

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BOLIVIA

PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO II

(BO-L1121)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Manuel Urquidi (LMK/CBO), Jefe de equipo; Alexandre Bagolle (LMK/CCH); Nicole Amaral (SCL/LMK); José Horacio Valencia (LMK/CBO); Verónica Tejerina (GDI/CBO); Claudia Suaznábar (CTI/CBO); Isabel Granada (INE/TSP); Fernanda Padrón (FOMIN); Javier Jiménez (LEG/SGO); Carolina Escudero (FMP/CBO); Diana De León (FMP/CBO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); y Christian Lünstedt (CAN/CBO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación.....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	10
C. Indicadores Claves de Resultados	13
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	14
A. Instrumentos de Financiamiento.....	14
B. Riesgos Ambientales y Sociales.....	14
C. Riesgos Fiduciarios	14
D. Otros Riesgos del Proyecto	15
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	16
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	17
C. Actividades de Diseño luego de la Aprobación.....	18

ANEXOS

- Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
- Anexo II Matriz de Resultados
- Anexo III Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Plan de Ejecución Plurianual \(PEP\)](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Plan de Adquisiciones](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Reglamento Operativo del Programa de Apoyo al Empleo \(PAE\)](#)
3. [Informe de Monitoreo del PAE](#)
4. [Informe de la encuesta de Beneficiarios del PAE a tres meses](#)
5. [Informe de la encuesta de Beneficiarios del PAE a un año](#)
6. [Nota de Diálogo](#)
7. [Informe de la encuesta de demanda laboral 2015](#)
8. [Informe de la encuesta de demanda laboral 2016](#)
9. [Informe de la encuesta de oferta de profesionales 2015](#)
10. [Análisis de género](#)
11. [Enlace de referencias](#)
12. [Borrador Progress Monitoring Report \(PMR\) BO-L1121](#)
13. [Salvaguardias ambientales SPF y SSF](#)

ABREVIATURAS	
ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ALC	América Latina y el Caribe
AMSPE	Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo
APP	Alianzas público-privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CP	Comparación de Precios
CRF	Marco de Resultados Corporativos
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DGE	Dirección General de Empleo
EBP	Estrategia del Banco con el País
ESMR	Informe de Gestión Ambiental y Social
ESS	Estrategia Ambiental y Social
IL	Intermediación Laboral
INE	Instituto Nacional de Estadística
LPI	Licitación Pública Internacional
LNP	Licitación Pública Nacional
MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PA	Plan de Adquisiciones
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PMR	Informe de Monitoreo
POA	Plan Operativo Anual
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
SFD	Documento de Marco Sectorial
SICOES	Sistema de Contrataciones del Estado
SIL	Servicios de Intermediación Laboral
SIMS	Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social
SPE	Servicios Públicos de Empleo
SPEBO	Servicio Plurinacional de Empleo de Bolivia
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Clasificación de Proyecto

**RESUMEN DEL PROYECTO
BOLIVIA
PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO - II
(BO-L1121)**

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario: Estado Plurinacional de Bolivia			Financiamiento	Capital Ordinario (CO)	Fondo para Operaciones Especiales (FOE)	
			Plazo de amortización:	30 años	40 años	
Organismo Ejecutor: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social			Período de desembolso:	5 años	5 años	
			Período de gracia:	6 años	40 años	
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	FU Fija ^(a)	0,25%	
BID (Capital Ordinario -CO):	34,000,000	85	Comisión de Inspección y vigilancia:	(b)	N/A	
BID (FOE):	6,000,000	15	Comisión de crédito:	(b)	N/A	
Total:	40,000,000	100	Moneda de aprobación:	FU US\$	US\$	
Esquema del Proyecto						
Objetivo del Programa/descripción: El proyecto tiene como objetivo general mejorar la inserción laboral de personas que buscan empleo que acceden al Servicio Público de Empleo de Bolivia (SPEBO) en unidades económicas formales. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer el posicionamiento del SPEBO; (ii) mejorar la efectividad de la entrega de servicios a personas que buscan empleo que acuden al SPEBO.						
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social hayan suscrito un convenio subsidiario para la transferencia de los recursos del Préstamo y la ejecución de las actividades del Programa; y (ii) que el Organismo Ejecutor haya aprobado y se encuentre vigente el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos acordados previamente con el Banco (Ver párrafo 3.5).						
Condiciones contractuales especiales de ejecución: El primer desembolso de los recursos del préstamo para entrega de apoyos económicos bajo los Subcomponentes 2 y 3 del Componente 2, está condicionado a que el Prestatario presente evidencia de que se encuentra vigente el instrumento jurídico mediante el cual se establece el marco legal, institucional, operativo y financiero para la entrega de los apoyos económicos a las personas naturales beneficiarias del programa (Ver párrafo.3.6).						
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.						
Alineación Estratégica						
Desafíos^(c):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>	EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(d):	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>	IC	<input type="checkbox"/>

- (a) El Prestatario pagará intereses sobre los saldos deudores de esta porción del préstamo del CO a una tasa basada en LIBOR. Cada vez que el saldo deudor alcance el 25% del monto neto aprobado o US\$3 millones, lo que sea mayor, se fijará la tasa base sobre este saldo.
- (b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **El contexto económico y social.** Durante el periodo 2009-2015 la economía boliviana mostró un buen desempeño económico, con una tasa de crecimiento promedio anual de 5%^{1 2}. El crecimiento observado en este período se explicó básicamente por la acumulación de capital (2,1%) y el crecimiento en los términos de intercambio (1,4%), siendo el aporte de la fuerza laboral y la productividad de 0,9% y 0,5%, respectivamente³. Este desempeño positivo de la economía se ha traducido en niveles bajos de desempleo promedio (1,9% en 2014; SIMS, 2016). El desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes y a las mujeres con tasas de desocupación de 5% y 2,6%, respectivamente. Asimismo, si bien no se registra el dato de desempleo para las personas con discapacidad se sabe que entre el 60% y 80% de las personas con discapacidad están desempleadas⁴. Por otra parte, la calidad del empleo⁵ y el nivel de los ingresos son bajos. En 2014, 85% de los trabajadores bolivianos eran informales y los ingresos laborales equivalían, en promedio, a sólo tres veces la línea de la pobreza (Muriel y Jemio, 2016). Las tasas de informalidad afectan con mayor magnitud a los jóvenes y a las mujeres, con tasas de 92% y 87% respectivamente. Asimismo 54% de los jóvenes y 63% de las mujeres recibe un salario menor al salario mínimo⁶ (SIMS, 2016).

¹ Crecimiento propiciado por un escenario externo favorable por precios de exportación elevados. El crecimiento estuvo acompañado por la implementación de políticas sociales que promovieron la reducción de la pobreza y la desigualdad. Entre los años 2000 y 2014 la pobreza pasó de 66% a 39,3% y la pobreza extrema de 40% a 17,3%. Asimismo, la distribución del ingreso también mostró el mismo patrón de mejora; el coeficiente de Gini a nivel nacional pasó de 0,63 a 0,50 en el periodo señalado. Sin embargo, para los próximos años se espera una tasa de crecimiento anual del PIB del 3.5%, menor al promedio observado en el periodo 2009-2014 y propiciada por un contexto de precios de exportación de materias primas menos favorable (World Economic Outlook, Abril, 2016).

² Para una lista completa de las referencias ver [Referencias Bibliográficas](#).

³ “El crecimiento por acumulación de capital fue de 2,1%; es decir, que la inversión representó el 42,8% del crecimiento promedio en ese periodo. El segundo factor, en orden de importancia, fueron los términos de intercambio favorables. El crecimiento por los precios elevados de los productos exportados por Bolivia—principalmente el gas—fue de 1,4% (28,5% del crecimiento). Finalmente, la contribución de una fuerza laboral creciente explica el 0,9%, y el aumento de la productividad el restante 0,5%.” (BID, 2015b).

⁴ En Bolivia no existe información oficial acerca de la tasa de desempleo de las personas con discapacidad. Datos de la Defensoría del Pueblo de Bolivia señalan que el desempleo para este grupo oscila entre 60% y 80% (Defensor del Pueblo, 2014).

⁵ Se define como empleo de calidad el empleo productivo (nivel de ingresos) y protegido (acceso a seguridad social).⁶ No se cuenta con datos sobre informalidad ni el nivel de ingresos de personas con discapacidad en Bolivia. Aunque según el Banco Mundial, en la región, en general, el nivel de los ingresos es muy reducido (Banco Mundial, Fact Sheet).

⁶ No se cuenta con datos sobre informalidad ni el nivel de ingresos de personas con discapacidad en Bolivia. Aunque según el Banco Mundial, en la región, en general, el nivel de los ingresos es muy reducido (Banco Mundial, Fact Sheet).

1.2 Desde el ámbito de las políticas orientadas a mejorar el acceso al trabajo⁷, los problemas que enfrentan los bolivianos, en particular los más vulnerables, para obtener empleos, sobre todo formales, y mayores ingresos se deben principalmente a dos causas. En primer lugar, la baja calidad y pertinencia de su perfil educativo/formativo que se traduce en habilidades limitadas y/o incompatibles con las vacantes existentes en el mercado (BID, 2015). Esta situación se explica por las carencias del sistema de formación del país. Por ejemplo, el nivel de habilidades de conocimiento es más bajo que en otros países comparables⁸. La falta de habilidades no se limita a las habilidades de conocimiento, sino también a las habilidades técnicas y socio-emocionales (BID, 2015). En segundo lugar, en general, los bolivianos cuentan con insuficiente información sobre las vacantes de empleo de calidad disponibles. El 76%⁹ de la población boliviana recurre a métodos informales de búsqueda de empleo (amigos y/o familiares), en comparación con 73% en Perú o Ecuador¹⁰. Estos métodos tienen una cobertura limitada (Mazza, 2011) y son relativamente menos efectivos para la población más vulnerable. Ambos problemas generan una desconexión entre las habilidades que las empresas requieren en sus vacantes y las habilidades con las que cuenta la fuerza laboral. En efecto, uno de cada tres empleadores señala dificultades para cubrir sus vacantes debido a la falta de habilidades de los candidatos (BID, 2015). Adicionalmente, 23% de las empresas manifiestan dificultades para cubrir sus requerimientos de personal por la falta de experiencia pertinente (BID, 2015).

