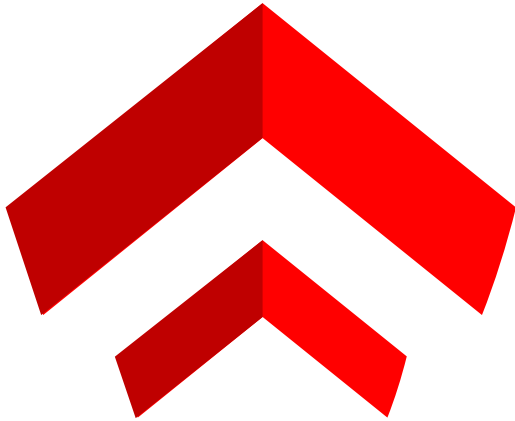




PRESIDENCIA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA



# ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO Y PRODUCCIÓN

---

EL EMPLEO EN EL CORAZÓN DEL DESARROLLO

---



Organización Internacional del Trabajo



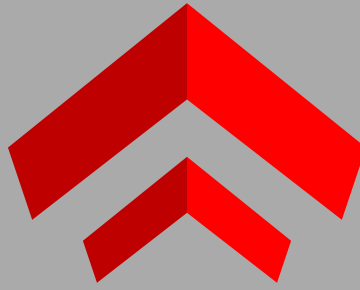




## Contenidos

Presentación .....	5
<b>I. SITUACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO Y LABORAL</b> .....	<b>9</b>
SITUACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO .....	9
Aporte de las PYME a la producción .....	11
SITUACIÓN LABORAL .....	11
Problemas del empleo: mujeres y jóvenes .....	11
Empleo crece a un ritmo menor .....	12
Aumenta la participación de las mujeres .....	12
Predomina el empleo no calificado .....	13
Una proporción considerable de empleos de baja calidad/productividad .....	13
<b>II. LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO Y PRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
DEMANDA LABORAL .....	16
Que la política económica incluya objetivos de empleo .....	16
Fomento a la Producción Nacional .....	16
Fomento a la Industria Nacional: Plan de Articulación Productiva .....	17
Fomento del sector agrícola: Política de reactivación del sector agrícola .....	17
Creación de la Alianza por la Producción y el Empleo .....	18
Política de desarrollo económico local vinculada a estrategias poblacionales y territoriales de empleo .....	18
Creación de la Alianza por la Economía Social Solidaria .....	18
Programas de garantía de empleo .....	19

OFERTA LABORAL .....	19
Prospección e intermediación para la fuerza laboral .....	19
Desarrollo del talento humano .....	20
Cuido infantil .....	20
CALIDAD DEL EMPLEO .....	21
Política de salarios mínimos activa y cumplimiento activo del pago de salarios mínimos .....	21
Transformación de la Inspección del Trabajo .....	22
Formalización del empleo informal .....	22
<b>III. PLAN DE ACCIÓN PARA EL CORTO PLAZO</b> .....	<b>23</b>
Alianza por la Producción y el Empleo .....	23
Fortalecimiento y articulación de programas y servicios públicos para el empleo .....	24
Empleabilidad .....	24
Emprendedurismo y Empresariedad .....	26
Economía Social Solidaria (ESS) .....	27
Empleo temporal (garantía de empleo) .....	28
Promover la aprobación de la normativa requerida .....	29
Prioridades poblacionales y territoriales de acción .....	29
Seguimiento y evaluación .....	30



# PRESENTACIÓN

El Presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera, definió en el **“Plan Rescate 2014-2018”** que uno de los tres pilares para rescatar Costa Rica es el crecimiento económico y la generación de más y mejores empleos, y por esta vía la reducción de la pobreza y la desigualdad. En concordancia con ese planteamiento, el 27 de mayo del 2014 el Consejo de Gobierno de la República de Costa Rica tomó un acuerdo para **“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.

En cumplimiento de ese acuerdo, y como parte del proceso de definición de la política en la que se han establecido sinergias con instituciones públicas como el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se ha elaborado la presente **“Estrategia Nacional de Empleo y Producción”**, cuyo objetivo consiste en *“ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad”*.

A su vez, este mandato deriva de lo establecido en el Artículo 56 de nuestra Constitución Política, que dicta: *“El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.”*

La meta propuesta es reducir la tasa de desempleo abierto del 8,5% actual al 7% en el 2018, mediante la creación de al menos 217.000 nuevos empleos en el mismo período. Esta meta se basa en la estimación de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) al 2018, de 195.000 personas, más las 22 mil personas que necesitamos sacar del desempleo en el mismo periodo para reducir la tasa de desempleo. Los programas incluidos en esta estrategia además tienden a una reducción considerable de la informalidad.

A manera de contexto, conviene señalar que a inicios del 2004, el Consejo Superior de Trabajo (CST) -instancia en la que están representadas las organizaciones empresariales, de trabajadores y las autoridades gubernamentales rectoras en las áreas de trabajo y economía- adoptó una **“Política de Empleo para Costa Rica”**. Posteriormente, en el 2007, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) elaboró una propuesta de 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 sectores, 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 finalizarse en el ámbito del Consejo Superior de Trabajo, y hasta la fecha aparece como un tema de la agenda del Consejo.

En el año 2012, la Dirección General de Planificación del Trabajo del MTSS actualizó y analizó la información que dio sustento técnico a la Política de Empleo aprobada en el año 2004 por el CST, resaltando que aunque algunos argumentos de entonces se mantienen durante la última década, *“también resulta claro que del 2002 a la fecha, la sociedad costarricense ha experimentado importantes cambios: en lo económico, fundamentalmente con el posicionamiento del país en el mercado internacional, con la venta de servicios y bienes de alto contenido tecnológico, el crecimiento del turismo y, la diversificación del agro, entre otros; en lo social, con la presión permanente para la instauración de nuevas formas de trabajo y relaciones laborales en una economía globalizada; en lo educativo, el país se ha visto apurado a incursionar con mayor dinamismo en nuevos esquemas educativos, de formación profesional y técnica, acordes con una demanda por fuerza de trabajo cada vez más preparada, más familiarizada con la sociedad de conocimiento y la tecnología”*. Concluyen que los cambios observados tanto en el ámbito económico como social y la ausencia de algunos temas en la política original, sugieren la necesidad de un replanteamiento de las políticas y acciones allí contenidas

Por otra parte, diversos actores sociales han elaborado propuestas que incluyen la temática del empleo, entre las que destacan **“Diez medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva”**, presentada en el 2009 por un grupo de organizaciones sociales, entre las que se encuentran sindicatos, asociaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios, y otras; y **“Diez mandatos impostergables con visión de largo plazo para potenciar el desarrollo del país”** elaborado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

El **“Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha en la República de Costa Rica del Programa de Trabajo Decente por País”**, adoptado de forma tripartita el 25 de mayo del 2012, así como el correspondiente documento del **“Programa de Trabajo Decente de la República de Costa Rica: gestión, seguimiento y evaluación 2013-2017”**, expresan como una de las prioridades “establecer una Política de Empleo y Trabajo Decente, con el propósito de crear mayores oportunidades de empleo decente, aumentando la empleabilidad de la fuerza laboral en empleos de calidad, así como eliminar barreras que impiden la integración de ciertos grupos vulnerables al mercado laboral”.

Hemos identificado entonces el problema en dos dimensiones: por un lado alrededor de 200 mil personas que no logran encontrar trabajo, y por otro cerca de 1 millón de costarricenses que trabajan en condiciones que no obedecen a los estándares de calidad del empleo, especialmente en cuanto a cantidad de horas, salario mínimo y aseguramiento.



