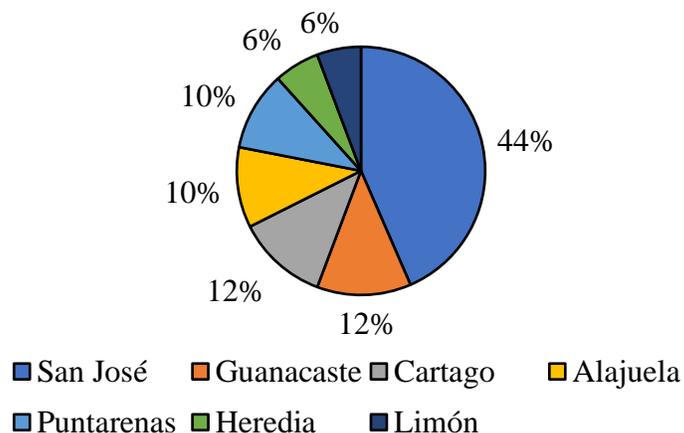
Con el fin de conocer algunas características de las personas beneficiarias de esta modalidad, a continuación, se presentan algunos elementos sobresalientes relacionado con algunas personas egresadas del programa Empléate que fueron encuestadas en el año 2020.

#### **5.1.6.1. Características de los beneficiarios del programa Empléate 2014-2019**

Con respecto a algunas características generales de los beneficiarios de Empléate el 100% de los encuestados son nacionales, de acuerdo con su distribución por provincia de residencia el 44% pertenece a la provincia de San José, un 12% son de Guanacaste, un 12% son de Cartago y un 10% son de Alajuela, en el gráfico 27, se presenta la distribución total, hay presencia de respuesta en las 7 provincias. Según la distribución por sexo el 44% que contestaron la encuesta son hombres y el 56% mujeres (gráfico 28).

Gráfico 27.

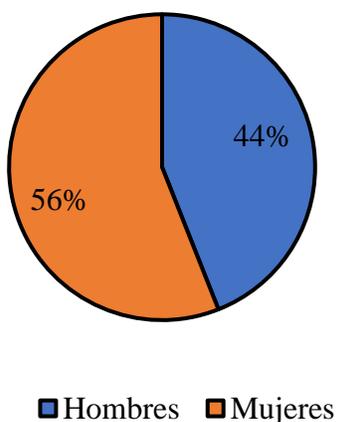
Porcentaje de beneficiarios del programa Empléate por provincia de residencia



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 28.

Distribución porcentual por sexo de los beneficiarios del programa Empléate



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los rangos de edad la mayoría tienen actualmente 25 años lo que corresponde a un 18,9% del total de los encuestado. En términos generales la mayor concentración de encuestados se ubica entre los 21 a 27 años, en estos rangos se concentra el 86% de los participantes. A continuación, se detalla la distribución por edad de los beneficiarios (cuadro 11).

Cuadro 11.  
Distribución de beneficiarios de Empléate por edad

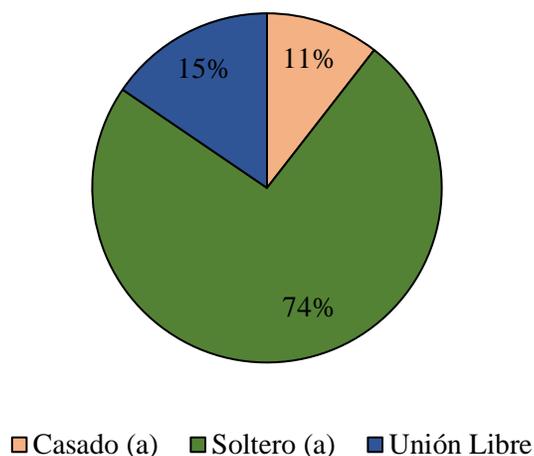
<b>Edad</b>	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa%</b>
14	1	0,2
19	3	0,6
20	9	1,8
21	30	5,9
22	58	11,5
23	69	13,6
24	87	17,2
25	94	18,6
26	70	13,8
27	35	6,9
28	21	4,2
29	12	2,4
30	5	1,0
31	3	0,6
32	3	0,6
33	1	0,2
34	2	0,4
35	1	0,2
37	1	0,2
39	1	0,2
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Referente al estado civil de los encuestados el 74% reportaron estar solteros (as), un 15% están en unión libre y un 11% casados. Esto se traduce en que un 26% son entonces jefes de hogar o componen un hogar independiente (gráfico 29).

Gráfico 29.

Distribución de los beneficiarios del programa Empléate por estado civil



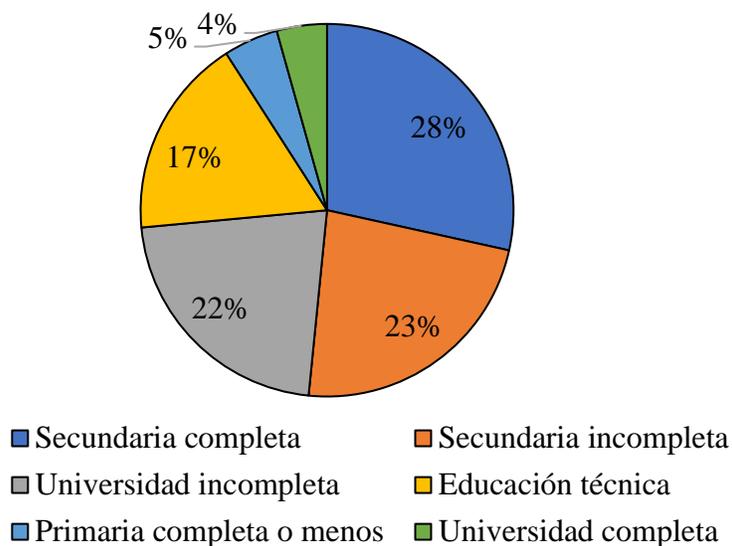
Fuente: Elaboración propia.

Referente al grado o nivel educativo más alto alcanzado por los encuestados, el 28% cuenta con secundaria completa un 23% con secundaria incompleta, un 22% con universidad incompleta y un 17% con educación técnica, es importante mencionar que un 4% reportó tener universidad completa (ver gráfico 30). Analizando en detalle estos datos, en términos de educación técnica el 60% de personas que poseen un título de educación técnica son mujeres ante un 40% de hombres, en el caso de la secundaria incompleta un 54% que reportó ubicarse en este nivel académico fueron las mujeres ante un 46% de hombres.

Secundaria incompleta también encabezaron las mujeres con un 62% y un 38% de hombres, en el caso de la universidad incompleta y completa la proporción fue de 50% tanto hombres y mujeres.

Gráfico 30.

Distribución porcentual de los beneficiarios del programa EMPLÉATE por nivel académico más alto



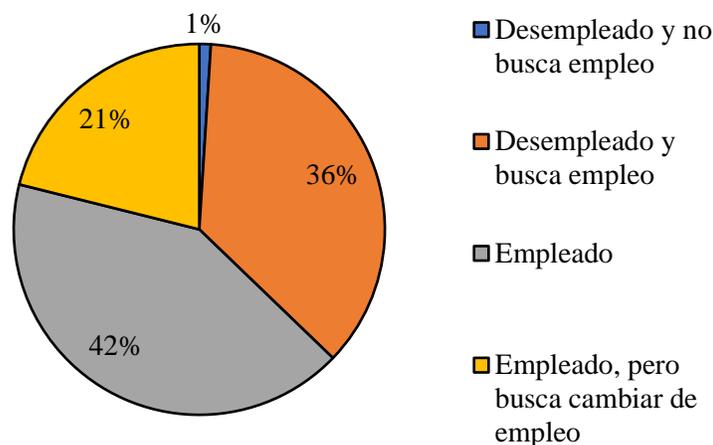
Fuente: Elaboración propia.

- **Características referentes al empleo actual o estado de ocupación de los beneficiarios el programa Empléate**

Ahora bien, sobre el estado actual de ocupación de los participantes, el 42% reportó estar empleado, un 36% reportó estar desempleado y buscando activamente un vacante, un 21% a pesar de estar empleados buscan cambiar de empleo y un 1% reportó estar desempleado y no buscar un empleo. A continuación, se detalla la distribución;

Gráfico 31.

Distribución porcentual de los beneficiarios de Empléate por estado de ocupación o desocupación



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los desempleados que buscan empleo, éstos constituyeron un total de 312 personas, es importante mencionar que, un 30% corresponde a los hombres y un 70% a las mujeres. En los empleados que constituyeron un total de 211 personas, la brecha se reduce un poco ya que el 53% son hombres y el 47% son mujeres. Por otro lado, de las personas que buscan cambiar a otro empleo el 51% eran hombres y el porcentaje restante mujeres.

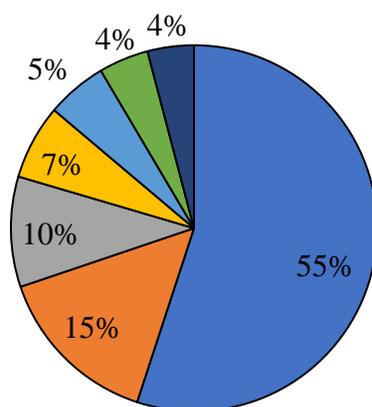
De acuerdo con la distribución por provincias el 40% de los desempleados son de San José, el 17% son de Puntarenas y un 13% de Cartago. En cuanto a los empleados, el 44% son de San José, un 15% de Guanacaste y un 13% de Alajuela, estos resultados son congruentes con la situación a nivel nacional, ya que tanto el empleo como desempleo predominan en la zona urbana, específicamente en el cantón de San José tanto por su densidad comercial e industrial como poblacional.

Ahora bien, dentro de las personas que reportaron contar con empleo aproximadamente el 91% se concentró entre los 21 y 28 años. Este comportamiento es similar si se desagregan los datos por sexo, el 19% de la ocupación tanto para hombres y mujeres se concentró en los 25 años (este corresponde al dato más alto).

Analizando en detalle los ocupados que en total fueron 318 personas, es importante mencionar que el 55% laboran entre las 40 a 48 horas, el 10% labora más de 48 horas, un 7% labora entre 24 y 32 horas, un 5% trabaja menos de 24 horas (en este caso son tareas o trabajos ocasionales), a continuación, se detalla la distribución de jornada de los ocupados.

Gráfico 32.

Distribución porcentual de las jornadas de los ocupados beneficiarios de Empléate



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que los datos evidencian que alrededor de un 16% de los encuestados laboran por debajo de las 40 horas semanales. Es importante notar que un 10% laboran más de 48 horas semanales.

Por otra parte, en el instrumento enviado a los beneficiarios del programa Empléate, se incluyó una pregunta para conocer sobre la actividad ocupacional primaria de los jóvenes. En ese sentido, es importante destacar que, aunque la pregunta no estaba relacionada con indicar desocupación, sino para conocer el oficio de los jóvenes, un 10,9% reportó estar desempleado, un 10,7% indicó oficios u ocupaciones relacionadas con el servicio al cliente como recepcionista, agente de centro de atención telefónica o soporte (ver cuadro 12).

Cuadro 12.  
Distribución porcentual de los beneficiarios de Empléate según oficio o profesión actual (empleados)

Ocupaciones	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
<b>Total general</b>	<b>506</b>	<b>100%</b>
Desempleado	55	10,9%
Servicio al cliente	54	10,7%
Ventas	48	9,5%
Apoyo administrativo	35	6,9%
Estudiante	35	6,9%
Ama de casa	34	6,7%
Actividades relacionadas con tecnologías de información y telecomunicaciones	32	6,3%
Alimentación y Alojamiento	28	5,5%
Otros servicios	28	5,5%
Técnico en aire acondicionado, mecánica, electricidad o reparación	26	5,1%
Operarios o trabajadores de producción	24	4,7%
Servicios Financieros y contables	18	3,6%
Servicios de seguridad	17	3,4%
No responde	14	2,8%
Actividades de Enseñanza	11	2,2%
Limpieza y misceláneos	11	2,2%
Otras actividades profesionales	11	2,2%
Construcción	8	1,6%
Auxiliar de bodega	7	1,4%
Logística y transporte	4	0,8%
Negocio propio o emprendimiento	3	0,6%
Comerciante o distribuidor	2	0,4%
Turismo	1	0,2%

Fuente: Elaboración propia.

