

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BOLIVIA
▪ Nombre de la CT:	Análisis de Políticas para Promover la Generación de Empleo
▪ Número de CT:	BO-T1339
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Urquidi Zijderveld, Manuel Enrique (SCL/LMK) Líder del Equipo; Cruz Aguayo, Yyannu (SCL/LMK); Foronda Nogales, Shirley Mabel (VPC/FMP); Gaona, Tania Lucia (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Lunstedt Tapia, Christian (CAN/CBO); Muhlstein, Ethel Rosa (SCL/LMK); Negret Garrido, Cesar Andres (LEG/SGO); Toriz Monroy, Miriam Patricia (VPC/FMP); Catalano, Fernando David
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	NA
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	07 Mar 2019.
▪ Beneficiario:	Estado Plurinacional de Bolivia por medio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS) y del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank, Sector Social, División de Mercados Laborales (SCL/LMK), Manuel Urquidi ( <a href="mailto:manuelu@iadb.org">manuelu@iadb.org</a> )
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY); Programa Estratégico para el Desarrollo Social (SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (Plazo estimado de ejecución de 36 meses para componentes 1 y 3; y 24 meses para componente 2)
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de julio de 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL-Sector Social
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí, GN-2843
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo analizar opciones de política para promover la generación de oportunidades de empleo, para lo cual se requiere mejorar las capacidades de los trabajadores y los buscadores de empleo a través de la actualización de sus habilidades para poder trabajar en un contexto de rápidos cambios tecnológicos. La CT busca: (i) analizar qué propuestas de política pueden promover un ambiente que facilite a las empresas a crecer y generar nuevas oportunidades laborales formales; y (ii) proponer alternativas que promuevan la adquisición/actualización de las habilidades de los trabajadores para acceder a oportunidades laborales formales. Adicionalmente, la CT diseñará políticas para promover el acceso a empleos de mayor calidad para las mujeres.
- 2.2 Se han identificado dos hechos que están asociados al bajo nivel de oportunidades de empleo de calidad para los buscadores de empleo en Bolivia: Primero, persisten

problemas de acceso a información relevante acerca de las vacantes de calidad disponibles, que afectan particularmente a los buscadores de empleo más vulnerables, como son jóvenes y mujeres. Por ejemplo, la informalidad afecta con mayor magnitud a jóvenes y mujeres, con tasas de 92% y 87% respectivamente. Asimismo 54% de los jóvenes y 63% de las mujeres reciben salarios menores al salario mínimo (SIMS 2016). Aproximadamente 77% de los buscadores de empleo en Bolivia realiza búsquedas de trabajo por medios informales<sup>1</sup> (Encuesta de Hogares 2017)<sup>2</sup>, lo que contribuye a perpetuar las desigualdades iniciales<sup>3</sup> (Mazza, 2017).