En la presente Estrategia, el concepto de “empleo” hace referencia a todo trabajo que genere un ingreso y cuyo producto no sea ilícito. En este sentido, incluye a los trabajadores asalariados, por cuenta propia, microempresarios, cooperativistas, productores asociados y cualquier forma de generación de ingreso a partir del trabajo<sup>1</sup>.

También rescata el compromiso del “**Plan Rescate 2014-2018**” de transitar y fomentar empleo digno<sup>2</sup>. Este es aquel que, al menos, genere un ingreso que saque de la pobreza, brinde acceso a la seguridad social y a las garantías que indica la ley.

Para enfrentar ese problema consideramos necesario abordar las siguientes rutas de acción: una política económica con objetivos de empleo, el establecimiento de alianzas productivas, y políticas activas para atender las brechas que le impiden a ciertas poblaciones conseguir empleo sin importar el estado de la economía.

El presente documento consta de tres partes: una breve descripción de la situación laboral en el país; los lineamientos de la estrategia; y una propuesta de acción para el corto plazo. Es importante destacar que esta última propuesta será ampliada con una perspectiva más integral y de mayor plazo en el **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018**.

Agradecemos la valiosa colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por sus aportes a esta estrategia

**Víctor Morales Mora**  
Ministro de Trabajo  
y Seguridad Social

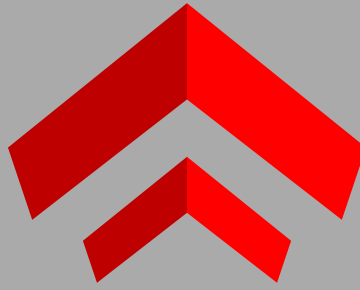
**Welmer Ramos González**  
Ministro de Economía,  
Industria y Comercio

<sup>1</sup> De acuerdo al Tesauro OIT, se define por Empleo al “Trabajo efectuado a cambio de pago. También se refiere al número de personas bajo un régimen de autoempleo o empleo remunerado”. Por Trabajo al “Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”.

<sup>2</sup> La OIT define por Trabajo Decente al “Trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos.







# I. SITUACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO Y LABORAL

A la fecha hay varios diagnósticos sobre la situación del país –incluyendo los informes realizados por el Banco Central de Costa Rica, los estudios anuales que ofrece el Programa Estado de la Nación, la reciente investigación elaborada por la Dirección General de Planificación del Trabajo del MTSS y el Informe de Situación de las PYME realizado por el MEIC-, por lo que resulta redundante realizar un análisis extenso en esta Estrategia. No obstante, se considera importante presentar una sinopsis de los rasgos sobresalientes de la situación productiva y laboral del país, que necesariamente deben ser tomados en cuenta para la formulación de la estrategia.

## 1.1. SITUACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO

El estilo de desarrollo que el país asumió desde hace 30 años bajo el modelo de apertura comercial ha presentado cuatro características principales: **1)** crecimiento moderado y volátil del PIB; **2)** dificultad para generar empleos y

de calidad; **3)** mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social y un estancamiento de la pobreza; y **4)** rezago en la competitividad del sector productivo, con el consiguiente abandono del empresariado nacional y el motor interno de la economía del país.

En los últimos años, el PIB costarricense ha tenido un crecimiento moderado y volátil, que hace más evidentes las debilidades de un estilo de desarrollo que no logra distribuir sus beneficios y ventajas entre la población, el territorio y las empresas, pero sí genera efectos de concentración del ingreso y un aumento del pago a factores externos. Tal es el caso, que el crecimiento económico no se tradujo en mejoras en el ingreso promedio de los hogares, el aumento en el empleo o una reducción significativa de la pobreza.

En el 2013 la expansión del PIB fue impulsada por el sector servicios y los sectores vinculados al comercio exterior, que tuvieron un buen desempeño, concordante con las políticas de atracción de inversión extranjera

directa y el posicionamiento de la oferta exportable. La exportación se ha diversificado, no obstante se mantiene concentrada en pocas empresas y territorios, sin que exista un efecto que impacte a los demás sectores productivos.

De esta manera, las actividades productivas que explican cerca de la mitad del crecimiento económico en el último trienio son las que han recibido el apoyo de las políticas de apertura comercial. En este sentido, en 2013 el comportamiento del PIB por sectores fue consistente con lo observado en los últimos diez años, siendo que el mejor desempeño correspondió a los servicios de telecomunicaciones y transporte, los servicios financieros y de seguros y los servicios prestados a las empresas. Las telecomunicaciones y los seguros han sido impulsados por la apertura de sus mercados, en tanto los flujos de IED asociados a servicios internacionales (call centers y servicios empresariales) han crecido significativamente. En conjunto, estos sectores explican alrededor del 46% del crecimiento del PIB.

El sector exportador ha demostrado su capacidad de recuperación, después de la crisis financiera del 2007 y en una situación económica internacional inestable. Si bien el crecimiento promedio de los tres años poscrisis (9,3%) no logró recuperar el dinamismo de los tres años previos (14,0%), superó por mucho el desempeño del bienio 2008-2009 (-2,9%).

Asimismo, el sector exportador ha consolidado su buen posicionamiento en productos dinámicos, impulsados

sobre todo por la inversión extranjera directa y zonas francas. Sin embargo, los aciertos en la selección de productos líderes no se han traducido en procesos de encadenamiento con la industria local. Por el contrario, la participación de Costa Rica en las cadenas de valor, por lo general es en eslabones de ensamble u otros procesos que no generan valor agregado y se acompaña de una alta dependencia de las importaciones. La falta de vinculación entre las empresas en zona franca y las que no se encuentra en este régimen especial, ha generado brechas de productividad que han perpetuado las desigualdades.

De la misma manera, los buenos resultados en materia de posicionamiento y diversificación de la oferta exportable no se traducen en incrementos sustantivos de la sofisticación tecnológica de los procesos productivos. Siendo que el posicionamiento de la oferta exportable va de la mano con: **i)** bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D), **ii)** participación en cadenas de valor de alto contenido tecnológico pero en etapas que no se apropian de las ganancias del valor agregado exportado, y **iii)** una incipiente industria local que provee marginalmente a las empresas transnacionales. Estas tres características dificultan el crecimiento de un sector productivo nacional innovador.

Por lo tanto, el dinamismo del sector exportador, si bien contribuye al crecimiento económico, no es suficiente para garantizar un crecimiento económico inclusivo.



## Aporte de las PYME a la producción

En el año 2012 el parque industrial de Costa Rica estuvo conformado por 48.981 empresas, de las cuales el 95% son PYME y el restante 5% corresponde a las empresas grandes. De las PYME 77% pertenecen al sector industria, comercio, servicios y tecnología de información. Estos sectores aportan en conjunto el 16% del total del empleo generado por el sector privado.

Si se descompone el sector PYME, se encuentra que el 74% son microempresas, mientras el 14% y 12% corresponden a las medianas y pequeñas empresas respectivamente, las cuales generan el 46% del empleo total. De la misma manera, las estimaciones del Banco Central de Costa Rica para el año 2012 indican que el aporte de las PYME al PIB fue del 30%, utilizando el ingreso como variable.

A nivel regional las PYME tienen impactos muy diferentes en el empleo. En la Región Central se concentra el 81%, y el restante 19% se distribuye así: 3% en la Región Caribe, 4% en la Región Brunca, así como en la Región Chorotega, Huetar Norte y Pacífico Central.

