

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

(TC-96-05-17)

RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE DEL PROYECTO: Programa de Modernización de las Relaciones Laborales

FACILIDAD DEL FOMIN: Facilidad de Recursos Humanos (II)

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio del Trabajo (MT)

BENEFICIARIOS: Ministerio de Trabajo, empresarios y trabajadores.

OBJETIVOS: El programa propuesto busca impulsar un proceso de diálogo y concertación con el objetivo de poner en la agenda nacional, de manera consensuada, la necesidad de modernizar las relaciones laborales.

Modernizar las relaciones laborales requiere, además de mejorar el marco normativo, transformar el Ministerio de Trabajo, y el clima para la concertación entre los actores sociales. Por consiguiente, los objetivos específicos del programa son: i) desarrollar un proceso de diálogo entre los actores sociales que ponga en la agenda nacional la discusión de los grandes temas laborales, incluyendo la necesidad de modernizar la legislación laboral a fin de hacerla consistente con la institucionalidad económica vigente; ii) elaborar una propuesta técnica de modernización de la legislación laboral, validarla y consensuarla; y iii) elevar la capacidad institucional del MT, como agencia del gobierno responsable por el diseño y la implementación de políticas laborales que se correspondan con el proceso de modernización mencionado.

DESCRIPCIÓN: El programa esta concebido con base en dos subprogramas que constituyen frentes complementarios mediante los cuales se busca abordar el proceso de modernización de las relaciones laborales. Estos subprogramas son: 1) diálogo social; y 2) modernización del Ministerio de Trabajo.

El primer subprograma, diálogo social, tiene como finalidad promover actividades destinadas a impulsar experiencias de diálogo social en Bolivia. Este subprograma busca contribuir a impulsar una cultura de diálogo sobre los grandes temas del campo laboral, que permita desarrollar mecanismos más eficientes y expeditos de relacionamiento entre los actores sociales,

así como también poner en la agenda nacional, de manera consensuada, la necesidad de modernizar la legislación laboral.

El segundo, Modernización del MT, comprende tres componentes: i) apoyo técnico e institucional a la Subsecretaría de Empleo; ii) apoyo técnico e institucional a la Subsecretaría de Relaciones Laborales; y, iii) análisis y seguimiento de la legislación laboral, tiene como meta producir una propuesta técnica de modernización y perfeccionamiento de la legislación laboral validada mediante mecanismos de consulta con expertos nacionales y discutida en un seminario nacional.

FINANCIAMIENTO:	Modalidad:	donación
	Beneficiario:	US\$ 344.000
	FOMIN:	US\$1.479.450
	Total:	US\$1.823.450

APROBACIÓN PERFIL: 29 de septiembre de 1996.

CALENDARIO DE EJECUCIÓN: El programa tendrá un período de ejecución de 24 meses y un período de 30 meses para el desembolso de los recursos de la contribución.

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL: El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 30 de septiembre de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II, ya que no se prevé ningún tipo de impacto ambiental

BENEFICIOS ESPERADOS Y RIESGOS: Entre los beneficios esperados del programa están: i) la puesta en marcha de un proceso de diálogo social en Bolivia, ii) el mejoramiento del clima para la concertación entre los actores sociales, iii) inclusión en la agenda nacional, de manera consensuada, de la necesidad de modernizar la legislación laboral. Los riesgos de la operación, así como los mecanismos para reducirlos se detallan en el capítulo V.

CONDICIONES CONTRACTUALES ESPECIALES: Condiciones previas al primer desembolso:

- i) Identificación y nombramiento del coordinador ejecutivo de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).
- ii) Presentación al Banco de evidencia de que los recursos de contrapartida han sido incorporados

en el presupuesto del Ministerio del Trabajo, incluyendo las posiciones de personal de planta que formará parte de la UCP (ver párrafo 5.6).

**OTRAS CONDICIONES
CONTRACTUALES:**

En la contratación de los especialistas individuales y de las firmas consultoras se aplicarán los procedimientos del Banco. El Banco asesorará al beneficiario en la selección del coordinador ejecutivo de la UCP facilitando para tal fin una lista corta de candidatos que cumplan con los criterios de calificación establecidos en los términos de referencia respectivos.

I. ELIGIBILIDAD DE PAÍS

- 1.1 El Comité de Donantes declaró a Bolivia elegible para todas la modalidades de financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) el 6 de octubre de 1993.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 La legislación laboral de Bolivia se basa en una Ley General del Trabajo, que data de 1942, a la cual se han venido adicionando una multitud de disposiciones complementarias y de excepciones, lo que ha hecho muy confusa y a veces contradictoria la normatividad. Esto ha resultado en la pérdida de coherencia de la legislación laboral, en dificultades e incertidumbre respecto de su aplicación, contribuyendo a acentuar una tradición de conflictos laborales muy arraigada en Bolivia.
- 2.2 La historia de las relaciones laborales en Bolivia está ligada a una cultura política caracterizada por una larga experiencia confrontacional y por una visión aún fuertemente estatista y corporativa de las relaciones sociales y económicas, particularmente por parte de los sectores laborales organizados.
- 2.3 Por otra parte, las condiciones históricas y económicas que dieron origen a ese cuerpo de legislación laboral se han transformado radicalmente, haciendo que normas que fueron concebidas para proteger al trabajador en un modelo económico cerrado y fuertemente estatista, no sólo no cumplan sus objetivos en una economía abierta cuyo motor de crecimiento es la inversión privada, sino que se conviertan en importantes barreras a la generación de empleo y al aumento de la productividad y por ende de los ingresos de los trabajadores.
- 2.4 De la misma manera, el papel del estado y más concretamente del Ministerio de Trabajo (MT) como regulador e intermediador de las relaciones laborales requiere transformarse. Progresivamente se requiere fortalecer las funciones normativas y regulatorias propias de un estado moderno y superar el papel de mediador de conflictos que es el legado de un modelo de desarrollo hoy obsoleto.
- 2.5 Hoy en día el carácter marcadamente confrontacional de las relaciones laborales, fomentado por una legislación obsoleta y confusa y por un rol del estado sesgado hacia la intermediación de conflictos, constituyen barreras importantes para la inversión privada y por ende para la generación de empleos productivos. Estudios recientes coinciden en identificar el tema laboral como

área crítica para la creación de un clima más favorable a la inversión privada 1/.