- 2.3 Segundo, existen falencias de habilidades de los trabajadores, que se traduce en habilidades limitadas y/o incompatibles con las vacantes existentes en el mercado, hecho que es especialmente complejo en un contexto en el que se observan rápidos cambios tecnológicos. Al respecto, el 57% de las empresas señalaron problemas para contratar trabajadores asociados a habilidades de los candidatos (Encuesta de Mercado Laboral, 2018).
- 2.4 El 57% de los trabajadores tiene un nivel básico o muy básico de comprensión de lectura, que corresponde solamente con un nivel de comprensión de textos cortos con información de complejidad muy reducida. Con una nota promedio de 183 puntos sobre 500 en un test de habilidades realizado en tres ciudades de Bolivia, se encontró que el nivel promedio de comprensión de lectura calculado para Bolivia se encuentra entre los más bajos de los países incluidos en la encuesta STEP (Handel et al, 2016).
- 2.5 Adicionalmente, los trabajadores bolivianos usan poco sus habilidades en sus puestos de trabajo (Bagolle, Valencia, Urquidi, 2019). Por un lado, el 66% y el 81% de los trabajadores reportan tener un uso nulo o bajo de sus habilidades de lectura y escritura, respectivamente. Por otro lado, las habilidades en matemáticas y pensamiento crítico son reportadas como las más utilizadas, 53% de los trabajadores reportan un uso medio o alto de sus habilidades en matemáticas y el 63% reportan hacer un uso medio o alto de sus habilidades en pensamiento crítico.
- 2.6 Este poco uso de habilidades puede ser explicado por la baja calidad de empleos que ofrece el mercado. Hecho que se debe, en parte a la baja tecnificación de las empresas en el país. En Bolivia, se observa que en promedio sólo 33% de los trabajadores utiliza computadora, 25% correo electrónico, 28% buscan información en Internet y 27% realiza trabajos con hojas de cálculo (Encuesta STEP, 2012). Asimismo, más del 40% de las empresas continúa utilizando tecnología artesanal en sus procesos de producción (Encuesta de Mercado Laboral en Bolivia, 2018).
- 2.7 A pesar de la creciente información existente acerca de las necesidades de habilidades y la brecha de habilidades del mercado laboral en Bolivia, no existe información que permita identificar cómo el acceso a tecnología y a capital

---

<sup>1</sup> Se considera como búsquedas de trabajo formal a aquellas actividades relacionadas a: (i) poner o contestar anuncios; (ii) acudir a la bolsa de trabajo; (iii) consultas por Internet; y (iv) consultas en periódicos.

<sup>2</sup> Para referencias ver el [enlace de bibliografía](#).

<sup>3</sup> Los buscadores de empleo vulnerables que realizan búsquedas de empleo por medios informales generalmente recurren a redes sociales de su entorno que sufren las mismas vulnerabilidades.

determinan el nivel de uso de habilidades de la mano de obra y viceversa y como todos estos factores conjuntamente determinan la productividad de las empresas. En este contexto, es pertinente mejorar el entendimiento de la problemática para plantear opciones de política.

- 2.8 El esquema de esta CT se justifica debido a que las actividades propuestas se enfocan principalmente en generar conocimientos y crear mecanismos que faciliten la transferencia de información y buenas prácticas identificadas en otros países similares. Se espera que este trabajo permita sentar condiciones favorables para la mejora continua de los procesos de intermediación y capacitación laboral en el futuro.
- 2.9 **Alineación estratégica.** Considerando lo anterior, la presente CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los objetivos de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales a grupos vulnerables; y (ii) productividad e innovación, al promover el entendimiento de las necesidades de habilidades, capacitación laboral y los desafíos para generar empleos formales a las que se enfrentan las empresas en Bolivia. La CT también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad por medio del apoyo en el diseño de un piloto para la promoción de empleo de mujeres en sectores estratégicos de crecimiento en Bolivia. Adicionalmente, la CT se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante el diseño de pilotos para promover la inserción de “beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo”. Esta CT se enmarca en la Estrategia de País con Bolivia 2016-2020 (GN-2843) al contribuir al objetivo estratégico de cerrar las brechas sociales (numeral 3.24) a través de promover la “inserción laboral de mujeres y población indígena”, y en el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) con la dimensión de éxito “Los jóvenes de la región y los trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad transitan al trabajo de forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario”. La CT también está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con los objetivos (ii) y (iii) del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) (GN-2819-1) al favorecer la inclusión y la equidad de género a través del diseño de pilotos especiales para la inserción de grupos con mayores dificultades para el acceso a empleos de calidad, como son las mujeres. Adicionalmente la CT también está alineada con el objetivo (ii) del Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY) (GN-2819-1) al apoyar necesidades especiales de Bolivia, para contar con mejores políticas de mercado laboral.