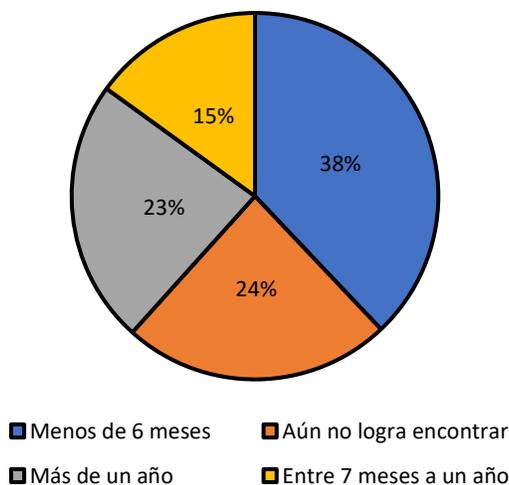
Los servicios relacionados con la reparación a nivel técnico de aire acondicionado, electricidad, mecánica y reparación en general concentraron un 5,1%. Se identificó algunas actividades en las cuales se indicó tener tener un título o grado superior a nivel universitario estas actividades se clasificaron dentro de la categoría “Otras actividades profesionales” con un 2,2%, dentro de ellas se logró contabilizar un profesional en economía, en bibliotecología, un gerente farmacéutico, un piloto de avión, un ingeniero industrial y un productor creativo.

Un 67% de los beneficiarios de Empléate reportó estar asegurado, de estas personas un 86,6% está asegurado por trabajo un 2,6% está asegurado por el estado (condición especial); un 2,0% está asegurado como trabajador independiente; un 1,2% asegurado por familiar o cónyuge y 7,6% otra condición de aseguramiento (estudiantes y otros). Sin embargo, un 33% de los encuestados no están asegurados.

También se consultó por el tiempo que los jóvenes han durado en encontrar un puesto de trabajo, una vez concluido el programa. Con respecto a este tema, un 38% indicó que encontraron empleo en un tiempo menor a seis meses, un 24% no ha logrado encontrar trabajo, un 23% duró más de un año y un 15% entre 7 meses a un año (ver gráfico 38).

Gráfico 33.

Duración de desempleo de los beneficiarios de Empléate una vez concluido el programa



Fuente: Elaboración propia.

- **Características de la capacitación recibida por el programa Empléate**

De acuerdo con un cruce de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los jóvenes encuestados, sobre la capacitación que recibieron las personas durante la ejecución del programa Empléate, se distribuyó de la siguiente manera: un 26% recibió capacitación en el idioma inglés, esta es la capacitación más importante dentro del grupo de encuestados. La capacitación

relacionada con actividades de apoyo administrativo se ubicó en el segundo lugar de importancia con un 21% de los capacitados en el programa Empléate.

También se destacan la capacitación relacionada con tecnologías de comunicación e información, que es concerniente a capacitación en redes, en sitios web, entre otros afines, aquí se inscribieron un 15% de los encuestados. Por otra parte, un 10% recibieron capacitación en servicio al cliente y un 10% en otros servicios. Bajo esta última categoría de clasificación de la capacitación ofrecida se encuentran cursos como cocina y pastelería, estética canina, bodega y auxiliares, cuidado de niños, gastronomía y etiquetado de alimentos (cuadro 13).

Cuadro 13.  
Beneficiarios del programa Empléate por tipo de capacitación recibida

<b>Tipo de Capacitación</b>	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
Aprendizaje de idioma inglés	131	26%
Actividades de apoyo administrativo	108	21%
Capacitación relacionada con tecnologías de información y comunicación	78	15%
Servicio al cliente	52	10%
Otros servicios	48	10%
Reparación, mecánica y mantenimiento	40	8%
Servicios relacionados con electricidad, refrigeración y aire acondicionado	37	7%
Capacitación para personal u operarios relacionados con servicios o productos médicos	9	2%
Habilidades Blandas	3	1%

Fuente: Elaboración propia.

En menor medida se reportaron capacitaciones en el área de servicios relacionados con electricidad, refrigeración y aire acondicionado (7%), capacitación para personal u operarios relacionados con servicios o productos médicos (2%) y habilidades blandas (1%). Es importante destacar que al realizar un cruce de información con los participantes de la encuesta que

contestaron y los datos del MTSS, un 8% de los participantes en las capacitaciones no finalizaron los cursos mientras que un 92% se registraron como egresados.

Ahora bien, se les consultó a los encuestados si consideraban que estas capacitaciones recibidas les habían aportado nuevos conocimientos o habilidades. En primera instancia se consultó si se consideraba que habían obtenido nuevas habilidades duras, el 72% de los encuestados contestaron afirmativamente, un 25% de los beneficiarios de Empléate reportó haber obtenido nuevas habilidades duras, sin embargo no detallaron al respecto, un 23% reportó haber mejorado o haber progresado en el aprendizaje del idioma inglés, un 17% reportó haber obtenido o mejorado en el desarrollo de habilidades blandas, un 12% indicó nuevas habilidades o conocimientos en temas relacionados con actividades de apoyo administrativo o de oficina.

A continuación, se muestra la distribución de las habilidades duras que los beneficiarios del programa Empléate reportaron haber adquirido con la participación en las distintas capacitaciones recibidas:

Cuadro 14.

Distribución porcentual de habilidades y conocimientos duros reportadas por los beneficiarios de Empléate

<b>Habilidades duras</b>	<b>Distribución porcentual</b>
Reportan haber aprendido, pero no detallan al respecto	25%
Conocimientos relacionados con un segundo idioma	23%
Habilidades de tipo blando	17%
Conocimiento relacionado con actividades de apoyo administrativo	12%
Conocimientos relacionados con tecnologías de información y comunicación	8%
Servicio al cliente	7%
Otro tipo de conocimiento	3%
Conocimientos en electricidad	3%
Conocimientos en Mecánica, reparación o mantenimiento	2%

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, las habilidades blandas que también constituyen parte importante en el desempeño del mercado laboral mostraron algunos comportamientos interesantes. En ese sentido, el 75% de los beneficiarios encuestados del programa Empléate, reportó haber logrado o reforzado nuevas habilidades blandas con la capacitación recibida. De estos encuestados las habilidades relacionadas con el liderazgo fue la más mencionada con un 17,2%. Por otra parte, un 12,4% respondió haber obtenido habilidades nuevas de este tipo, no obstante, no detallaron al respecto. El detalle puede observarse en el cuadro 15.

Cuadro 15.  
Distribución porcentual de las habilidades blandas reportadas por los beneficiarios de Empléate

<b>Habilidades blandas</b>	<b>Distribución</b>
Liderazgo	17,2%
No responde	20,4%
Reportan haber ganado habilidades blandas, pero no detallan	12,4%
Trabajo en equipo	11,9%
Habilidades técnicas	7,9%
Habilidades relacionadas con la comunicación	7,7%
Manejo del tiempo	6,9%
Valores	6,1%
Habilidades relacionadas con el mercado laboral	4,0%
Relaciones interpersonales	3,2%
Resolución de conflictos	1,3%
Proactividad	0,8%
Adaptabilidad al cambio	0,3%

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, es importante mencionar que un 22% indicó haber realizado alguna práctica profesional mediante el apoyo de la modalidad Empléate.

- **Visibilidad y acceso de los beneficiarios de Empléate a la bolsa de empleo del MTSS y al programa de empleo Empléate**

Con respecto al acceso o contacto que han tenido los jóvenes a diferentes servicios de intermediación laboral que brinda el MTSS, se preguntó puntualmente si habían hecho uso de la bolsa electrónica de empleo “www.buscoempleocr.com”. Con respecto a este tema el 60%

indicaron que no hacen uso de esta herramienta. En cuanto a algunas opiniones recopiladas el 30,4% indicó desconocimiento de la bolsa, mientras que un 28,7% la encuentra una herramienta valiosa y que facilita la búsqueda de empleo.

Para un 10,3% la herramienta es muy complicada de usar, tuvieron o tienen dificultades, por ejemplo: no poder reestablecer la contraseña, no saben registrar la información, no tienen claro cómo aplicar a una vacante, entre otros. Un 9,9% señalaron que no fue necesario su uso ya que buscaron empleo por otros medios, el porcentaje restante se distribuyó en aquellos que usaron la bolsa en algún momento que actualmente se encuentran inactivos (1,2%), no la usan por preferencia personal (4,3%), no buscan empleo (0,4%) y un 14% no respondió.

- **Búsqueda de empleo de los jóvenes beneficiarios de Empléate**

La forma más recurrentemente utilizada por los jóvenes para buscar empleo son redes sociales, 417 personas que representan un 82,41%, indicaron que esta es una forma frecuente que utilizan para hacerlo. No obstante, muchas personas no utilizan una sola forma para buscar empleo. Unas 171 (23,1%) personas indicaron que, por medio de conocidos o familiares, 70 (13,83%) personas indicaron ir personalmente a dejar sus atestados o participan de ferias de empleo, 4 (0,79%) personas indicaron que utilizan activamente las bolsas de empleo.

Según lo analizado en este apartado algunas características sobresalientes de los beneficiarios del programa Empléate es que predomina la participación de jóvenes del Valle Central, la concentración por edad se ubica entre los 21 y 27 años, un 26% son responsables de un hogar. El perfil académico recurrente son jóvenes con secundaria ya sea técnica o académica completa, pero con universidad incompleta.

Un 36% de los encuestados se encuentra sin empleo; por otra parte, un 42% reportó contar con un empleo en la actualidad. De los desempleados la mayoría son mujeres. Más de la mitad de los empleados trabajan entre las 40 y 48 horas semanales. Entre las ocupaciones más recurrentes se destaca en los primeros lugares, las relacionadas con servicio al cliente, comercio y apoyo administrativo, sin embargo, también se destacan las personas estudiantes y amas de casa.

En cuanto al tiempo de paro posterior a la participación del programa Empléate casi un 40% reportó encontrar trabajo en menos de seis meses, no obstante, un 24% menciona que desde que finalizó el programa no han logrado encontrar empleo, en este caso la mayoría son mujeres que aún se encuentran desempleadas.

Referente a las capacitaciones recibidas por los beneficiarios la mayoría que corresponde a un 26% recibió cursos de inglés, un 21% recibió cursos relacionados con apoyo administrativo y un 15% capacitación relacionada con tecnologías de información. La mayoría de los jóvenes consideran que sí aprendieron habilidades nuevas y nuevos conocimientos, en lo que a habilidades blandas se refiere se destaca una mejoría en el trabajo en equipo y el liderazgo, pero también mencionaron que reforzaron valores como el respeto, mejoraron la puntualidad, el compromiso y adquirieron confianza para desempeñarse en el mercado laboral.

Sobre la bolsa de empleo virtual “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”, un porcentaje significativo (60%) de los encuestados indicó no hacer uso de ella y un 30,4% no la conocen y otros señalaron que no es una herramienta amigable o fácil de usar (10%), ya que es difícil recuperar la contraseña, no saben llenar sus datos, o actualizar su información. Lo cual es consecuente con la siguiente pregunta sobre las formas más frecuentes de búsqueda de empleo, aquí los encuestados priorizan las redes sociales, búsqueda de empleo mediante contactos o conocidos cercanos y la búsqueda de trabajo de forma presencial a las empresas. Las bolsas de trabajo y las ferias de empleo no son tan populares entre los jóvenes beneficiarios de Empléate.