- 2.6 En este contexto, el Gobierno de Bolivia ha solicitado al Banco su apoyo para desarrollar un programa de "Modernización de las Relaciones Laborales" que busca crear las condiciones para iniciar un proceso de diálogo social que coloque el tema de la modernización de las relaciones laborales en la agenda nacional y ponga en marcha un proceso de construcción de un consenso nacional sobre la necesidad de reformar la legislación laboral para ponerla a tono con las necesidades de una economía abierta y competitiva.
- 2.7 Las circunstancias políticas del último año de un gobierno fuertemente comprometido con una agenda de reformas, en medio de crecientes dificultades para consolidar el apoyo popular a las mismas, aconseja la necesidad de adoptar un enfoque de concertación y diálogo social que genere una base de consenso que permita abordar la temática laboral sin reducirla a un foco de confrontación, lo que inviabilizaría el proceso de modernización que se propone impulsar.
- 2.8 Como parte del proceso de preparación de la operación, se estableció contacto con las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios para darles a conocer los objetivos de la operación propuesta. Sobre la base de este trabajo se convocó a una reunión tripartita, con la participación de los representantes del Banco y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que tanto la Central Obrera Boliviana (COB) (trabajadores) como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) (empresarios) manifestaron su voluntad de participar en el diálogo social y comprometieron su apoyo al programa. Este resultado se reflejó en un comunicado de prensa elaborado conjuntamente por los participantes.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El programa propuesto busca impulsar un proceso de diálogo y concertación con el objetivo de poner en la agenda nacional, de manera consensuada, la necesidad de modernizar las relaciones laborales.

1/ Ver Ricardo Paredes, "Mercado y Legislación Laboral en Bolivia", UDAPE - HIID, La Paz, julio de 1993; Bravo y Paredes, "Legislación del Trabajo y Política Laboral: Análisis y Recomendaciones para Bolivia", UDAPE, La Paz, noviembre de 1994; y más recientemente el capítulo II-6 del IPES sobre reforma laboral, en donde Bolivia aparece como uno de los países con mayores rigideces en todas las áreas estudiadas.

- 3.2 Modernizar las relaciones laborales requiere, además de mejorar el marco normativo, transformar el Ministerio de Trabajo, y el clima para la concertación entre los actores sociales. Por consiguiente, los objetivos específicos del programa son: i) desarrollar un proceso de diálogo entre los actores sociales que ponga en la agenda nacional la discusión de los grandes temas laborales, incluyendo la necesidad de modernizar la legislación laboral a fin de hacerla consistente con la institucionalidad económica vigente; ii) elaborar una propuesta técnica de modernización de la legislación laboral, validarla y consensuarla; y iii) elevar la capacidad institucional del MT, como agencia del gobierno responsable por el diseño y la implementación de políticas laborales que se correspondan con el proceso de modernización mencionado.

B. Descripción

- 3.3 El programa está concebido con base en dos subprogramas que constituyen frentes complementarios mediante los cuales se busca abordar el proceso de modernización de las relaciones laborales. Estos subprogramas son: 1) diálogo social; y 2) modernización del Ministerio de Trabajo; (ver marco lógico en el Anexo III-1).
- 3.4 El primer subprograma, diálogo social, tiene como finalidad promover actividades destinadas a impulsar experiencias de diálogo social en Bolivia. Este subprograma busca contribuir a impulsar una cultura de diálogo sobre los grandes temas del campo laboral, que permita desarrollar mecanismos más eficientes y expeditos de relacionamiento entre los actores sociales, así como también poner en la agenda nacional, de manera consensuada, la necesidad de modernizar la legislación laboral.
- 3.5 El segundo, modernización del MT, comprende tres componentes. Mediante los primeros dos componentes se busca desarrollar un conjunto de acciones de apoyo técnico e institucional destinadas a fortalecer y modernizar las subsecretarías de Relaciones Laborales y de Empleo, respectivamente. El tercer componente, análisis y seguimiento de la legislación laboral, tiene como meta producir una propuesta técnica de modernización y perfeccionamiento de la legislación laboral validada mediante mecanismos de consulta con expertos nacionales y discutida en un seminario nacional.

1. Diálogo social (US\$451.325)

- 3.6 El llamado proceso de diálogo social, enfatiza su carácter pedagógico-formativo, orientado a introducir el concepto y una metodología propia como una práctica valorada, aceptada por parte de los actores sociales (empleadores y sindicatos) y por el propio gobierno. Sobre esa base se identificarán posibles acciones piloto de concertación tripartita a nivel de base y nacional.
- 3.7 Este subprograma contiene cinco actividades básicas: i) recaudación y análisis de las experiencias de otros países de la región; ii) campañas de comunicación informativas y formativas iii) desarrollo de

actividades de formación en todo el país conducentes a introducir los conceptos y las metodologías de diálogo y concertación social entre los actores sociales y gubernamentales; iv) establecimiento de experiencias piloto de concertación a nivel de base; y v) instalación de experiencias de diálogo y concertación a nivel tripartito nacional. Dentro de ese marco, se define cada actividad dentro de tres etapas sucesivas, las cuales se describen seguidamente:

