

PERFIL DE COOPERACION TÉCNICA

8 DE ABRIL DE 2005

I. DATOS BÁSICOS

País/Región:	Colombia/Alcaldía de Bogotá	
Nombre del Proyecto:	Fortalecimiento de la Gerencia de Políticas de Empleo de la Alcaldía de Bogotá	
Número de Proyecto:	CO-T1012	
Equipo de Proyecto:	Mario Alberto Sánchez, Jefe de Equipo (RE3/SO3); Ana Lucía Muñoz (COF/CCO); Ethel Muhlstein (RE3/SO3); y Lucrecia Palacios (RE3/SO3).	
Fecha de solicitud:	20 de agosto de 2004.	
Beneficiarios:	Alcaldía de Bogotá	
Ejecutor:	De acuerdo a lo estipulado en los procedimientos del Fondo General de Cooperación de España (FGCE), el Banco será responsable de la ejecución y contratación de las consultorías. Dicha contratación será coordinada con la Secretaría de Hacienda Distrital.	
Plan de Financiamiento:	BID (FGCE):	US\$235.020
	Contrapartida local:	US\$ 87.000
	Total:	US\$322,000
Responsabilidad básica y técnica:	Responsabilidad técnica:	RE3/SO3
	Responsabilidad básica:	COF/CCO
Fechas tentativas:	Comité de Préstamos:	Junio de 2005
	Presidente:	Junio de 2005

II. INTRODUCCIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 Durante la segunda mitad de la década de los noventa el desempleo en Colombia presenció un dramático aumento. La tasa de desempleo pasó de 7,2 % en 1994 a 16,7 % en 2000. A pesar de que esta situación ha mejorado en los últimos años, el desempleo continúa siendo un serio problema (14,1% en junio de 2004). La situación en Bogotá es aún más preocupante. Aunque tradicionalmente Bogotá ha registrado tasas de desempleo inferiores a las del nivel nacional, la tasa de

desempleo bogotana pasó de 4.9% en 1994 a 21.1% en el primer trimestre de 2001, situándose actualmente en 16.1%. Adicionalmente, la ciudad muestra un deterioro en la calidad del empleo, en términos de aumento en los niveles de informalidad y subempleo, y en el deterioro de los salarios e ingresos de la población ocupada. La recesión económica, el incremento en la participación laboral y desequilibrios estructurales entre oferta y demanda de trabajo son algunos de los factores que explican el comportamiento del mercado laboral bogotano (y colombiano) durante los últimos años¹.

- 2.2 Dado el nivel de autonomía que la Constitución Política de Colombia otorga a los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio y promover el mejoramiento social de sus habitantes, la actual administración de Bogotá ha expedido el Plan de Desarrollo 2004-2008 "Bogotá sin Indiferencia", cuyo lema central es el compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Actualmente, el Plan sugiere lineamientos y orientaciones generales para la política de empleo. La Alcaldía de Bogotá considerara indispensable la implementación de políticas activas de empleo, no sólo por cuestionar que la flexibilización del mercado laboral sea un mecanismo suficiente para promover la reducción oportuna del desempleo y el aumento en la calidad del mismo², sino también por considerar a estas políticas instrumentos fundamentales de la red de protección social Bogotana. Esta orientación se corresponde con el diagnóstico realizado al nivel nacional (CONPES 3290, 2004). Sin embargo, las líneas estratégicas de dicha política no han sido desarrolladas. Un factor que dificulta el desarrollo de una política de empleo concreta, es la carencia de un ente o unidad municipal responsable de coordinar el diseño y la implementación de dichas líneas estratégicas. Por otro lado, la Alcaldía tampoco cuenta con un sistema de información que le permita monitorear ni evaluar el desempeño de los proyectos de generación de empleo que implementa, ni cuenta con procesos sistemáticos de análisis que permitan hacer ajustes a dichos proyectos en torno a su capacidad para generar empleo de calidad.
- 2.3 La experiencia española respecto al combate al desempleo podría resultar crucialmente enriquecedora para la Alcaldía de Bogotá. Por un lado, España cuenta con la experiencia de haber lidiado desde mediados de los ochenta y hasta finales de los noventa con altos niveles de desempleo, llegando en 1994-1995 a niveles superiores a los experimentados por Colombia; y por otro lado, cuenta con la experiencia de la descentralización del diseño e implementación de políticas activas de empleo hacia las Comunidades Autónomas y algunas Alcaldías a partir

¹ *Desarrollo Social de Bogotá, 2004*. SHD, Unidad de Estudios Económicos.

