

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

FORTALECIMIENTO A LA POLÍTICA DE EMPLEO EN COLOMBIA

CO-T1509

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Carolina Gonzalez-Velosa (SCL/LMK), jefa de equipo; Graciana Rucci (SCL/LMK); Manuel Urquidi (SCL/LMK); Dulce Benigna Baptista (SCL/LMK); Laura Casas (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Andrea García Valero (SCL/LMK); Javier Jiménez (LEG/SGO) y Natalia Ariza (COF/CCO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

FORTALECIMIENTO A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

CO-T1509

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social (SOC)**, de conformidad con la comunicación de fecha 05 de abril de 2019 suscrita por Mariana Mendoza (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$250,000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:

Sonia M. Rivera
Jefe
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

Aprobado por:

Carmen Pages-Serra
Jefe de División
División de Mercados Laborales
SCL/LMK

Fecha

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Colombia/CAN, Grupo Andino
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento a las políticas de empleo
▪ Número de CT:	CO-T1509
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carolina Gonzalez-Velosa (SCL/LMK), jefa de equipo; Graciana Rucci (SCL/LMK); Manuel Urquidi (SCL/LMK); Dulce Benigna Baptista (SCL/LMK); Laura Casas (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Andrea García Valero (SCL/LMK); Javier Jimenez (LEG/SGO) y Natalia Ariza (COF/CCO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	5 de abril de 2019
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	República de Colombia
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social (SCL), División de Mercados Laborales (SCL/LMK), Carolina González Velosa, cagonzalez@iadb.org.
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250,000
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Ejecución y Desembolso :	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Mayo de 2019
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector Social, División de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	(i) inclusión social e igualdad; (ii) productividad e innovación; (iii) capacidad institucional y estado de derecho.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Colombia enfrenta enormes retos en materia laboral. Para buena parte de los trabajadores el empleo se caracteriza por desprotección e inestabilidad: el 60% de la población tiene trabajos informales y un tercio de los asalariados llevan menos de un

año en su actual cargo¹. Además, Colombia tiene un muy alto desempleo estructural, estimado en cerca de 10% para la población urbana, que lo ubica permanentemente como uno de los países con mayores tasas de desempleo en América Latina. Así, si bien hay clara evidencia de que el mercado laboral colombiano se dinamiza en momentos de crecimiento económico, existen restricciones que mantienen la tasa de desempleo alta incluso en épocas de expansión².

- 2.2 Uno de los determinantes más importantes de este problema es el pobre desempeño de la **productividad laboral**, que limita las posibilidades de generación de empleo de calidad en el país. En los últimos 15 años la productividad laboral en Colombia estuvo prácticamente estancada, creciendo anualmente a una tasa promedio inferior a 2%,³ y su nivel pone al país en fuerte desventaja con respecto al resto del mundo. Medida en relación con Estados Unidos, la productividad de un trabajador colombiano es de 25%, lo que implica que se requieren cuatro trabajadores colombianos para generar el valor que agrega un trabajador estadounidense. También hay desventajas frente al resto de América Latina, dado que se necesitan dos trabajadores colombianos para producir el valor que agrega un trabajador chileno o uno uruguayo⁴.
- 2.3 La baja productividad laboral es resultado, en primer lugar, de deficiencias en las habilidades de la fuerza de trabajo. En efecto, hay importantes alertas sobre la calidad y pertinencia en la formación de los trabajadores en el país. Según la Encuesta de Escasez de Talento de Manpower, el 42% de las empresas en Colombia tuvo en 2018 dificultades para encontrar trabajadores con habilidades ajustadas a su necesidad. El Consejo Privado de Competitividad además ha señalado que la escasez de capital humano es un cuello de botella que limita la transformación del aparato productivo en el país.
- 2.4 La baja productividad laboral también resulta de debilidades en las políticas de empleo, que incluyen instrumentos de intermediación y de protección durante el desempleo. La intermediación es esencial para el emparejamiento entre trabajadores y vacantes. En Colombia en 2017, 68,3% de los trabajadores recurrió a métodos informales de búsqueda (v.g., amigos, conocidos) para conseguir empleo⁵. La restricción del ámbito de acción únicamente a las redes de conocidos, sin duda limita la posibilidad de ubicar a los trabajadores en las vacantes donde serían más productivos. Pero, además, la gran mayoría de trabajadores no cuentan con esquemas de aseguramiento que les permitan suavizar su consumo en aquellos momentos en que están cesantes. Ello, además de afectar el bienestar de las personas sin empleo, puede reducir la calidad de los emparejamientos entre trabajadores y vacantes. En ausencia de ingresos, los buscadores reducen sus