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

- 3.1 La presente CT tiene como resultado la promoción de políticas para la generación de empleo formal para buscadores de empleo. Para ello se financiarán las siguientes actividades:
- 3.2 **Componente 1: Análisis de políticas para mejorar las capacidades de los trabajadores y los buscadores de empleo a través de la actualización de sus habilidades (US\$210,000).** El componente busca analizar el estado de situación de las habilidades que tienen los trabajadores y buscadores de empleo en Bolivia y la necesidad de estas en el marco de la demanda de habilidades en el país y las tendencias en la región. El componente financiará las siguientes actividades:

(i) establecimiento de un piloto de trabajo con un sector -a definir en base a empleo potencial que puede generarse en el sector<sup>4</sup>- para acordar las habilidades que los empleadores consideran necesarias y posterior implementación de un piloto de capacitación<sup>5</sup> de trabajadores del sector para adecuar las habilidades de los mismos a las nuevas tecnologías que el sector se encuentre implementando o tenga planeado implementar en el futuro; (ii) implementación de un piloto de capacitación con el sector, que incluya encuestas a una muestra de beneficiarios para contar información de los resultados del mismo; (iii) transferencia del piloto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, para su ampliación a un segundo piloto a nivel nacional a ser financiado con cargo al Programa de Apoyo al Empleo II (BO-L1121; 3822/BL-BO), se incluirá además (iv) el financiamiento de apoyo operativo y técnico para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Planificación y Desarrollo en la implementación y ajuste, en caso de que corresponda, de los pilotos que actualmente ejecutan para incorporar las lecciones del piloto sectorial<sup>6</sup>; (v) análisis de la oferta de centros capacitación que puedan hacer frente a las demandas del mercado del sector del piloto; (vi) diseño de mejoras en un sistema informático del MTEPS, que permita mejorar la calidad de información administrativa para definición de políticas de empleo; y (vii) análisis de oferta y demanda del mercado laboral en ciudades intermedias<sup>7</sup>.

- 3.3 **Componente 2: Diseño de un piloto para la promoción de acceso a empleos de calidad para mujeres (US\$150,000).** El componente busca diseñar una propuesta de política de promoción de empleos de calidad para mujeres, y analizar la factibilidad de implementar la misma en Bolivia. Para esto, el componente financiará: (i) una actualización del estado de situación de las mujeres en el mercado laboral boliviano; (ii) el análisis de opciones de política de promoción de empleos para mujeres y

---

<sup>4</sup> Para definir el sector se analizará, entre otras: la viabilidad de contar con una contraparte en el sector privado a nivel local, cantidad de empleo que genera en el área geográfica, presencia de instituciones de capacitación con programas de formación asociados al sector en el área geográfica y presencia territorial de entidades públicas que se requiere coordinen con el consejo sectorial.

<sup>5</sup> Este piloto, así como el piloto incluido en el componente dos, considerará en su diseño lecciones aprendidas del trabajo conjunto entre BID y BID-Lab en el marco proyecto: Modelo Intercultural de Inserción Laboral para Jóvenes Indígenas de El Alto (BO-M1064; ATN/ME-14734-BO). Este proyecto fue coordinado con el Programa de Apoyo al Empleo (BO-L1051; 2365/BL-BO) y permitió diseñar un módulo para mejorar las habilidades socioemocionales de los jóvenes. También se incluirán lecciones aprendidas en el marco de la CT Habilidades para el futuro: políticas para la productividad en un contexto de informalidad y cambio tecnológico (BO-T1310; ATN/OC-16704-BO) que encontró como un problema a la hora de insertar mujeres en rubros no tradicionales la no existencia de cursos de capacitación adecuados a las necesidades del empleador y que tuvo como uno de sus resultados un análisis sobre el uso de actualización de habilidades de la fuerza laboral. Adicionalmente esa CT recolectó información sobre la desconexión entre las necesidades de empleadores y la capacitación disponible para trabajadores y buscadores de empleo.-

<sup>6</sup> En el marco del Programa de Apoyo al Empleo II (BO-L1121; 3822/BL-BO) el MPD ejecuta actualmente un piloto para la inserción laboral de jóvenes y el MTEPS ejecuta un piloto de inserción laboral de mujeres en rubros no tradicionales y un piloto de inclusión laboral de personas con discapacidad. Se analizará la pertinencia de incluir en los mismos lecciones asociadas a los procesos de capacitación para proveer a trabajadores y buscadores de empleo habilidades requeridas por el sector que sean definidas no por una unidad económica específica, sino por una entidad sectorial.