## **Capítulo VI: Vinculación y resultados los programas de intermediación laboral públicos en el marco de la evolución del mercado trabajo**

### **6.1. Políticas, planes y estrategias de empleo en Costa Rica 2011-2019**

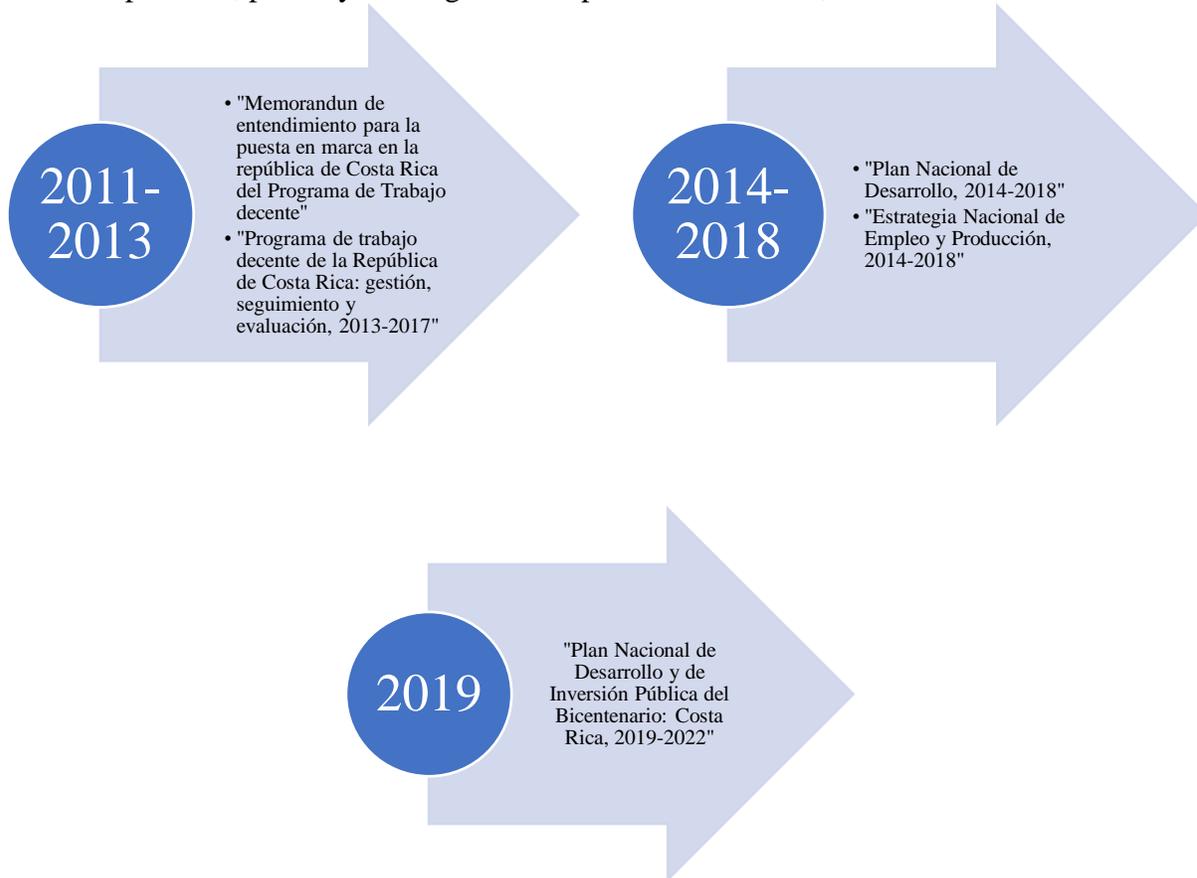
Es importante señalar que en Costa Rica el máximo articulador de las políticas relacionadas con el empleo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Los ministerios de trabajo y los tratados internacionales deben funcionar bajo una estructura tripartita, que engloba en primer lugar al Estado, a las Organizaciones Laborales (que representan a los trabajadores) y a los empleadores (empresas o sector productivo que contrata a los trabajadores). Lo anterior se ve representado en Costa Rica por el Consejo Superior de Trabajo (CST), instancia en la que están representadas las organizaciones empresariales, organizaciones de trabajadores y las autoridades gubernamentales. De igual manera, hay otros espacios de representación tripartita, como lo son el Consejo Nacional de Salarios y el Consejo de Salud Ocupacional.

El CST adoptó y estableció para el año 2004 la “Política de Empleo para Costa Rica”, que fue reemplazada en el año 2007 por el Plan Nacional de Empleo (PLANE), el cual fue presentado a los sectores laboral y empresarial para su revisión y comentarios. A partir de la presentación del PLANE, esos dos actores, junto con el sector Gobierno, se abocaron al desarrollo de propuestas individuales de un Plan Nacional de Empleo, con el propósito de elaborar, posteriormente, una versión consensuada de Plan Nacional de Empleo. No obstante, este proceso quedó pendiente de finalizar de acuerdo con (Presidencia República de Costa Rica, 2014).

Para el año 2012, se retoma la iniciativa del 2004 y con la coordinación de estos actores claves se establece el “Programa de Trabajo Decente de la República de Costa Rica: gestión, seguimiento y evaluación 2013-2017” (ver figura 4). En este programa se reconoce que, el acercamiento entre la oferta y la demanda de mercado laboral ha sido imperfecta, y se dificultó más aún por los efectos derivados de la crisis financiera global del 2008, entre otros factores. Asimismo, se señala que la intermediación laboral está limitada por la falta de información para la toma de decisiones, aun cuando el INEC ha fortalecido la generación de estadísticas trimestrales de empleo y el INA amplió su sistema de prospección de demanda laboral MTSS (2012).

Figura 4.

Hitos de las políticas, planes y estrategias de empleo en Costa Rica, 2011-2019



Fuente: Elaboración propia.

Para los años 2014-2018 bajo la administración del presidente Luis Guillermo Solís Rivera, se definió el “Plan Rescate 2014-2018” que consideró una serie de pilares importantes de desarrollo económico y social, entre ellos se destacó la importancia de generar más y mejores empleos, con el fin de reducir la pobreza y la brecha de desigualdad. Por lo tanto, el Consejo de Gobierno acuerda;

“colocar la política de empleo como objetivo estratégico institucional del Estado costarricense para combatir la pobreza y la desigualdad”, y encomendó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) su elaboración” (Presidencia República de Costa Rica, 2014, p. 5).

Bajo este plan de rescate es entonces que se aprueba y se publica la “Estrategia Nacional de Empleo, 2014-2018”, estrategia que va de la mano con el Plan Nacional de Desarrollo para los

mismos años. En este documento, se identifican a los jóvenes de entre 15 a 24 años y a las mujeres como los grupos mayoritariamente más afectados por el desempleo.

También se reconoce que, a partir de los noventa, Costa Rica ha experimentado un deterioro en las condiciones de empleo, medido principalmente por el subempleo visible y la informalidad. De acuerdo con este informe la informalidad para el año 2014 rondaba un 43% y; por otra parte, 14,5% del total de ocupados laboró por un tiempo menor a 48 horas semanales (Presidencia República de Costa Rica, 2014).

El principal objetivo de la creación de esta Estrategia Nacional de Empleo era reducir la tasa de desempleo abierto de 8,5% situada entre el 2013 y 2014 a 7% para el año 2018, mediante la creación de al menos 217 000 nuevos empleos durante ese período, a su vez, la estrategia abogó por una disminución de la informalidad en el empleo. Es importante destacar que esta estrategia diseñada por parte del gobierno no dejaba de lado que, para alcanzar las metas trazadas, era indispensable optar por las alianzas público-privadas.

Esto se abordó desde tres pilares o ejes de acción a saber: demanda laboral, oferta laboral y calidad de empleo. Sobre la demanda de trabajo, la estrategia plantea que el empleo sea una variable contenida dentro de los objetivos y mediciones del Banco Central, orientándolo no únicamente a la meta y control de la inflación, sino que la política monetaria busque y promueva la generación de empleo. Por otra parte, dentro del eje de acción sobre la demanda laboral, se propone un impulso de las PYMES nacionales y una política de transformación productiva que promueva la inversión privada.

Aunado al punto anterior para el fortalecimiento de las empresas nacionales, la estrategia cita algunos programas públicos enfocados al financiamiento y al apoyo al emprendimiento, por ejemplo,

“Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa y la Movilidad Social (PRONAMYPE) del MTSS; el Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres (FOMUJERES) y el Proyecto Emprende ambos del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU); el Fideicomiso del IMAS

(FIDEIMAS); el Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME) del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC); y el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y los fondos para créditos y servicios no financieros del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)” (Presidencia República de Costa Rica, 2014, p. 17).

La estrategia también menciona la incorporación de incentivos o señales para la introducción al mercado laboral de los grupos poblacionales y regiones con más desempleo. Por ejemplo, se destaca la contratación de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad. Una parte fundamental de esta estrategia le compete a la intermediación laboral, la cual es vista como elemento relevante para la atención inmediata de los problemas de desempleo para grupos poblacionales específicos, además también se menciona el desarrollo de empleo en las regiones rurales.

Posteriormente, en el eje dedicado a la oferta laboral se plantea con mayor amplitud los programas de intermediación laboral como parte de la estrategia de empleo, en este apartado se indica como referente El Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información del Empleo (SIOIE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con vinculación con el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Pública. También promueve la labor del Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que se nutre con el análisis y gestión de datos que se recopilan mediante la plataforma busco empleo ([www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)).

Bajo este eje de acción también se prioriza la capacitación para aquellos grupos poblacionales más vulnerables como, jóvenes y mujeres. Especialmente aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza, baja cualificación u otra condición de desventaja para su participación en el mercado laboral. Aquí se destaca el alcance de la formación dual para mejorar la empleabilidad y la urgencia de la aprobación de esta como proyecto de ley. Bajo esta perspectiva de oferta laboral también se busca el impulso y expansión de la red cuida, para potenciar y mejorar la participación de la mujer en el mercado laboral. Pero luego se le van reduciendo los recursos financieros y el apoyo

institucional, lo que hace que decaiga toda la Red de Cuido y desde luego la cantidad de funcionarios que trabajaban en la misma.

Finalmente, esta estrategia aborda el tema de la calidad del empleo, en primera instancia considera los salarios mínimos, y refuerza la importancia de la mejora de las inspecciones laborales que realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. También considera la informalidad y plantea lo siguiente;

“El efectivo acceso al crédito, la capacitación, la simplificación de trámites y otras de las acciones aquí propuestas, especialmente las dirigidas a las micro y pequeñas empresas, deberían resultar en el mejoramiento de la productividad y los ingresos de los beneficiarios de la ejecución de las políticas, primer paso para avanzar hacia la formalización del empleo informal” (Presidencia República de Costa Rica, 2014, p. 22).

En el año 2019 durante la administración de Carlos Alvarado Quesada, se establece el “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario” para los años 2019-2022. Este plan incluye dentro de sus ejes relacionados con el tema de empleo varios elementos importantes. En primer lugar, la estrategia busca incrementar en un 50% el número de personas egresadas del INA, asimismo, se busca incrementar la capacitación en idioma inglés de las personas que se encuentran en los procesos de formación con el MTSS, con miras a que un 59% de estas personas logre colocarse en el sector terciario.

También se considera el beneficio de 120 emprendimientos a través del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) para generar nuevos puestos de trabajo. Asimismo, se considera importante el aumento de los estudiantes bajo la modalidad de educación dual.

## **6.2.Vinculación de los subprogramas del PRONAE con el mercado laboral**

### **6.2.1. Actores involucrados**

Costa Rica ha cambiado la composición de su estructura productiva destacando en primer lugar un incremento del sector servicios y el sector comercial. No obstante, hay que tener presente el

dinamismo de la economía y los constantes cambios y situaciones coyunturales, que producen un impacto directo en el mercado laboral un ejemplo claro de este tipo de situaciones es la pandemia ocasionada por el COVID-19.

Es por lo anterior que, tener en cuenta los cambios a nivel productivo del país, permite identificar cuáles actores son clave en la coordinación necesaria para fortalecer las políticas y los programas de intermediación laboral. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) actualmente posee vinculación con algunas empresas como Sykes, Amazon, Edwards Lifesciences, Etipres y Walmart (M. Solano, comunicación personal, 2019), empresas en su mayoría transnacionales que se enmarcan en el sector manufacturero, de servicios y comercial.