- 3.8 La primera etapa, de conocimiento y análisis de las experiencias de otros países de la región latinoamericana tendría como enfoque: i) situar el tema en la agenda nacional de los actores sociales y el gobierno; ii) introducir, al nivel de las dirigencias sociales y gubernamentales nacionales, los conceptos y metodologías de diálogo y concertación social como nociones y prácticas que, con sus logros y límites, se han probado razonablemente eficaces y contribuyentes al fortalecimiento de la relación entre democracia y desarrollo, en situaciones de transición política y económico social semejantes a la que experimenta Bolivia y, iii) obtener, sobre esa base, el acuerdo y patrocinio de las dirigencias sociales nacionales de empleadores y sindicales para iniciar un proceso de formación de los actores sociales en la materia y, de identificación de iniciativas de diálogo y concertación a nivel de base en todo el país.
- 3.9 La segunda etapa, que se caracteriza por sus actividades a nivel de base (en los nueve departamentos del país) tiene como objetivos: i) desarrollar un proceso formativo con cada uno de los actores – empleadores, sindicatos y funcionarios de gobierno – que motive sobre el tema y entregue conceptos y metodologías homogéneos sobre el diálogo social y sus propósitos; ii) identificar posibles áreas de concertación en materias sociolaborales relevantes de interés local y regional en las cuales se pueda avanzar, particularmente en materia de modernización de la legislación laboral, políticas de empleo y otras; y iii) instalar, de acuerdo a los resultados obtenidos, en los departamentos y regiones, donde se estime viable, mesas tripartitas locales de concertación social con una agenda de materias pertinente a los intereses de los actores de dichos departamentos y regiones.
- 3.10 La tercera etapa, que comprende la instalación de una Mesa de Diálogo Nacional Tripartito, sería la culminación de las etapas anteriores. Sus objetivos serían los siguientes: i) recoger los temas identificados en la segunda fase e incorporar los avances logrados en ellos como insumos para formular una agenda para el diálogo social nacional; y, ii) con base en lo anterior, elaborar una agenda consensuada de materias que sistematice los antecedentes recogidos, introduzca otros que se estime relevantes y los formule en términos que correspondan a un tratamiento a nivel de una mesa nacional, buscando organizarlos en grandes áreas temáticas (i.e. políticas de empleo, capacitación y formación profesional, seguridad social, modernización de las agencias públicas del trabajo, inspección y cumplimiento descentralización, participación, legislación laboral, etc.).

- 3.11 Durante las tres etapas se llevará a cabo una campaña de comunicación social y divulgación, tanto informativa como formativa que se desarrollará paralelamente a las tres etapas, identificando distintas metodologías y productos para cada fase.

2. Modernización del Ministerio de Trabajo (US\$637.125)

- 3.12 El MT, pese a su importancia social y política, es uno de los ministerios más frágiles en cuanto a recursos humanos y materiales. Aunque estas características son por lo general comunes en la administración pública latinoamericana, en los últimos años, como consecuencia de las reformas económicas llevadas a cabo en muchos países de la región, los Ministerios de Trabajo están comenzando a ser reevaluados y considerados pieza clave de las estrategias de desarrollo. Ello está ocurriendo también en Bolivia.
- 3.13 En consecuencia el MT se encuentra en una situación, si bien actualmente débil técnica e institucionalmente, potencialmente promisorio en cuanto al papel que se espera pueda jugar en el futuro, como parte del gabinete económico social de un estado abocado a un proceso de modernización del país. Esto hace que la evaluación de su calidad de contraparte del programa tenga que considerar, más que su condición actual, aquella que puede alcanzar en el sentido antes señalado. Precisamente, el programa propuesto es un componente importante para lograr avanzar en su nivel y competencia institucional y técnica.
- 3.14 Las Subsecretarías de Empleo y de Relaciones Laborales corresponden, respectivamente, a las unidades del MT cuyo cometido es producir y procesar informaciones relevantes para elaborar análisis y políticas en materia de empleo y seguimiento del mercado de trabajo, así como cumplir funciones de intermediación en el mercado laboral y, a desarrollar las funciones de inspección y cumplimiento de la legislación del trabajo, así como en materia de higiene y seguridad, intervenir en la regulación de las relaciones individuales y colectivas de trabajo y, llevar las relaciones con las organizaciones sindicales y de empleadores. Se trata, por tanto, de las áreas más directamente relacionadas con las materias que interesa fortalecer en lo que corresponde a la acción gubernamental: políticas orientadas al mercado de trabajo y relaciones con los actores sociales.
- 3.15 Subsecretaría de Empleo. Este componente busca apoyar las funciones de producción y procesamiento de información necesarias para elaborar análisis y propuestas de políticas en materia de empleo y seguimiento del mercado de trabajo, así como a las funciones de intermediación del mercado laboral. Asimismo, se apoyará al fortalecimiento del Consejo Técnico Nacional de Empleo, en particular en cuanto a su coordinación con el MT y a su vinculación con éste en la elaboración conjunta de informaciones y antecedentes para el diseño de políticas de empleo y seguimiento del mercado de trabajo. Las actividades de este componente se concentrarán en: i) el rediseño y apoyo a las funciones de producción y procesamiento de

información, necesarias para elaborar análisis y propuestas de políticas en materia de empleo y seguimiento del mercado de trabajo y, ii) el rediseño de las funciones de intermediación del mercado laboral que, en la actualidad, se concentran básicamente en el funcionamiento de una bolsa de trabajo.

- 3.16 Subsecretaría de Relaciones Laborales. En este componente se le dará apoyo para perfeccionar su diseño institucional, en particular de su estructura y funciones y, evaluar y eventualmente rediseñar sus competencias y prácticas en materia de: inspección y vigilancia, intervención y regulación de las relaciones individuales y colectivas de trabajo y, de su papel en las relaciones con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Las actividades de este componente se concentrarán en dos áreas principales: i) el análisis y eventual rediseño de sus competencias y prácticas en materia de inspección y vigilancia para el cumplimiento de la legislación y de intervención en las relaciones individuales y colectivas de trabajo, así como de su papel en las relaciones con las organizaciones sindicales y de empleadores y, ii) el rediseño institucional, orientado a racionalizar su estructura y funciones.
- 3.17 Análisis y seguimiento de la legislación laboral. Mediante este componente se pretende presentar una propuesta técnicamente fundamentada y consensuada que evalúe y analice la actual Ley General del Trabajo y otras normas relacionadas, identificando materias a ser perfeccionadas o redefinidas, en orden a mejorar su coherencia interna, así como su consistencia con los requisitos de adaptación a las nuevas condiciones de funcionamiento de las relaciones laborales en el marco del modelo de desarrollo adoptado por el país.
- 3.18 Para obtener este resultado, se desarrollarán las siguientes tres actividades: i) recopilar y analizar la información ya existente que compara la legislación boliviana con la de otros países de la región con énfasis en aquellos con los cuales Bolivia mantiene especiales relaciones económicas (grupo andino y MERCOSUR); ii) subcontratar los estudios de base para la elaboración de una propuesta de modernización de la normatividad laboral; iii) organizar seminarios de trabajo técnico con participación de especialistas conocedores de la realidad boliviana, miembros de la judicatura del trabajo y otros expertos, a fin de generar un debate sobre la necesidad de perfeccionar la ley del trabajo y revisar los aspectos principales que debieran ser objeto de innovación; y, iv) elaborar una propuesta técnica consensuada para la modernización de dicha ley y otras normas relacionadas.
- 3.19 La oportunidad y la manera de difundir los resultados de los estudios será evaluada dada la alta sensibilidad social y política que tiene el tema. Esto requiere haber avanzado en la configuración de un clima de confianza entre los actores sociales y el gobierno y haber mostrado algunos logros en el campo de la disponibilidad a la

concertación social. De lo contrario, la iniciativa de perfeccionamiento de la legislación del trabajo puede verse obstruida y convertirse en un foco de confrontación.