1.3 **A estos obstáculos se suman otros adicionales que enfrentan los grupos vulnerables.** Los problemas de acceso al mercado laboral son particularmente agudos para ciertos grupos que padecen limitantes adicionales. En cuanto a las mujeres, la evidencia indica que en la región existen inequidades de género en términos de la participación laboral y del ingreso (Ñopo, 2012), y que éste es también el caso en Bolivia. En comparación con los hombres, su participación laboral es 18 puntos porcentuales menor¹¹ y el ingreso promedio de las mujeres representa sólo el 57% al de los hombres (ver enlace [Análisis de Género](#))¹². Otro grupo que tiene particulares dificultades para acceder a empleo, y sobre todo a empleo de calidad, son las personas con discapacidad, especialmente porque los puestos de trabajo disponibles no suelen contar con las adaptaciones necesarias para su buen desempeño laboral (European Commission 2002, OIT

⁷ El presente programa está orientado a atacar el problema de stock de personas con insuficientes habilidades o competencias para insertarse en el mercado laboral, si bien se está coordinando con otros programas que apuntan a mejorar la calidad de la educación y por tanto están orientados al problema de flujo, la solución de los problemas del mercado laboral boliviano tiene que ver con intervenciones y políticas más amplias. Por ejemplo, también existen limitaciones en el ambiente de negocios del país (Banco Mundial, 2016). Para una presentación de los otros factores que podrían explicar esta situación ver BID (2015) y BID (2016).

⁸ Las habilidades de conocimiento se miden a través de una prueba directa en habilidades de lectura (STEPS Survey, 2012). El STEPS Snapshot 2014 encuentra que el nivel de habilidades de lectura en Bolivia es inferior a Colombia y Vietnam.

⁹ EH 2014.

¹⁰ EH 2015.

¹¹ La probabilidad de participar en el mercado laboral para mujeres con niños menores de seis años se reduce en 7% (ver [Análisis de Género](#)).

¹² Según la Encuesta de Demanda del Mercado Laboral en Bolivia (BID, 2015) y la Encuesta Armonizada de Hogares, esta inequidad de género también se traduce en una desigual distribución ocupacional donde los puestos más calificados y mejor remunerados tienden a ser ocupados por hombres.

2014)¹³ ¹⁴. Finalmente, los jóvenes son los más afectados por la falta de experiencia laboral que requieren los empleadores.

- 1.4 **El rol que pueden desempeñar los Servicios de Intermediación Laboral (SIL) y las políticas activas de mercado laboral (PAML) en este contexto**¹⁵. Los SIL juegan un rol central para enfrentar los problemas antes mencionados: desacople entre oferta y demanda de habilidades, falta de información, y obstáculos específicos de grupos vulnerables para el acceso al empleo. Cuando funcionan efectivamente, los SIL implementan soluciones para que los buscadores de trabajo, tengan las herramientas para formarse y colocarse efectivamente y para que las empresas puedan encontrar el talento apropiado, con particular atención a los grupos vulnerables. Para ello suelen cumplir con una combinación de cinco funciones fundamentales: (i) Intermediación Laboral (IL); (ii) suministro de información del mercado de trabajo; (iii) diseño e implementación de PAML; (iv) gestión de las prestaciones por desempleo; y (v) gestión de la migración laboral (BID-AMSPE-OCDE, 2015). Los SIL deben ser entendidos como un sistema que incluye los servicios públicos de empleo (SPE), los servicios privados de intermediación (tales como bolsas de empleo privadas o agencias de colocación temporal) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que realizan vinculación (OIT, 2012).
- 1.5 La literatura indica que para desempeñar su función, entre otros, los SIL requieren ser capaces de: (i) mejorar, diversificar e integrar el esquema de oferta de servicios a buscadores de empleo y empleadores (BID-AMSPE-OCDE, 2015), mediante el desarrollo de sistemas de perfilamiento, como una herramienta esencial para asignar servicios y hacer un uso racional de recursos. Asimismo es necesario poder establecer y mantener asociaciones con los empleadores, quienes proporcionan las vacantes para insertar a los buscadores de empleo; y (ii) fortalecer el sistema de gestión, buscando que la prestación de servicios esté adaptada a las condiciones y necesidades locales sin pérdidas en la calidad o desempeño del sistema.
- 1.6 La evidencia internacional muestra que la IL es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos (Card et al., 2015, 2010). La evidencia existente a la fecha para la región también muestra que la IL puede ayudar a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos, relativo a los que usan otros medios de búsqueda (Flores-Lima, 2010) e incrementar la probabilidad de encontrar trabajo formal (Pignatti, 2016). La evidencia también indica que las ganancias para los beneficiarios –relativo a buscar por medios informales – podrían ser mayores para los trabajadores con peores perspectivas

¹³ Se consideran como adaptaciones los productos incluidos en la Norma Internacional ISO 9999: 2007: Cualquier producto (incluyendo dispositivos, equipo, instrumentos, tecnologías y software) fabricado especialmente o disponible en el mercado, para prevenir, compensar, controlar, mitigar o neutralizar deficiencias, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Como ejemplo teclados ergonómicos especiales, programas de computación o ayudas físicas para lectura, apoyos para mejorar la capacidad de escuchar.

¹⁴ Cabe señalar que esta situación afecta a todos los países de la región y conduce a que: 80% de las personas con discapacidad esté sin empleo (Tripney et al., 2015) y un 82% viva en situación de pobreza (Banco Mundial, Fact Sheet). Ambos estudios no cuentan con datos específicos para Bolivia.

¹⁵ Los párrafos sobre el rol que pueden cumplir los servicios de intermediación laboral y las políticas activas de mercado laboral provienen del Documento de actualización de Marco Sectorial de Trabajo (BID, 2016).

en el mercado de trabajo (Van den Berg y Van der Klaauw, 2006; Dolton y O'Neill, 1996). La IL es más efectiva en: (i) periodos y áreas donde se generan más vacantes (Crépon et al, 2012; Flores-Lima et al., 2013); y (ii) cuando tiene un mayor foco en las empresas, designando personal especializado para trabajar con éstas y captar vacantes (Behncke et al., 2007).

- 1.7 **En el caso de los grupos con mayores barreras de acceso al trabajo, la IL debe ser complementada por PAML específicas.** Las PAML buscan la inserción efectiva de trabajadores desempleados o personas vulnerables de difícil inserción laboral. Pertenecen a este grupo, por ejemplo, los jóvenes que no cuentan con las habilidades que requieren los empleadores, las mujeres desempleadas o inactivas, y las personas con discapacidad. La evidencia indica que las intervenciones deben estar ajustadas a las características y necesidades de los beneficiarios para solventar los obstáculos que imposibilitan su inserción laboral¹⁶. Entre estos obstáculos se cuentan: la falta de información sobre el mercado laboral, la falta de experiencia en trabajo formal, la falta de habilidades de conocimiento, ocupacionales, o socioemocionales, la discapacidad, las dificultades de compaginar el trabajo y/o la capacitación con el cuidado de niños o adultos mayores, algo especialmente importante entre las mujeres (Todd, 2012) o la discriminación por parte del empleador. Así por ejemplo, los programas de apoyo al cuidado infantil permiten incrementar las tasas de participación laboral de las mujeres (Attanasio y Vera-Hernández, 2004; Givord y Marbot, 2015; Bettendorf et al., 2015; Nollenberger y Rodríguez-Planas, 2015 y Haeck et al., 2015). Otro ejemplo es que las adaptaciones al puesto de trabajo, la rehabilitación vocacional y ocupacional la consejería y apoyo psicológico, permiten incrementar la inserción laboral y mejorar las condiciones de trabajo (número de horas de trabajo, ingresos, motivación) de las personas con discapacidad (Tripney et al., 2015)¹⁷.
- 1.8 **Los programas de capacitación de corta duración pueden mejorar la inserción laboral de los jóvenes.** Si bien la evidencia de los países desarrollados indica que esta capacitación generalmente tiene efectos pequeños, sobre todo para los jóvenes (Card et al., 2010), en América Latina y el Caribe (ALC) la evidencia es más favorable (Ibarraran y Rosas 2009, Kluge 2014). La participación de proveedores privados, la orientación de la capacitación hacia la demanda, la inclusión de un importante componente de orientación y/o intermediación laboral, la incorporación de módulos para el desarrollo de habilidades socio-emocionales, tales como autoestima, persistencia, autocontrol, motivación, responsabilidad y compromiso (Heckman y Kautz, 2012; OCDE, 2015)¹⁸, un gran énfasis en formación en empresas (capacitación *in situ*) e incentivos financieros a los empleadores (subsidios en la fase de capacitación *in situ*) y a los beneficiarios (estipendios para facilitar su participación), son factores de éxito en la implementación de programas de capacitación (González et al., 2012; y OIT, 2016). Para Bolivia, Hernani & Villarroel (2015) encuentran

¹⁶ Ver BID (2016) Documento de actualización del Marco Sectorial de Trabajo.

¹⁷ Los autores insisten en la baja calidad de la evidencia y en la necesidad de evaluar rigurosamente las intervenciones.

¹⁸ La importancia de los programas que buscan incrementar las capacidades socio-emocionales entre los jóvenes está siendo cada vez más reconocida (González et al., 2012).

evidencia de impactos positivos del programa “Mi Primer Empleo Digno” sobre ingresos laborales y perspectivas de empleo y empleo formal. Sin embargo, existe una brecha de conocimiento, dado que no existen evaluaciones experimentales del impacto de PAML en el país.