De acuerdo con el diseño del PRONAE en la dinámica de las distintas modalidades, debe existir coordinación con gobiernos locales, y algunas asociaciones de desarrollo, orientadas al sector constructor y a la generación de empleos a corto plazo (modalidad obra comunal), no obstante, no hay una estrategia clara de generación de empleo en el nivel local, ni mucha vinculación en empresas locales para conocer sus necesidades en términos de empleo y requerimientos ocupacionales. En cuanto a la coordinación con gobiernos locales, no queda claro cuáles son los mecanismos de coordinación o articulación con las municipalidades ni exactamente cuál es el papel de estas para el impulso de las distintas modalidades.

En el caso específico del Programa Empléate hay que recordar que, en su diseño, se consideran como actores relevantes la participación de los centros de formación. En ese sentido, se ha evidenciado que no únicamente se ha involucrado al Instituto Nacional de Aprendizaje, si no que la oferta de formación considera otros institutos, universidades, entre otros, por lo que podría también diversificarse la oferta de cursos y capacitaciones para la población joven.

De acuerdo con (O. Segura, comunicación personal, 08 de diciembre de 2020), Costa Rica presenta una desaceleración económica y un aumento en su tasa de desempleo desde el año 2018 y se agudiza en el año 2020 con la aparición del COVID-19, sin embargo, la respuesta en términos de reactivación económica no ha sido efectiva y eso se refleja en los indicadores del mercado laboral. Asimismo, la perspectiva sobre lo que ocurre en el mercado laboral combina dos elementos a tomar

en cuenta, por un lado, hay un desacople entre oferta y demanda y, por el otro hay una disminución en la creación de nuevas vacantes explicado por la situación económica de los últimos años. Lo cierto es que aun algunas ocupaciones están siendo más demandadas que otras por los empleadores y esta información es lo que el intermediador laboral debe conocer de primera mano. Tomando en cuenta todo esto, el Dr. Segura opina que el MTSS necesita valerse de muchos insumos e información de diversas fuentes, tales como cámaras empresariales, CINDE, empleadores independientes de PYMES, y estudios de prospección laboral, para identificar cuáles son las necesidades en términos de capacitación, formación y colocación.

Es importante que haya coordinación entre el MTSS, el sector educación incluyendo las universidades, los institutos de educación técnica y los empleadores. Lamentablemente esta coordinación no está siendo muy efectiva especialmente en tiempo real, ya que se necesita que las personas que conforman la fuerza laboral cuenten con las competencias necesarias para el desempeño en las vacantes que se ofrecen en un momento determinado (O. Segura, comunicación personal, 08 de diciembre de 2020). El señor Segura plantea que, involucrar al sector privado de forma plena y las alianzas entre actores, no únicamente es un elemento importante, “es fundamental” en términos de colocación, orientación y lectura de lo que ocurre en el mercado laboral.

Aunque la intermediación laboral está comprendida dentro de los planes y estrategias nacionales, como un recurso importante en el combate del desempleo, la vinculación con actores y la creación de alianzas que actualmente existe parece no ser suficiente. No obstante, se destacan acercamientos con algunas empresas y el programa *Skills for Life* con la fundación ALIARSE, que se basa en una serie de capacitaciones para capacitar personas en el idioma inglés y habilidades para la vida<sup>16</sup>, originado de una alianza entre la fundación, el MTSS y CINDE.

Por otra parte, sin bien es cierto la bolsa de empleo “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”, logra poner en contacto a las empresas con las personas que buscan empleo, no resulta un mecanismo muy eficaz de coordinación, ya que no se conocen realmente los requerimientos en cuanto a las competencias,

---

<sup>16</sup> Estas habilidades son destrezas psicosociales que facilitan a la persona enfrentarse con éxito a las exigencias y desafíos de la vida diaria (Castellano, 2005).

habilidades o destrezas que se necesita reforzar en los oferentes. Es por este motivo que (O. Segura, comunicación personal, 08 de diciembre de 2020), plantea que es necesario además de poner en contacto a las empresas con las personas, el lograr establecer un diálogo y coordinación oportuna; en ese sentido, el sector privado y las organizaciones laborales no pueden quedar fuera del alcance de los instrumentos o de las funciones que como intermediador le competen al MTSS.

Aunado a lo anterior el Sr. Segura relata que dentro de las experiencias positivas del PRONAE, específicamente de Empléate, en lo que a coordinación de actores se refiere, se logró, mediante un diálogo con algunas empresas, la colocación de algunos jóvenes desempleados en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Destaca el caso de la cadena de restaurantes Pizza Hut, entre otros, en la cual se contactó directamente a los encargados y a la gerencia del restaurante y, “se logró colocar a algunos jóvenes que emprendieran tareas de cocineros, lo cual para ellos fue una experiencia de aprendizaje y realización personal” (O. Segura, comunicación personal, 08 de diciembre de 2020).

No obstante, recalcó que este caso de éxito se logró mediante la búsqueda y diálogo directo con las empresas, no necesariamente a través de la plataforma. Fueron contrataciones respaldadas, orientadas y recomendadas por el MTSS, lo que incrementó la confianza y “ayudó a la empresa al ahorro de muchos costos asociados al reclutamiento y selección, asimismo, se brindó una oportunidad a un grupo de jóvenes con mucha voluntad y deseos de superación que no tenían claro por dónde empezar a buscar empleo o qué querían hacer de sus vidas” (O. Segura, comunicación personal, 08 de diciembre de 2020).

### **6.2.2 Integración de las funciones de un intermediador**

En este apartado se analizará el diseño el PRONAE y su vinculación con la dinámica del mercado de trabajo en Costa Rica, mediante los servicios básicos que debe brindar un intermediador laboral, según lo establecido por Samaniego (2002) y Mazza (2019).

#### **Búsqueda de empleo/ o perfil de empleo**

Bajo esta dimensión el grupo meta son las personas que buscan empleo, en este sentido el intermediador laboral crea servicios para orientar y asesorar a las personas que emprenden esta búsqueda. Entre los tipos de servicios que se pueden incluir bajo esta dimensión, se resaltan las

pruebas de aptitud y el análisis de dichas pruebas, creación de perfil de empleados y empleadores, apoyo en la preparación del *curriculum vitae*, asesoramiento en temas de empleo y asistencia en la búsqueda de empleo.

En el diseño del PRONAE no se incluye la realización de pruebas de aptitud ocupacional, los perfiles de empleados son los disponibles en la bolsa de empleo “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”. No obstante, anteriormente se evidenció que de los encuestados de la modalidad Empléate, la más importante del PRONAE, el 60% no hace uso de esta plataforma, por lo cual hay muchos perfiles ocupacionales desconocidos que las empresas registradas no pueden contactar.

De acuerdo con información de (O. Segura, comunicación personal, 2020), al menos durante los años 2011-2014, se brindó orientación laboral a los jóvenes especialmente para que continuaran con sus estudios, aunque hayan encontrado trabajo, al mismo tiempo se entabló un proceso de diálogo y coordinación con algunas empresas para colocar a los jóvenes de acuerdo con su perfil.

Según (M. Solano, comunicación personal, 2020) indicó que mediante un convenio con la corporación Walmart, se logró colocar a algunas personas con discapacidad para que realizaran tareas en los supermercados. No obstante, ni en el diseño de la política ni los ejes de acción del PRONAE existe mucho detalle sobre la asesoría en la búsqueda de empleo, esta función actualmente no se ejecuta.

### **Colocación**

En esta dimensión, el público meta son los empleadores y las personas que buscan empleo, se destacan los servicios de intermediación que brinden información, como bases de datos de vacantes, selección de candidatos adecuados para cada empresa y apoyo en los procesos de reclutamiento con miras al ahorro de costos de transacción asociados.

El PRONAE bajo esta dimensión no realiza una labor de intermediador como tal, en el sentido de orientar o acercar la demanda y oferta de trabajo, sino que ofrece una plataforma como lo es su bolsa de empleo virtual para facilitar que algunos trabajadores accedan a ciertas vacantes. Sin

embargo, no hay un perfil empresarial ni de vacantes como tal, se anuncian ciertos puestos de trabajo y las personas concursan.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo mediante la Dirección Nacional de Empleo no poseen ninguna vinculación con los procesos de reclutamiento y selección eso lo realiza cada empresa a lo interno, salvo en algunas circunstancias como lo relató el señor Olman Segura en la entrevista realizada.

En cuanto a la información disponible para la toma de decisiones y creación de una base de datos robusta, de acuerdo con el diseño el PRONAE, la Dirección Nacional de Empleo recurre a la información del SIOIE que a su vez se alimenta de la información que recopila la bolsa de empleo [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com). Sin embargo, anteriormente se evidenció que una gran parte de los beneficiarios de Empléate 60 % no hacen uso de ella en la actualidad

### **Capacitación**

Entre las muchas labores de un intermediador, es fundamental la de ofrecer capacitación y facilitar procesos de formación para incrementar la empleabilidad. Dentro de esta perspectiva y como se mencionó anteriormente, el MTSS posee una vinculación con algunas empresas dentro de los sectores de manufactura, servicios y comercio, lo cual se ve reflejado en la oferta de cursos y en lo que declaran los beneficiarios que han recibido en términos de capacitación. Por ejemplo, de los beneficiarios de Empléate encuestados, la mayoría ha recibido capacitación en el idioma inglés, especialmente orientado al servicio al cliente o *call service*, así como cursos de apoyo administrativo.

Asimismo, se deben evaluar las capacitaciones recibidas y realizar un monitoreo de los participantes para evaluar si efectivamente, la capacitación contribuye a que se pueda colocar en el mercado de trabajo, o que al menos haya incrementado el conocimiento sobre algún tema en especial, esto no se especifica en la estrategia de Empléate para ninguna modalidad. Tampoco se hace mención sobre la educación dual ni su implementación de la mano con alguna modalidad del PRONAE, o con miras a hacerlo en el futuro.

De igual forma en (FLACSO, 2018, p. 78) se cita lo siguiente con respecto a las capacitaciones;

“Los criterios de selección no garantizan una adecuada escogencia de los centros de formación: no se establecen lineamientos sobre las características de los cursos, ni existe seguimiento de la calidad de la formación. Se da una concentración de centros en el GAM (67%), lo que establece diferencias en la posibilidad de acceso de la población objetivo a la capacitación. Existe una tendencia a mantener la misma oferta formativa, lo que puede saturar el mercado de trabajo en especialidades concretas”.

### **6.2.3 Definición del perfil poblacional que necesita con prioridad la intermediación**

Es importante destacar que el MTSS, ha logrado identificar los grupos poblacionales que en primera instancia cuentan con mayores barreras para ingresar al mercado laboral y para conseguir un empleo, entre ellos sobresalen las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

La creación de Empléate, ciertamente es un acierto en concordancia con lo que ocurre en el mercado laboral costarricense, ya que el análisis de la información disponible en el nivel nacional demuestra que los jóvenes de entre 15a 25 años experimentan una tasa de desempleo más alta que la población adulta. Especialmente atribuido a la falta de experiencia laboral, no obstante, no es el único factor que explica el desempleo para este grupo.

Ahora bien, en concordancia con lo anterior es necesario reiterar que, dentro del grupo de los jóvenes también es necesario la identificación de características particulares, para mejorar el diseño y el alcance de los instrumentos de intermediación laboral. Es importante señalar que entre las personas beneficiarias del programa Empléate que respondieron la encuesta, predominan las ocupaciones en sectores como el servicio al cliente, ventas y apoyo administrativo ocupaciones que a nivel nacional son las que predominan en la generación de empleo, y también resaltan en el parque empresarial costarricense según datos de INEC (2020). No obstante, no hay personas dedicadas o que se desempeñen en el sector agrícola, cuando según datos de INEC (2020) al 2019 para el segundo trimestre un 15% de los ocupados jóvenes se desempeñan en el sector primario.