² Esta justificación de las políticas activas de empleo concuerda con lo expuesto por Baker, et. al ("Labor Market Institutions and Unemployment", Oxford University Press, publicación próxima en 2005), quienes resumen la evidencia empírica sobre el impacto de la desregulación del mercado laboral sobre el empleo en países de la OCDE durante las dos últimas décadas. Los autores concluyen que "[existe] una brecha creciente entre la confianza con la cuál se ha justificado la desregulación del mercado laboral y la evidencia de que la regulación sea la culpable [de los niveles de desempleo]". Asimismo, afirman que "es todavía menos evidente que continuar debilitando la protección social y colectiva a los trabajadores tendrá un impacto positivo significativo en la prospectiva del empleo".

de 1997. Adicionalmente, se prevé que un estudio sobre prospectiva de la demanda de empleo, como el recientemente realizado por la Comisión de las Comunidades Europeas, resultaría un insumo crítico para orientar las políticas de capacitación para el trabajo en el corto y mediano plazo.

- 2.4 La preparación de esta cooperación técnica está incluida como una de las acciones acordadas entre el Banco y la Alcaldía de Bogotá durante la misión especial de mayo de 2004, acorde al diálogo con entidades territoriales descrito en la Actualización de la Estrategia de País para Colombia de 2004. Por otro lado, al promover el desarrollo social, y apoyar el proceso de reforma del estado, esta cooperación técnica es consistente con los objetivos de la Estrategia del Banco con el país. Asimismo, los objetivos y las acciones a ser financiadas por esta cooperación técnica son consistentes con los objetivos de la Estrategia de Modernización del Estado del Banco, en particular en lo referente a mejorar la capacidad para la formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas, y a apoyar instituciones que dirijan y promuevan políticas activas de desarrollo.

III. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El objetivo del programa es apoyar a la Alcaldía de Bogotá en su esfuerzo por promover la creación de empleo de calidad en la ciudad. Para ello, el programa se propone fortalecer la gerencia de las políticas de empleo de la Alcaldía, mediante: (i) el apoyo al desarrollo de una estrategia local para promover la generación de empleo de calidad, nutrida por la reflexión de la experiencia española; (ii) el diseño organizacional de un ente o unidad municipal encargado de coordinar la implementación, el monitoreo y la evaluación de dichas políticas; y (iii) el diseño, piloteo e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de programas activos de empleo.
- 3.2 El programa está desarrollado con base en cuatro componentes. Los tres primeros componentes tienen como objetivo reforzar directamente la gerencia de las políticas de empleo en Bogotá. Financiarán la contratación de empresas consultoras españolas que serán acompañadas por consultores colombianos para el desarrollo de los productos del programa. El cuarto componente se propone diseminar las conclusiones, recomendaciones y productos de los componentes anteriores entre instituciones y actores relevantes.
- a. **Componente 1. Plan de Acción para la Creación Activa de Empleo. (US\$103.700)** Este componente financiará consultorías para la elaboración de un Plan de Empleo, el cual incluirá: (i) revisión de la literatura internacional y nacional y análisis de las bases de datos existentes, a fin de producir un diagnóstico integral de las causas de los niveles de desempleo, del perfil de los desempleados y sus familias, de los factores que se asocian al nivel de efectividad de políticas y programas para el fomento del empleo en Colombia, y de los hitos críticos que queden pendientes por estudiar en cuanto al desempleo y al empleo y su calidad en Bogotá; (ii) elaboración de