¹ Fuente: BID-SIMS 2016.

² Ver, por ejemplo, Arango et al., 2016.

³ Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Balance de Gestión 2010-2018.

⁴ Cálculos propios con base en datos de The Conference Board.

⁵ Cálculos propios con base en GEIH, 2017.

tiempos de búsqueda, lo que limita las oportunidades de que se reinseren en aquellos trabajos donde pueden ser más productivos. En Colombia sólo tienen acceso a este tipo de beneficios los desempleados del sector formal que son elegibles para el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC). Este es un instrumento que ofrece prestaciones económicas, capacitación e intermediación a los cesantes que han cotizado a la seguridad social⁶. Actualmente tiene una cobertura muy limitada: en 2017 sólo 166,853 cesantes recibieron prestaciones económicas, lo que representa un 7.4% del total de desempleados reportados ese año en el país⁷.

- 2.5 Así, para mejorar la productividad laboral, es necesario fortalecer tanto las políticas de formación para el trabajo como las de empleo. Ambos tipos de política se enmarcan en una institucionalidad relativamente joven, creada en la última década y que se encuentra en gran medida en construcción. Este es el caso del Ministerio de Trabajo (MT), que nació en el 2011 absorbiendo las funciones del Viceministerio de Relaciones Laborales del antiguo Ministerio de Protección Social y adoptando nuevas responsabilidades como articulador de las políticas de fomento al empleo y seguridad social. También es el caso de la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE), que nació en el 2013 en el marco de la Ley 1636, que creó al Servicio Público de Empleo (SPE) y el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), con el objeto de construir un marco legal para las políticas activas y pasivas de empleo del país. El bajo nivel de madurez de estas políticas impone retos, pero también representa una oportunidad.
- 2.6 Diversos análisis recientes indican que una agenda que apunte a fortalecer las políticas de formación para el trabajo debe incorporar, al menos⁸: (i) aumentos en la capacidad y la calidad de los análisis de información sobre las necesidades de talento humano del sector productivo, especialmente para identificar brechas entre estas y la oferta de formación; (ii) desarrollo de instrumentos y fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad para la formación para el trabajo; y (iii) fortalecimiento de la certificación basada en competencias y medidas para facilitar la portabilidad de los aprendizajes.

⁶ Son elegibles los trabajadores formales que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar durante al menos un año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos tres años. Los trabajadores independientes o cuenta propia también pueden acceder a este instrumento; sin embargo, deben haber realizado aportes por lo menos dos años, continuos o discontinuos, en el transcurso de los últimos tres años.

⁷ Ministerio de Trabajo, Dirección de generación y protección del empleo y subsidio familiar.

⁸ Ver, por ejemplo, Casas, L., González-Velosa, C. y M. Meléndez (2018) Políticas para más y mejores empleos: el rol del Ministerio de Trabajo en Colombia; González-Velosa y Rosas (2016) Rosas Shady (2016). Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia; Consejo Privado de Competitividad (2018) Informe Nacional de Competitividad; y Documento técnico en el marco del convenio 606 de 2019 entre Fundación Corona y Ministerio de Trabajo de Colombia.