<sup>7</sup> Se prevé una comparación entre las ciudades del eje metropolitano (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con sus respectivas áreas metropolitanas) y algunas ciudades intermedias para las cuales se cuenta con microdata de oferta y demanda y que adicionalmente representan una variedad geográfica y productiva a nivel nacional. Estas ciudades son, en principio, Cobija, Guayaramerín, Riberalta, Trinidad, Challapata, Caracollo, Achacachi, Huarina, Batallas, Punata, Mizque, Aiquile, Comarapa, Vallegrande, Padilla, Monteagudo, Camiri, Boyuibe, Macharefí, San Ignacio de Velasco, San Miguel, San Juan de Lomerío, Cuatro Cañadas y San José de Chiquitos).

propuesta de una política aplicable en Bolivia; (iii) el diseño de un piloto para determinar si la política propuesta es factible; y (iv) la implementación del piloto, en coordinación con el Programa de Apoyo al Empleo II (BO-L1121; 3822/BL-BO), que incluya encuestas a beneficiarios y el análisis de resultados del piloto.

3.4 **Componente 3. Comunicación y diseminación (US\$20,000).** Busca apoyar la difusión y socialización de las propuestas de política establecidas en los componentes 1 y 2. En una primera fase, el proceso incluiría la diseminación y validación de las propuestas posibles de política y las propuestas de pilotos para ver la aplicabilidad y pertinencia de cada una de las políticas propuestas en Bolivia a realizarse con autoridades de Gobierno, o quien ellos designen, y representantes de los empleadores. Una segunda fase de diseminación se iniciará cuando se cuente con resultados de los pilotos para ver sus ajustes y posteriormente para presentar los resultados. Durante la primera fase de, se podrá incluir como acciones de validación una visita para conocer buenas prácticas internacionales para los funcionarios del Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y/o del Ministerio de Planificación y Desarrollo.

3.5 El costo total de la CT asciende a US\$400,000, que estarán cofinanciados por el BID a través del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC), que proveerá el 25% de los fondos (US\$100,000) y el Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY) que proveerá el 75% de los fondos (US\$300.000), ambos con carácter no reembolsable. La CT no prevé contrapartida local. El beneficiario será el Gobierno de Bolivia a través del MTEPS y del MPD, quienes han solicitado la presente cooperación técnica. El período de desembolso y de ejecución será de 36 meses (24 meses para el componente 2). Estos fondos serán utilizados en los componentes mencionados de acuerdo con el siguiente presupuesto indicativo:

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento CTY	BID/Financiamiento SOC	Financiamiento Total
Componente 1:	Análisis de políticas para mejorar las capacidades de los trabajadores y los buscadores de empleo a través de la actualización de sus habilidades.	210,000	0	210,000
Componente 2:	Diseño de un piloto para la promoción de acceso a empleos de calidad para mujeres.	50,000	100,000	150,000
Componente 3:	Comunicación y diseminación	20,000	0	20,000
Imprevistos <sup>8</sup>	Imprevistos	20,000	0	20,000
<b>TOTAL</b>		<b>300,000</b>	<b>100,000</b>	<b>400,000</b>

<sup>8</sup> Debido a que la presente operación contempla el diseño y la implementación de un piloto cuyo contenido aún no se ha definido y que debe basarse para su diseño en información que produce esta misma CT, se considera necesario dejar fondos para contingencias que pueden incluir, por ejemplo, estudios adicionales o viajes de estudio para presentar buenas prácticas de otros países a funcionarios de los Ministerios o representantes del sector empresarial con el que se trabaje en el piloto.