Finalmente, resulta importante tener en cuenta que los datos suministrados anteriormente hacen referencia solamente al sector formal de la economía. No obstante, existe una cantidad importante de empresas que funcionan bajo la informalidad. Esto puede inferirse de la diferencia entre cifras de PYME según la fuente que las contabilice. Por ejemplo, la Caja Costarricense del Seguro Social estima que para el año 2012 habían 64 000 patronos de PYME.

Por su parte, el directorio de establecimientos del INEC reporta 37 500 empresas. Por último, el Sistema de Información Empresarial Costarricense del MEIC (SIEC), que contiene información suministrada voluntariamente, reportó para el 2013 5843 PYME y la encuesta de la UNED, el Observatorio MIPYMES registró poco más de 30 000 negocios formales y 123 000 con patentes municipales, para el año 2010.

## 1.2. SITUACIÓN LABORAL

En Costa Rica, la calidad y la creación del empleo presenta dificultades en dos niveles: primero por grupos poblacionales, afectando fundamentalmente a mujeres y jóvenes; segundo por territorio, afectando principalmente las regiones costeras, las zonas rurales y las de menor desarrollo relativo.

### A. Problemas del empleo: mujeres y jóvenes

Luego de mantenerse en niveles cercanos al 6% durante la primera década del siglo -con reducciones importantes en 2007 y 2008, y un fuerte aumento en 2009 como resultado de la crisis económica- a partir del 2010 la tasa de desempleo abierto muestra un crecimiento sostenido, de 7,3% en ese año, a 8,5% en el 2013.

Además de que la tasa de desempleo es relativamente más alta en estos últimos años respecto a los primeros, también lo es el número de desempleados, 188.098 personas en el 2013 según la Encuesta Nacional de Hogares de ese año.

La tasa de desempleo es bastante mayor para las mujeres que para los hombres (10,8% y 7,0% respectivamente en 2013). Asimismo, la tasa de desempleo llega a un 24% en los hogares pobres.

También es notoriamente mayor para los más jóvenes (15-25 años) que para los demás grupos de edad. Por ejemplo, mientras que para los primeros fue 18,5% en el 2013, para la población de 26-35 años fue 8,4%. Lo que es más, en ese mismo año un 44,6% del total de desempleados eran jóvenes de 15-25 años.

Las regiones Chorotega, Pacífico Central y Huetar Caribe muestran mayores tasas de desempleo (cerca del 11% en 2013), mientras que la región Central la menor (7,7%). Sin embargo, prácticamente dos de cada tres desempleados (63,3%) residen en esta última región, seguida por la Huetar Caribe (11,5% del total de desempleados en ese año).

Por zonas, la tasa de desempleo es ligeramente mayor en la rural que en la urbana (9,0% y 8,2% respectivamente en 2013), aunque nuevamente aquí, prácticamente dos de cada tres desempleados (63,3%) residen en zona urbana.

Por último, cuando se diferencia por calificación de los trabajadores, la tasa de desempleo entre los no calificados (con educación secundaria incompleta o menos) es mayor que la de los calificados (con educación secundaria completa o más), 9,6% y 7,1% respectivamente en 2013. Un 63% del total de desempleados es un trabajador no calificado.

La reducción del desempleo en general, así como el cierre de las brechas de desempleo en las poblaciones mencionadas, constituye uno de los retos de la estrategia de empleo.

## **B. Empleo crece a un ritmo menor**

Entre 1994 y 2009 se generaron, en promedio, 43.000 empleos por año, con una tasa de crecimiento promedio del PIB de 4,5% anual. Entre los años 2010 y 2013, con la misma tasa de crecimiento del PIB (4,5%), apenas se han generado un promedio de 36.000 empleos por año -lo cual incide en el incremento de la tasa de desempleo-.

Este resultado es de gran relevancia, pues es un imperativo al menos retornar a los niveles de creación de empleo del pasado. Sin embargo, debe quedar claro que la creación de oportunidades de empleo depende principalmente del desempeño económico, y este a su vez de las políticas económicas que se ejecuten. Por ello, se plantea el empleo como eje articulador entre las políticas económica y social del Estado.

## **C. Aumenta la participación de las mujeres**

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo muestra un fuerte incremento a partir de la década de los años noventa. Según las encuestas de hogares, la tasa neta de participación para ellas pasó de 31,2% en 1993 a 38,5% en el 2003, y a 45,2% en el 2013. En el mismo período, la tasa neta de participación de los hombres se ha mantenido estable alrededor de 75%.



En este último año, prácticamente dos de cada tres mujeres que participan en el mercado de trabajo (67,8%) se encuentran en edad reproductiva (de 15 a 44 años), y lo que es más, casi una de cada tres (31,5%) tiene entre 15 y 29 años.

Esos aspectos tienen especial importancia desde la perspectiva de las políticas públicas. Por una parte, la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo requiere avanzar en lo referente a la responsabilidad social del cuidado, avanzando en la equidad de género y ampliando la autonomía de las mujeres. La política de empleo debe entonces estar debidamente coordinada con la política social en lo referente a los servicios de cuidado y desarrollo infantil.

#### **D. Predomina el empleo no calificado**

Según las encuestas de hogares entre 1993 y el 2013 la fuerza de trabajo calificada, es decir, personas económicamente activas (de 15 años y más) con 11 años o más de educación formal (secundaria completa o más), ha aumentado sostenidamente, pasando de 29,3% en 1993, a 35,2% en 2003 y a 44,1% en 2013. No obstante lo positivo del resultado anterior, al 2013 más de la mitad de la fuerza de trabajo (55,9%) no había completado la educación secundaria (trabajadores no calificados).

En este último año, según la encuesta de hogares, solamente uno de cada cinco trabajadores en la fuerza de trabajo (21,2%) declaró haber recibido algún curso de educación no regular, la mitad de ellos en el INA. Predominan los cursos de inglés y de computación.

La creación de capacidades en las personas corresponde a la política social, no obstante, para efectos de la política de empleo y sus implicaciones económicas la formación es relevante, por lo que nuevamente aquí debe existir una estrecha vinculación entre ambas políticas.

#### **E. Una proporción considerable de empleos de baja calidad/productividad**

Medir la calidad de los empleos es una labor compleja, aunque hay un conjunto básico de características deseables en los empleos que se asocian con su calidad. Estas son: la suficiencia de horas, el salario mínimo y el aseguramiento.


En el caso de la suficiencia de horas, el indicador de incumplimiento de la calidad es el subempleo visible, que se refiere a los ocupados que laboran una jornada menor de la que desean tener (respecto a una jornada máxima). Según la encuesta de hogares del 2013, cuando se utiliza un límite de 40 horas, un 14,5% del total de ocupados sufre este problema.

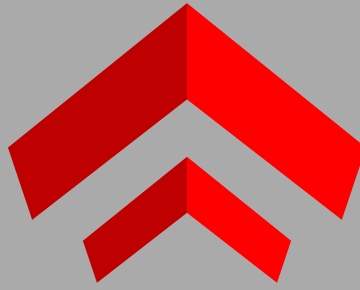
La recepción del salario mínimo generalmente se mide para los asalariados que laboran tiempo completo, y se utiliza como referencia el salario mínimo-minimum. Según la misma encuesta, en el 2013 se encontraban en esta situación un 17,8% de los asalariados.

En lo que respecta al aseguramiento, la Encuesta de Hogares refleja que en el 2013 prácticamente uno de cada cuatro asalariados (23,3%) no eran asegurados directos como asalariados (un 11% no estaban asegurados de ninguna forma). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, un 23,4% no estaban asegurados del todo.