- 1.9 **En Bolivia las principales PAML están asociadas al Servicio Plurinacional de Empleo (SPEBO), establecido con apoyo del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (BO-L1051, 2365/BL-BO¹⁹).** Este servicio, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS), es apoyado por el Banco desde 2010. El PAE promueve: (i) acceso a información para intermediación laboral directa; (ii) capacitación laboral *in situ* unida a un estipendio (apoyo económico) directo al buscador de empleo para promover el acceso a oportunidades en empresas formales; y (iii) vales de capacitación (cursos cortos) en los casos de necesidades específicas para la inserción laboral en determinados trabajos.
- 1.10 **El PAE ha contribuido a incrementar la cobertura del SPEBO.** Entre 2010 y 2016, el SPEBO pasó de una oficina en la Sede de Gobierno a 12 oficinas en los 9 Departamentos del país. Además, antes del 2010, el SPEBO no realizaba actividades de acercamiento con el sector empresarial y no contaba con registros de vacantes laborales. Después de 5 años de operación, el número total de vacantes registradas ascendió a 41.000. El número de personas y de ofertas registradas anualmente pasó respectivamente de 3.578 a 11.127 y de 5.181 a 17.434 entre 2010 y 2015. Además, desde 2012 se realizaron más de 44.000 intermediaciones (PAE, 2015). Por otra parte, el PAE permitió ampliar la atención del SPEBO a todos los buscadores de empleo, antes de su implementación la IL se centraba en buscadores de empleo no capacitados.
- 1.11 El PAE también incorporó al SPEBO un servicio orientado a fortalecer las habilidades y mejorar la experiencia laboral de ciertos buscadores de empleo que lo requieren para insertarse laboralmente. Específicamente, ofrece apoyos económicos de tres meses para la capacitación *in situ* a buscadores de empleo con perfiles demandados en vacantes específicas²⁰. Esto ha permitido insertar, entre otros, a jóvenes técnicos y profesionales (35% de los beneficiarios del PAE). Los datos de monitoreo del PAE muestran mejoras en la empleabilidad y los salarios de los beneficiarios de este apoyo: 61% fueron contratados al terminar su capacitación por empresas formales que participaron en el programa. A los seis meses y un año respectivamente de iniciada la capacitación, 64% y 65% contaba con un trabajo (de los cuales el 43% y

¹⁹ La primera etapa del Programa de Apoyo al Empleo fue financiada mediante el préstamo BO-L1051, 2365/BL-BO.

²⁰ El apoyo económico está dirigido a adultos profesionales sin experiencia laboral y a adultos no profesionales con experiencia laboral adquirida en trabajos precarios, que enfrentan problemas de inserción laboral y que cuenten con perfiles demandados en puestos específicos. El SPEBO brinda un curso de inducción laboral y las empresas que acepten beneficiarios del programa deben presentar un informe de capacitación en el que se detalle el proceso de capacitación *in situ*.

52% estaba en el rubro en que se lo capacitó). Además, se observan incrementos salariales promedio de 47% con relación al salario de entrada²¹.

- 1.12 **A pesar de los avances realizados con el PAE, el SPEBO tiene varios retos.** En primer lugar, se requiere fortalecer su posicionamiento²² con las personas que buscan empleo y las empresas. El SPEBO no es suficientemente conocido. Actualmente sólo atiende alrededor de 12.000 personas (PAE, 2015) por año, mientras que en 2014 el número de desempleados ascendía a 105.676 personas²³. En cuanto a cobertura a nivel de empresas, desde su lanzamiento en 2010, el SPEBO ha brindado servicio a 11.304 empresas de un total de 146.433 empresas en 2014²⁴. Con un 7,7% de cobertura estimada a nivel de empresas, el SPE demuestra un desempeño similar al servicio público de Honduras (7,4%) pero inferior al de México (14%) y Bahamas (12%) (BID-AMSPE-OCDE, 2015). Además, algunas de las oficinas existentes han tenido un desempeño menor al esperado²⁵. Esta situación se debe en parte a su debilidad para ejecutar el rol rector del sistema de empleo. Así, no existe una estrategia de vinculación con el sector privado y de coordinación con otros actores clave para la IL, como son las ONG, gobiernos subnacionales y otras instituciones del Estado. Esto a pesar que el MTEPS sentó las bases legales para mejorar su rol rector del sistema de empleo y tiene la responsabilidad de asegurar el registro y la reglamentación efectiva de los servicios prestados por las agencias de empleo privadas.
- 1.13 En segundo lugar, el SPEBO requiere mejorar, diversificar e integrar su oferta de servicios tanto para los buscadores de empleo como para las empresas. No existe un sistema de perfilamiento que permita que la oferta de servicios esté basada en el diagnóstico de necesidades de los usuarios y que ofrezca soluciones costo-efectivas (concentrando el apoyo en quienes más lo necesitan) y con las acciones más pertinentes. A esto se suma que la oferta de servicios es limitada y está desarticulada. Por ejemplo, no se ofrecen otros servicios a las empresas además de la bolsa de trabajo, ni existe un servicio de orientación vocacional (a los jóvenes) y profesional (a los buscadores de empleo en general). Tampoco se cuenta con una adecuada plataforma informática que facilite la integración de los servicios y el funcionamiento mismo del SPEBO. Asimismo, los servicios del SPEBO no están coordinados con los servicios de otras entidades públicas y privadas que apuntan a la capacitación e inserción de trabajadores en unidades económicas de zonas urbanas y rurales.

²¹ Como comparación, los programas de capacitación similares en otros países de la región (como ser Bécate en México o Proempleo en Honduras) logran un nivel de inserción de entre 50% y 94% al terminar la capacitación *in situ* (Gonzales et al., 2012).

²² Dada la posibilidad de un escenario económico menos favorable debido a los cambios en los precios de materias primas de exportación, el GOB ha decidido diferir de la apertura de nuevas oficinas hasta tener mejor información sobre el posible impacto de las mismas en la situación fiscal (Ver Nota 1).

²³ Datos del SIMS (2016). Cabe mencionar que el número de desempleados se usa como proxy de la población potencial del SPE, sin embargo, al brindar un servicio universal, el SPE atiende también a otras personas que buscan mejores oportunidades de trabajo (trabajadores informales por ejemplo).

²⁴ Empresas registradas en Fundempresa (FUNDEMPRESA, 2016), La Encuesta de Mercado Laboral 2015 estima que el 12% de las empresas medianas y grandes utilizaron el SPEBO.

²⁵ Por ejemplo, de acuerdo con los datos de monitoreo disponibles (PAE, 2015), la oficina de Santa Cruz, una de las principales zonas económicas del país, solo atiende al 13% de los beneficiarios del SPEBO y al 9% de las empresas.

- 1.14 En tercer lugar, el SPEBO requiere un esquema de gestión basada en el desempeño, que permita orientar las actividades de la institución hacia el logro de resultados, la formulación de políticas basada en resultados, la promoción de mejoras en su efectividad y eficiencia²⁶. El sistema de monitoreo no cuenta con marcos lógicos de todos los servicios e indicadores apropiados. Se observa, por ejemplo, metas nacionales inadecuadas a los contextos regionales o locales; carencia de indicadores analíticos que permitan conocer resultados en términos de empleo de diferentes intervenciones o costos de intervención, y sobretodo, ausencia de mecanismos que permitan incorporar los resultados para promover el aprendizaje organizacional.
- 1.15 Finalmente, el SPEBO no cuenta aún con PAML específicas orientadas a los grupos vulnerables como son los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad. Aunque en la ejecución del PAE se han realizado ciertas acciones que han permitido identificar elementos que a futuro permitieran desarrollar intervenciones específicas. Así se ha identificado que para facilitar la inserción laboral de las mujeres es necesario considerar: (i) un apoyo para facilitar su retorno al mercado laboral después de haber sido madres; (ii) una contribución financiera para apoyar con el cuidado de sus hijos durante el periodo de capacitación²⁷; y (iii) esfuerzos para reducir el sesgo a contratar mujeres en determinados rubros²⁸. En el caso de las personas con discapacidad, se apoyó la inserción laboral de 100 personas discapacitadas, lo cual permitió identificar que: (i) tres meses de capacitación en planta son insuficientes para que estas personas puedan ajustarse a las necesidades de la empresa; (ii) es necesario financiar adaptaciones al puesto de trabajo que permitan acceder a un mayor número de vacantes, dado que los empleadores no presupuestan en sus procesos de contratación ese gasto; (iii) realizar un mayor esfuerzo de seguimiento y apoyo psicológico a los beneficiarios, a cargo de un equipo especializado para disminuir la tasa de deserción, (iv) romper estigmas a través de campañas de sensibilización en empresas, y (v) incorporar el conocimiento y las buenas prácticas provenientes de organismos especializados en la inserción laboral de personas con discapacidad. En el caso de los jóvenes, los cuales representan un 30% del total de beneficiarios, se ha identificado que además de

²⁶ Esto ocurre especialmente en cuanto a los antecedentes de los beneficiarios, datos de seguimiento, y datos sobre grupos con necesidades específicas (en términos de género, diversidad y discapacidad, por ejemplo). Otro problema es el bajo nivel de digitalización de la información existente, dado que mucha información aún se recolecta en papel, lo que dificulta su utilización.

²⁷ Si bien el PAE otorga apoyo económico de capacitación *in situ*, el costo de guarderías se constituye en una barrera para la participación de mujeres madres debido a que debe ser pagado por anticipado y el apoyo económico se tramita una vez terminado cada mes, lo que requiere que los primeros dos meses sean financiados por el programa *ex ante*. Desde el tercer mes el mismo puede ser cubierto por el apoyo económico y una vez finalizada la fase de capacitación *in situ*, con ingresos laborales.

²⁸ Esto dio origen a la apertura de una línea de trabajo piloto en coordinación con el “Programa de infraestructura vial de apoyo al desarrollo y gestión de la red vial fundamental II (BO-L1102, 3540/BL-BO). Específicamente se apoya la inserción de mujeres en rubros no tradicionales del sector construcción, que consta de una capacitación en aula seguida o unida a apoyos económicos de hasta seis meses para la capacitación *in situ*.

ofrecerles una experiencia laboral pertinente es necesario apoyarlos a mejorar sus habilidades técnicas y socio-emocionales²⁹.