Otro dato importante, es que de estos beneficiarios el 6,7% lo constituyen amas de casa, una población que cuenta con limitantes como el cuidado y las tareas del hogar, para el ingresar al mercado laboral. Por otra parte, hay un 6,7% que indicó estar estudiando, estos grupos son de interés ya que también deben de vincularse de alguna manera con el mercado laboral, especialmente, si ya han recibido una capacitación o un proceso de formación en algún área, que les permita desarrollarse de manera profesional y personal. Por otra parte, además, debe considerar el caso de los Ninis la población juvenil que no estudia ni trabaja, para incorporar su abordaje en un plan de orientación laboral.

En cuanto al alcance geográfico del PRONAE según el Gobierno de Costa Rica (2011) la estrategia nacional de empleo orientaba a que el programa fuera dirigido a "...fomentar la empleabilidad de las personas jóvenes serán ejecutadas preferentemente en las 25 comunidades vulnerables y en los 15 cantones con el más bajo índice de desarrollo social, identificados por el Gobierno y definidas como prioritarias para la inversión social" (Gobierno de Costa Rica, 2011, p. 37).

En términos generales el PRONAE ha creado un subprograma que responde de forma atinente a las necesidades del mercado laboral y a uno de los grupos prioritarios, la priorización por zonas también parte de esa planificación estratégica, sin embargo, no ha logrado incorporar características clave que forman parte de la población joven y que le permitirá configurar de mejor manera la modalidad Empléate para adaptarla mejor a la realidad que experimenta la juventud costarricense.

En el caso de las mujeres no queda claro en el diseño del PRONAE, ni bajo sus líneas de acción, cómo abordar esta población, especialmente las que se desempeñan como amas de casa, tampoco se trata el tema del cuidado ni otros factores que muchas veces no permiten a las mujeres incorporarse al mercado laboral, especialmente en la zona rural.

#### **6.2.4 Coordinación interinstitucional para la intermediación**

Dentro de la coordinación con otras instancias para desarrollar el PRONAE y sus múltiples modalidades, se destacan de acuerdo con FLACSO (2018) que, hay participación temporal o de

forma esporádica con algunas instancias como el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), que en ocasiones participan en la modalidad obra pública asesorando en temas de construcción y obra pública.

Asimismo según (FLACSO, 2018), existen otros programas que apoyan el tema de empleo a nivel nacional, como el fondo concursable “Fomujeres” del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Crédito rural del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Fideimas (IMAS) y Digepyme del Instituto de Economía Industria y Comercio (MEIC), estos programas a su vez están indicados en el plan nacional de desarrollo más reciente, pero no se menciona que articulen o que coordinen esfuerzos entre ellos o con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La existencia de múltiples programas para el combate al desempleo de forma descentralizada que no están bajo la línea de acción de la Dirección Nacional de Empleo hace que se diluyan los esfuerzos y las responsabilidades y que no haya suficiente integración de estas funciones por un ente rector como lo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en términos de empleo.

Asimismo, se indica que para establecer las capacitaciones y coordinarlas con el Instituto Nacional de Aprendizaje, el MTSS recopila información del CONARE, el MEP y otras instancias, no obstante, no queda claro la periodicidad ni cómo se analiza esta oferta de formación.

Por otra parte, en el programa de ideas productivas no se menciona a la banca de desarrollo ni a instancias que respaldarían el financiamiento de proyectos de emprendimiento para no depender únicamente del financiamiento a través de FODEAF y además para generar alianzas o sinergias.

### **6.2.5 Monitoreo y evaluación**

En el diseño del PRONAE de acuerdo con la revisión de su ficha técnica, decretos y planes, no hay alguna metodología establecida orientada a la evaluación o monitoreo de los impactos de las distintas modalidades, de acuerdo con (M. Solano, comunicación personal, 2019) es hasta en el 2019 que se implementa un formulario electrónico de los postulantes para recopilar algunos datos. En el 2018 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales realiza una evaluación del programa

del 2014 al 2017 y de igual forma señala este punto. Según FLACSO (2018), el MTSS no ha establecido una evaluación o monitoreo con base en los efectos, resultados o impactos del programa.

Otra limitante encontrada que también actuó como limitación del presente documento, es el hecho de que el MTSS no cuenta con información de contacto de los participantes, por lo cual una vez que finaliza el programa es casi imposible contactarles para conocer su situación actual o experiencias, el participante prácticamente se desliga totalmente del MTSS y del programa.

## **Capítulo VII: Conclusiones y recomendaciones**

### **7.1. Conclusiones sobre el mercado laboral costarricense, 2010-2019**

El mercado laboral en Costa Rica enfrenta un problema estructural de desempleo que se agudiza producto de la coyuntura. Este problema estructural de desempleo al igual que muchos de los países de la región, tiene sus raíces en la configuración productiva que afecta a las empresas y empleadores, específicamente en su capacidad de generar vacantes y encontrar la mano de obra adecuada, ya que además de la desaceleración económica, el mercado laboral evoluciona, y se generan mayores requerimientos de la fuerza laboral.

Entre algunos hallazgos preliminares sobre el mercado laboral de Costa Rica. Es que se ha experimentado un aumento de la participación femenina para el 2019 se sitúa en un 50,6% (INEC, 2020). Las mujeres actualmente permanecen más tiempo en el sistema educativo, además, ha cambiado el esquema de contratación brindado más oportunidades a este grupo.

Los ocupados se concentran en el sector servicios. Tanto jóvenes como adultos muestran una concentración en estas actividades, no obstante, los jóvenes cuentan con mayores niveles educativos que las generaciones que los anteceden, pero experimentan las mayores tasas de desocupación, lo que muestra indicios de que el mercado laboral, se ha vuelto más exigente y requiere mayores capacidades y competencias.

Además, es importante señalar que los jóvenes representan el estrato con niveles de ocupación promedio más bajos en la estructura por edades, ya que a pesar de que conforman una generación con mayor nivel de estudios, deben luchar con la carencia de experiencia laboral, sin embargo, no es la única limitante. La mayoría de los jóvenes ocupados, se han posicionado en puestos de ocupación calificada como media, que incluye actividades administrativas, ventas en locales y prestación de servicios directos a personas, agropecuario, agrícolas y pesqueras calificadas,

producción artesanal, construcción, mecánica, artes gráficas y manufacturas calificadas, montaje y operación de instalaciones y máquinas.

En Costa Rica la informalidad total de los ocupados al 2019 llegó a situarse casi en 48%, lo que significó un total de 1.015.102 personas. Este dato está muy ligado a la disminución en la calidad del empleo, y también constituye una barrera para el acceso de una parte importante de la demanda laboral a los servicios de intermediación laboral pública, ya que dificulta su monitoreo y no se garantizan derechos fundamentales de los trabajadores por su forma de operación.

La tasa de desempleo en Costa Rica ha presentado un comportamiento creciente a lo largo del período 2011-2019. Situándose en un 12% para el año 2019, una cifra históricamente alta para el país. En cuanto a la desagregación por sexo el comportamiento es muy similar. Asimismo, el desempleo se encuentra mayormente concentrado en las zonas urbanas del país, atribuido a la mayor densidad poblacional, como es el caso de la Región Central. El desempleo lo experimenta mayoritariamente la población joven de entre 15 a 24 años.

Dentro de este diagnóstico sobre el mercado de trabajo, la población fuera de la PEA está conformada en gran medida por mujeres adultas, lo que refuerza el hecho de que la participación de la mujer en términos generacionales ha cambiado, las mujeres jóvenes fuera de la PEA al 2019 representaron un 54% ante un 71% de las mujeres adultas.

El parque empresarial de Costa Rica, se conforma principalmente por empresas que se enmarcan en las actividades comerciales con un 32% y en los servicios, de forma detallada el 10% de las empresas pertenecen a los servicios de alojamiento y alimentación, un 7% transporte y almacenamiento, un 7% pertenecen a servicios de apoyo administrativo, un 5% actividades profesionales y científicas, un 5% enseñanza, entre otras que consideran las actividades relacionadas con información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades de servicios administrativos y de apoyo, actividades de atención de la salud humana y asistencia social, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas y otras actividades de servicios.

Se ha experimentado un incremento de trabajadores en el sector servicios tanto de hombres como de mujeres. El segundo sector que reporta mayor contratación según la ENAE es el comercial y en tercer lugar el sector manufactura, al mismo tiempo, estos sectores concentran las contrataciones con plazos definidos (trabajo de carácter temporal y rotativo). En cuanto al movimiento de las vacantes, el sector servicios, el comercial y el manufacturero encabezan la concentración de puestos de empleo disponibles.

## **7.2. Principales hallazgos sobre la intermediación laboral pública en Costa Rica**

El de Sistema de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), es la principal herramienta que posee el país para ejecutar labores de intermediación laboral. Con esta se procura la conexión entre la oferta y demanda de trabajadores, este sistema está enlazado con la información que genera la bolsa electrónica de empleo “[www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)”.

Entre otros datos de importancia se logró evidenciar que, las empresas que realizan un mayor volumen de contratación son las empresas catalogadas como “grandes”, que poseen más de 100 trabajadores registrados en su planilla, por lo general estas empresas con trasnacionales. Existe una preferencia de contratación hacia trabajadores cuya experiencia laboral ronde entre los 6 a 11 meses.

Los oficios de: cocineros, electromecánicos o afines y personas técnicas y asistentes en administración y en economía, son sumamente demandados por las empresas, no obstante, no son las ocupaciones que más se encuentran disponibles en la bolsa de empleo.

El programa destinado para la intermediación laboral corresponde al Programa Nacional de Empleo (PRONAE). Cuenta actualmente con seis subprogramas para atender a diversas poblaciones, el de mayor importancia y con mayor número de beneficiarios es Empléate. El cual atiende jóvenes de entre 15 a 25 años, en condiciones de desempleo, pobreza y vulnerabilidad, otorgando un estipendio mensual para que puedan recibir capacitaciones o formación y así, mejorar su condición de empleabilidad.

En el análisis sobre los beneficiarios durante el periodo 2014-2019 se encontraron algunas características sobresalientes. En primera instancia predomina la participación de jóvenes del Valle Central, la concentración por edad se ubica entre los 21 y 27 años, el perfil académico recurrente son jóvenes con secundaria ya sea técnica o académica completa, pero con universidad incompleta.

La mayor parte de los encuestados se encuentra sin empleo; por otra parte, un 42% reportó contar con un empleo en la actualidad. De los desempleados en Costa Rica la mayoría son mujeres. Más de la mitad de los empleados trabajan entre las 40 y 48 horas semanales. Se destaca entre los ocupados las actividades relacionadas con servicio al cliente, comercio y apoyo administrativo, sin embargo, también se destacan las personas estudiantes y amas de casa.

Los cursos ofrecidos de forma más frecuente son los relacionados con el idioma inglés, los jóvenes consideran que sí aprendieron habilidades duras (72 %) y blandas (75 %), derivados del programa. Sobre el acceso a la bolsa de empleo virtual, el 60 % de los encuestados indicó no hacer uso de ella, principalmente por desconocimiento, pero también indicaron problemas y dificultades para usarla y mantenerla actualizada, extravío de contraseña, entre otros factores.

### **7.3. Conclusiones sobre la vinculación y resultados de la intermediación en el marco de la evolución del mercado de trabajo en Costa Rica**

Sobre las conclusiones de ese apartado se presenta en una tabla a modo de resumen, para visualizar de forma conjunta y sistemática estos hallazgos. Se resumen los principales hallazgos sobre este apartado, dividido por los aspectos seleccionados para estudiar la vinculación de la intermediación laboral a luz de los resultados del mercado laboral costarricense para el período analizado.