- 2.7 En el caso de las políticas de empleo, los diagnósticos recientes indican que se debe apuntar a⁹: (i) perfeccionar el diseño de las políticas de empleo, para mejorar su cobertura y efectividad, (ii) fortalecer las capacidades de atención y seguimiento a buscadores y empleadores de la red de prestadores del SPE; y (iii) modernizar las tecnologías del SPE para: mejorar la calidad de la información, unificar la gestión de diferentes prestadores, mejorar el proceso de emparejamiento entre buscadores y oferentes y aumentar la capacidad de evaluar la efectividad de las políticas.
- 2.8 Esta cooperación técnica busca apoyar al Ministerio de Trabajo a fortalecer las políticas de formación y de empleo. Específicamente, busca brindar apoyo para una profundización en los diagnósticos y el diseño de un plan de acción de corto y mediano plazo que pueda ser impulsado por el Ministerio de Trabajo en el presente gobierno.
- 2.9 Esta CT contribuye al logro de los siguientes objetivos de política de la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-2008): (i) fortalecer la capacidad del Estado; (ii) desarrollar capital humano de calidad; y (iii) ofrecer ecosistemas adecuados de conocimientos e innovación. Contribuye a los objetivos de reducción de la informalidad laboral y aumento en la productividad planteados en la Estrategia País del Banco en Colombia ([Estrategia 2015-2018, GN-2832](#)). También contribuye al objetivo de promover la productividad de trabajadores activos planteado en el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7).
- 2.10 Asimismo, este proyecto está alineado con el Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) (GN-2819-1) bajo sus objetivos de: (i) fortalecer los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales, la focalización en grupos específicos y la ejecución de los proyectos del sector social; y (ii) respaldar al BID y a sus clientes en la tarea de fomentar la inclusión social, la igualdad de género y la diversidad por medio de proyectos y programas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo (US\$93.000).** Este componente financiará los siguientes productos: (i) relevamiento de herramientas de información efectivas para identificar las necesidades de formación del sector productivo; (ii) propuesta de arquitectura empresarial de alto nivel del sistema de información del mercado de trabajo; y (iii) análisis de mecanismos para el aseguramiento de la calidad de formación para el trabajo y la certificación de competencias y propuesta de plan de mejoramiento. Este plan de mejoramiento incorporará tanto mejoras en capacidad institucional como de modernización tecnológica.

⁹ Ver, por ejemplo, Casas, L., González-Velosa, C. y M. Meléndez (2018) Políticas para más y mejores empleos: el rol del Ministerio de Trabajo en Colombia; Documento técnico en el marco del Convenio 606 de 2019 entre Fundación Corona y Ministerio de Trabajo de Colombia.

3.2 Componente 2. Fortalecimiento de las políticas de empleo (US\$150.000). En este componente se tiene previsto el desarrollo de los siguientes productos: (i) taller de trabajo con actores clave para desarrollar propuesta de fortalecimiento del Mecanismo de Protección al Cesante; (ii) desarrollo de un modelo de gestión del SPE para atención a empleadores (v.g. apoyo en gestión de vacantes), que mejoren la inclusión laboral; (iii) transferencia de conocimiento sobre mejores prácticas de atención a empleadores para los funcionarios del MT y de la Empleo UASPE; (iv) profundización en el diagnóstico sobre los sistemas de información del SPE (v.g. integración de información de proveedores); y (v) propuesta de arquitectura empresarial del sistema de información del SPE y de un sistema de gestión del MT para dar seguimiento a la política de empleo y un plan de acción para su implementación. Este plan de acción incorporará mejoras en capacidad institucional y de gestión.

