

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BOLIVIA

HABILIDADES PARA EL FUTURO: POLÍTICAS PARA LA PRODUCTIVIDAD EN UN CONTEXTO DE INFORMALIDAD Y CAMBIO TECNOLÓGICO

(BO-T1310)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Manuel Urquidi, jefe de equipo (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Christian Lusted (CAN/CBO); Margie-Lys Jaime (LEG/SGO); Liza Lutz (LEG/SGO); y Tania Gaona (SCL/LMK).

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

**HABILIDADES PARA EL FUTURO: POLÍTICAS PARA LA PRODUCTIVIDAD EN UN CONTEXTO DE INFORMALIDAD Y
CAMBIO TECNOLÓGICO**

BO-T1310

**SOC: US\$150,000
CTY: US\$200,000**

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)** y por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Países Financiado con Capital Ordinario (CTY)**, de conformidad con la comunicación de fecha 08 de marzo de 2018 suscrita por Mariana Mendoza y Nadine Schiavi (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en los mencionados fondos, hasta la suma de **US\$350.000** 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.

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

Fecha

APROBADO:

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

Fecha

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País / Región:	Bolivia / CAN
▪ Nombre de la CT:	Habilidades para el futuro: políticas para la productividad en un contexto de informalidad y cambio tecnológico
▪ Número de CT:	BO-T1310
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Manuel Urquidi, jefe de equipo (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Christian Lunsted (CAN/CBO); Margie-Lys Jaime (LEG/SGO); Liza Lutz (LEG/SGO); y Tania Gaona (SCL/LMK)
▪ Indicar si es Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente o Investigación y Difusión:	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	8 de marzo de 2018
▪ 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:	Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, División de Mercados Laborales (SCL/LMK), Manuel Urquidi (manuelu@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) y Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$350.000 (US\$200.000 CTY y US\$150.000 SOC)
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de ejecución y de desembolso:	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	30 de abril de 2018
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	División de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí, GN-2843
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí, GN-2915
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La Cooperación Técnica (CT) tiene como objetivo contribuir con el análisis de los impactos que tendrá el cambio tecnológico a nivel de mercado laboral en la región y en particular en Bolivia, así como las oportunidades y desafíos para el empleo hacia el futuro. Se busca analizar las necesidades de habilidades y apoyar el diseño de pilotos y/o políticas para promoción de empleo para jóvenes y mujeres en sectores estratégicos de crecimiento¹. Para ello apoyará con el análisis de las nuevas tecnologías y tendencias que permean el mercado laboral y las necesidades de

¹ A pesar de que Bolivia presenta una baja tasa de desempleo general (3,27% para personas entre 15 y 64 años con datos de 2015), el desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes (15 a 29 años) y a las mujeres, con tasas de desempleo de 6,15% y 4,06%, respectivamente. Asimismo, las tasas de informalidad (81% en general) afectan con mayor magnitud a los jóvenes y a las mujeres, con tasas de 87% y 83% respectivamente.

habilidades que conllevan, así como la brecha que existe en el país para lograr impulsar la productividad de empleo en sectores específicos.