- 1.16 **Lecciones aprendidas y relación con otras actividades del Banco en el sector.** El BID apoya a varios países de ALC con el desarrollo de sus SPE. Entre las principales lecciones aprendidas³⁰ se resalta que es necesario: (i) el trabajo conjunto con otras áreas del Banco, pues el mismo genera economías de escala y promueve mejores resultados, motivo por el cual se ha coordinado con otras divisiones del Banco para incorporar conocimiento y coordinar posibles acciones; (ii) detectar barreras a la participación en programas de inserción laboral, se agregó por ello apoyo para el cuidado de los hijos, para promover la participación de las madres, y apoyos especiales para personas con discapacidad en su búsqueda de empleo; (iii) promover sistemas de perfilamiento para garantizar que las personas reciben el nivel adecuado de servicio para acceder al empleo, incorporada en el componente 2, subcomponente 1.. Se incorporaron metas especiales para mujeres, jóvenes y personas discapacitadas en respuesta a la lección aprendida de (iv) establecer metas de desempeño apropiadas, que incluyan metas especiales para grupos vulnerables; En el componente 2, subcomponente 1 el proyecto se propone (v) invertir en sistemas informáticos para la gestión, en especial de intermediación laboral; (vi) construir alianzas público-privadas (APP) para el acceso al empleo formal y la empleabilidad (componente 1); y (vii) diseñar proyectos con resultados claros y esquemas de operación flexibles, por lo que el monto del apoyo económico, por ejemplo, será variable por región y podrá ser ajustado según el ROP para evitar las inflexibilidades que se generaron porque el monto estuviera definido en el contrato del PAE. Estas lecciones han sido incorporadas en el proyecto. Por otra parte, el Banco viene apoyando desde hace varios años al MTEPS en la gestión de sus PAML y la misma creación del SPEBO y esta operación representa la continuidad de este apoyo. Entre las lecciones aprendidas específicas están: (i) la importancia de que el monto de los apoyos económicos sea flexible y pueda estar regionalizado; y (ii) que para lograr una adecuada ejecución del programa se requiere fortalecer la capacidad institucional de la Dirección General de Empleo (DGE), en particular su capacidad para ejercer las funciones de rectoría y de gestión de sus PAML y de las políticas de inserción laboral. Estas lecciones han sido incorporadas en ajustes al ROP y en el modo de fortalecer al SPEBO y a las áreas que trabajan con políticas de empleo en el MTEPS con sistemas y procedimientos además de un esquema de capacitación y profesionalización del personal.
- 1.17 **Justificación.** A fin de continuar fortaleciendo el SPEBO y mejorar la inserción laboral de los buscadores de empleo que acuden a este servicio, el Gobierno de Bolivia ha solicitado una segunda etapa del PAE. Esta nueva etapa, está

²⁹ Estas lecciones provienen de la operatividad misma del PAE y de la ejecución de un programa del FOMIN (BO-M1064) orientado a la inserción laboral para jóvenes indígenas en El Alto. Este proyecto fue coordinado con el PAE y permitió diseñar un módulo para mejorar las habilidades socio-emocionales, el cual se encuentra actualmente en fase de validación en El Alto.

³⁰ Las lecciones aprendidas provienen de la experiencia obtenida durante la ejecución de las operaciones: BO-L1051, 2365-BL-BO; BO-M1064, ATN/ME-14734-BO; CH-L1064, 2793/OC-CH; DR-L1036, 2293/OC-DR; ME-L1004, 1936/OC-ME; ME-L1114, 2736/OC-ME; ME-L1142, 3136/OC-ME; PR-L1066, 2660/OC-PR; y están incluidas en la actualización del Documento de Marco Sectorial de Trabajo.

alineada con la visión institucional del MTEPS de proteger y asegurar el acceso a trabajo y empleo digno de la población boliviana con equidad, inclusión y priorizando grupos vulnerables. Asimismo, el programa está alineado con el objetivo principal de la DGE de implementar PAML destinadas a coadyuvar a la generación de mayores y mejores oportunidades laborales para toda la población boliviana.

- 1.18 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales y (ii) productividad e innovación, al mejorar el emparejamiento entre la demanda de trabajadores y la oferta de los buscadores de empleo a través de mejoras en la intermediación y capacitación laboral, por medio del indicador “Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo”. El programa también se alinea con el área transversal de: igualdad de género y diversidad, por medio del indicador: “Inserción laboral de mujeres en empresas formales” que se alinea al indicador de “Empleo formal para mujeres”. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) (CRF) mediante: “Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo”.
- 1.19 Esta operación se enmarca en la Estrategia de País con Bolivia (EBP) 2016-2020 (GN-2843) y contribuye al objetivo de cerrar las brechas sociales a través de la “inserción laboral de mujeres y población indígena”; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (SFD) (GN-2741-3), está alineado 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”. También está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4).

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.20 **Objetivo.** El proyecto tiene como objetivo general mejorar la inserción laboral de personas que buscan empleo que acceden al SPEBO en unidades económicas formales³¹. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer el posicionamiento del SPEBO; y (ii) mejorar la efectividad de la prestación de servicios a personas que buscan empleo que acuden al SPEBO. Para lograr estos objetivos, se consideran los siguientes componentes:
- 1.21 **Componente 1: Mejorar la cobertura y posicionamiento del SPEBO (US\$3 millones).** Busca incrementar la cobertura y el nivel de utilización del SPEBO por parte de buscadores de empleo y empresas. Para esto, financiará: (i) la mejora de servicios en las oficinas existentes, en especial las de menor desempeño, así como el financiamiento de los gastos asociados al

³¹ Reconocidas en el marco de la economía plural propuesta por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, que cuenten con registro legal de acuerdo a la normativa vigente.

funcionamiento de todas las oficinas³²; (ii) el diseño e implementación de una estrategia de acercamiento al sector productivo (esquema de contacto inicial y de mantenimiento del relacionamiento con las empresas y el sector productivo en particular) que incluya la realización de ferias de empleo y talleres con la industria por un equipo especializado de atención a empresas y de promoción de la inserción de personas que buscan empleo, con énfasis en jóvenes, personas con discapacidad y mujeres, en mejores puestos de trabajo; (iii) la implementación de una estrategia de comunicación y posicionamiento con unidades económicas y buscadores de empleo, que incluya, entre otras actividades, un proceso de sensibilización para reducir la discriminación hacia ciertos grupos, como son las mujeres y personas con discapacidad; y (iv) fortalecimiento de la coordinación con otros actores clave, como ONG, gobiernos subnacionales, instituciones de formación y capacitación y otras instituciones del Estado, a través de la posibilidad de que los mismos se interconecten con el nuevo sistema de intermediación laboral del SPEBO.

- 1.22 **Componente 2: Mejorar los servicios a personas que buscan empleo y diversificar la oferta de PAML (US\$36,3 millones).** Tiene tres subcomponentes. Un primer subcomponente consiste en incrementar la capacidad del SPEBO para coordinar sus servicios y realizar una gestión basada en el desempeño. En primer lugar, busca desarrollar un esquema de gestión coordinada y considera: (i) optimizar y estandarizar los procesos internos de los servicios en todas las oficinas del SPEBO a fin de sentar las bases para desarrollar un esquema de entrega integrada de servicios por medio de una ventanilla única; (ii) desarrollar un esquema de perfilamiento para asignar servicios a buscadores de empleo y empresas según necesidades y grado de vulnerabilidad; y (iii) diseñar un esquema de integración de servicios e intervenciones de otros actores relevantes del mercado laboral mediante el establecimiento de un sistema informático de intermediación laboral.
- 1.23 En segundo lugar, se busca sentar las bases para que el SPEBO pueda realizar una gestión basada en el desempeño, para ello se financiará el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación.
- 1.24 El segundo subcomponente busca fortalecer la oferta de servicios del Programa de Apoyo al Empleo fortalecerá el trabajo iniciado por el PAE y financiará: (i) el desarrollo de un servicio de orientación vocacional y profesional; (ii) la continuación de los apoyos económicos de hasta seis meses para la capacitación *in situ* en unidades económicas formales que cuentan con vacantes reales; (iii) cursos cortos de capacitación en aula (en habilidades técnicas y/o blandas) asociados a apoyos económicos y a requerimientos específicos de una vacante; y (iv) un monto especial, previo al apoyo económico general, en aquellos casos en que una beneficiaria requiera financiar el pago del cuidado de sus hijos menores de cinco años mientras ella participa de la capacitación. Se establecerán los beneficios adecuados mediante un proceso de perfilamiento de las características asociadas a

³² Con el fin de promover la sostenibilidad del SPEBO, el MTEPS ha realizado y continúa realizando gestiones para obtener financiamiento adicional para personas y costos de funcionamiento ante el Ministerio de Economía y Finanzas. Como ejemplo de los resultados de dichas gestiones en 2015 se logró presupuesto para cuatro funcionarios nuevos y para nueve en 2016.

las limitantes de empleabilidad de cada persona, y en caso de ser necesario, convenios interinstitucionales para favorecer la inserción laboral, para promover, por ejemplo, la inserción laboral en emprendimientos y otras unidades económicas fortalecidas en el marco de programas de otras instituciones del Estado.

- 1.25 El tercer subcomponente busca financiar el desarrollo e implementación de pilotos³³ orientados a mejorar la inserción laboral de las mujeres, personas con discapacidad y jóvenes. El piloto para las mujeres consiste en analizar opciones para mejorar los ingresos de éstas a través de su intermediación a vacantes en sectores no tradicionales. Para ello, apoyará a aquellas mujeres que buscan insertarse laboralmente en rubros no tradicionales, mediante cursos para mejora de sus habilidades y provisión de apoyo económico de capacitación *in situ*³⁴. El proceso de inserción estará unido a actividades de sensibilización en la empresa. El piloto orientado a personas con discapacidad ofrecerá apoyos económicos para capacitación *in situ* de hasta seis meses, cursos en aula asociados a esta capacitación y a los requerimientos de la vacante; y de ser necesarias, adaptaciones en el puesto de trabajo. El proceso de inserción estará unido a una orientación laboral y a actividades de sensibilización en la empresa. Finalmente, el piloto para los jóvenes, además de ofrecer la capacitación en planta, ofrecerá una capacitación corta en aula orientada a mejorar sus habilidades blandas y técnicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada vacante. Se espera así mejorar las habilidades de los candidatos al mismo tiempo que obtienen experiencia laboral.
- 1.26 **Criterios básicos de elegibilidad.** El MTEPS a través del SPEBO otorga servicios universales de registro de vacantes y ofertas laborales, así como de orientación e intermediación laboral. El programa espera beneficiar a alrededor de 76.000 buscadores de empleo y 3.500 unidades económicas. Se esperan al menos 40.000 beneficiarios de apoyos económicos para capacitación en planta, que deberán ser mayores de 18 años³⁵, ciudadanos bolivianos o residentes legales y deberán entregar un formulario de registro que incluya la información necesaria para el seguimiento por parte del programa³⁶. Para los pilotos: serán requisitos adicionales el compromiso escrito para participar en el proceso de formación y (i) para el piloto de mujeres, el interés de capacitarse e insertarse laboralmente en un rubro no tradicional; (ii) para el piloto de personas con discapacidad contar con registro de discapacidad; y (iii) para el piloto de jóvenes estar comprendidos, en principio, entre 18 y 24 años de edad³⁷. Los beneficiarios

³³ El programa no contempla un piloto para apoyo de población indígena puesto que este piloto se encuentra en ejecución en coordinación con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) con financiamiento del ATN/ME-14734-BO (BO-M1064) "Modelo de Inserción Laboral para Jóvenes Indígenas en El Alto".