C. Costos y financiamiento

- 3.20 Con base en consultas hechas a entidades especializadas en actividades semejantes en Bolivia, se ha preparado una estimación preliminar de costos del programa. Una síntesis de este dimensionamiento es la siguiente:

CUADRO DE COSTOS
(en US\$)

COMPONENTES	FOMIN	CONTRAPARTE	TOTAL
Subprograma 1 — diálogo social	380.325	71.000	451.325
Subcoordinador principal y equipo del subprograma	169.500		169.500
Etapas 1 - información y seminario nacional	39.125	40.000	79.125
Etapas 2 - seminarios regionales y experiencias piloto	161.700	31.000	192.700
Etapas 3 - mesa de diálogo nacional tripartita y propuesta	10.000		10.000
Subprograma 2 — modernización del Ministerio de Trabajo	434.125	203.000	637.125
Subcoordinador principal	63.000		63.000
Ss. de Empleo	72.000	94.500	166.500
Ss. de Relaciones Laborales	72.000	94.500	166.500
Análisis y seguimiento de la legislación laboral	227.125	14.000	241.125
Unidad coordinadora del programa	262.000	70.000	332.000
Coordinador ejecutivo, consejo consultivo	158.000		158.000
Arriendo de equipo de oficina y apoyo administrativo	104.000	70.000	174.000
Unidad de difusión y comunicación	165.000		165.000
Unidad de administración financiera y contable	63.000		63.000
Evaluación	100.000		100.000
Imprevistos (5%)	75.000		75.000
TOTAL	1.479.450	344.000	1.823.450

- 3.21 Recursos de contrapartida. Los recursos de contrapartida, los cuales incluyen mayormente contribuciones del MT, pero también de los empresarios y trabajadores que participarán en los seminarios regionales, están valorados monetariamente. También se contará con el apoyo de la CEPB y de la COB a través de sus filiales en algunos ítems entendiéndose que sus contribuciones serán aportando instalaciones o medios materiales ya disponibles. Adicionalmente, se ha estimado un porcentaje de imprevistos, de acuerdo a los criterios usuales del Banco.

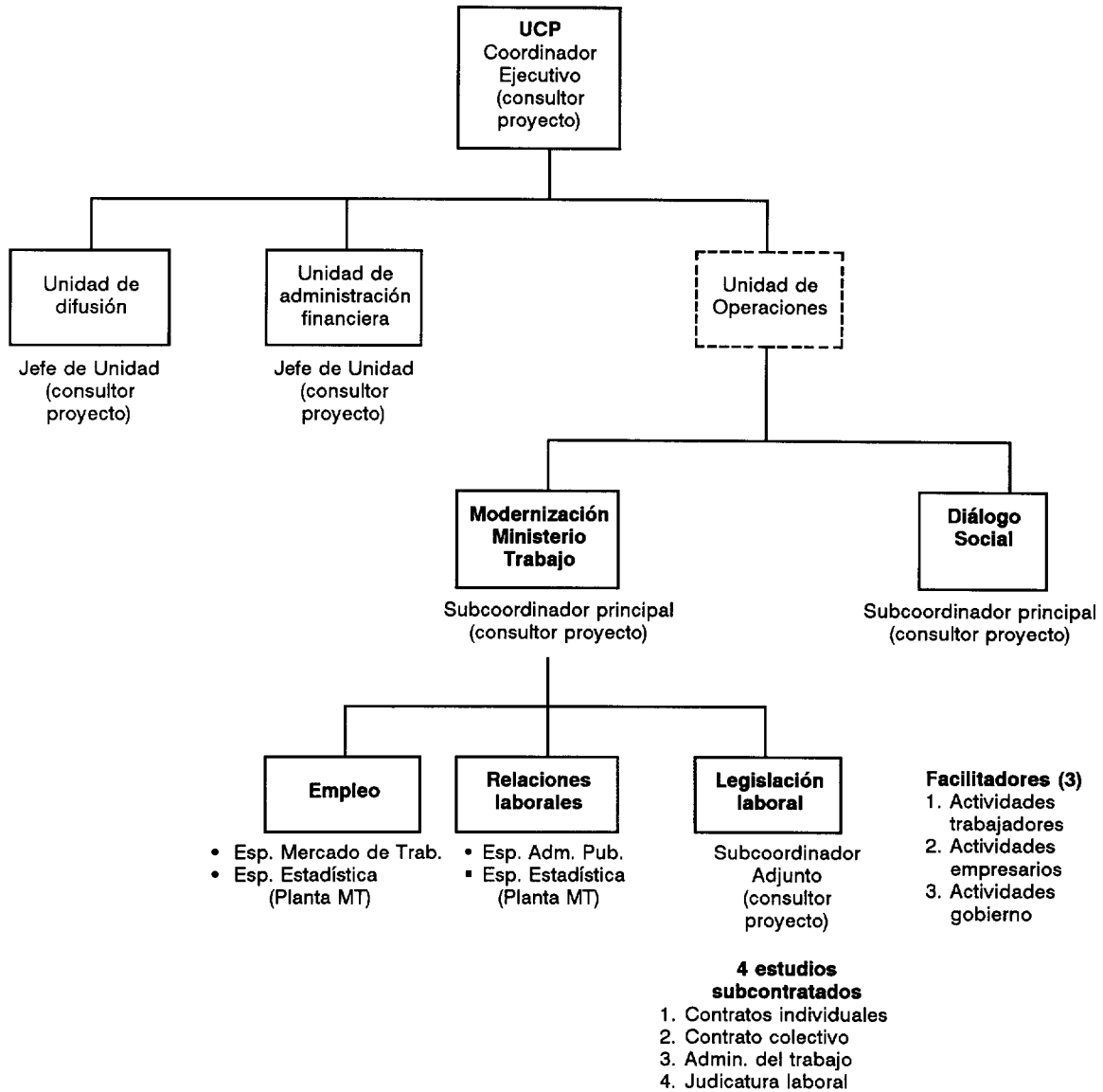
IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Organismo ejecutor y unidad coordinadora del programa