Un concepto adicional relacionado con la calidad de los empleos es el de informalidad, que se refiere a las actividades productivas que se realizan con bajas dotaciones de capital humano y físico, de baja productividad y por lo tanto, de bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. También se incluyen actividades que no necesariamente son de subsistencia, pero que se realizan al margen del cumplimiento de disposiciones y obligaciones mínimas. Para el 2013 se estima que cerca de un 43% de los trabajadores no agropecuarios se ocupa en actividades informales.

En el caso de las actividades agropecuarias (en las que se inserta cerca de un 13% del total de ocupados), se estima que poco más de la mitad de los ocupados en ellas (56%) se dedican a actividades tradicionales, en muchos casos, también de subsistencia.

Entonces, además del desempleo abierto, se presentan problemas de calidad y productividad en el empleo, que requieren ser consideradas en la estrategia de empleo. 



## II. LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO Y PRODUCCIÓN

El principal objetivo de la Estrategia Nacional de Empleo es ampliar las oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo, por medio de un esfuerzo combinado de la política económica y social, y de los sectores público y privado, que fomente el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La meta propuesta consiste en reducir la tasa de desempleo abierto de 8,5% actual a 7% en el 2018, mediante la creación de al menos 217.000 nuevos empleos en el mismo período; y producir una importante disminución de la informalidad en el empleo. Esto por medio del fortalecimiento de las PYME, el aumento de su productividad, y un incremento significativo de los emprendimientos que reciben apoyo técnico y empresarial, además de la promoción de emprendimientos a través de entidades de la Economía Social Solidaria.

Esta estrategia no es independiente de las políticas económica y social,

ni del desempeño en cada una de esas materias, por lo que el éxito de su ejecución depende de alcanzar una adecuada integración con las demás políticas nacionales. En ese sentido, esta Estrategia se sustenta en los principios y valores de la Administración Solís Rivera definidos en el “Plan Rescate 2014-2018”, que busca propiciar una sociedad cuyo crecimiento económico se genere:

- i. Respetando los derechos laborales y su patrimonio natural;
- ii. Promoviendo una mejor distribución de la riqueza para alcanzar el bienestar individual y colectivo; y
- iii. Basado en una apropiada tecnificación y centrado en el desarrollo democrático de una cultura del conocimiento y la información.

La responsabilidad de la Estrategia, si bien descansa mayoritariamente en el sector público, es compartida con el sector privado, motivo por el cual el éxito de su implementación depende en gran medida de la consolidación de alianzas estratégicas entre ambos sectores.

Para lograr el objetivo propuesto, la estrategia de empleo se define en torno a tres ejes: **i) la demanda laboral; ii) la oferta laboral; y iii) la calidad del empleo.**

## **A. DEMANDA LABORAL**

La demanda laboral depende en principal medida de la generación de oportunidades de trabajo que se deriva del crecimiento económico. Por ello, un elemento clave es el desempeño macroeconómico, afectado por las políticas económicas que se ejecuten. Sin embargo, como se ha visto, en los últimos años, la generación de empleo se ha reducido respecto al crecimiento económico.

Para promover la demanda laboral, se consideran acciones prioritarias:

### **1. Que la política económica incluya objetivos de empleo**

Por muchos años se ha enfocado la política económica a garantizar los equilibrios macroeconómicos, sin mayores intervenciones para promover actividades o sectores -excepto el exportador y el financiero-, por considerar que ello introduce distorsiones en el mercado y en la asignación de recursos. Es necesario que la creación de empleo de calidad se restablezca como un objetivo central de las políticas, macro, meso y micro.

En este sentido resulta relevante la inclusión del empleo como una de las variables a considerar en el programa macroeconómico del BCCR del año 2015.

Dicha inclusión permitirá un análisis más integral del desempeño de la economía, generando información relevante para la definición de políticas por parte del ente emisor. Esto representa una innovación trascendental en la articulación de las políticas económica y social.

## **2. Fomento a la Producción Nacional**

El modelo económico que se ha venido siguiendo ha estado enfocado la atracción de inversión extranjera directa y el comercio como los instrumentos para dinamizar la economía y acelerar el crecimiento, descuidando la producción nacional. No obstante, la demanda laboral será insuficiente si no se incrementa el parque empresarial nacional, aumentando el número de empresas y su capacidad productiva.

Se propone una política de transformación productiva que promueva la inversión privada y fomente en las actividades con mayores impactos en el empleo: exportaciones de bienes y servicios intensivos en capital humano, el turismo, junto a la promoción de encadenamientos con las actividades locales, particularmente con la producción en pequeña escala.

Como se ha mencionado, son necesarias y especialmente importantes las alianzas entre los sectores privado y público, con características específicas por sectores. La inversión pública puede y debe complementar la inversión privada para aumentar la competitividad y crear nuevas oportunidades de mercado. En particular, la inversión para la ampliación de la infraestructura, las comunicaciones y la energía, así como la inversión en capital humano especializado.





## 2.1. Fomento a la Industria Nacional: Plan de Articulación Productiva

En el país existen una amplia gama de programas públicos de crédito (incluyendo avales y garantías), así como de apoyo en materia de asistencia técnica, capacitación, y otros; entre los que se encuentran el 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 y Tecnología (MICIT) y los fondos para créditos y servicios no financieros del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).

La articulación de todos los programas existentes actualmente en materia de financiamiento, asistencia técnica-empresarial e innovación para la PYME, es fundamental para hacer más efectivos los esfuerzos aislados de diferentes instituciones. El Ministerio de Economía, Industria y Comercio como ente rector del sector, propone coordinar esfuerzos y readecuar la oferta de servicios empresariales por medio de un Plan de Articulación Productiva enfocada en tres áreas de acción estratégica: el fomento al emprendedurismo, el fortalecimiento de las empresas y procesos de formalización y los encadenamientos productivos.

Facilitar a las PYME y emprendedores el acceso efectivo al crédito, direccionar la demanda pública hacia sus productos, reducir los costos de transacción para la exportación, brindar capacitación en prácticas comerciales modernas, el apoyo para el mejoramiento tecnológico, las inversiones complementarias para facilitarles el acceso a los mercados, favorecer su formalización (principalmente reduciendo restricciones, simplificando trámites y brindando asistencia técnica) y brindar acompañamiento empresarial diferenciado, son algunas de las medidas que se incorporan en el Plan de Articulación Productiva.

Se impulsará en la vía legislativa la creación de PROEMPRESA, entidad de naturaleza jurídica equivalente a PROCOMER, dedicada al diseño y ejecución de programas relacionados con la promoción y apoyo al empresariado nacional y la reactivación del mercado interno.

Esta agencia asumirá los diversos programas y recursos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que hoy funcionan de forma inconexa y dispersa en diversas instituciones de gobierno y operará desde el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

## 2.2. Fomento del sector agrícola: Política de reactivación del sector agrícola

Especial atención merece el sector agropecuario, para el cual, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se proponen acciones en tres áreas: acceso al crédito, generación de valor agregado y comercialización.

El Ministro de Agricultura y Ganadería ha señalado como una de sus prioridades la transformación del Consejo Nacional de Producción en un Centro de Promoción de Valor Agregado Agroalimentario, que actuará como facilitador y promotor de alianzas con los sectores académico, empresarial y público para la promoción de emprendimientos que generen valor agregado y formas innovadoras de comercialización.

En este último, la puesta en práctica del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) asegura a los productores un mercado para su producción a precio justo. Así mismo, el fortalecimiento y ajuste de los programas de asistencia técnica, financiamiento y capacitación especializada, ajustada a las necesidades y particularidades del sector, priorizando los emprendimientos territoriales que agregan valor a las materias primas.