³⁴ El proceso de inserción estará coordinado con la división de transporte a fin de buscar oportunidades laborales en el sector transporte para mujeres que puedan identificarse en los préstamos de infraestructura que se ejecutan en el país.

³⁵ El programa no contempla un piloto de apoyo a personas mayores de 45 años, sin embargo éstas son elegibles para capacitación *in situ*, intermediación y orientación laboral. Referencialmente el 8% de los beneficiarios de apoyos económicos del PAE a diciembre de 2015 pertenecían a este grupo,

³⁶ El ROP incluirá requisitos adicionales que puedan ajustarse durante la ejecución, derivados, por ejemplo, del esquema de pago de apoyos económicos y de entrega de información necesaria para la evaluación de impacto.

³⁷ Durante la ejecución del piloto y en base a información de monitoreo y de mercado laboral se analizará el ajuste del límite de edad superior, que no podrá sobrepasar los 28 años en ningún caso.

de capacitación en planta serán insertados en unidades económicas formales que tengan vacantes reales y con las que se haya pactado un plan de capacitación.

- 1.27 **Gestión.** Adicionalmente, el proyecto considerará actividades para la administración, (US\$500.000) y auditoría (US\$200.000).
- 1.28 **Costo y Financiamiento.** El costo total del proyecto es de US\$40 millones. La distribución por fuente de financiamiento se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO I-1: Costo y Financiamiento

Componente	BID (US\$)	C.PAR (US\$)	TOTAL (US\$)	TOTAL (%)
Componente 1: Fortalecer el posicionamiento del SPEBO	3.000.000	0	3.000.000	7.5%
Componente 2: Fortalecer los servicios a buscadores de empleo y mejorar y diversificar la oferta de PAML.	36.300.000	0	36.300.000	90.8%
Gestión	500.000	0	500.000	1.2%
Auditoría	200.000		200.000	0.5%
TOTAL	40.000.000	0	40.000.000	100%

C. Indicadores Claves de Resultados y Análisis Económico

- 1.29 Los indicadores de impacto del programa se relacionan con las mejoras en la inserción laboral de los beneficiarios, fruto de una mayor cobertura y mejor posicionamiento del SPEBO, de la mejora y diversificación de sus servicios y del apoyo que ofrece para la inserción laboral. Incluyen: (i) el porcentaje de beneficiarios que obtiene empleo formal en relación a un grupo control y (ii) el incremento en ingresos de los beneficiarios con relación a un grupo control. Esta información se desglosará por género y por edad para poder ver el efecto en del programa a nivel de jóvenes y mujeres (Ver Anexo II, Matriz de resultados).
- 1.30 Los indicadores de resultados incluyen indicadores sobre ingresos e inserción de beneficiarios: (i) el número de beneficiarios de intermediación directa; (ii) el Incremento promedio en el ingreso de beneficiarios de intermediación directa y de capacitación *in situ*; y (iii) el nivel de inserción en empresas formales de buscadores de empleo que reciben apoyo de capacitación *in situ* tres meses después finalizar su capacitación, desglosado por género.
- 1.31 A nivel de productos se utilizará entre otros el indicador 13 de Resultados de Desarrollo de los Países “Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo” desglosado por género. Se medirá además a nivel de hitos el número de (i) personas con discapacidad beneficiadas; (ii) mujeres insertadas en rubros no tradicionales; y (iii) jóvenes beneficiados (ver [Plan de Seguimiento y Evaluación](#)).
- 1.32 La evaluación costo beneficio del proyecto (ver [Análisis Económico](#)) estima los beneficios económicos netos sociales incrementales (comparados con la situación contrafactual a la implementación del proyecto) que se generarán al mejorar la inserción laboral de los buscadores de empleo que acceden al SPEBO. El ejercicio se realiza sustrayendo los costos incrementales del programa del flujo descontado de beneficios incrementales estimados. Los beneficios esperados del programa son

el incremento de la tasa de inserción laboral y de los ingresos percibidos por los beneficiarios del programa. En el escenario base, empleando supuestos conservadores en términos de la efectividad de la intervención, para un horizonte de diez años y tomando una tasa de descuento del 12%, se encuentra un beneficio neto de costos de US\$41 millones. La alta rentabilidad del proyecto es consistente con la evidencia existente sobre las PAML, que en general muestra que los servicios de intermediación laboral son políticas costo-efectivas. El análisis de sensibilidad realizado, muestra que el programa es rentable en todos los escenarios analizados.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El Banco apoyará la presente operación mediante un préstamo de inversión específica financiado en parte con cargo a los recursos de su Capital Ordinario (hasta US\$34 millones) y en parte con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales (hasta US\$6 millones). Los recursos del financiamiento serán desembolsados mediante la modalidad de anticipo de fondos conforme la proyección de necesidades de liquidez. Se prevé que el monto total del préstamo se desembolsará en un plazo de 5 años a partir de la fecha de vigencia del contrato de préstamo, de acuerdo con la siguiente programación estimada de desembolsos:

CUADRO II-1: CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS (millones de US\$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID	4,0	8,0	9,0	10,0	9,0	40,0
Total	4,0	8,0	9,0	10,0	9,0	40,0

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.2 **Ambientales y sociales.** El presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría "C". El programa apunta a acciones para mitigar los factores que limitan la inserción laboral de calidad de los trabajadores más pobres y las barreras que enfrentan ciertos grupos como jóvenes, mujeres y personas con discapacidad.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 **Adquisiciones.** La Unidad Coordinadora de Proyecto del MTEPS puede considerarse con fortaleza institucional en materia de adquisiciones, al punto que genera para el Banco bajos riesgos en ese respecto. Lo anterior por cuanto: (i) su personal posee experiencia en el manejo de adquisiciones financiadas con recursos del Banco; (ii) los sistemas informáticos de reporte que le permiten monitorear las adquisiciones son adecuados; y (iii) tiene un plan de adquisiciones que se revisa periódicamente. No obstante ello, atendiendo la mayor carga en materia de adquisiciones producto de la expansión de sus líneas

de acción como consecuencia del presente programa, será necesario contratar personal adicional para atender el crecimiento en el número de beneficiarios.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.4 Se han identificado los siguientes riesgos: (i) retraso en la aprobación del programa por las autoridades; (ii) problemas en el cambio de fuente de financiamiento entre un programa y otro; (iii) insuficiente capacidad institucional en comparación con la nueva demanda de servicios; (iv) desconocimiento de cómo trabajar con grupos de alta vulnerabilidad; y (v) insuficiente apropiación del programa por parte de las autoridades, debida en gran parte a la rotación de autoridades del Ministerio.
- 2.5 Para mitigar los riesgos: (i) se ha iniciado con el PAE un proceso de comunicación que permita que los stakeholders conozcan los resultados del proyecto y los objetivos del nuevo proyecto; (ii) se realizará un proceso de coordinación con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) sobre los requisitos y procedimientos para mitigar el riesgo de retraso en la aprobación del programa; (iii) se está contratando un equipo de arranque del proyecto que pueda hacer todos los trámites administrativos necesarios; (iv) se está coordinando con las áreas administrativas del MTEPS para el adecuado manejo del cambio de fuente de financiamiento; (v) se ha iniciado la contratación de un equipo especializado que pueda dedicarse a poblaciones vulnerables, de modo que ya estén capacitados en el momento de inicio de la operación; (vi) se desarrollará un esquema de capacitación, profesionalización y sensibilización de sus funcionarios; (vii) se está otorgando asistencia técnica a través del ATN/OC-15615-BO BO-T1256 y acceso a buenas prácticas al personal del SPEBO a través de visitas de campo para conocer experiencias de otros países, esto permitirá iniciar el fortalecimiento del MTEPS antes de la llegada de la nueva operación; (viii) se actualizarán los manuales y sistemas operativos del PAE y SPEBO; (ix) se implementarán protocolos de perfilamiento y atención a buscadores de empleo; y (x) se gestionará el diseño de sistema de intermediación laboral.
- 2.6 **Operación y mantenimiento.** El MTEPS será responsable de garantizar el mantenimiento de los activos financiados por el programa. Asimismo, se estima que para asegurar la sostenibilidad del servicio a largo plazo, el MTEPS contribuirá paulatinamente con una mayor proporción de recursos propios para financiar los gastos recurrentes de personal y operación financiados por el Componente 1 del presente programa.
- 2.7 **Escalabilidad de los pilotos.** El plan de empleo de Bolivia en actual proceso de diseño contempla acciones específicas que apuntan a materializar la visión institucional del MTEPS de proteger y asegurar el acceso a trabajo y empleo digno de la población boliviana con equidad, inclusión y priorizando grupos vulnerables, en acciones concretas. Los pilotos corresponden a acciones concretas que el GOB quiere incluir en su política y en este sentido los resultados de los pilotos permitirán al GOB responder a esta visión y ajustar el modo en que se apoya a estas poblaciones.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Organismo ejecutor.** El MTEPS será el organismo ejecutor. La responsabilidad de la administración y ejecución del programa recaerá en la Dirección General de Empleo (DGE), que se apoyará en la coordinación nacional y las oficinas locales del SPEBO. El SPEBO es una dependencia del MTEPS.
- 3.2 Para fines de la ejecución de esta operación, la DGE se apoyará en la unidad coordinadora nacional para los procesos técnicos, administrativos y legales inherentes al programa para los procesos de contratación, adquisición y pagos (ver [Reglamento Operativo](#)). Para la ejecución del Componente 2, Subcomponente 3 se contará con el apoyo de la Dirección General de Planificación del MTEPS. A continuación se resumen algunos aspectos del ROP.
- 3.3 **Procesos administrativos, de contrataciones y pagos.** Para la ejecución de esta operación la DGE se apoyará en la unidad coordinadora nacional. El ROP establecerá que el coordinador nacional del PAE será responsable junto con el responsable nacional administrativo financiero del PAE y su equipo para: (i) reportar al Banco los avances del proyecto; (ii) realizar los procesos de adquisiciones de bienes, servicios y obras; y (iii) revisar y procesar las solicitudes de pago de los apoyos económicos a beneficiarios de acuerdo a las solicitudes que se reciban de las oficinas locales del SPEBO.
- 3.4 **Selección y seguimiento de beneficiarios de apoyos económicos.** La DGE se apoyará en las oficinas locales del SPEBO y en las jefaturas departamentales y regionales, cuando corresponda, para: (i) el registro de vacantes y buscadores de empleo; (ii) el proceso de intermediación laboral; (iii) el proceso de selección y registro de beneficiarios de apoyos económicos y capacitación; (iv) el seguimiento de los beneficiarios del cumplimiento del plan de capacitación; y (v) la preparación de las nóminas de pago de apoyos económicos a beneficiarios, previa confirmación de que el beneficiario asistió a los procesos de capacitación.
- 3.5 **Las condiciones contractuales especiales del financiamiento previas al primer desembolso son: (i) que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social hayan suscrito un convenio subsidiario para la transferencia de los recursos del Préstamo y la ejecución de las actividades del Programa; y (ii) que el Organismo Ejecutor haya aprobado y se encuentre vigente el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos acordados previamente con el Banco.**
- 3.6 Adicionalmente, será condición contractual especial de ejecución, previa para la entrega de apoyos económicos bajo los Subcomponentes 2 y 3 del Componente 2, que el Prestatario presente evidencia de que se encuentra vigente el instrumento jurídico mediante el cual se establece el marco legal, institucional, operativo y financiero para la entrega de los apoyos económicos a las personas naturales beneficiarias del programa.