Tabla 5.  
Hallazgos de la vinculación de la intermediación y el mercado laboral costarricense, 2011, 2019

<b>Aspectos analizados</b>	<b>Hallazgos</b>
<b>Actores involucrados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se identificó que existen pocos convenios del MTSS con el parque empresarial costarricense que es muy diverso.</li> </ul>

Aspectos analizados	Hallazgos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay una estrategia clara de generación de empleo en el ámbito local, ni mucha vinculación con este tipo de empresas, para conocer sus necesidades en términos de empleo y requerimientos ocupacionales.</li> <li>• Referente a la coordinación con gobiernos locales, no queda claro cuáles son los mecanismos de coordinación o articulación con las municipalidades ni exactamente cuál es el papel de estas para el impulso de las distintas modalidades.</li> <li>• La bolsa de empleo “www.buscoempleocr.com”, no resulta un mecanismo muy eficaz de coordinación, ya que no se conocen realmente los requerimientos en cuanto a las competencias, habilidades o destrezas que se necesita reforzar en los oferentes y, además, presenta una alta tasa de inactividad, 2019 el 60% de los oferentes estaban inactivos, lo que dificulta su contacto por parte de las empresas.</li> </ul>
<p data-bbox="264 1331 509 1436"><b>Integración de las funciones de un intermediador</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El MTSS no desarrolla con amplitud funciones propias de un intermediador, por ejemplo, en la orientación tanto a oferentes como demandantes, no orienta para la creación de perfiles de empleados, en la elaboración de currículum, orientación a las personas que no saben por dónde iniciar su búsqueda de empleo, asesorías, pruebas de aptitud, entre otros.</li> <li>• Referente a la colocación que es otra función propia de los intermediadores, el PRONAE no orienta o acerca la demanda y oferta de trabajo, sino que ofrece una plataforma como lo es su bolsa de empleo virtual para facilitar que algunos trabajadores accedan a ciertas vacantes. Sin embargo, no hay un perfil empresarial ni de vacantes como tal, se anuncian ciertos puestos de trabajo y las personas concursan, pero no tiene mayor participación en los procesos de reclutamiento y selección.</li> <li>• En lo que respecta a la formación que es otro criterio de importancia, la selección formativa seleccionada por el PRONAE, no garantizan una adecuada escogencia de los centros de formación: no se establecen lineamientos sobre las características de los cursos ofertados. Además, se da una concentración de centros en el GAM (67%), lo que señala un problema de acceso para las zonas alejadas.</li> <li>• De acuerdo con los perfiles poblacionales a los que está priorizada la intermediación, el MTSS ha acertado en que</li> </ul>

Aspectos analizados	Hallazgos
	<p>los jóvenes son un grupo de atención que experimenta altas tasas de desempleo, pero no desagregan aún más para abordar situaciones que dentro de este grupo etario son problemáticas como, por ejemplo: el embarazo joven, la deserción de estudios, entre otros. Tampoco, queda claro cómo abordar la informalidad en la estrategia.</p>
<p><b>Coordinación interinstitucional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen otros programas a nivel nacional que promueven el empleo, pero no queda claro su vinculación con el PRONAE ni el MTSS, como lo son: Fomujeres” del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Crédito rural del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Fideimas (IMAS) y Digepyme del Instituto de Economía Industria y Comercio (MEIC).</li> <li>• Por otra parte, en el programa de ideas productivas no se menciona a la banca de desarrollo ni a instancias que respaldarían el financiamiento de proyectos de emprendimiento para no depender únicamente del financiamiento a través de FODEAF y además para generar alianzas o sinergias.</li> </ul>
<p><b>Monitoreo y evaluación de los programas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la actualidad el PRONAE no tiene definida una metodología para evaluar el programa ni sus impactos, además, una gran limitante incluso para esta investigación es que no se cuenta con datos de contacto de los beneficiarios, por lo cual no existe seguimiento cuando estos finalicen los programas de capacitación o deserten del mismo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 7.4. Factores potenciadores y limitantes de la intermediación laboral

### 7.4.1. Factores potenciadores de la intermediación laboral

- Durante los años analizados Costa Rica ha experimentado un aumento de la participación femenina en el mercado laboral, en promedio un 37% de la PEA son mujeres, este indicador contribuye a que, mediante las estrategias de intermediación laboral, se brinde atención a este grupo y se prioricen ciertas iniciativas para el impulso del empleo femenino.

- Existe información estadística periódica referente al empleo en Costa Rica, la cual proporciona insumos para potenciar las políticas de intermediación laboral, esta información se genera desde diversas instancias, el Instituto de Estadística y Censo, las Universidades, el Banco Central, entre otros.
- La población joven en Costa Rica cuenta con mayores niveles educativos que las generaciones que las anteceden, lo que brinda una ventaja para formular políticas de formación dentro del esquema de la intermediación laboral, ya que permite identificar mejor en términos de capacitación, pero sobre la base de un grupo poblacional que en mayoría ya cuenta con un título de secundaria.
- Se ha identificado que la población joven, en especial las mujeres, son grupos prioritarios de atención en términos de intermediación laboral.
- Existen iniciativas interinstitucionales de apoyo al empleo, que se llevan a cabo desde el INAMU, el IMAS, entre otras instancias. Estos programas pueden centralizar sus esfuerzos para que mediante el MTSS se pueda brindar un solo servicio relacionado en temas de empleo, y canalizar recursos de la mejor forma, evitando acciones aisladas y descentralizadas, que a su vez pueden llevar a diluir responsabilidades y a reducir su campo de acción, además, se podría perfeccionar un perfil de beneficiario que cumpla con mejores criterios para acceder a estos recursos y programas.
- En términos de capacitación y formación, se ha evidenciado que no únicamente se realiza por medio del Instituto Nacional de Aprendizaje, existe una diversificación de centros de formación y gradualmente, se ha logrado incluir a algunas universidades dentro de la iniciativa de intermediación laboral que propone el MTSS.

#### **7.4.2. Factores limitantes de la intermediación laboral**

- Hay una alta concentración y acceso de los beneficiarios de la intermediación laboral en la gran área metropolitana, lo que limita a las personas de zonas rurales en condiciones de pobreza a acceder a este tipo de iniciativas.
- Aunque se han determinado ciertos grupos poblacionales prioritarios para la intermediación, aún no existe suficiente desagregación para atender de forma más clara cada uno de estos subgrupos, incluso entre los mismos jóvenes hay condiciones que

requieren atención complementaria, como es el caso de las amas de casa, los estudiantes y los que no estudian ni trabajan, así como los desalentados o los que abandonan el programa, adicionalmente, existen algunos obstáculos como el embarazo joven, entre otros.

- El alto porcentaje de informalidad 37% (al año 2019), es un factor limitante para la intermediación laboral, ya que son actividades difíciles de monitorear, asimismo, muchas de estas actividades pueden operar en ámbitos ilegales o sumergidas, lo que limita el accionar del Ministerio de Trabajo y el alcance las iniciativas del PRONAE, sin embargo, no significa que la informalidad deba de omitirse en cualquier estrategia de intermediación laboral. Asimismo, la intermediación debe brindar atención a profesionales independientes.
- La brecha tecnológica y conectiva, como se ha mencionado anteriormente, el Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo, se robustece con la información que se recopila de la bolsa electrónica de empleo [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com), no obstante, esto requiere conexión a internet constante para mantener actualizada la información y poder acceder a vacantes.
- La bolsa de empleo [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com), ha mostrado una disminución en el nivel de actividad de sus oferentes, para el 2019 aproximadamente el 60% estaban inactivos (no utilizan la plataforma por más de 3 meses consecutivos), lo que limita la disponibilidad de información y la aplicación a los puestos vacantes disponibles.
- No existe una estrategia de difusión y visibilidad de los programas de intermediación laboral que ofrece el MTSS.
- Aún no existe una normativa clara sobre la educación dual en el país, ha sido discutida a nivel parlamentario, y se han presentado algunos proyectos, sin embargo, en la actualidad este tipo de intermediación laboral no está regulado ni normado.
- Muchas de las profesiones que ofertan mediante el SIOIE no son altamente demandadas. Los intereses de los empleadores están orientados hacia otros tipos de oficio o profesión que no se encuentran de forma tan frecuente ofertados en la bolsa de empleo del MTSS.
- El no contar con una metodología de evaluación de impacto o resultados, de las políticas y los programas de intermediación laboral, es una limitante ya que no existe suficiente conocimiento sobre el cumplimiento de los objetivos trazados por la estrategia de intermediación, asimismo, no hay información sobre el empleo que se está generando, el

estado actual de los participantes, entre otros. Lo anterior dificulta poder realizar ajustes o replantear estrategias dentro del Programa Nacional de Empleo (PRONAE).

## **7.5. Recomendaciones para el fortalecimiento de la intermediación laboral**

### **7.5.1. Recomendaciones generales**

Lo expuesto en este apartado constituyen recomendaciones generales, que están dirigidas a fortalecer la intermediación laboral pública en Costa Rica. Se mencionan de forma general porque muchas van ligadas entre sí y pueden ponerse en marcha acompañadas con algunas recomendaciones de política más específicas. Estas últimas se expondrán en el siguiente apartado, a raíz de los hallazgos y resultados encontrados a lo largo de todo el documento, se procurará indicar de forma precisa los actores involucrados en cada recomendación y cómo se debe abordar el lineamiento de política sugerido.

- 1. Mejorar la lectura del mercado laboral:** Uno de los principales roles del intermediador laboral es poseer una lectura actualizada del mercado laboral, determinando las tendencias, características, elementos y constantes cambios que se experimenten. El MTSS debe incorporar en sus convenios a más empresas y actores del sector privado ya que el MTSS cuenta con pocos convenios en la actualidad, a su vez debe buscar la forma de vincularse con aquellos empleadores que operan bajo la informalidad. En ese sentido, para conocer las necesidades del mercado, debe establecer un diálogo constante que brinde testimonios y experiencias, que fortalezcan la toma de decisión, debe valerse de la relación que sostiene el Ministerio de Trabajo con las asociaciones de empleados, sindicatos y cámaras empresariales.

Asimismo, debe fortalecer sus lazos con expertos de otras entidades que monitorean estas variables como el Banco Central y el Instituto de Estadísticas y Censos, Universidades, centros de formación entre otros, que brindan criterio valioso sobre lo que ocurre en el mercado laboral y contribuyan como asesores, estas instancias, además, generan información estadística periódica que debe ser analizada en detalle.

## **2. Mejorar la identificación y coordinación entre actores para la intermediación laboral:**

Ha quedado claro con lo expuesto a lo largo del documento, que la coordinación entre actores y la creación de alianzas con el sector privado empresarial es fundamental. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe ser el canal que media entre trabajadores y empleadores, por lo que debe ampliar sus convenios y servicios e incluir un mayor número de empresas, incluyendo a las pequeñas y microempresas.

Es necesario establecer una relación de confianza entre el empleador y el MTSS. La intermediación laboral, puede ofrecer varios beneficios que funcionan como incentivo para los empleadores, por ejemplo: la reducción de costos asociados a procesos de reclutamiento y selección de personal, una posible reducción en la rotación laboral (disminución del riesgo moral), un incremento en su imagen corporativa a través de un esquema de Responsabilidad Social Empresarial. A su vez, se propicia un ambiente de trabajo en el cual haya un flujo constante de retroalimentación, tanto de la empresa a las personas trabajadoras como de los trabajadores a la empresa, mediante el MTSS como mediador, también, hay un impulso para mejorar los esquemas de contratación, el Ministerio puede aportar evidencia sobre un futuro trabajador que haya recibido algún programa del PRONAE o haya sido parte de alguna iniciativa de los servicios de intermediación, para brindar recomendación y soporte en cuanto su desempeño y resultados.

También es importante que, los gobiernos locales se comprometan a robustecer las bases de información del MTSS, para poder identificar necesidades de capacitación y ocupación en diversas zonas del país, así determinar cómo abordar los distintos programas a otras regiones fuera de la GAM distintas regiones, también ayudaría a realizar un diagnóstico y lectura más real y precisa del mercado laboral a nivel descentralizado, los gobiernos locales deben estar comprometidos a nutrir el banco de información que genera el SIOIE.

Es necesario acotar que el SIOIE se alimenta de la información que se recopila de la bolsa de empleo [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com), por lo cual es importante identificar las brechas conectivas, lo que puede realizarse con el apoyo de los gobiernos locales, para mejorar el acceso de las personas que poseen este factor como limitante y puedan llenar los formularios respectivos y

mantenerse informados de la actividad de la página, acceder a las vacantes y actualizar periódicamente su información, todo esto facilitado por las distintas municipalidades en coordinación con el PRONAE.