### **3. Creación de la Alianza por la Producción y el Empleo**

Esta instancia de coordinación será responsable de identificar obstáculos y oportunidades que enfrentan los sectores productivos y de elaborar recomendaciones en el corto plazo para que la Estrategia cumpla sus objetivos de dinamización del sector productivo y generación de empleos de calidad. Contará con equipos sectoriales integrados por los jefes estatales de los sectores que se determinen y su contraparte empresarial, bajo una coordinación de alto nivel.

### **4. Política de desarrollo económico local vinculada a estrategias poblacionales y territoriales de empleo**

La política debe incorporar incentivos o señales para que los mercados favorezcan efectivamente a los grupos y regiones con más desempleo. Estímulos para la contratación de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, así como el establecimiento de empresas en zonas de alto desempleo, son prioritarios en este caso.

La inversión pública y privada debe compensar el sesgo urbano y metropolitano, de manera que tomando en cuenta las necesidades y aspiraciones regionales, llegue efectivamente a las zonas con mayor desempleo -y pobreza-, tanto urbanas como rurales.

### **5. Creación de la Alianza por la Economía Social Solidaria**

En coherencia con lo expuesto en el “Plan Rescate 2014-2018”, se fortalecerá, promoverá y fomentará la organización y asociatividad en el sector de la Economía Social Solidaria, con el objetivo de generar empleo decente para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La Economía Social Solidaria (ESS) es el conjunto de entidades, organizaciones, o redes de organizaciones, que emprenden y desarrollan actividades económicas, productivas o de servicios, que son creadas y gestionadas por las personas que las integran para satisfacer sus necesidades económicas y sociales, o las de sus comunidades con el fin de potenciar la contribución del sector al combate de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo económico social inclusivo, por medio de la generación



de oportunidades y una más equitativa distribución de la riqueza. Y que se rige por valores comunes de solidaridad, igualdad y trabajo digno, junto a los principios de respeto a la dignidad humana, participación, cooperación, equidad, transparencia, sostenibilidad, y respeto a la naturaleza.

La Alianza para la ESS contará con una coordinación de alto nivel y se constituye de la participación de organizaciones de la ESS y laborales para el fomento y desarrollo de entidades de la Economía Social Solidaria. Se consideran aquí las organizaciones colectivas y supra familiares (asociaciones, cooperativas, empresas autogestionarias, grupos de producción, etc.), cuyos participantes son trabajadores de los medios urbano y rural, que ejercen la autogestión de las actividades productivas y de la distribución de sus resultados.

## 6. Programas de garantía de empleo

Estos programas juegan un papel relevante en la atención inmediata de los problemas de desempleo -en particular a grupos específicos-, pero su impacto se debe potenciar mediante el establecimiento de condicionalidades de capacitación, o la realización de obras dirigidas al beneficio de las comunidades. Cuando se trata de programas temporales de empleo, en su formulación se deben definir claramente las reglas de salida. En el caso de los programas de generación de autoempleo e ingreso, que buscan soluciones más permanentes, se debe velar por la calidad del empleo generado y la suficiencia de los ingresos.

## B. OFERTA LABORAL

Las políticas públicas referentes a la oferta laboral buscan facilitar la inserción de los trabajadores en puestos de trabajo, mediante acciones en cuatro grandes áreas: la prospección e intermediación para la fuerza laboral, el desarrollo del talento humano, el desarrollo emprendedor, y el cuidado infantil.

### 1. Prospección e intermediación para la fuerza laboral

La intermediación laboral juega un papel clave para una adecuada gestión de la fuerza laboral, pues permite poner en contacto a oferentes y demandantes. Por su parte, la prospección laboral determina las necesidades presentes y futuras de requerimientos de competencias laborales del sector productivo, permitiendo planificar procesos de desarrollo laboral, a la vez que orientan a la población en su decisión de formación.

El Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información del Empleo (SIOIE) - a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Pública- juega un papel importante para promover el encuentro de los diversos agentes en el mercado laboral. Por su parte, el Observatorio del Mercado Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social juega su papel en torno al análisis y gestión de datos que se recopilan mediante la plataforma [www.buscoempleocr.com](http://www.buscoempleocr.com)

Se deben profundizar los procesos de prospección e intermediación laboral. En este último caso, si bien los servicios públicos de empleo están dirigidos a toda la población en general, se debe poner énfasis en aquellos grupos en mayor situación de vulnerabilidad y que enfrentan una serie de obstáculos que dificultan su exitosa vinculación con el mercado laboral, principalmente las personas jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas migrantes, etc.

## **2. Desarrollo del talento humano**

Como se ha destacado, la generación de capacidades en las personas corresponde a la política social. La educación formal a cargo del MEP y las instituciones de educación superior del país, y la capacitación y formación profesional de los trabajadores a cargo del INA. La estrategia en esta área busca potenciar la empleabilidad de la fuerza laboral, lo cual es un punto de encuentro entre la política social y económica.

Es prioritaria la capacitación para jóvenes y mujeres, especialmente aquellos que no lograron acumular el capital humano suficiente para una inserción de calidad en el mercado de trabajo y experimentan altos grados de desempleo o inserciones muy precarias en el mercado de trabajo -con una alta prevalencia de pobreza-. Si bien es prioritario fomentar la retención, para muchos de ellos retornar al sistema educativo formal no es una opción, y la forma de mejorar su empleabilidad es a través de la capacitación-junto con la generación de algún ingreso-.

La formación dual es una herramienta relevante para mejorar la empleabilidad y coadyuvar a solucionar el problema del desempleo -especialmente el

juvenil-, por lo que se debe avanzar en la aprobación de una ley que estimule la participación de las empresas tutelando adecuadamente los derechos de las personas en formación. Igualmente importante es el impulso del programa dual del INA y de otros proveedores de servicios de educación y formación profesional en estrecha colaboración con el sector productivo nacional.

Asimismo, los programas de formación de personas en áreas en alta demanda es una prioridad para una posterior inserción laboral de calidad. Con este objetivo se plantea un mecanismo que permitirá una reacción más ágil del INA para responder a las necesidades de determinados sectores de la economía.

Dado su rol de proveedor dominante y estatal en la formación profesional, el INA resulta un actor clave en la masificación de iniciativas.

## **3. Cuido infantil**

Al igual que en el resto de la región latinoamericana, durante las dos últimas décadas la participación femenina en el mercado laboral ha aumentado de manera sostenida, aunque la brecha entre el quintil de mayores y de menores ingresos, se ha mantenido.

Las mujeres con menor educación formal y que participan menos y de manera más informal en el mercado de trabajo, enfrentan barreras de acceso, de dedicación horaria y de permanencia a lo largo del tiempo, asociadas con su limitado nivel educativo, pero también a la demanda de cuidados por parte de hijos e hijas menores, de persona adultas mayores y de personas con discapacidad. Por ello se requiere



avanzar en la corresponsabilidad entre la familia y el Estado, ampliando y consolidando la Red de Cuido y Desarrollo Infantil en conjunto con otras medidas como la ampliación de la jornada escolar, que permiten derivar una parte de los cuidados fuera del ámbito familiar en horarios compatibles con la jornada laboral al tiempo que se asegura acceso, suficiencia y equidad de servicios para quienes los reciben.

Por ello se requiere avanzar en la corresponsabilidad entre la familia y el Estado, ampliando y consolidando la Red de Cuido y Desarrollo Infantil en conjunto con otras medidas como la ampliación de la jornada escolar, que permiten derivar una parte de los cuidados fuera del ámbito familiar en horarios compatibles con la jornada laboral al tiempo que se asegura acceso, suficiencia y equidad de servicios para quienes los reciben.