- 4.1 El beneficiario y organismo ejecutor del programa será el Ministerio de Trabajo. Para la ejecución del programa, se establecerá en el marco del Ministerio de Trabajo una unidad denominada Unidad Coordinadora del Programa (UCP). Ello por tres razones fundamentales: i) la naturaleza del programa supone un papel de liderazgo del MT en la convocatoria de los otros actores involucrados (sindicatos y empleadores), esto no sería posible asegurar si la UCP se estableciera en otro lugar diferente, en que el MT aparecería como un participante más; ii) la necesidad de mantener una conexión directa, cercana y permanente con las autoridades y unidades del MT identificadas como claves para la operación del programa, en particular en la áreas de empleo y relaciones laborales y, iii) la no objeción a esta posibilidad, de parte de la CEPB y, los antecedentes en el mismo sentido respecto de la COB, dando cuenta que ésta ya ha participado sin inconvenientes en iniciativas similares patrocinadas por el MT, en colaboración con la OIT.
- 4.2 Con los criterios anteriores se formuló un diseño de ejecución que garantiza, a la vez, condiciones razonables de independencia para un buen desempeño del programa y para el papel que corresponde al MT.

B. Estructura de la UCP

- 4.3 La UCP coordinará la ejecución del programa y conduciría al cumplimiento de sus propósitos. La UCP, cuyo organigrama se detalla a continuación, estará constituida por las siguientes tres unidades: la unidad de operaciones, la unidad de comunicaciones y difusión, y la unidad de administración financiera y contable.



4.4 Un coordinador ejecutivo estará a cargo de la UCP y será seleccionado por el ejecutor, a partir de una lista corta de candidatos identificados con la asesoría del Banco. Su responsabilidad será la de ejecutar las tareas mencionadas en la descripción de objetivos de la UCP.

4.5 La unidad de operaciones será dependiente del coordinador ejecutivo y constituida por dos subcoordinadores principales a cargo de los dos subprogramas y un subcoordinador adjunto responsable por el componente de análisis y seguimiento de la legislación laboral, de nivel internacional. Los subcoordinadores contarán con la

asistencia técnica de cuatro consultores que en total representan 22 meses/persona de consultoría internacional.

- 4.6 El subcoordinador del componente diálogo social contará con el apoyo de tres facilitadores adjuntos cuyo papel será el de organizar y realizar los seminarios regionales dirigidos a cada uno de los actores sociales. Asimismo, serán responsables del seguimiento y evaluación de cada actividad, del registro de sus conclusiones, de la difusión de las mismas a los actores sociales, y al gobierno y, en general, de asegurar una relación de consulta, información e intercambio regular con las organizaciones sindicales y empresariales.
- 4.7 La unidad de comunicación y difusión dependiente del coordinador ejecutivo, estará a cargo de un jefe de unidad, cuyo perfil sea el de un especialista en comunicación social con experiencia en la elaboración de materiales pedagógicos de formación y divulgación. Su responsabilidad será producir - en coordinación con los consultores de las otras unidades, en particular, con los de Diálogo Social, y con las dependencias del MT que se ocupen de tareas de comunicación - materiales que sean usados en las actividades de base y a nivel nacional así como aquellos destinados a la opinión pública en general. En aquellas tareas en que no pueda apoyarse en la infraestructura y en los recursos humanos y materiales disponibles en el MT y en el gobierno en el campo de comunicaciones, las actividades de la unidad deberán ser subcontratadas.
- 4.8 La unidad de administración financiera y contable, dependiente del coordinador ejecutivo, estará a cargo de un jefe de unidad cuyo perfil sea el de un especialista en administración y control de procedimientos financieros, con experiencia en gestión de proyectos internacionales. Su responsabilidad será diseñar y llevar el sistema contable y financiero del programa, de acuerdo a las normas técnicas usuales del Banco, así como rendir los informes que éste y el Gobierno de Bolivia establezcan, bajo la dirección y supervisión del coordinador ejecutivo, quien será responsable principal de los mismos.
- 4.9 Selección de los subcoordinadores de las unidades de la UCP. Los subcoordinadores principales y el adjunto considerados en la estructura de la UCP, serán seleccionados por el coordinador ejecutivo de común acuerdo con el MT y con la aprobación del Banco, con base en un concurso de antecedentes convocado por la UCP.
- 4.10 Los tres facilitadores del área de Diálogo Social, serán seleccionados por el coordinador ejecutivo de la UCP, de común acuerdo con la organización nacional de empleadores CEPB, la COB y el MT, según el sector que le corresponda atender al facilitador. La selección se hará con base en un concurso de antecedentes convocado por la UCP, al cual presentarán candidatos cada sector para su propia área. Una vez seleccionados los facilitadores serán considerados miembros de la UCP y responderán a la autoridad del coordinador ejecutivo y del subcoordinador a cargo del área de diálogo social.

1. Consejo consultivo de la unidad coordinadora

- 4.11 La UCP tendrá un consejo consultivo de carácter técnico-social, cuyas funciones serán las siguientes: i) asesorar a la UCP en las materias propias del programa, que consideren necesarias someter a su opinión el MT o el Banco, o que el coordinador ejecutivo solicite; ii) conocer los informes de avance del programa y formular recomendaciones; y iii) mantener permanente vinculada a la UCP con los sectores sindicales, de empleadores, del gobierno, académicos y técnicos a los cuales está dirigido el programa y con los que debe relacionarse para su mejor resultado.
- 4.12 Composición del consejo consultivo. Presidirá el consejo el señor Ministro de Trabajo o quien él designe. Serán miembros del consejo los siguientes personeros o quien ellos designen en su representación: el secretario general de la COB; el presidente de la CEPB; el subsecretario de inversión pública y financiamiento externo del Ministerio de Hacienda. Además, serán miembros del consejo, tres especialistas académicos del más alto nivel en materias laborales (un jurista, un economista y un sociólogo) y dos representantes de otros actores de la sociedad civil de reconocida idoneidad en temas laborales, los cuales serán designados por el MT y el Banco, de común acuerdo, con base en consultas hechas a las universidades, la OIT, centros académicos (i.e. ILDIS) y otros estamentos representativos de la sociedad (i.e. iglesia).
- 4.13 Los tres miembros especialistas académicos serán remunerados por sesión a la que asistan. Además, el consejo dispondrá de un financiamiento básico para realizar sus actividades. Los recursos serán asignados del presupuesto de la UCP.
- 4.14 El cuadro siguiente resume el apoyo de consultoría por componente, en términos del número de consultores y sus períodos de contratación. Los términos de referencia del coordinador ejecutivo así como los de los miembros del equipo que conformarán la UCP forman parte de los archivos técnicos del proyecto. Los primeros tres meses de ejecución estarán dedicados a la conformación del cuadro profesional de la UCP.