Dentro de la coordinación con actores se ha determinado que hay algunas iniciativas aisladas que promueven el empleo, o el emprendimiento de ciertos grupos poblacionales como las que ofrece el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), entre otros. Es necesario que todas estas de una forma u otra estén vinculadas con la Dirección Nacional de Empleo, se debe por ende mejorar la coordinación interinstitucional. Por otra parte, el MTSS por medio del IMAS, puede brindar mayor referencia sobre las personas que podrían ser beneficiarias de estas iniciativas y, llevar un mejor seguimiento ya que estas constituyen políticas activas o pasivas de empleo, de las cuales es el ente rector.

En cuanto a formación y las necesidades de actualización y capacitación, es necesario que el MTSS establezca un diálogo y conozca las necesidades de los empleadores en términos de expectativas, ocupaciones, formación, experiencia, entre otros, para entender los cambios dinámicos que se experimentan en el mercado laboral y anticipar la oferta de cursos necesarios que refuercen las habilidades y conocimientos, especialmente en la población joven que debe cada día enfrentarse a un mercado laboral más exigente y tecnológico. La ventaja es que la oferta formativa se ha diversificado, ya que no únicamente participa el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), hay presencia de diversos institutos y universidades que actualmente, se encuentran vinculados al MTSS.

- 3. Visibilidad, difusión y generación de datos:** Dentro de los resultados de este estudio, se evidenció que muchos jóvenes desconocen la bolsa de empleo virtual [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com), que a su vez funciona como principal insumo del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE), además, el sitio presenta alta tasa de inactividad de un 80%<sup>17</sup>. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debe establecer un plan o estrategia de visibilidad y difusión de sus servicios tanto para empleadores como oferentes, dentro y fuera de la GAM.

---

<sup>17</sup> Esto es que no hay actividad por más de tres meses en la bolsa virtual de empleo.

Por otro lado, las generaciones más jóvenes, hacen un uso mayor de las redes sociales, tanto así que han expresado que es el medio de búsqueda de empleo que más utilizan. El MTSS debe valorar la creación de chats o muros de empleo<sup>18</sup> mediante plataformas como Whatsapp, Facebook, Instagram, u otras más a la medida de las posibilidades, con el fin de anunciar vacantes y sus diversos programas. Estos mecanismos también son muy utilizados por las empresas para su reclutamiento y se consideran potenciadores de la intermediación laboral.

Ahora bien, las bolsas de empleo también han cambiado, se han orientado a ser una plataforma en donde se encuentren perfiles detallados tanto de oferentes como de empleadores, es necesario que no únicamente se ofrezcan vacantes. Esta plataforma debe generar información valiosa sobre las empresas inscritas y los diferentes oferentes. Con respecto a las empresas es importante que brinde una orientación sobre el tipo de empresas, el perfil detallado de qué candidatos buscan, experiencia laboral que prefieren, en que zona del país se encuentran, beneficios o incentivos, entre otros. Lo mismo se recomienda para las personas ofertantes, cada oferente debe contar con un perfil en el cual se detalle su información personal, habilidades, conocimientos y si han participado de algún programa del PRONAE, esto brinda confianza y mejora la información para la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, es importante establecer una bolsa de empleo virtual amigable, que no sea complicada de utilizar. Muchos de los jóvenes entrevistados en esta investigación declararon no poder utilizar la bolsa de empleo existente, ya que presentaba muchos problemas. A su vez, es necesario capacitar en el uso de la herramienta tanto a empleadores como oferentes, e incentivar la importancia de la actualización contactando a los actores cuando presenten un período mayor de tres meses de inactividad.

- 4. Evaluación, monitoreo y seguimiento:** Los beneficiarios de cualquier programa de intermediación laboral deben ser monitoreados desde que inicia el programa hasta después de finalizado. Es necesario que el MTSS brinde un seguimiento personalizado, para determinar

---

<sup>18</sup> Los chats o muros de empleo con las formas comunes en las cuales se publica contenido con estas diferentes aplicaciones.

su situación actual de los beneficiarios, para valorar que acciones tomar y colaborar en ubicarlo en alguna posición o bien, contribuir para un mejor desempeño los próximos puestos de trabajo a los que logre acceder, esto es especialmente importante para los jóvenes ya que poseen mayores barreras atribuidas a la poca experiencia laboral.

El PRONAE cuenta con muchos subprogramas por lo que para cada uno debe establecerse una metodología, en la cual se evalúe su cadena de resultados e impactos, conforme a los recursos invertidos, objetivos propuestos. Contar con una base de datos de los beneficiarios es fundamental, los datos deben ser suministrados voluntariamente y ser manejados de forma discreta con base en la política y uso de datos existente en el país.

### **7.5.2. Recomendaciones específicas**

- 1. Mejorar los servicios de intermediación:** Es necesario que el MTSS refuerce su función como intermediador. Un paso importante es la orientación laboral, se debe contar con un equipo de consejeros laborales, con capacidad de escuchar a las personas postulantes a cada programa, pero especialmente entender las necesidades de la demanda en términos de lo que realmente se necesita en el mercado laboral. Es necesario, además, que se brinde énfasis a varios elementos como la capacidad de analizar habilidades, intereses y expectativas de las personas que acceden a los programas; identificar y al mismo analizar diferentes situaciones derivadas en un empleo, capacidad para orientar sobre la trayectoria laboral de las personas, asegurar la retroalimentación sobre el desempeño de un empleador o empleado en el marco de la intermediación.

Dentro de la orientación es necesario brindar capacitación y guía en la elaboración de un perfil de trabajador, para al mismo identificar qué necesidades de formación presenta, apoyar en la elaboración del Currículum, carta de presentación y consejos para mejorar y participar en entrevistas de trabajo, entre otros. Con el fin de brindar confianza a los ofertantes y crear un perfil más atractivo para los empleadores.

Asimismo, el MTSS debe procurar contar dentro de su equipo de trabajo con consejeros u orientadores laborales, los cuales facilitarían la labor de asegurar ciertas condiciones cuando los beneficiarios del programa logran acceder a una vacante, se debe procurar que los trabajadores perciban el salario mínimo, que el trabajo sea digno, entre otras garantías. En caso de que no existan buenas condiciones, se debe buscar otras opciones de trabajo y en caso de algún conflicto laboral intervenir, todo esto sin perjudicar ni al empleador ni al trabajador.

No se puede olvidar en el caso de la población joven la oportunidad de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la dirección Nacional de Empleo, fortalezca o incentive las prácticas profesionales, con ello puede establecer vinculación con colegios técnicos, universidades, centros de formación, entre otros, y colocar a estos jóvenes en empresas que lo necesiten. Lo anterior procurando la regulación necesaria para que la práctica o pasantía se realice en un ambiente con las condiciones adecuadas, además de mantenerse en contacto constate con el joven practicante y el empleador.

Otro elemento importante, que no se encuentra dentro de la estrategia del PRONAE, es lo que ocurre con las personas que abandonan los programas. La Dirección Nacional de Empleo podría brindar mayor seguimiento hasta que los mismos beneficiarios expresen total negatividad y abandonen el programa por otro tipo de situaciones. En el caso de los jóvenes, experimentan problemas familiares, embarazo joven, cuidado de familiares, entre otros. En estos casos el MTSS puede buscar vincularse con otros ministerios que atienden este tipo de problemática para procurar mantenerlos en el programa y, no desincentivar sus deseos de superación. Esto puede aplicar para otros subprogramas que atiendan población en condición de vulnerabilidad.

También es importante analizar el caso de las mujeres y la intermediación. Para identificar los casos en los cuales se necesita apoyo de una red de cuidado, entre otras facilidades que les permita desempeñarse de mejor forma en el mercado laboral. Asimismo, atender a las amas de casa desde ideas productivas para identificar oportunidades de emprendimiento o autoempleo e incluir a instancias como la Banca de Desarrollo u otros programas de apoyo de manera más activa y con mayor alcance.

En el campo de la formación para la empleabilidad, la creación de una comisión para la formación es muy importante. Esta debe integrar a la empresa privada y las diversas instancias que conocen del mercado laboral, de manera que de acuerdo con ese análisis y diagnóstico conjunto puedan definirse una serie de criterios que mejoren la oferta de capacitación dirigida al fortalecimiento de la empleabilidad, ya que en la actualidad como se mencionó anteriormente la elección de la oferta formativa no obedece a criterios claros, lo que constituye una limitante para la intermediación laboral.

Debe también contemplarse la posibilidad de la aplicación de políticas pasivas de empleo. Por ejemplo, la generación de un seguro de desempleo, estudiar su viabilidad y aplicabilidad, para no crear dependencia o desincentivo para el empleo. Pero valorar que sea una opción a corto plazo para mantener el nivel consumo de los hogares. Este tipo de iniciativas requiere el empleo de una serie de reformas a largo plazo para identificar su viabilidad, es necesaria la coordinación con la Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Hacienda, entre otros.

Con un mayor conocimiento de lo que ocurre en el mercado laboral, y estableciendo alianzas público-privadas. El MTSS tendrá mejores insumos para asesorar al sector privado identificando nuevas oportunidades de negocios, o informando acerca de la trayectoria de las ocupaciones y las tendencias que registre el país en términos de oferta de empleo, con esto se podría fortalecer la creación de nuevas vacantes, lo cual también es una iniciativa necesaria para la reactivación económica.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1.**

## **CUESTIONARIO BENEFICIARIOS DE EMPLÉATE MTSS**

El presente cuestionario se desarrolla con fines académicos con el objetivo de contribuir el desarrollo de la tesis titulada “Análisis de los mecanismos de intermediación laboral en Costa Rica, 2010-2019”, como uno de los requisitos de la “Maestría Académica en Política Económica”, del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional. Sobre el cuestionario, se podría completar en un promedio de 6 minutos. La información se tratará con la mayor confidencialidad, se completa de forma anónima.

**\*Obligatorio**

Dirección de correo electrónico \*

1. Sexo \*

Hombre

Mujer

2. Edad \*

---

3. Nacionalidad \*

---

Provincia de residencia \*

4. Nivel educativo con el que cuenta \*

Primaria completa o menos

Secundaria incompleta

Secundaria completa

Educación técnica

Universidad incompleta

Universidad completa

5. Estado civil \*

Soltero (a)

Casado (a)

Unión Libre

Viudo (a)

6. ¿Cuál es su ocupación u oficio? \*

---

7. ¿Actualmente se encuentra? \*

Empleado, (pase la siguiente pregunta)

Empleado, pero busca cambiar de empleo (pase a la siguiente pregunta)

Desempleado, (pase a la pregunta 11)

Desempleado y no busca empleo (pase a la pregunta 11)

8. ¿En su actual empleo trabaja tiempo completo?

sí

no

¿Cuánto tiempo trabaja semanalmente?

---

9. ¿Qué tipo de empleado es?

- Asalariado  
 Por cuenta propia  
 Otro:

10. ¿Cuál es su condición de asegurado?

- Tiene seguro por trabajo  
 Se asegura como trabajador independiente  
 Recibe algún seguro por el estado  
 No está asegurado (ni por el patrono, ni de forma independiente)  
 Otro:

11. ¿Cómo se enteró del programa empléate? \*

- Por radio  
 Televisión  
 Internet  
 Periódico  
 Ferias de empleo

Otro:

12. ¿Dónde recibió alguna capacitación del programa Empléate? (puede elegir varias opciones) \*

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Colegio técnico

Instituto

Otro:

13. ¿Considera que el programa EMPLÉATE le aportó nuevas habilidades duras para el desempeño en el mercado laboral? (ejemplo: aprender idiomas, aprender técnicas de digitación) \*

- Sí (pase a la siguiente pregunta)  
 No (pase a la pregunta 15)

14. Puede describir de forma breve, cuáles habilidades duras le aportó el programa

---

---

15. ¿Considera que el programa EMPLÉATE le permitió desarrollar nuevas habilidades blandas para el desempeño en el mercado laboral? (ejemplo: manejo del tiempo, liderazgo) \*

- Sí, pase a la siguiente pregunta  
 No, pase a la pregunta 17

16. Puede describir de forma breve, cuáles habilidades blandas le aportó el programa

---

---

---

17. Aproximadamente, ¿cuánto tiempo después de participar en el programa EMPLÉATE logró obtener empleo? \*

- Menos de 6 meses
- Entre 7 meses a un año
- Más de un año
- Aún no logra encontrar

18. ¿Ha usado la bolsa de empleo electrónico del Ministerio y Seguridad Social, "buscoempleo.cr"?