- 3.7 **Otorgamiento de apoyos económicos para capacitación *in situ*.** El mecanismo de ejecución para el otorgamiento de apoyos económicos para capacitación requiere inicialmente la firma de una carta de acuerdo entre el MTEPS y las unidades económicas seleccionadas, así como un plan de capacitación acordado. Dichas unidades económicas acogerán a los beneficiarios referidos por el SPEBO. Los pagos serán mensuales, efectivizados a través de depósitos en cuentas bancarias de los beneficiarios basados en solicitudes emitidas por las oficinas locales que se basan en la revisión del cumplimiento de los requisitos de asistencia, de acuerdo al proceso de autorización descrito en detalle en el ROP.
- 3.8 **Adquisiciones.** Las adquisiciones del programa se regirán por las políticas del Banco (documentos GN-2349-9 y GN-2350-9). La Licitación Pública Internacional (LPI) será el método aplicable cuando el costo del bien o servicios distintos de consultoría sea igual o mayor a US\$200.000, y para el caso de obras cuando el monto sea igual o mayor a US\$3.000.000. La Licitación Pública Nacional (LPN) será aplicable cuando el costo del bien sea igual o mayor a US\$50.000 en el caso de bienes y servicios de consultoría, y para obras de valor igual o mayor a US\$350.000. La Comparación de Precios (CP) será aplicable cuando el costo de los bienes o servicios no supere el equivalente a US\$50.000 y para el caso de las obras, no supere los US\$350.000. En el caso de los servicios de consultoría, la lista corta de consultores podrá estar compuesta por consultores nacionales cuando el costo sea menor al equivalente de US\$200.000. Se podrá usar el Sistema de Contrataciones del Estado (SICOES), que ha sido evaluado y aceptado por el Banco (ver Anexo III, Plan de Adquisiciones). La contratación de los contratistas de servicios se realizará en el marco de la disposición 3.21 de la Política GN-2350-9. La importancia de contar con dichos contractuales está asociada a garantizar el apoyo efectivo a buscadores de empleo y los servicios de orientación e intermediación laboral que se requieren para los pilotos y la atención al público en general.
- 3.9 **Auditoría.** El organismo ejecutor deberá presentar los estados financieros anuales del programa, auditados por una firma de auditores independientes elegible y seleccionada de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco. Durante el período de ejecución, dichos estados financieros auditados deberán ser presentados anualmente dentro de los 120 días siguientes al cierre del cada ejercicio fiscal. Los costos de auditoría serán cubiertos con recursos del financiamiento del Banco, los cuales se estiman en US\$200.000 por los 5 años.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.10 **Monitoreo.** El MTEPS reportará al Banco Informes Semestrales que presentarán la actualización de la matriz de Gestión de Riesgos de Proyecto (GRP); los avances del Project Monitoring Report (PMR) y los avances en la ejecución del Plan de Ejecución del Programa (PEP), Plan Operativo Anual (POA) y del Plan de Adquisiciones (PA), relativos al proceso de acompañamiento de los procesos de ejecución y desarrollo de desembolsos.
- 3.11 Los Informes Semestrales deberán incluir la evolución de los indicadores de seguimiento de productos, resultados y actividades del programa, así como información contable-financiera sobre el manejo de los recursos. El Informe

Semestral correspondiente al segundo semestre del año calendario deberá presentar una síntesis de los logros alcanzados por componentes, analizando los riesgos del programa de acuerdo a la Matriz de Riesgo del mismo. Debe presentar también una visión consolidada de las dificultades y lecciones aprendidas, así como las recomendaciones destinadas a retroalimentar el Programa. El cálculo de indicadores de productos y resultados (ver [Plan de Seguimiento y Evaluación](#)) provendrá de fuentes de datos administrativos y datos de encuestas de seguimiento a beneficiarios.

- 3.12 **Evaluación.** El programa prevé la instalación de una estrategia de evaluación de largo plazo en el SPEBO. Al término de la ejecución del programa se realizará una evaluación cuasi experimental de la intervención del subcomponente 3.1 para medir el impacto de la intermediación laboral, los cursos cortos y de la capacitación *in situ* con apoyo económicos de tres meses en el nivel de empleo, formalidad e ingresos de los beneficiarios en comparación al grupo de control. La estrategia de recolección de datos prevé estratificar la muestra por género con el fin de analizar el impacto del programa en mujeres y promover así el desarrollo de políticas de empleo con perspectiva de género. Se realizará además una evaluación experimental a nivel de jóvenes, en base a una muestra de egresados de escuelas técnicas que requieren apoyo de inserción laboral. Ambas encuestas empezarán en 2017 a fin de contar con la información necesaria para la evaluación de impacto. A nivel de los pilotos (subcomponente 3.2) se realizará evaluaciones de procesos, así como de resultados con información de las encuestas de la evaluación de impacto para comparar el nivel de ingresos e inserción de los jóvenes. También se analizará la variación del ingreso de las mujeres que se insertaron en rubros no tradicionales comparados con mujeres insertadas en rubros tradicionales. Se recolectará información de estos grupos de beneficiarios a fin de contar con la posibilidad de generar una evaluación de impacto en una fase posterior, una vez que el modo de operación esté ajustado y se cuente con suficientes observaciones e información para determinar un contrafactual. Estas evaluaciones estarán coordinadas con el trabajo de preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR) y permitirán contar con una evaluación de impacto experimental que cierre brechas de conocimiento sobre el impacto de PAML en el país.

C. Actividades de Diseño luego de la Aprobación

- 3.13 Con cooperación técnica (BO-T1135, ATN/OC-12421-BO y BO-T1256, ATN/15615-BO) se financiarán productos que se podrán utilizar como insumo para el inicio de la presente operación. Entre ellos se espera contar con un plan de comunicación; el análisis de los pilotos de género y personas con discapacidad que permitan realizar ajustes a los manuales de operaciones y procedimientos; y el diseño marco del sistema informático de intermediación laboral.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Empleo formal para mujeres (%) -Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo (#)*		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2843	Inserción laboral de mujeres y población indígena.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.7		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.3	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	9.8	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.3		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto.	Sí	La cooperación técnica BO-T1256 tuvo como finalidad apoyar a la unidad ejecutora durante el inicio del programa.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	Se llevará a cabo la primera evaluación experimental de capacitación laboral en Bolivia.	

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El "Programa de Apoyo al Empleo II", por USD 40 millones, tiene como objetivo mejorar la inserción laboral en unidades económicas formales de buscadores de empleo que acceden al Servicio Público de Empleo de Bolivia (SPEBO). Entre los principales problemas identificados se encuentran: la falta de información de vacantes, que limita el acceso a empleos de calidad; y el poco apoyo en el cuidado de los hijos para las mujeres. Con el fin de solucionar estos problemas, el diagnóstico identifica oportunidades de mejora en el SPEBO. Las soluciones propuestas incluyen: (i) expandir y mejorar el servicio de intermediación laboral (componente I); mejorar la gestión del SPEBO (componente II); y (ii) continuar apoyando cursos de capacitación, pero añadiendo pilotos de apoyo específico para poblaciones vulnerables (componente III).

El análisis costo beneficio estima los beneficios económicos sociales e incrementales netos del programa. El principal beneficio es el incremento en los ingresos para beneficiarios que acceden a empleos de mejor calidad. Los principales costos son el costo de operación del programa y el costo de oportunidad del tiempo de los beneficiarios. La tasa de retorno en el escenario base es de 30% para los servicios de intermediación laboral y 27% para los cursos de capacitación. El análisis de sensibilidad muestra que el valor presente neto del proyecto se mantiene positivo para una gama de escenarios, a excepción de los escenarios pesimistas plausibles donde varios parámetros son afectados simultáneamente.