programas y líneas de acción para la generación de empleo, acorde con la experiencia empírica y operativa internacional, nacional y local, y teniendo como referencia el mandato y las metas descritas en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004-2008; (iii) desarrollo de indicadores que permitan monitorear y evaluar el impacto de dichos programas en particular, y del Plan en general; (iv) identificación de un arreglo organizacional adecuado para la implementación del Plan, con base en la institucionalidad administrativa actual de la Alcaldía de Bogotá; (v) identificación de mecanismos y fuentes para el financiamiento de los programas activos de empleo; (vi) desarrollo de instrumentos y esquemas de recolección de información para el monitoreo y evaluación de los programas y el seguimiento de los beneficiarios; (vii) identificación de ventanas de oportunidad y riesgos del Plan, y recomendaciones para mitigar éstos últimos; (viii) desarrollo de una estrategia comunicacional; y (ix) costeo del Plan de Empleo.

- b. **Componente 2. Diseño de una Unidad Coordinadora de Políticas de Empleo (US\$53.160).** En concordancia con las recomendaciones del componente anterior, este componente financiará consultorías para el diseño del arreglo institucional necesario para la coordinación de las políticas activas de empleo. Estas consultorías podrían ser responsables entre otros de: (i) diseñar el organigrama de la Unidad; (ii) desarrollo del perfil y costeo de los recursos humanos, físicos y financieros necesarios para su operación; (iii) preparación de manuales operativos; y (iv) desarrollo de un plan de implementación. La Unidad sería en principio responsable de coordinar el diseño e implementación de programas públicos locales que promuevan la creación de empleo (por ejemplo, programas de promoción de iniciativas locales, mejora de los sistemas de información y observatorio del mercado laboral, entrenamiento vocacional y ocupacional, etc.); de coordinar el diálogo en el tema de empleo con el Gobierno Nacional y con otras Entidades Territoriales; y estaría a cargo de monitorear y evaluar los programas nacionales y locales de generación de empleo en Bogotá.
- c. **Componente 3. Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Activos de Empleo (US\$78.160)** Este componente financiará consultorías responsables del diseño de un arreglo electrónico y organizacional que permita monitorear y evaluar los programas de empleo de la Alcaldía. Las actividades a ser financiadas incluirán: (i) discutir el diseño de la evaluación de cada programa, incluyendo grupos de control, otros factores asociados, y factores de selección y auto-selección que pudieran sesgar los resultados; (ii) proponer estrategias para sistematizar la información recolectada con el objeto de realizar los monitoreos y las evaluaciones; (iii) diseñar un sistema para analizar la información de acuerdo a los diseños evaluativos; (iv) desarrollar un algoritmo para la priorización de programas con base en las evaluaciones y las restricciones presupuestales; (v) monitorear los impactos laborales, medio-ambientales y de género de los programas; (vi) analizar y describir las experiencias internacionales relevantes; (vii) desarrollar la ingeniería del sistema, incluyendo desarrollo de software, y descripción de

las necesidades de hardware; (viii) desarrollar un plan de mantenimiento del sistema; (ix) diseñar e implementar talleres de capacitación y entrenamiento para el uso del sistema; y (x) implementar una prueba piloto y evaluación del sistema propuesto.

- d. **Componente 4. Diseminación (US\$42,000).** Con el objeto de comunicar a involucrados locales y nacionales, y a la población Bogotana en general, respecto al desarrollo del Plan de Acción para la Generación Activa de Empleo, la creación de la Unidad Coordinadora de Políticas de Empleo, y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Activos de Empleo, este componente financiará: (i) dos talleres de discusión con expertos nacionales e internacionales en materia de generación de empleo y monitoreo y evaluación de políticas activas de empleo; (ii) un seminario de divulgación con personas e instituciones involucradas; y (iii) la publicación de un libro y otros materiales detallando los aprendizajes generados en el desarrollo de los componentes anteriormente descritos.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El Cuadro 4.1 presenta un resumen de los costos estimados del programa. La contrapartida local será financiada con recursos presupuestales de la Alcaldía de Bogotá. De acuerdo con las características del Fondo General de Cooperación de España (FGCE), 75% de los recursos del fondo financiarán consultorías realizadas por empresas españolas.