- Sí
- No

19. Con respecto a la pregunta anterior, podría indicar el porqué hace o no uso de la bolsa de empleo "buscoempleo.cr"

---

---

---

20. ¿Ha usado otras bolsas de empleo? \*

- Sí (pase a la siguiente pregunta)
- No (pase a la pregunta 22)

21. ¿Cuáles bolsas de empleo ha utilizado?

---

---

---

22. ¿Usted realizó alguna práctica profesional con ayuda del programa empléate o del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

- Sí
- No

23. Usualmente, ¿cómo busca empleo? (puede seleccionar una o más opciones) \*

- Redes sociales
- Radio
- Televisión
- Contactos o familiares
- Ferias de empleo
- Otro:

24. ¿Cuál de las opciones anteriores considera que es más efectiva en la búsqueda de empleo?

(puede elegir una o más opciones) \*

- Redes sociales
- Radio

- Televisión
- Contactos o familiares
- Ferias de empleo
- Ninguna de las anteriores

25. ¿Ha participado más de una vez en Empléate?\*

- sí
- no

## **Anexo 2.**

### **Instrumento de entrevista a profundidad**

La presente entrevista es parte del trabajo final de graduación titulado “Análisis los programas de intermediación laboral públicos y su vinculación con el mercado de trabajo en Costa Rica, 2010-2019”, la información es de uso académico.

Instrumento dirigido al PhD. Olman Segura.

#### **Preguntas relacionadas con el mercado de trabajo:**

1. En un contexto antes del COVID-19, Costa Rica reportó un dato de desempleo del 12% (según datos del INEC) de acuerdo con este hecho: ¿Cuáles considera usted que son elementos clave para explicar este comportamiento?
2. Aunado a la pregunta anterior ¿Cree que puede estar existiendo un desacople entre oferta y demanda de trabajo, o considera más bien una incapacidad del mercado en la creación de nuevas vacantes, o una combinación de ambos elementos?
3. ¿Qué opina sobre la precarización laboral en Costa Rica?
4. Aunado a la pregunta anterior, ¿Considera que esta problemática se ha agudizado en la última década?
5. ¿Qué ocupaciones le parece que han ganado relevancia en el mercado laboral costarricense?

#### **Preguntas relacionadas con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Programa Nacional de Empleo (PRONAE):**

De acuerdo con su experiencia como Ministro de Trabajo, contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Considera que desde el PRONAE y el MTSS valoran los nuevos requerimientos ocupacionales del mercado de trabajo?, ¿Qué insumos utilizan o podrían utilizar para este fin?
2. ¿Considera que el público a quienes va dirigido las diferentes modalidades (Empléate, ideas productivas, capacitación, obra comunal, entre otros), es el adecuado según la dinámica del mercado de trabajo y su heterogeneidad?
3. ¿Podría comentar algunos casos de éxito del PRONAE durante su gestión?
4. ¿Considera que el acceso y difusión del PRONAE y sus distintas modalidades es la adecuada?

5. ¿Qué elementos mejoraría con respecto al diseño del PRONAE (¿objetivos, alcance, orientación, entre otros?)
6. ¿Qué opina usted sobre las alianzas públicas y privadas fortalecer la intermediación laboral?

## Referencias

- Armingeon, K. (2007). Journal of European Public Active labour market policy , international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, (August 2013), 37–41.
- Autor, D. (2008). The Economics Labor Market Intermediation: An Analytic Framework. *NBER Working Papers Series*, 32.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2020). *Programa Macroeconómico 2019-2020*.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR), (20 de junio, 2020). *Producto Interno Bruto por Actividad Económica* [Fichero de datos]. Recuperado de <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%203376>
- Banco Central de Costa Rica (BCCR) (20 de junio, 2020). *Balanza de pagos trimestral* [Fichero de datos]. Recuperado de <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%202463>
- Becker, G. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Betcherman, G., Luinstra, A., y Ogawa, M. (2001). Labor Market Regulation: Internal Experience in Promoting Employment and Social Protection. *Social Protection Discussion Paper Series*, (0128), 1–65.
- Bracamontes, J., y Camberos, M. (2016). Análisis regional del crecimiento económico y el empleo en el estado de Sonora. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*.
- Castellanos, L. M. (2005). Habilidades para la vida. Una propuesta para convivir mejor. *Investigación Educativa*, 9(16), 11-24.
- Castro, J. M., Garita, J., & Odio, M. (2015). Análisis sobre la Dinámica de Transición y Duración del Desempleo en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 32(2), 39.
- CEPAL. (1993). *Costa Rica: evolución de la población económicamente activa. periodo 1950-1990. perspectivas futuras*.
- CEPAL. (2001). *Globalización y terciarización: ¿Oportunidades para La feminización de*

*mercados y políticas?*

- Chena, P. I. (2010). La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. *Comercio Exterior*, 60(2), 99–115.
- Coase, R. (1992). *La Estructura Institucional de Producción*. Estocolmo.
- Diamond, P. (2011). Unemployment , Vacancies , Wages. *The American Economic Review*, 101(4), 1045–1072.
- Dornbusch, R., Fischer, S., & Startz, R. (2013). *Macroeconomía*, McGraw Hil.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2018). *Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Empleo 2015-2018*. Recuperado de <https://flacso.or.cr/proyectos/investigacion/evaluacion-pronae/>
- Fredriksson, D. (2020). Reducing unemployment ? Examining the interplay between active labour market policies. *Wiley*, (March), 1–17.
- Finquelievich, S. (2004). *La sociedad civil en la economía del conocimiento: TICs y desarrollo socio-económico*.
- García, G., & Infante, R. (1990). *Políticas de Ingreso y Equidad en Economías Heterogeneas (PREALC-OIT)*. Panamá.
- García, N. (1993). *Ajuste, Reformas y Mercado Laboral (OIT-PREALC)*.
- García, J. M., y Gutiérrez, R. (1996). Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: cuestiones teóricas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (75), 269–293.
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), 125-160.
- Greenwald, B. C. (1986). *Adverse Selection in the Labour Market Adverse Selection in the Labour Market*. 53(3), 325–347.
- Gobierno de Costa Rica. (2011). *Estrategia público privada para el impulsar el empleo joven EMPLÉATE*, 2011-2014.
- Henry, J. (2015). Classical political economy: The subsistence wage, and job guarantee concerns. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(2), 280–301. r
- Hernández, R., P., F., & Baptizta, L. (2006). Metodología de la investigación. In *Metodología de la investigación*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Holland, M., Porcile, G., Primi, A., & Vergara, S. (2005). Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. *CEPAL*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), (15 de junio, 2020). *Principales indicadores*

- del mercado laboral costarricense, III Trimestre 2010 - III Trimestre 2019* [Fichero de datos]. Recuperado de <https://www.inec.cr/empleo>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2015). *Encuesta continua de empleo: Situación del empleo joven*, p. 27.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2012). *Encuesta continua de empleo: métodos y procedimientos*. 3, 75.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2011). *Clasificación de Ocupaciones de Costa Rica COCR*.
- Kambourov, G., & Manovskii, I. (2008). Occupational Mobility and Wage Inequality. *Econstor*.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Kluge, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*.
- Krugman, P (1990). *The age of diminished expectations* Cambridge University Press.
- Lindbeck, A. (2001). Unemployment : Structural. In *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences* (2, 23).
- Lizano, E. (1994). *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica* , Academia de Centroamérica.
- Lopez, H. (1996). *Ensayos Sobre economía laboral colombiana*. Bogotá: FONADE.
- Loría, M. y Martínez, J. (2016). *El desempleo en Costa Rica: evolución reciente y principales características*, Academia de Centroamérica.
- Mazza, J. (2019). Servicios de intermediación laboral: Enseñanzas para América Latina y el Caribe. *Revista de La CEPAL*, 2003(80), 165–183. <https://doi.org/10.18356/7b5587d0-es>
- McConnell, C., Brue, S., y Macpherson, D. (2005). *Contemporary Labour Economics*. McGrawHill, 9(4), 18–20.
- Monge, L. . (1982). *Partido Liberacion Nacional. Volvamos a la Tierra. Programa de Gobierno 1982-1986* (P. L. Nacional, ed.).
- Mora, J. J., & Santacruz, J. A. (2013). Emparejamiento entre desempleados y vacantes para Cali: un análisis con datos de panel. *Estudios Gerenciales*, 23(105), 85–91.
- Mortensen, D. (1991). *Job search and labor market analysis*. Northwestern University.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) (2017). *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de*

Planificación. San José:Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2019). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2018). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2017). *Ficha PRONAE*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2016). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2015). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2013). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2012). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2012). Programa de trabajo decente de la república de Costa Rica: Gestión, seguimiento y evaluación 2013-2017.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2011). *Anuario Estadístico*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). (2011). *Estrategia Público-Privada de Promoción del Empleo para Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad, 2011-2014*.

Niragire, F., y Nshimyiryo, A. (2017). Determinants of increasing duration of first unemployment among first degree holders in Rwanda: a logistic regression analysis. *Journal of Education and Work*, 30(3), 235–248.

Núñez, J., y Bernal, R. (1998). El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo ciclico y estructural y la duracion del desempleo 1976-1998. *Archivos de Economía*, 1-75.

OIT. (2012). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012*.

OIT. (2011). *Agencias de empleo privadas , promoción del trabajo decente y mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo en los sectores de los servicios privados* (OIT). Ginebra.

OIT. (1993). *Reestructuración y regulacion institucional del mercado de trabajo en América*

- Latina* (OIT). Buenos Aires.
- Segura, O. (2019). *Perspectiva mercado de trabajo y PRONAE* [Entrevista].
- Solano, M. (2019). *CONSULTA EMPRESAS MTSS* [Correo electrónico].
- Solano, M. (2019). *Reunión Personal* [Reunión].
- Orlando, W., & Bustos, P. (2009). *Intermediación laboral*. 2009(55), 35–58.
- Peck, J., & Theodore, N. (2007). Flexible recession: The temporary staffing industry and mediated work in the United States.
- Pierce, A., Ramírez, A., & Sandí, A. (2017). *Costa Rica: exportaciones de servicios y sus principales mercados de destino*. BCCR.
- Pinto, A. (1973). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Piore, M. (1972). Theory of Labor Market Stratification. *Working Paper Department of Economics*, 95, 1–40.
- Pole, K. (2009). *Diseño de metodologías mixtas. Una revisión de las estrategias para combinar metodologías cuantitativas y cualitativas*.
- PROCOMER (2012). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2013). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2014). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2015). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2016). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2017). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- PROCOMER (2019). *Estadísticas del Comercio Exterior de Costa Rica*.
- Prieto, C. (1985). ¿Mercado de trabajo? *Reis*, 177–192.
- Recio, A. (1997). *Trabajo, personas, mercados. Manual de economía laboral*. España: FUHEM/Icaria.
- Riaga, C., & Casas, C. (2000). *La importancia de la información en el mercado de trabajo*. (7).
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México. CEPAL. P. 496
- Rojas, A. (2004). La intermediación laboral. *Revista de Derecho*, 187–210. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articuloBasic.oa?id=85102208>

- Rovira, J. (1985). Del desarrollo de Costa Rica y su crisis en el período de postguerra 1948-1984. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11, 23–42.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The MIT Press*, 70(1), 65–94.
- Torres, J., y Montero, A. (2005). Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia. *Principios: Estudios de Economía Política*, (3), 5–36.
- Weller, J. (2006). Problemas de la inserción laboral de la población juvenil en América Latina. *Papeles de Población*, 12, 9–36.
- Viáfara, C., y Uribe, J. I. (2009). Duración del desempleo y canales de búsqueda de empleo en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 11(12), 139–160.