- 2.2 En el período 2006-2016, la economía de Bolivia mostró un favorable desempeño económico, el cual estuvo acompañado por un crecimiento del 5% en promedio, este desempeño permitió que la pobreza y pobreza extrema se redujeran notablemente (de 59,92% y 37,68%, respectivamente en 2006 a 38,56% y 16,84% en 2015). Sin embargo, el período de bonanza económica no permitió mejorar el nivel de productividad laboral en el país, el cual ha crecido poco en los últimos años y que es equivalente a menos del 50% del nivel de productividad promedio en la región (Conference Board, 2017). Además, el nivel de informalidad es uno de los más altos de la región, alcanzando el 81% de la Población Ocupada (Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social - SIMS, 2017 con datos de 2015). En este contexto, las políticas laborales se enfrentan al reto de mejorar el desempeño de los trabajadores en el mercado laboral y apoyar la generación de empleos productivos y socialmente protegidos.
- 2.3 Se han identificado dos hechos relevantes que están asociados al bajo nivel de productividad y la baja calidad de empleo en Bolivia: (i) las falencias de habilidades de los trabajadores, que se traduce en habilidades limitadas y/o incompatibles con las vacantes existentes en el mercado. Al respecto, existe evidencia de una demanda no satisfecha de habilidades en el mercado laboral boliviano; el 31% de las empresas señalaron que la falta de habilidades de los candidatos se constituye como una de las principales dificultades para encontrar personal calificado (Encuesta de Demanda Laboral, 2016); y (ii) 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 la ausencia de credenciales y experiencia previa que permita señalar el nivel de productividad de los jóvenes² y por una menor participación laboral como consecuencia periodos de ausencia relacionados con el cuidado de sus hijos³. Aproximadamente 80% de los buscadores de empleo en Bolivia realiza búsqueda de trabajo por medios informales (SIMS, 2017 con datos de 2015), lo que contribuye a perpetuar las desigualdades iniciales⁴ (Mazza, 2017).
- 2.4 La literatura especializada ha identificado que el acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es uno de los determinantes principales de la productividad (Hanusheck y Woessmann, 2008; Heckman, Stixrud & Urzua, 2006). Un mayor nivel de habilidades de la fuerza laboral promueve la productividad en forma directa, y de forma indirecta impulsando la innovación, la adopción de tecnologías nuevas y la capacidad gerencial de las empresas (Bauernschuter, Falck y Heblich, 2009; Dostie, 2014; Backes-Gellner, Kluike, Pull y Teuber, 2016). Asimismo, existe evidencia de que la calidad del emparejamiento entre el trabajador y los requerimientos de la vacante afectan la productividad laboral del trabajador, de la empresa y consecuentemente, el nivel de productividad de la economía en su conjunto (McGowan y Andrews, 2017).

² Datos de la Encuesta de Demanda Laboral en Bolivia señalan que la segunda mayor dificultad para la contratación de personal calificado se debe a la carencia de experiencia del candidato.

³ En 2015 (SIMS, 2017), el 18% de los hombres y 44% de las mujeres no participaban activamente en el mercado laboral, la diferencia se explica por una mayor dedicación de las mujeres a quehaceres domésticos y al cuidado sus hijos.

⁴ 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.