Cuadro 4.1 Resumen de Costos Estimados del Programa (US\$)

Concepto	BID	Local	Total
Coordinación		15,000	15,000
Componente 1. Plan de Empleo	103,700		103,700
Componente 2. Unidad Coordinadora	53,160		53,160
Componente 3. Sistema de Monitoreo y Evaluación	78,160		78,160
Componente 4. Diseminación		42,000	42,000
Imprevistos		30,000	30,000
GRAN TOTAL	235,020	87,000	322,000

V. EJECUCIÓN

- 5.1 De acuerdo a lo estipulado en los procedimientos del FGCE, el Banco será responsable de la ejecución y contratación de las consultorías. Dicha contratación será coordinada con la Secretaría de Hacienda Distrital, a través de la Dirección de Estudios Económicos. La responsabilidad técnica de la ejecución recaerá en RE3/SO3, mientras COF/CCO tendrá la responsabilidad básica de la misma. Se espera que el programa sea ejecutado en 12 meses y desembolsado en 15 meses. Para la contratación de las firmas consultoras se seguirán las normas y procedimientos del Banco.

VI. TEMAS ESPECIALES

- 6.1 En el marco de la autonomía de las Entidades Territoriales, la Alcaldía está facultada legalmente para suscribir el convenio de cooperación, recibir los recursos a que haya lugar, garantizar la contrapartida y ejecutarla en el marco del convenio que se firme.
- 6.2 La Alcaldía de Bogotá se ha comprometido a que una vez se apruebe el montaje y funcionamiento de la Unidad Coordinadora o de la institucionalidad que se proponga como resultado del estudio, ésta quedaría incorporada en el presupuesto anual de rentas y gastos del Distrito, garantizando así su financiación. Respecto al Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas de Empleo, éste se ha fijado como un compromiso de la Secretaría de Hacienda y su desarrollo y operación se ha definido en el plan estratégico y operativo de la entidad donde se señala que para el año 2008 el sistema debe estar monitoreando el 100% de los proyectos generadores de empleo.

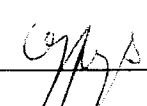
VII. IMPACTO MEDIO-AMBIENTAL Y SOCIAL Y ACCIONES PROPUESTAS

- 7.1 No se prevé que el programa genere impactos negativos sociales ni sobre el medio ambiente. Este Perfil ha sido aprobado por el Comité de Medio Ambiente e Impacto Social sin evaluaciones ni próximas acciones requeridas. Sin embargo, consistente con las Políticas Generales del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, los términos de referencia de las firmas consultoras destacarán la necesidad de diseñar políticas de empleo focalizadas en poblaciones pobres, vulnerables y excluidas, que incluyan una perspectiva de género, y que tomen en cuenta el impacto de las mismas sobre el medio ambiente. Asimismo, se destacará la necesidad de monitorear y evaluar los impactos sociales y medioambientales de dichas políticas.

VIII. PLAN DE ACCIÓN

- 8.1 El diseño del programa se encuentra avanzado. Asimismo, existe un avance sustancial en la preparación del Marco Lógico del programa, faltando únicamente por definir la meta de impacto del programa sobre calidad del empleo. Se encuentran en preparación los términos de referencia de las consultorías que serán financiadas por el programa. Se estima que una vez aprobado este Perfil, se requerirán 10 días del equipo de proyecto para terminar la preparación del Plan de Operaciones. Se prevé que el Plan de Operaciones sea aprobado por el Comité de Préstamos a principios de junio y por el Presidente a mediados de junio.

Aprobado por: _____


Camille Gaskin-Reyes, RE3/DEP

APR 26 2005

Fecha: _____