APOYO DE CONSULTORÍA POR COMPONENTE

SUBPROGRAMAS	MESES/CONSULTORES (BANCO)	MESES/CONSULTORES (CONTRAPARTIDA MT)
SUBPROGRAMA DIÁLOGO SOCIAL		
Subcoordinador principal	21	
Facilitadores seminarios (3)	63	
Consultor en concertación social (internacional)	1,5	
Subtotal	85,5	
SUBPROGRAMA MODERNIZACIÓN DEL MT		
Subcoordinador principal	21	
Componente de apoyo a la Ss. de Empleo		
Especialista en mercado de trabajo		21
Especialista en estadísticas e informática		21
Consultor en mercado de trabajo (internacional)	9	
Componente de apoyo a la Ss. de Relaciones Laborales		
Especialista en administración pública		21
Especialista en estadísticas e informática		21
Consultor en administración del trabajo (internacional)	9	
Componente de análisis y seguimiento de la legislación		
Subcoordinador adjunto	18	
Consultor en legislación del trabajo (internacional)	2,5	
Subtotal	59,5	84
UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA		
Coordinador ejecutivo	23	
Unidad de difusión y comunicación		
Jefe de unidad	21	
Unidad de administración financiera y contable		
Jefe de unidad	21	
Subtotal	65	
TOTAL PROGRAMA	210	84

C. Ejecución del programa

- 4.15 El programa tendrá un período de ejecución de 24 meses. Sin embargo, cada subprograma presenta un período diferente durante el cual se llevarán a cabo las actividades respectivas. El Anexo IV-2 incluye un cronograma del plan de ejecución en el cual se enumeran, por componente, las actividades para cada uno de los subprogramas.

1. Diálogo social

- 4.16 El subprograma de Diálogo Social se desarrollará en tres etapas. A saber:
- 4.17 La primera etapa - la realización del seminario internacional para conocer las experiencias de otros países de la región y la elaboración y difusión de un documento de conclusiones - se ejecutará en cuatro meses (meses 4 a 7 del programa). Se propone situar el tema en la agenda político social del país, introducir y valorar el concepto y metodología del diálogo social por parte de los actores sociopolíticos y a lograr, en particular, el respaldo de la COB y la CEPB, para el desarrollo de las actividades de este componente del programa.
- 4.18 La segunda etapa destinada a desarrollar en los nueve departamentos de Bolivia un programa de actividades de formación en objetivos, conceptos y métodos de diálogo social, dirigido a sindicalistas, empleadores y miembros del gobierno, a identificar posibles áreas de concertación en materias socio laborales y, a constituir experiencias piloto de diálogo social se ejecutará en un período de ocho meses (meses 7-15 del programa).
- 4.19 La tercera etapa está destinada a promover la instalación de un Mesa Nacional de Concertación Tripartita, con base en la experiencia recogida en la etapa anterior y en sus logros. Esta etapa se ejecutará durante los últimos ocho meses del programa.

2. Modernización del Ministerio de Trabajo

- 4.20 Cada uno de los componentes de éste subprograma incluye diferentes actividades para su ejecución. 2/ En el caso de los componentes de apoyo técnico e institucional, se hará un diagnóstico institucional y una evaluación de los cambios y ajustes organizacionales y funcionales que se requieran para cumplir con los objetivos del subprograma, y se elaborará un plan de acción para implementarlos.
- 4.21 Los componentes de apoyo a la subsecretarías de Empleo y de Relaciones Laborales tendrán un período continuo de ejecución de 21 meses, a partir del término de la conformación del cuadro profesional de la UCP. En cada caso, un consultor internacional contratado por tres períodos de tres meses cada uno trabajará con funcionarios nacionales de cada área, a cargo de la contraparte. Se busca así garantizar la sostenibilidad del impacto del proyecto más allá del período de ejecución del mismo.

2/ El detalle de las actividades a ser desarrolladas en cada caso se encuentra en el informe del consultor experto en materias laborales, el cual forma parte de los archivos técnicos del proyecto.

- 4.22 El componente de análisis y seguimiento a la legislación laboral iniciará sus actividades al final del tercer mes posterior al primer desembolso. Durante los dos meses siguientes, se diseñarán los términos de referencia para el equipo de trabajo técnico y se subcontratarán los cuatro estudios de base en las áreas de: relaciones colectivas; relaciones individuales de trabajo; administración pública del trabajo; y judicatura laboral. Dichos estudios deberán ser completados en un período de seis meses (meses 6 a 11).
- 4.23 A partir del mes 12, se iniciará la preparación del documento preliminar de estudio que será presentado en el seminario nacional sobre legislación laboral, de tres días con participación de expertos de otros países latinoamericanos en que se hayan llevado a cabo o se estén definiendo reformas a la institucionalidad laboral. Se podrán considerar los casos de Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana incluyendo a Brasil, dado su importancia como socio comercial de Bolivia. Con base en los resultados del seminario nacional, se elaborará un documento de conclusiones del mismo, que identifique los principales temas que puedan ser considerados pertinentes de la experiencia internacional para enriquecer el estudio de la Legislación nacional del trabajo en Bolivia. Dicho documento debería ser difundido públicamente a fin de ambientar el conocimiento y debate de los temas laborales a la luz de las experiencias internacionales.
- 4.24 Se formulará una segunda versión del estudio nacional, incorporando elementos recogidos del seminario sobre casos internacionales y se desarrollará un proceso de consultas técnicas sobre cada uno de los cuatro componentes del estudio a través de una metodología de "paneles de pares", constituidos por especialistas nacionales en cada área que intercambien opiniones y puntos de vista con el equipo de trabajo autor del estudio. El objetivo es someter a una prueba técnica los contenidos de dicho informe. El procedimiento será de 12 sesiones paralelas por cada panel, en total 48 sesiones en los tres meses considerados.
- 4.25 Producción de un documento final, que constituya una propuesta de iniciativas técnicas de perfeccionamiento de la Ley General del Trabajo. Este documento deberá servir de base para su análisis en el marco del proceso de diálogo social y/o para generar una eventual iniciativa legislativa en la materia, previa evaluación de su oportunidad social y política por el gobierno.