El plan de monitoreo y evaluación es adecuado. Los productos e indicadores de resultado son SMART, y se han identificado y presupuestado mecanismos que permitan su seguimiento. La propuesta de evaluación se basa en una metodología experimental y por lo tanto se esperaría que tenga buena validez interna. Sin embargo, la muestra a evaluar incluirá únicamente jóvenes graduados de institutos técnicos, lo cual limitará la validez externa de la evaluación. Para complementar esta evaluación, se propone llevar adelante una evaluación cuasi-experimental usando variables instrumentales; dicha evaluación es innovadora y por lo tanto corre el riesgo de que no sea factible en la práctica (por lo que se consideraron alternativas de mitigación). Sin embargo, las evaluaciones de impacto aplicarán únicamente a los indicadores de resultado relacionados con capacitación laboral, mientras que los indicadores de resultado asociados a la intermediación laboral serán evaluados utilizando metodologías menos rigurosas.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Mejorar la inserción laboral de personas que buscan empleo que acceden al Servicio Plurinacional de Empleo de Bolivia (SPEBO) en unidades económicas formales.
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad	Línea de Base		Metas		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
<u>IMPACTOS ESPERADOS</u>							
Beneficiarios que obtienen empleo formal con relación al grupo control	%	n/a	n/a	5	2021	Evaluación de impacto	Diferencia en puntos porcentuales
Incremento de ingreso laboral de los beneficiarios con relación al grupo control	%	n/a	n/a	10	2021	Evaluación de impacto	

RESULTADOS ESPERADOS

Resultados esperados	Unidad	Línea de Base		Metas		Metas		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
EFFECTIVIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO MEJORADA									
Personas beneficiadas por intermediación directa	Número	0	2017	19.847	2020	36.085	2022	Reportes del Sistema del SPEBO	
Incremento promedio en el ingreso de beneficiarios de intermediación directa	%	0	2015	4	2020	4	2022	Encuestas a beneficiarios	Línea de base (LB): Bs. 2.353, se actualizará con encuestas a beneficiarios ¹ .
Incremento de la inserción laboral de beneficiarios de intermediación directa en unidades económicas formales	pp.	0	2015	-	-	10	2021	Encuestas de seguimiento	Puntos porcentuales. El SPEBO utilizaba en 2015 estas vacantes principalmente para capacitación en planta.
INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS QUE BUSCAN EMPLEO QUE ACCEDEN AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO MEJORADA									
Nivel de inserción en unidades económicas formales de buscadores mujeres de empleo que reciben apoyo de capacitación in situ tres meses después de finalizar su capacitación.	%	42	2015	44	2020	48	2022	Reportes del Sistema del SPEBO y encuestas de seguimiento.	LB: Resultados del PAE I.

¹ Para todos los datos de indicadores de ingresos: Promedio quintiles II-IV en área urbana (por características de beneficiarios), Encuesta Hogares 2014 (BID) corregidas por IPC a valores de 2015.

Resultados esperados	Unidad	Línea de Base		Metas		Metas		Medios de verificación	Observaciones
Nivel de inserción en unidades económicas formales de buscadores de empleo hombres que reciben apoyo de capacitación <i>in situ</i> tres meses después finalizar su capacitación.	%	47	2015	48	2020	50	2022	Reportes del Sistema del Servicio Plurinacional y encuestas de seguimiento.	LB: Resultados del PAE I
Incremento promedio del ingreso laboral de las mujeres beneficiarias de capacitación <i>in situ</i> .	%	0	2015	-	-	10	2022	Encuestas de la evaluación de impacto	LB: Bs. 2.147, se actualizará con encuestas a beneficiarios.
Incremento promedio del ingreso laboral de hombres beneficiarios de capacitación <i>in situ</i> .	%	0	2015		-	10	2022	Encuestas de la evaluación de impacto.	LB: Bs. 2.518, se actualizará con encuestas a beneficiarios.

RESULTADOS INTERMEDIOS

Resultados esperados	Unidad	Línea de Base		Metas		Metas		Medios de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<u>EFFECTIVIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO MEJORADA</u>									
Vacantes registradas por unidades económicas formales por año	Número	4465	2015	5.500	2019	7.000	2022	Reportes del Sistema del SPEBO	LB: Resultados del PAE I

PRODUCTOS

Productos	Costo Estimado (US\$)	Unidad	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medios de verificación
Componente I: Mejorar la cobertura y posicionamiento del Servicio Público de Empleo de Bolivia										
Estrategia de acercamiento al sector productivo implementada.	2.708.455	Número	0	-	1	-	-	-	1	Informes del proyecto
Estrategia de comunicación implementada.	291.545	Número	0	1	-	-	-	-	1	Informes del proyecto
Componente II: Mejorar los servicios a personas que buscan empleo y diversificar la oferta de PAML										
Modelo de perfilamiento de buscadores de empleo instaurado.	500.000	Número	0	-	-	1	-	-	1	Informes del proyecto
Esquema de integración de servicios establecido.	200.000	Número	0	-	1	-	-	-	1	Informes del proyecto
Sistema informático de intermediación laboral.	450.000	Número	0	-	-	1	1	-	2	Informes del proyecto
Productos	Costo Estimado (US\$)	Unidad	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medios de verificación
Servicio de orientación vocacional y profesional establecido.	150.000	Número	0	-	-	1	-	-	1	Informes del proyecto

Productos		Costo Estimado (US\$)	Unidad	Línea de base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta final	Medios de verificación
Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo (mujeres) ² .		18.000.000	Número	0	3.000	4.000	4.000	4.500	4.500	20.000	Informes del proyecto
Beneficiarios de programas de capacitación en el trabajo (hombres).		17.000.000	Número	0	3.000	4.000	4.000	4.500	4.500	20.000	Informes del proyecto
Hitos ³	Mujeres beneficiadas por el piloto de inserción laboral en rubros no tradicionales ^{4*}		Número	0	0	100	100	150	150	500	Informes del proyecto
	Personas con discapacidad beneficiadas del piloto de inserción laboral ^{5*} .		Número	0	0	100	100	150	150	500	Informes del proyecto
	Jóvenes beneficiados por el piloto de capacitación en planta unida a formación en habilidades blandas ^{6*} .		Número	0	700	700	700	950	950	4.000	Informes del proyecto

² Corresponde al indicador 13 de Resultados de Desarrollo de los Países del CRF.

³ Dado que el programa funciona en base a demanda y a las necesidades específicas de cada buscador de empleo, las metas son referenciales y dependerán de las necesidades que se detecten a lo largo del programa.

⁴ Capacitación en planta unida a capacitación técnica en rubros no tradicionales que incluya formación en habilidades blandas.

⁵ Capacitación en planta unida a capacitación técnica, formación en habilidades blandas y/o adaptaciones al puesto de trabajo.

⁶ Capacitación en planta unida a formación en habilidades blandas, podrá incluir capacitación técnica.

* Las mujeres madres podrán recibir apoyo económico para cuidado de sus hijos.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	Estado Plurinacional de Bolivia
PROYECTO No./NOMBRE:	BO-L1121 – Programa de Apoyo al Empleo II
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social
PREPARADO POR:	Diana M. De León (FM) y Carolina Escudero (PRM)

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El presente Anexo Fiduciario se elaboró considerando: (a) los resultados del último informe de gasto público y rendición de cuentas PEFA¹ 2009; (b) el análisis de la capacidad institucional aplicado durante el diseño del Programa de Apoyo al Empleo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Prevención Social (MTEPS), en base de que la unidad ejecutora se mantiene inamovible; y (c) los resultados de la supervisión fiduciaria del equipo FMP/CBO en el marco de la ejecución del Programa de Apoyo al Empleo², cuya ejecución ha sido satisfactoria.
- 1.2 La Ejecución del Programa, que concentra el 100% de financiamiento Blend del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estará a cargo de la Dirección General de Empleo (DGE) del MTEPS.
- 1.3 Los registros contables de la operación se llevarán dentro del Sistema de Gestión Pública (SIGEP). Para los reportes financieros requeridos por el Banco utilizarán el Sistema de Administración de Proyectos del Banco (SIAP-BID), desarrollado por CAN/CBO. Para las adquisiciones se utilizarán los documentos de licitación estándar del BID o los documentos acordados con el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), disponibles en el portal del Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES)³; las convocatorias para licitaciones nacionales se publicarán en el SICOES.
- 1.4 El Gobierno de Bolivia (GdB) y el Banco han elaborado un acuerdo a través del cual se adoptaría el uso parcial de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS) en las operaciones financiadas por el BID en Bolivia. Este Programa aplicaría el acuerdo una vez en vigencia.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 El MTEPS, como entidad pública se rige por la Ley No.1178 de Administración y Control Gubernamentales del 20 de julio de 1990 (SAFCO), que regula los sistemas de administración y de control de los recursos del estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.
- 2.2 Esta entidad utiliza para todos sus registros financieros el SIGEP que permite la disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria, de forma segura y confiable. Con apoyo del Banco, se ha desarrollado en este sistema un Módulo de Gestión Contable que sistematiza la emisión de reportes respetando las estructuras de financiamientos y la moneda de los préstamos con la cooperación internacional, el cual se espera entre en producción en 2017. Entre tanto, el MTEPS utilizará como registro complementario, contable y de reportes, el SIAP-BID para la rendición de cuentas e informes financieros. Como entidad del Estado,

¹ Public Expenditure and Financial Accountability.

² 2365/BL-BO; BO-L1051.

³ Subsistema Nacional de Adquisiciones que ha sido autorizado para uso en operaciones del Banco.

el MTEPS tiene la supervisión de la Contraloría General del Estado (CGE) y de una Unidad de Auditoría Interna (UAI).

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 La evaluación SECI practicada a la DGE del MTEPS durante la preparación del programa determinó un grado de desarrollo institucional y capacidades adecuadas y un nivel de Riesgo Fiduciario BAJO.