Los servicios de cuidados constituyen además un ámbito de generación y de formalización de empleo. Deben por lo tanto pensarse como “bisagra” entre la política social y la política de empleo. Entendida de esta manera, la economía de los servicios de cuidado trasciende ampliamente la red de cuidado para plantear retos de identificación, certificación y regulación de un conjunto amplio de tareas.

Con una perspectiva espacial, la expansión de esta Red debe realizarse de forma coordinada con el fomento a las inversiones regionales y locales a las que se ha hecho referencia. Ello debe hacerse evitando fomentar una fragmentación en el tipo y la calidad de los servicios que se ofrecen que deben, deseablemente, guiarse por principios universales.

## C. CALIDAD DEL EMPLEO

El objetivo en este eje consiste en superar los problemas de calidad que, como se ha visto, enfrentan una parte importante de los ocupados. Además de las acciones por el lado de la demanda de trabajo y de la oferta, que se espera tengan un impacto positivo en el mejoramiento de la cantidad y calidad del empleo, se proponen acciones en tres áreas: una política de salarios mínimos activa, una transformación de la inspección del trabajo y el fomento a la formalización del empleo informal.

### 1. Política de salarios mínimos activa y cumplimiento activo del pago de salarios mínimos

La fijación de los salarios mínimos es el instrumento para garantizar que al menos parte de las mejoras en la productividad y del crecimiento económico se transfieran a los empleados.

Pero además es relevante el cumplimiento en el pago de salarios mínimos, para lo que se propone una acción más efectiva de la inspección por parte del MTSS. Esta acción requiere de dotarle de recursos adicionales y hacer que los utilice de mejor manera enfocando la atención en las zonas, tipo de empresas y actividades que muestran un mayor incumplimiento. También que se coordine con otras instituciones que, como la CCSS y el INS, realizan actividades de inspección para intercambiar información y hacer visitas más efectivas.

Otro campo de acción para reducir el incumplimiento son las inspecciones preventivas y educativas, así como los mecanismos que incentiven una cultura de cumplimiento.

## 2. Transformación de la inspección del trabajo


Además de la ampliación en la inspección del cumplimiento de salarios mínimos, la dotación de recursos adicionales, la coordinación con la inspección de la CCSS y del INS, y el ajuste en los procedimientos a los que se hizo referencia en el acápite anterior, hay dos cambios fundamentales que se deben realizar en la inspección del trabajo. En primer lugar, que se garantice la atención de todas las denuncias que reciben, y una vez que se cumpla con ellas, se proceda con las denominadas inspecciones de oficio. En la actualidad predominan estas últimas, y la mayor parte de las denuncias no son atendidas.

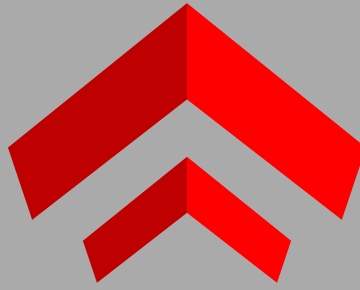
En segundo lugar, avanzar en la plena implementación del Sistema de Información Laboral y Administración de Casos (SILAC), y garantizar que en todo momento la totalidad de los casos sean ingresados en el sistema.

## 3. Formalización del empleo informal

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.

Por ello, es conveniente establecer condicionalidades a los beneficiarios en términos del cumplimiento en el pago de salarios mínimos a sus empleados, su aseguramiento y el cumplimiento de condiciones de seguridad laboral. Para el autoempleo, la CCSS ha generado un esquema que implica un subsidio del Estado. Para las unidades productivas de pequeño tamaño es necesario desarrollar mecanismos que faciliten el acceso a la seguridad social de los trabajadores, pero al alcance de estas unidades.

En adición para la formalización de grupos, organizaciones y empresas, se debe de promover la revisión de las legislaciones, normas y procedimientos existentes a fin de hacer accesible el cumplimiento de las normativas, como permisos de funcionamiento, salud, etc. y el pago de responsabilidades tributarias, con diferenciación entre empresas tradicionales y empresas de la Economía Social Solidaria. 



## III. PLAN DE ACCIÓN PARA EL CORTO PLAZO

La ejecución de la estrategia de empleo aquí definida implica realizar una serie de acciones con diferentes temporalidades. Como se ha señalado, esta estrategia formará parte del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, donde se vinculará adecuadamente con el resto de las políticas de Estado. No obstante, dada la urgencia de actuar en la reducción del desempleo y la generación de empleo, y por ende, en la reducción de la pobreza y la desigualdad, se propone el siguiente plan de acción para el corto plazo.

### 1. ALIANZA POR LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO

La Alianza por la Producción y el Empleo, como se ha mencionado, es una instancia de coordinación responsable de identificar obstáculos y oportunidades que enfrentan los sectores productivos y de elaborar recomendaciones para que la Estrategia cumpla sus objetivos de dinamización del sector productivo y generación de empleos de calidad. Contará con equipos sectoriales

integrados por los jefes estatales de los sectores que se determinen y su contraparte empresarial; y con el apoyo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por ser las instituciones rectoras en temas de emprendedurismo, empresarialidad y empleo.

En principio se consideran como sectores con mayor potencial de generación de empleo en el corto plazo: el turismo, la agricultura, la construcción, el transporte público y las actividades relacionadas con las tecnologías de la información.

La conformación e inicio de operación de esta Alianza es inmediato a la puesta en marcha de esta Estrategia. No sobra destacar que el éxito de este componente radica en lograr una sólida alianza entre los sectores público y privado, la adecuada coordinación entre las instituciones públicas involucradas, y la eficaz y eficiente gestión de las acciones requeridas.

## 2. FORTALECIMIENTO Y ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS Y SERVICIOS PÚBLICOS PARA EL EMPLEO

Una revisión de los programas y servicios públicos que inciden en el empleo, puso en evidencia la existencia de una amplia gama de ellos, incluso con duplicaciones o similitudes en sus objetivos. Se considera que una adecuada articulación entre ellos potenciará su impacto, lo cual exige una adecuada coordinación interinstitucional a nivel del sector público. Pero además, se considera el fortalecimiento de algunos de ellos. La estrategia agrupa los programas y servicios en cuatro áreas: Empleabilidad, Emprendedurismo y Empresariedad, Economía Social Solidaria, y Empleo temporal (garantía de empleo).

Esta sinergia en materia de servicios de empleo, se potenciara mediante la habilitación de Oficinas Locales de Empleo, circunscritas al SIOIE que lidera la Dirección Nacional de Empleo del MTSS, para ello se firmaran Convenios de Cooperación Técnica, y será esta Dirección la encargada de implementar servicios y/o programas a nivel local, estableciendo mecanismos de referencia, generación de datos estadísticos sobre el manejo de la oferta, entre otros. Actualmente en el marco del SIOIE se han firmado 50 Convenios con las Municipalidades. En el marco de la presente Estrategia se aspira a alcanzar al menos del 80% de los Gobiernos Locales con quienes se firmaría Convenio para la habilitación de las Oficinas Locales de Empleo, promoviendo servicios públicos de calidad a nivel local.

A su vez, esta dinámica operativa tendrá una fuerte vinculación con la Economía Social Solidaria y demás acciones afirmativas en materia de empleo.