V. VIABILIDAD, SOSTENIBILIDAD Y RIESGOS

- 5.1 El programa puede enfrentar dos tipos de riesgos:
- (i) Políticos: dada la naturaleza del tema y el carácter hasta el momento antagónico de las relaciones laborales, el proyecto podría, eventualmente, convertirse en un espacio de

conflictos no deseados, máxime si se tiene en cuenta que el proyecto arrancarí­a en un año de elecciones presidenciales y parlamentarias.

- (ii) Institucionales: la fragilidad técnica y de recursos, tanto humanos como materiales, de la contraparte nacional (Ministerio de Trabajo) podría, eventualmente, dificultar la ejecución del proyecto.

5.2 Estos riesgos potenciales son comunes a este tipo de proyectos en América Latina. En consecuencia no se trata de factores particulares al caso boliviano y no ponen en duda la importancia estratégica del programa, como vehículo para iniciar un proceso y sentar las bases para dar continuidad al tema con el próximo gobierno.

5.3 Para reducir estos riesgos, se propone:

- (i) Asegurar el alto nivel técnico y profesional de la UCP, como la mejor garantía de continuidad e independencia de circunstancias políticas. Por esta razón se insistió y se acordó con las autoridades bolivianas la conveniencia de tener un coordinador ejecutivo de nivel internacional, nombrado a partir de una lista de candidatos sugerida por el Banco, quien daría continuidad al proyecto, aún ante un cambio de gobierno.
- (ii) El cronograma de ejecución de la operación prevé que las actividades propiamente relacionadas con la discusión y revisión del estudio sobre la legislación laboral se llevarían a cabo durante el segundo año de ejecución del programa, habiéndose completado la transición gubernamental, y sobre la base del consenso alcanzado a través del diálogo entre los actores sobre la necesidad de llevarlas a cabo.
- (iii) Asegurar la transparencia de todas las actividades del proyecto, a fin de evitar alimentar desconfianzas entre los actores sociales participantes. Para este fin, el papel del consejo consultivo tripartito será fundamental. Además, se propone desarrollar una estrategia de difusión y divulgación de todo el proceso, abierta a la opinión pública en general, con un plan de acción y un coordinador quien reportará directamente al coordinador ejecutivo de la UCP.
- (iv) Fortalecer al Ministerio de Trabajo, específicamente en aquellas áreas técnicas esenciales para el logro de los objetivos del proyecto y fortalecer su capacidad de seguimiento y análisis del mercado laboral y dotándolo de los instrumentos que le permitan asumir los roles de un ministerio de trabajo moderno, en materia de regulación, intermediación y cumplimiento de las leyes laborales.
- (v) A fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones de fortalecimiento del MT, se reforzará la planta de personal

de dicho ministerio, incorporando las posiciones requeridas como contraparte nacional del proyecto, mediante la contratación de profesionales de planta, bajo el esquema de servicio civil.

- (vi) Coordinar esfuerzos con otros organismos con experiencia previa en el campo de las relaciones laborales en Bolivia, en particular la OIT. 3/

- 5.4 Sostenibilidad del programa. De acuerdo a la experiencia en proyectos semejantes en otros países de la región, se espera que queden instaladas en el país las capacidades técnicas, institucionales y político sociales suficientes para que los objetivos perseguidos se consoliden y se desarrollen de manera autónoma. De este modo, el concepto que guía el programa es el de generar las condiciones necesarias para que ello ocurra. En este sentido no se trata de un proyecto que produce un resultado terminal, sino más bien que promueve el inicio de un proceso.
- 5.5 Desde este punto de vista, puede resultar adecuado que se programe una evaluación de seguimiento al término de 12 meses de finalizado el programa (ver párrafo 9.2).
- 5.6 A fin de garantizar la sostenibilidad de las actividades puestas en marcha por el componente de apoyo institucional al Ministerio del Trabajo, dicho ministerio deberá comprometerse a fortalecer su planta de personal, mediante la contratación de funcionarios a través del servicio civil, para aquellas posiciones de contraparte nacional en las subsecretarías de Empleo y Relaciones Laborales. La incorporación de estos funcionarios de planta, será parte del compromiso de contrapartida del ejecutor.

VI. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL PROGRAMA

- 6.1 Teniendo presente los objetivos y resultados esperados del programa, el financiamiento destinado a apoyar la capacitación de trabajadores y empresarios así como el fortalecimiento institucional del MT es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, en particular el Artículo I (d) (i) y (ii) de identificar e implementar políticas de reforma a fin de aumentar la inversión y sufragar ciertos costos relacionados con la implementación de

3/ Durante la misión de orientación/análisis, se estableció contacto con el representante de la OIT para Bolivia. De ese contacto surgió la posibilidad y el interés mutuo de que la OIT pudiera unir esfuerzos, como cofinanciador del programa. Para este fin, se propuso que los recursos de apoyo al tema de diálogo social, contemplados en el marco del acuerdo de cooperación técnica entre la OIT y el Gobierno de Bolivia, pudieran ser contabilizados como complemento de la contrapartida local.

estrategias de desarrollo que promuevan la expansión del sector privado aumentando así las oportunidades de empleo, contribuyendo a paliar la pobreza, y a mejorar la distribución de ingresos.

- 6.2 La presente propuesta es plenamente compatible con los criterios de financiamiento de la Facilidad de Recursos Humanos, en particular según lo estipulado en el Artículo III, sección 3 (b) y (c) para la capacitación de trabajadores para asegurar la satisfacción de las necesidades de un sector privado más amplio, y que los cuadros directivos estén familiarizados con las prácticas internacionales de planificación y la capacitación de individuos que puedan desempeñar las funciones de reglamentación esenciales para el funcionamiento de un sistema de mercado, incluyendo capacitación en otras disciplinas tales como protección a los trabajadores, entre otras.