- 2.5 En este contexto, el Banco ha apoyado al Gobierno de Bolivia desde 2012, en una primera instancia mediante el Programa de Apoyo al Empleo (PAE; BO-L1051, 2365/BL-BO), que buscaba brindar capacitación en planta y acceso a una experiencia laboral formal a buscadores de empleo. El PAE atendió a casi 20 mil buscadores de empleo y permitió que aproximadamente 62% de estos fueran contratados por la empresa donde fueron capacitados. El 79% de los beneficiarios era menor de 35 años, 55% mujeres, 21% eran padres de familia y aproximadamente el 11% eran jefes de familia de hogares monoparentales. Datos preliminares de una evaluación de resultados muestran que los beneficiarios de capacitación en planta tienen mayores probabilidades de encontrar un empleo.
- 2.6 Actualmente, el Banco trabaja en Bolivia mediante el Programa de Apoyo al Empleo II (PAE II) (BO-L1121, 3822/BL-BO). Esta operación busca consolidar los resultados del PAE, con especial énfasis en los trabajadores más vulnerables, donde destacan el apoyo a jóvenes para el acceso a empleos formales. Adicionalmente, para monitorear la efectividad de la intervención, el PAE II prevé la instalación de una estrategia de evaluación de largo plazo en el Servicio Público de Empleo de Bolivia. Para esto, el programa realizará una evaluación para medir el impacto causal de la intervención en el nivel de empleo, formalidad e ingresos de los beneficiarios del programa en comparación a un grupo de control. Para lo cual se requiere comenzar con la recolección de información de línea base en función a la estrategia de evaluación definida.
- 2.7 Por otra parte, es necesario continuar con el trabajo que se viene realizando a través del PAE y PAE II para mejorar el entendimiento del funcionamiento del mercado laboral boliviano, particularmente para: (i) mejorar los canales de emparejamiento entre los buscadores de empleo y las vacantes existentes en el mercado, especialmente para los buscadores de empleo más vulnerables; e (ii) identificar los requerimientos de habilidades relevantes de las empresas y las restricciones a las que se enfrentan, para mejorar los procesos de formación y capacitación de los buscadores de empleo y trabajadores activos para que estos se ajusten a las necesidades del mercado. Todo esto además en un contexto en el cual los desarrollos y tecnologías digitales se han extendido rápidamente, aunque los beneficios que ofrecen este tipo de tecnologías no han avanzado en la misma medida para todas las personas (Banco Mundial, 2016). En este sentido, es particularmente relevante entender cómo estos desarrollos afectarán el futuro de los trabajos, especialmente de los trabajadores más vulnerables y particularmente en un país como Bolivia, con un bajo nivel de productividad y un alto nivel de informalidad.
- 2.8 La informalidad en Bolivia parece también tener como resultado un menor acceso y uso de tecnología por parte de los trabajadores. La encuesta Habilidades para la Empleabilidad y la Productividad (STEP, 2012) muestra que en promedio sólo 33% de los trabajadores utiliza computadora, 25% correo electrónico, 28% información del Internet y 27% hojas de cálculo. Esto está relacionado a la mayor proporción de empresas micro y pequeñas en el país, mismas que tienen menor uso y acceso de tecnología. Aún en las ciudades más grandes del País (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) el 23% de las empresas pequeñas no utiliza computadora (Encuesta de Demanda Laboral, 2016), y de las empresas en ciudades intermedias sólo el 27% tiene correo electrónico (E-mail) y el 29% tiene una página de Internet (Encuesta de Demanda Laboral en ciudades intermedias, 2017) y más del 40% de las empresas continúa utilizando tecnología artesanal en sus procesos de producción. Para

promover la productividad se requerirá promover un cambio tecnológico que deberá ir acompañado de una mejora de las habilidades de los trabajadores.

- 2.9 Por lo mencionado recién, el objetivo de la presente CT es analizar el funcionamiento del mercado laboral en Bolivia, particularmente en lo que se refiere a las oportunidades y desafíos que enfrentan las empresas para aumentar su productividad y conseguir trabajadores con habilidades relevantes. Diseñar y apoyar el desarrollo de pilotos y políticas de promoción del empleo que permitan permear las tendencias del mercado laboral. Finalmente, la CT apoyará el seguimiento y monitoreo de la efectividad del PAE II a través de la recolección de la encuesta de línea base para la evaluación de impacto.
- 2.10 El esquema de 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.
- 2.11 **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 (ii) productividad e innovación, al promover el entendimiento de las necesidades de habilidades, capacitación laboral y los desafíos de implementación de procesos tecnológicos 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 del Banco en el País (EBP) 2016-2020 (documento GN-2843,) al contribuir al objetivo estratégico de la EBP 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 apoyar a la recolección de encuestas de línea base para la evaluación de impacto del PAE II y 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 jóvenes y mujeres.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 El costo total de la CT asciende a US\$350.000, que estarán co-financiados por el BID a través del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC), que proveerá el 42,9% de los fondos (US\$150.000) y el Programa Estratégico para el Desarrollo de Países (CTY) que proveerá el 57,1% de los fondos (US\$200.000), 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.

El período de desembolso y de ejecución será de 36 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes componentes:

- 3.2 **Componente 1: Estudios sobre habilidades y capacitación laboral.** El componente busca apoyar al entendimiento de las necesidades de habilidades a las que se enfrentan las empresas y que limitan su productividad. El componente financiará estudios sobre: (i) desafíos para la implementación de procesos tecnológicos en empresas en Bolivia, con especial énfasis en las habilidades que requieren los trabajadores; (ii) análisis de opciones de implementación de tecnologías para prospección de demanda de habilidades de la fuerza laboral en Bolivia; y (iii) análisis y diseño de una estrategia para la creación de Zonas Especiales de Empleo (ZEE). Para ello se deberá analizar sectores estratégicos que pueden generar empleo en el país y, posteriormente, definir políticas para promover la intermediación laboral, capacitación laboral y de apoyo en procesos y trámites, con el objetivo de impulsar la productividad de las empresas. Los resultados encontrados por los estudios financiados bajo el presente componente serán socializados y validados tanto con el gobierno como con el sector privado mediante actividades de difusión financierables también por este componente.
- 3.3 **Componente 2: Diseño de pilotos para la promoción de empleo para jóvenes y mujeres en sectores estratégicos de crecimiento.** El componente busca apoyar al diseño de los pilotos de género y jóvenes en el marco del contrato de préstamo del PAE II (BO-L1121; 3822/BL-BO). Para esto, el componente financiará: (i) el análisis de sectores prioritarios para la promoción de empleo para jóvenes y mujeres; este estudio permitirá el análisis de los sectores económicos de mayor dinamismo y perspectiva en la economía boliviana y que por este dinamismo requieren contratar mano de obra con cierto nivel de habilidades, con particular énfasis en habilidades relacionadas con el uso de tecnología; (ii) el diseño de pilotos para la promoción de empleo para jóvenes y mujeres, el diseño incluirá experiencias exitosas de países relevantes; y (iii) apoyo operativo a la implementación de los pilotos diseñados que permitan su inclusión en el marco de los objetivos del PAE II. El diseño deberá incluir el estado de situación y retos de acceso a empleos de calidad de jóvenes y mujeres en Bolivia, analizar las mejores prácticas internacionales para la promoción del empleo de estos grupos y una propuesta de diseño que incluya los retos institucionales para su implementación.
- 3.4 **Componente 3: Recolección de la encuesta de línea base para la evaluación de impacto del PAE II.** El componente tiene como objetivo recolectar y analizar la encuesta de línea base del PAE II que permita medir el impacto causal de la intervención en el nivel de empleo, formalidad e ingresos de los beneficiarios del programa en comparación a un grupo de control. Para esto el componente financiará: (i) levantamiento de datos de línea de base; y (ii) el análisis de encuestas de línea base.
- 3.5 Adicionalmente, la CT prevé el financiamiento de los procesos de difusión de los estudios realizados dentro de la presente CT como también continuar con la difusión de estudios y análisis realizados en el marco de otras CT realizadas en Bolivia: “Análisis del mercado laboral y seguridad social en Bolivia” (BO-T1162, ATN/OC-13831-BO) y “Diseño de políticas de formación laboral y promoción del empleo” (BO-T1256, ATN/OC-15615-BO). Entre las actividades a ser financiadas se incluyen la publicación de estudios, el desarrollo de una estrategia de comunicación a través de reuniones de socialización y validación con el gobierno y con el sector privado.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/Financiamiento CTY	BID/Financiamiento SOC	Financiamiento Total
Componente 1: Estudios sobre habilidades y capacitación laboral	110.000	0	110.000
Componente 2: Diseño de pilotos para la promoción de empleo para jóvenes y mujeres	70.000	0	70.000
Componente 3: Evaluación de impacto del PAE II	0	150.000	150.000
Imprevistos	20.000	0	20.000
TOTAL	200.000	150.000	350.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 **Ejecución.** La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el beneficiario, 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 La División de Mercados Laborales (SCL/LMK). Este proceder 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 Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá 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.
- 4.2 En este sentido, el Jefe de Equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT, es Manuel Urquidi (manuelu@iadb.org, *057757).
- 4.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Para este fin, serán aplicadas la Sección AM-650 del Manual Administrativo "Fuerza de Trabajo Complementaria" para consultores individuales, la política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus directrices operativas (OP-1155-4) y la política de adquisiciones institucionales del BID GN-2303-20 para servicios diferentes de consultoría.

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.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

7.1 Clasificación C – Dada la naturaleza del proyecto, se estima que no se realizarán actividades que causen un impacto ambiental o social negativo significativo. Ver salvaguardias en [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del Cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)