### 2.1. Empleabilidad

Una de las prioridades de esta estrategia es combatir el desempleo en las personas jóvenes. Por eso, en el corto plazo, la principal acción consiste en fortalecer el Programa EMPLEATE, lo que hemos denominado **EMPLEATE PLUS**, ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en coordinación con una amplia gama de instituciones públicas y privadas, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la empleabilidad de las personas jóvenes entre los 17-24 años de edad que presentan condición de pobreza o pobreza extrema, son desempleados o inactivos en el mercado laboral, y no están estudiando, ya sea porque desertaron del sistema educativo, o concluyeron su secundaria completa.

Para la atención de Personas con Discapacidad se crea el **EMPLEATE INCLUSIVO**, que incluye una ampliación del margen máximo de edad para ser beneficiario hasta los 35 años, y un protocolo de atención especial tanto en las oficinas centrales como en las regionales.

En el año 2013 el programa benefició a 3.478 jóvenes, con una inversión de 4.296,5 millones de colones. Para el año 2014 el programa atenderá alrededor de 4 mil jóvenes.

En el marco de un enfoque territorial, el EMPLEATE PLUS pretende no sólo habilitar una Ventanilla de Atención en cada uno de los municipios con los





cuales el MTSS establezca un Convenio de Cooperación, sino que también pretende mejorar la captación de potenciales personas beneficiarias mediante una estrecha articulación con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), lo que permitirá precisar la condición socioeconómica de los y las postulantes, como uno de los criterios de selección para ingreso al Programa. Las personas Gestoras del Programa tendrán acceso al Sistema de Población Objetivo (SIPO), y además podrán referir los casos de las personas usuarias que requieran de la evaluación de su condición socioeconómica, según la metodología del IMAS. Esto asegurará que los recursos dispuestos para EMPLEATE se destinen de manera precisa a la población objetivo que requiere del auxilio económico para financiar su proceso de capacitación laboral.

Con el objetivo de incluir enfoque de género, EMPLEATE PLUS propone articular servicios con la Red Nacional de Cuido, para que las mujeres con responsabilidades familiares y de cuidado, puedan cursar las diversas carreras mientras los Centros de Cuido apoyan esa labor durante la jornada de formación.

En la actual Administración, se reconoce la necesidad de una mayor cobertura del Programa EMPLEATE, tanto a nivel de personas beneficiarias, como a nivel de territorio, es por esto que para el 2015 se tomó la decisión de duplicar el presupuesto destinado a transferencias directas.

Adicionalmente se identifica al INA como el principal centro de formación, por el cual deben de generarse la mayor cantidad de matrículas posibles, lo cual implicara que los auxilios económicos

se multiplicaran por dos, haciendo un mejor uso de los recursos, gracias al complemento de inversión que esa institución facilita.

Todas estas acciones apuntan a la atención directa de al menos 30.000 personas jóvenes como población objetivo del Programa (durante los 4 años de la Administración), quienes mejoraran su perfil ocupacional para promover entonces, su vinculación al mundo de trabajo decente.

EMPLEATE PLUS considera también dentro de su gama de servicios, otros vinculados con la información y orientación laboral, la autogestión de empleo, el desarrollo de competencias de otras habilidades de índole social y personal vinculadas al empleo.

Además, para lograr orientar mejor a la población en la decisión sobre su formación, así como servir de mecanismo para el sector productivo para expresar sus necesidades presentes y futuras de requerimientos de competencias laborales, se generará un mecanismo de prospección laboral.

Este esfuerzo, liderado por el MTSS, se basará en un trabajo conjunto con instituciones que hoy día generan información sobre necesidades de formación (MEP, INA, CINDE, CONARE), agrupando las diferentes formas en un mecanismo que consolide la información. La utilidad de la misma será en el tanto se logren identificar las dimensiones y cambios en la demanda laboral y que esta información sea usada por los entes oferentes de educación, formación y profesionalización, así como servir a personas quienes buscan su formación o reconversión.

También participarán en el proceso organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, así como el apoyo de un ente técnico -preferiblemente del ámbito universitario- que consolide y analice la información existente.

Un primer resultado a obtener a corto plazo consiste en identificar la demanda laboral insatisfecha según las diferentes cámaras de empresarios. Esta información se difundirá entre los centros de formación y se coordinará su atención inmediata.

A mediano y largo plazo, la prospección requiere proyecciones tecnológicas y de desarrollo de puestos y sectores. Si se toma en cuenta que para transformación de sectores y tecnologías, las habilidades y capacidades solicitadas variarán, así como considerar que una carrera dura entre 2 y 6 años, el horizonte de trabajo es mayor. Es necesario consolidar herramientas, como la de prospección tecnológica del INA. De esta forma se podrá dimensionar las necesidades de los sectores, así como cambios entre los sectores.

## 2.2 Emprendedurismo y Empresariedad

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio como institución rectora del sector empresarial, para lograr una efectiva coordinación entre las instituciones públicas, la academia y el sector privado, implementará el Plan Nacional de Articulación Productiva.

El fomento a la cultura emprendedora es uno de los ejes fundamentales del Plan,

para lo cual se está trabajando de la mano con el Ministerio de Educación Pública y el Instituto Nacional de Aprendizaje en la formación de profesores que incorporan en el programa de estudios temas de emprendimiento, por medio de la Metodología CODE. En el período 2014-2018 se estarán capacitando 320 docentes y serán beneficiados 9600 estudiantes a nivel nacional.

El apoyo a los emprendimientos de mujeres se hará bajo el Programa Creando Empresarias con el cual se capacitará y asesorará a 5000 emprendimientos liderados por mujeres, durante los próximos 4 años. Para la implementación de este programa se está trabajando en una alianza con el Instituto Nacional de Mujeres.

Asimismo, se implementará el Programa de Formalización, impulsado por el MEIC con el apoyo del MTSS, con el cual se pretende: i) Reducir los trámites para la creación de empresas y ii) Buscar una alianza con la Caja Costarricense del Seguro Social para darle un trato diferenciado a los microempresarios.

En los centros de acompañamiento empresarial del MEIC, las CREAPYMES, se trabaja en coordinación con el INA y Procomer, en la capacitación, asesoría y apoyo a las PYME. Con el propósito de mejorar los servicios que se les brindan a los empresarios, se realizará una convocatoria abierta a los sectores productivos para identificar las necesidades formativas y de financiamiento en las diferentes regiones y reajustar la oferta de servicios institucional.



En la misma línea, se propone la creación de PROEMPRESA, una dependencia dedicada al diseño y ejecución de programas relacionados con la promoción y apoyo al empresariado nacional y la reactivación del mercado interno.

### 3. ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA (ESS)

El Ministerio de Trabajo Seguridad Social creará la Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social, que tendrá entre sus tareas la promoción y fomento de las entidades de la ESS, mediante su articulación territorial con sus respectivas unidades sectoriales (café, pesca, frijoles, tecnología, servicios, salud, educación, turismo, etc.).

La Alianza por la Economía Social Solidaria contará desde la Dirección de Economía Social Solidaria con una coordinación de alto nivel y un equipo de implementación, además de un foro consultivo que reunirá a organizaciones de la ESS, organizaciones laborales y autoridades de gobierno.

Este equipo deberá identificar los grupos, organizaciones y empresas de la Economía Social Solidaria, que permita generar las oportunidades y necesidades del territorio y los sectores, así como identificar organizaciones consolidadas de la Economía Social Solidaria con las cuales realizar los encadenamientos para la generación de empleo.

La Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social debe establecer los mecanismos de articulación con las instituciones del estado competentes para coadyuvar a la concreción de

los planes de trabajo de los Consejos Territoriales y de esta forma fomentar el desarrollo y promoción del empleo, especialmente en las regiones del país más afectadas por el desempleo.