VII. COMPATIBILIDAD CON LA ESTRATEGIA DEL BANCO PARA EL PAÍS

- 7.1 La operación propuesta es consistente con la estrategia del Banco en Bolivia, la cual busca promover el desarrollo sostenido, apoyando y consolidando el proceso de reformas estructurales, creando condiciones favorables a la inversión privada y al crecimiento de la productividad. La modernización de las relaciones laborales es un área crítica que se halla rezagada respecto al proceso de modernización y reforma de la economía.
- 7.2 El programa propuesto complementa otras operaciones del Banco que apoyan la modernización del estado, en particular el Programa de Apoyo a la Gobernabilidad, uno de cuyos componentes busca modernizar el funcionamiento del poder legislativo.

VIII. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS DEL FOMIN

- 8.1 Modalidad de financiamiento. Se prevé el financiamiento parcial del proyecto por medio de una donación sobre la base de estas consideraciones: i) el Comité de Donantes declaró a Bolivia elegible para todas las modalidades de financiación del FOMIN el 6 de octubre de 1993; ii) en el Memorando de Elegibilidad del país, se detalla el cumplimiento de Bolivia con los criterios de elegibilidad para la obtención de donación a escala nacional; y iii) el proyecto propuesto tendrá una importante repercusión catalizadora a las relaciones laborales como lo requiere el Artículo 3, Sección 5(a) del Convenio Constitutivo del FOMIN, en cuanto a su objetivo de apoyar la expansión significativa del sector privado. La validez de estos criterios fue confirmada por el Comité de Donantes en reunión celebrada el 30 de marzo de 1994 (MIF-GN-23).

IX. EVALUACIÓN

- 9.1 Informes de avance. La UCP presentará al Banco un plan de actividades revisado a los 60 días del inicio del programa (primer desembolso). Se deberán presentar informes de avance semestralmente, 30 días posteriores al vencimiento de cada semestre.
- 9.2 Evaluación. Se prevé que, antes de los 90 días posteriores al primer desembolso, la UCP contratará consultores o firma consultora para diseñar en el plazo de un mes, la metodología e indicadores cuantitativos y cualitativos de evaluación del programa. La UCP también contratará consultores o firma consultora para realizar una evaluación intermedia y final a los 12 y 24 meses respectivamente, contados a partir del primer desembolso.
- 9.3 En la evaluación intermedia se analizará la pertinencia de la metodología implementada, así como el grado de cumplimiento del plan de actividades y de efectividad del programa. Además, se analizará el grado de profundidad del diálogo entre los actores sociales; los cambios cualitativos generados por el programa; los resultados preliminares del seminario nacional y de los seminarios regionales; la difusión del tema relaciones laborales a nivel de opinión pública y del sistema político; y el grado de participación de la organizaciones de empresarios y trabajadores, tanto a nivel nacional como regional.
- 9.4 La evaluación final complementará la evaluación intermedia de acuerdo con criterios similares, determinando el impacto del programa en las relaciones laborales en Bolivia, la efectividad de las acciones del MT e incorporando recomendaciones a seguir en el mediano plazo.
- 9.5 Adicionalmente, se recomienda realizar una evaluación de impacto, 12 meses después de terminado el proyecto. Dicha evaluación sería contratada por la representación del Banco, con recursos del programa y apoyo del FOMIN. Los objetivos de esa evaluación serían: i) evaluar el grado en que se han logrado los objetivos del proyecto, identificando tanto los aspectos positivos, como las insuficiencias encontradas; ii) evaluar el grado en el que el diseño y la metodología aplicados durante la operación contribuyeron a generar esos logros; y iii) identificar la oportunidad y conveniencia de operaciones complementarias de apoyo, en áreas específicas, al proceso que se ha puesto en marcha.

MARCO LÓGICO

Programa de Modernización de las Relaciones Laborales (TC-96-05-17-4)

OBJETIVOS	1. Fortalecer la capacidad técnica del Ministerio del Trabajo para permitirle cumplir funciones normativas y regulatorias que respondan a las necesidades de una economía abierta y competitiva	
	2. Desarrollar una propuesta técnica de modernización de la legislación laboral	3. Crear un clima propicio para poner en la agenda nacional la discusión tripartita de los grandes temas laborales, incluyendo la necesidad de modernizar la legislación laboral
SUBPROGRAMAS	1. Modernización del MT	2. Diálogo Social
COMPONENTES	1. Apoyo Subsecretaría de Empleo 2. Apoyo Subsecretaría de Relaciones Laborales 3. Análisis y Seguimiento de la Legislación Laboral	
ACTIVIDADES	1. Actividades de fortalecimiento institucional: i) diagnóstico y plan de acción; ii) implementación 2. Elaboración de una propuesta de reforma a la legislación laboral: i) subcontratación de estudios técnicos; ii) elaboración de un borrador de propuesta; iii) validación (paneles de pares) y discusión de la propuesta (seminario)	1. Seminario para dar a conocer experiencias internacionales de Diálogo Social 2. Seminarios y experiencias piloto de concertación a nivel regional 3. Convocatoria a una mesa nacional de concertación y a un seminario nacional para discutir la propuesta de modernización de la legislación laboral

CRONOGRAMA DEL PLAN DE EJECUCION

CONCEPTOS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Institucionalidad del proyecto																								
Constitución de la UCP																								
Constitución del consejo																								
Subprograma Diálogo Social																								
Etapas 1 — seminario nacional																								
Etapas 2 — seminarios departamentales de formación																								
Etapas 3 — mesa nacional de diálogo y difusión																								
Subprograma Modernización del MT																								
Componente de Apoyo a la Ss. de Empleo																								
Diagnostico/plan de acción																								
Implementación																								
Componente de Apoyo a la Ss. de Relaciones Laborales																								
Diagnostico plan de acción																								
Implementación																								
Componente de Análisis y Seguimiento a la Legislación																								
Diseño y plan de acción																								
Estudio y seminario																								
Informe final y mesa de diálogo																								
Evaluación																								
Diseño y metodología																								
Evaluación intermedia y final																								

PROYECTO DE RESOLUCION

BOLIVIA. COOPERACION TECNICA PARA UN PROGRAMA DE
MODERNIZACION DE LAS RELACIONES LABORALES

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República de Bolivia y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento MIF AT-_____, sobre cooperación técnica para la modernización de las relaciones laborales en el país.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$1.479.450 con cargo a la Facilidad de Recursos Humanos del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.