3.3 Componente 3. Comunicación y diseminación (US\$7.000). Busca apoyar la difusión y socialización de las propuestas de política establecidas en los Componentes 1 y 2. Esto incluiría la diseminación de los estudios desarrollados.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento (SOC)	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1. Fortalecimiento del sistema de formación para el trabajo	Se prepararán insumos para el desarrollo de herramientas de información del mercado de trabajo, modelo de aseguramiento de calidad de formación para el trabajo y certificación de competencias	93.000	0	93.000
Componente 2. Fortalecimiento de las políticas de empleo	Se desarrollarán insumos para el mejoramiento de los servicios de atención a empleadores y de modernización tecnológica del sistema de información del SPE y el MT.	150.000	0	150.000
Componente 3. Comunicación y diseminación e imprevistos	Se invertirá en productos de diseminación, como notas técnicas y notas de prensa.	7.000	0	7.000
Total		250.000	0	250.000

3.4 La supervisión de esta CT será realizada por Carolina Gonzalez Velosa, especialista de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK), con la apropiada planificación de recursos presupuestarios transaccionales para el adecuado monitoreo y cumplimiento de las actividades y productos comprometidos en la CT.

3.5 El equipo de proyecto de la CT verificará mensualmente el desarrollo de las actividades y productos, y realizará informes regulares de acuerdo con los avances.

- 3.6 Los productos que aparecen en la matriz de resultados serán compartidos con otras divisiones del Banco y contrapartes de los países a efectos de que sirvan de insumos para contribuir al diseño y funcionamiento de políticas de formación de capital humano para el desarrollo productivo y coordinación interinstitucional.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A pedido escrito del Gobierno de Colombia, el BID será el ejecutor de esta CT. La División de Mercados Laborales (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad general por la dirección, supervisión, coordinación y ejecución. Esta ejecución se realizará en estrecha coordinación y colaboración con el gobierno, en particular con el Viceministerio de Empleo y Pensiones del MT y la UASPE. El equipo del MT fungirá como contraparte y facilitará la coordinación con las otras instituciones públicas y organizaciones del sector privado.
- 4.2 El gobierno ha solicitado la ejecución por parte del Banco, a través de la División de Mercados Laborales, dada: (i) la experiencia técnica especializada en el apoyo a desarrollo de Sistemas de Formación de Capital Humano (SFCH) y modernización tecnológica de Servicios Públicos de Empleo en la región; y (ii) la ventaja de contar con una institución neutral que garantice la participación de las distintas instituciones públicas que están involucradas en el desarrollo de estos sistemas además del sector productivo.
- 4.3 La División de Mercados Laborales tiene una amplia experiencia tanto en el tema de SFCH como en el fortalecimiento de políticas de empleo derivada de la ejecución de operaciones de préstamo y cooperaciones técnicas en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Además, ha desarrollado una rica agenda de conocimiento aplicado en estos temas. Tiene además experiencia específica sobre el contexto colombiano, pues estuvo liderando la serie programática y varias cooperaciones técnicas no reembolsables para el desarrollo de SFCH en Colombia. Finalmente, tiene una amplia capacidad de interlocución con representantes del sector privado y la academia. Todos estos aspectos contribuirán sustancialmente al logro de los objetivos de esta cooperación técnica.
- 4.4 **Adquisiciones.** 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.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Un posible riesgo está asociado a un eventual cambio en la administración, dada la alta rotación de funcionarios en el MT y la AUSPE. Esto se ha mitigado haciendo un

trabajo muy cuidadoso de alineación en la propuesta de la CT con las prioridades que estas entidades han tenido en el largo plazo y su objetivo misional.

- 5.2 Con respecto a la sostenibilidad de este proyecto, los productos de esta CT complementarán las iniciativas (e.g. desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y el fortalecimiento del Sistema de información del SPE) que las entidades beneficiarias (MT y UASPE) se encuentran desarrollando. Adicionalmente, tanto los procesos de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo como el desarrollo de servicios especializados que promuevan la inclusión laboral desde el SPE están radicados en el articulado del Plan de Desarrollo 2018-2022 y obligan al MT a liderar el desarrollo/cumplimiento de estas acciones durante este cuatrienio.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Clasificación C – Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. No se necesitará realizar estudios ambientales adicionales. Ver informe de salvaguardias ambientales y sociales en [SSF](#) y [SPF](#).

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del cliente 1, Solicitud del cliente 2 y Solicitud del cliente 3](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia para actividades a ser adquiridas](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)