Para este efecto el Estado debe velar porque las entidades, los grupos, organizaciones y empresas de la Economía Social Solidaria tengan acceso a financiamiento, asistencia técnica y capacitación ajustado a sus necesidades y particularidades, fomentar la creación de emprendimientos de la Economía Social Solidaria, los encadenamientos productivos y generar los mecanismos necesarios para la comercialización de bienes y servicios producidos por la Economía Social Solidaria en el mercado interno y externo.

Más específicamente, su fomento incluye:

- Lineamientos concretos para la contratación preferente a grupos, organizaciones y empresas de la Economía Social Solidaria, por parte del Estado para cubrir servicios públicos y adquisición de bienes cuando deba recurrir a la contratación privada.
- Fortalecimiento y creación de programas de asistencia técnica y capacitación especializada, ajustada a las necesidades y particularidades de la Economía Social Solidaria.
- Financiamiento diferenciado con condiciones ajustadas a las necesidades de la Economía Social Solidaria.

- Mecanismos de supervisión especializados ajustados a la naturaleza jurídica de las empresas de la Economía Social Solidaria, que contemple la rentabilidad social.
- Creación de mecanismos especializados de comercialización interna y externa para los productos de la Economía Social Solidaria.
- Fomento de la coinversión del Estado con la Economía Social Solidaria.
- Dar prioridad a las entidades de la ESS en la complementación que se requiera del sector privado de los servicios esenciales que brinde el Estado.

#### **4. EMPLEO TEMPORAL (GARANTÍA DE EMPLEO)**

Este programa articula dos iniciativas existentes en la actualidad: el Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del MTSS y Manos a la Obra del IMAS, dirigidos a población desempleada en situación de pobreza. En el 2013 estos programas atendieron en conjunto a 13.000 personas, y nuestra meta es aumentar los beneficiarios a 20.000 personas al año, 80.000 en todo el periodo de gestión, brindando ayuda económica temporal -máximo seis meses- a los beneficiarios por su participación en proyectos de interés comunal. Además, se establecerán claramente las reglas de salida, que permitan a los beneficiarios lograr empleos permanentes en actividades productivas.

Tal y como se expone en el marco de EMPLEATE PLUS, PRONAE y Manos a la Obra, identificarán dentro del SIPO a las personas en calidad de potenciales beneficiarias, quienes se encuentren bajo línea de pobreza, así como, articularan la referencia de casos que no se encuentren dentro de ese sistema, para el IMAS genere la evaluación de la condición socioeconómica.

En el contexto de ambos Programas, se potenciarán aquellos proyectos bajo la modalidad de ideas productivas, los cuales serán complementados y referidos a otros servicios y/o programas de emprendimientos y bajo la lógica filosófica y operativa de la Economía Social Solidaria.

En la medida de lo posible, el INA procurara certificar las competencias de las personas beneficiarias que presten sus servicios en los diversos proyectos, mejorando su empleabilidad para potenciar eventuales vinculaciones laborales en el contexto de la formalidad.

Las diversas iniciativas giraran alrededor de la lógica de desarrollo comunal que impulsan las Asociaciones de Desarrollo, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), las Municipalidades, así como, cualquier otra organización atinente al desarrollo comunitario.

En lo que respecta a la generación de autoempleo e ingreso, se replicará y escalará el proyecto "Germinadora de desarrollo organizacional, empresarial asociativo y comunitario" (Germinadora), cuyo objetivo general consiste en contribuir a la generación de condiciones para el desarrollo organizacional,



empresarial, asociativo y comunitario en las zonas fronterizas, costeras y en condiciones de pobreza; mediante el desarrollo de un proceso de capacitación que propicie la formación de destrezas en las personas beneficiarias, para la identificación, diseño, organización y ejecución de proyectos, y la orientación en la formación de capacidades técnico-empresariales hacia aquellas áreas demandadas por las comunidades, para contribuir con la puesta en marcha y el proceso de financiamiento de los proyectos. Así como otras iniciativas de incubación, de alto impacto para la creación de empresas.

## **5. PROMOVER LA APROBACIÓN DE LA NORMATIVA REQUERIDA**

El Gobierno de la República impulsará en la Asamblea Legislativa la aprobación de normativa clave para el éxito de la Estrategia Nacional de Empleo, principalmente la Ley para la Regulación de la Educación o Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica y la Ley de creación de PROEMPRESA. También emitirá el Decreto en que declara de interés público la Economía Social Solidaria.

## **6. PRIORIDADES POBLACIONALES Y TERRITORIALES DE ACCIÓN**

A lo largo de la exposición se ha hecho referencia a los problemas de calidad del empleo y desempleo que presentan ciertos grupos poblacionales, especialmente las mujeres, los jóvenes, y las personas con discapacidad; así como a la mayor incidencia de esta problemática en algunos territorios del país. Por ese motivo, la ejecución

de la estrategia aquí planteada pondrá especial énfasis en garantizar la ampliación de las oportunidades de conseguir un trabajo decente y productivo para todos ellos.

Las acciones para garantizar ese énfasis se realizarán en cuatro niveles: la generación de capacidades en la oferta laboral, el direccionamiento de la demanda sectorial, los programas y servicios públicos para el empleo, y la dimensión territorial.

En el caso de la generación de capacidades para una mejor inserción en el mercado de trabajo, a partir de la promulgación de la presente Estrategia Nacional de Empleo y Producción se insta a todas las instituciones involucradas a que tomen las medidas necesarias para que ninguna persona de los grupos poblacionales mencionados se quede sin acceso a programas de capacitación que tomen en cuenta sus necesidades.


Para atender denuncias relacionadas con problemas de acceso a este tipo de programas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las instituciones involucradas definirán y pondrán en operación un mecanismo de recepción de denuncias y de atención inmediata de las mismas.

En lo correspondiente a la demanda sectorial del empleo que se promoverá mediante la Alianza por la Producción y el Empleo, se definirán lineamientos específicos para incorporar a estas poblaciones y territorios. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social velará por la formulación y cumplimiento de los lineamientos.

Las instituciones responsables de la ejecución de los programas y servicios públicos para el empleo, deben definir la forma como garantizarán la cobertura de estas poblaciones y territorios, y las informarán al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por último, todas las acciones que se realicen como parte de la ejecución de esta Estrategia Nacional de Empleo serán coordinadas con la Red de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, coordinada por el despacho de la Primera Dama de la República, Mercedes Peñas Domingo.

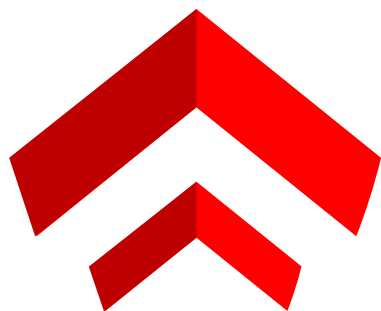
Esta Unidad Ejecutora coordinará con las diferentes instituciones públicas y privadas que participan en la Estrategia -especialmente con la secretaría técnica de la Alianza por la Producción y el Empleo y con la Dirección de Economía Social Solidaria y Movilidad Social- para dar seguimiento a la ejecución de las acciones de la Estrategia.

Deberá elaborar y publicar un informe semestral de avance de la Estrategia, incluyendo los resultados esperados. 

## 7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, establecerán una Unidad Ejecutora de la Estrategia Nacional de Empleo y Producción, la cual contará con el acompañamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).





# ESTRATEGIA NACIONAL DE EMPLEO Y PRODUCCIÓN

---

EL EMPLEO EN EL CORAZÓN DEL DESARROLLO

---



PRESIDENCIA  
REPÚBLICA DE COSTA RICA



Organización Internacional del Trabajo