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

- 4.1 La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el gobierno de Bolivia, de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en las Guías Operativas de CT (GN-2629-1), a través de su División de Mercados Laborales (SCL/LMK).
- 4.2 Esto se debe a la experiencia y capacidad que tiene el Banco en ejecutar este tipo de proyectos y su capacidad para contratar consultorías internacionales de alto nivel, con un valor agregado, además de las mayores opciones que tiene el Banco para usar herramientas para transferir lecciones aprendidas de otros países, así como organizar actividades para promover la transferencia de mejores prácticas de dentro y fuera de la región. El MTEPS no cuenta, en este momento, con capacidad institucional suficiente para diseñar e implementar los pilotos mencionados, al no contar con un área especializada en capacitación laboral ni con experiencia en implementación de políticas como las que se propone diseñar<sup>9</sup>. Justamente uno de los objetivos de la CT es apoyar a generar esa capacidad en el MTEPS, sin la cual no es factible realizar el seguimiento técnico necesario a los estudios asociados. Por este motivo, el Banco supervisará los servicios de consultoría a través del especialista sectorial en la oficina de Bolivia<sup>10</sup> y el MTEPS y el MPD podrán brindar insumos técnicos a los informes de los consultores. La titularidad de los derechos de propiedad intelectual de los productos resultantes de la ejecución de la CT pertenece al Banco; sin embargo, se otorgará una licencia de uso de los productos al gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.
- 4.4 Los resultados de la CT se realizarán de acuerdo con los productos y resultados establecidos en la matriz de resultados (anexo 2). Para contar con información de los pilotos se realizarán encuestas a los beneficiarios.

#### **V. Riesgos importantes**

- 5.1 El equipo de esta operación no ha identificado riesgos substanciales a nivel de rendición de cuentas, administración pública, macroeconómico, o fiduciario. Debido a su naturaleza, no se espera que la ejecución de esta CT se traduzca en un impacto negativo significativo para el medio ambiente o a nivel social.

---

<sup>9</sup> Adicionalmente, al haber dos beneficiarios de la CT (el MPD y el MTEPS) los trámites administrativos para establecer dos co-ejecutores o realizar contratos desde un ministerio para el otro generarían atrasos en el logro de los resultados de la CT y podrían poner en riesgo sus resultados.

<sup>10</sup> Se prevé un costo de supervisión de US\$2,500 por año.

- 5.2 **Riesgo de gobernabilidad.** Debido a que durante el periodo de ejecución se prevé la realización de elecciones generales en Bolivia, la CT prevé fondos de comunicación para validar los avances en productos que se tengan antes del posible cambio de autoridades y que ninguno de los productos será terminado antes de la mencionada validación.
- 5.3 **Sostenibilidad.** Si bien existe un riesgo para la sostenibilidad de la operación, dado que es posible que exista un cambio de Gobierno en Bolivia durante el proceso de ejecución, el riesgo se considera bajo considerando que: (i) los temas que se estudiarán bajo la presente CT son temas considerados como relevantes en el país; (ii) los estudios se realizarán en dos fases, donde la parte de definición de alternativas y recomendaciones se coordinará con la nueva administración, si fuera él caso; y (iii) los resultados de la fase de relevamiento de la información, entregarán datos importantes y actualizados sobre la situación actual del mercado laboral que serán de utilidad a la nueva administración independientemente de las definiciones que tome sobre las temáticas estudiadas.

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

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Dada su naturaleza, no se prevé que esta CT tenga un efecto ambiental o social negativo significativo. La clasificación para esta operación es "C". Esta CT beneficiará a mujeres y jóvenes. Ver [SPF](#) y [SSE](#).

### **Anexos Requeridos:**

[Matriz de Resultados - BO-T1339.](#)

[Términos de Referencia - BO-T1339](#)

[Plan de Adquisiciones - BO-T1339](#)