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES AL CONTRATO

- 4.1 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** Deberá incluir el esquema de ejecución, procedimientos y los flujos de información, previamente acordados entre las partes y el Banco.
- 4.2 **Tipo de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas.** Se utilizará el tipo de cambio vigente en el país del prestatario en la fecha efectiva de la conversión de recursos en moneda extranjera a moneda local, en las cuentas del Ejecutor.
- 4.3 **Estados financieros y otros informes auditados.** Dentro del plazo de ciento veinte (120) días siguientes al cierre de cada ejercicio económico del Ejecutor, y durante el plazo para desembolsos del financiamiento, se presentarán al Banco los estados financieros auditados del programa, debidamente dictaminados por una Firma de Auditoría Independiente (FAI) aceptable al Banco. El último de estos informes será presentado dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del financiamiento.
- 4.4 Los términos de referencia para la contratación de la FAI deben contar con la aprobación previa del Banco. La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se regirá por la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el Banco (OP-273-6) y la Guía de Estados Financieros y Auditoría Externa. Los costos de auditoría serán financiados con recursos del programa. La contratación de la firma auditora estará a cargo de la DGE del MTEPS.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Ejecución de las adquisiciones.** Las adquisiciones se realizarán en el marco de las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9.
- 5.2 **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría previstos en el Programa, y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DELS) emitidos por el Banco.
- 5.3 La contratación de obras estimadas en montos por debajo de US\$3.000.000 se ejecutarán aplicando el método de Comparación de Precios, utilizando el Documento Estándar de Comparación de Precios para la Contratación de Obras elaborado por el Banco para las Operaciones en Bolivia; y las obras estimadas en montos por debajo de US\$250.000 se contratarán aplicando el método de Comparación de Precios utilizando el Documento de Solicitud de Cotizaciones para Contratación de Pequeñas acordado con el VIPFE que está disponible en el SICOES.
- 5.4 La adquisición de bienes comunes (equipo informático, mobiliario, etc.) estimados en montos por debajo de US\$200.000, se realizará aplicando el método de

Comparación de Precios y utilizando el Documento de Solicitud de Cotizaciones para Compra de Bienes acordado con el VIPFE que está disponible en el SICOES.

- 5.5 **Selección y Contratación de Consultores.** La selección de consultores se realizará aplicando los métodos de selección de las Políticas GN-2350-9, teniendo en cuenta lo siguiente:
- 5.5.1 **Selección de Firmas Consultoras.** La selección de firmas consultoras para el proyecto se hará utilizando la Solicitud Estándar de Propuesta (SEP) emitida por el Banco y Documentos de Solicitud de Propuestas para contratos por montos inferiores a US\$200.000 acordados con el VIPFE que están disponibles en el SICOES.
 - 5.5.2 **Lista Corta de Firmas Consultoras.** La lista podría estar integrada en su totalidad (100%) por firmas bolivianas para contratos con valor de hasta US\$200.000.
 - 5.5.3 **Selección de Consultores Individuales.** La selección de Consultores Individuales se realizará sobre la base de comparación de las calificaciones individuales de los candidatos. Cuando la convocatoria se realice por el SICOES bastará contar con un candidato calificado, cuando la convocatoria sea por invitación se deberá comparar las calificaciones de al menos tres candidatos aptos para realizar el trabajo. Cuando los trabajos involucren vinculación de otras personas para brindar asistencia administrativa u operativa, se analizará la pertinencia de apoyarse en consultorías individuales con servicios complementarios caso a caso.
 - 5.5.4 **Contratistas de Servicios.** El programa, según se explica en la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD), requiere mantener al personal eventual que ha recibido capacitación para trabajar en servicio público de empleo, para asegurar el cumplimiento de las metas del Programa en tiempo y forma. En tal sentido, este personal será financiado con recursos del préstamo con una suma de hasta US\$5.600.000 en el marco de la disposición 3.21 de la Política GN-2350-9.
- 5.6 **Planificación de las adquisiciones.** El MTEPS publicará el Plan de Adquisiciones en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), y lo actualizará por lo menos anualmente para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y el progreso alcanzado.
- 5.7 **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo.** No se contempla adquisiciones anticipadas/financiamiento retroactivo.
- 5.8 **Preferencia Nacional.** Para la ejecución de esta operación, no se considera la inclusión de preferencia nacional en los procesos de adquisición.
- 5.9 **Términos de Referencia y Especificaciones Técnicas.** La revisión de los criterios para la selección de listas cortas, los TdR y/o de las especificaciones técnicas son responsabilidad del Organismo Ejecutor en coordinación con el Jefe de Equipo de Proyecto BID del Programa, y en todos los casos deben ser acordados de forma *ex ante*.

5.10 Tabla de montos límite (miles US\$).

Obras		Bienes y Servicios Diferentes a Consultoría			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría (excepto cuando se aplica SCC)	Lista Corta 100% Nacional (excepto cuando se aplica SCC)
Mayor que 3.000	Menor que 3.000	Mayor que 200	Hasta 200	- Menor o igual que 50, y - Menor o igual que 200 para bienes y servicios comunes	Mayor que 200	Menor o igual que 200

5.11 Adquisiciones principales (*). Las adquisiciones principales previstas en esta operación se detallan a continuación:

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles US\$)
Bienes y Servicios de No Consultoría			
Talleres de estrategia de vinculación con el sector empresarial (varios talleres a lo largo de la ejecución del Programa)	CP	Según datos en PA	600
Adquisición de Software de Intermediación Laboral	LIL	Según datos en PA	300
Adquisición de servidores y equipos complementarios	Cp	Según datos en PA	150
Levantamiento de encuestas para el sistema de seguimiento y monitoreo	LPI	Según datos en PA	945
Levantamiento de encuestas telefónicas de seguimiento de beneficiarios	CP	Según datos en PA	100
Consultoría Individuos			
Contratistas de Servicios. Contratación directa del personal capacitado para apoyar el trabajo del SPEBO (alrededor de 32 personas)	CD	Según datos en PA	3000
2 Consultores para evaluaciones de impacto	CCIN	Según datos en PA	80
Diseño de esquema del sistema de seguimiento y monitoreo.	CCIN	Según datos en PA	50
Personal de la Unidad Ejecutora (3 contratos)	CCIN	Según datos en PA	200
Consultoría Firmas			
Diseño de modelo de perfilamiento de buscadores de empleo, diseño e interconexión con sistemas, y diseño de material de difusión sobre temas de formación y orientación (3 contratos)	SBCC	Según datos en PA	450
Consultoría de mejora de procesos y capacitación	SBCC	Según datos en PA	200
Auditoría del Programa	SBCC	Según datos en PA	100
Obras			
Refacción de Infraestructura	CP	Según datos en PA	20

*Para acceder al plan de adquisiciones de los 18 primeros meses, ver [Plan de Adquisiciones](#).

5.12 Supervisión de Adquisiciones. El proyecto puede ejecutarse aplicando la modalidad de revisión *ex post* a los procesos de hasta el 100% del Umbral de

LPN, conforme la siguiente cuadrícula (las contrataciones directas y no enunciadas en la cuadrícula estarán sujetas a revisión *ex ante*). La firma Auditora Externa del Programa realizará la revisión *ex post* de adquisiciones anualmente. Por otro lado, no obstante a calificación de riesgo fiduciario bajo, el Banco ofrecerá capacitación y asesoría permanente durante la ejecución del programa.

Límite para Revisión Ex-Post			
Obras	Bienes y Servicios Diferentes a Consultoría	Servicios de Consultoría Firmas Lista Corta puede ser 100% Nacional	Servicios de Consultoría Individuos
Contratos por montos iguales o menores que US\$3.000.000.	Contratos por montos iguales o menores que US\$200.000.	Contratos por montos iguales o menores que US\$200.000.	Sin límite de monto.

- 5.13 **Gastos Operativos o Recurrentes.** Son aquellos gastos (operativos, de mantenimiento, entre otros), requeridos para poner en funcionamiento el Programa, y que serán acordados con el Jefe de Equipo del Proyecto (JEP) e incluidos en el PA. Este tipo de gastos se ejecutarán siguiendo los procedimientos administrativos del Organismo Ejecutor, referenciados en el ROP.
- 5.14 **Contrataciones Directas⁴.** Las contratación de bienes y servicios diferentes de consultoría (por ejemplo para talleres/reuniones: alquiler de salas/locales, equipo audiovisual, transporte, facilitadores, etc.) por montos individuales menores a US\$500 y que en bloque no superen los US\$5.000, podrán ser contratados directamente en aras de lograr economía y eficiencia en la ejecución. Para ello, dichas contrataciones deberán ser aprobadas por el JEP a través del PA. Dichas adquisiciones requerirán de la aprobación del JEP a través del PA y se requerirá definir claramente las especificaciones de los mismos y compararse con las opciones del mercado dentro del rango de presupuesto disponible y confirmación mediante tasación del inmueble.
- 5.15 **Archivos.** El MTEPS será responsable de establecer los documentos de soportes, procedimientos y controles necesarios para la ejecución del Programa, así como el resguardo de los mismos conforme a lo establecido en el contrato de préstamo y a las leyes locales.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** El MTEPS utilizará una Dirección Administrativa (DA)⁵, bajo la cual se creará el Proyecto, permitiendo de este modo que presupuestariamente exista un registro e identificación individualizada de las fuentes de financiamiento y recursos utilizados en la ejecución del mismo. Tanto la inscripción como las futuras modificaciones presupuestarias se fundamentarán en el POA y el Plan de Ejecución Plurianual (PEP) aprobadas en común acuerdo con

⁴ OP-272-2, establece un umbral de hasta US\$750,000 para compras o contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría, y la disposición 3.6(a) de la GN-2349-9 se refiere a los casos en los que no se justifica ni economía ni eficiencia en la realización de concursos.

⁵ En la Estructura Programática presupuestaria que dispone el SIGEP, una DA permite incorporar varios Proyectos cuyo registro y control son independientes.

el Banco. Las modificaciones presupuestarias se tramitarán cumpliendo los procedimientos que la normativa local exige para el efecto.

6.2 Contabilidad y sistemas de información. Las transacciones del programa se registrarán en el SIGEP. Este sistema integra en un único registro sus diferentes momentos contables y cumple con los requisitos presupuestarios (ejecución del presupuesto), contables (afectan activos, pasivos, patrimonio y resultados) y de tesorería (transferencia de efectivo), sobre la base contable del devengado. Adicionalmente, para la contabilidad del proyecto se preparará un catálogo de cuentas que permita identificar los gastos realizados por cada gestión sobre la base de efectivo, homologando las categorías de inversión del programa con las partidas presupuestarias y cuentas contables respectivas. En adición, transitoriamente el MTEPS utilizará el sistema SIAP-BID, como complementario para la emisión de informes financieros del programa, hasta tanto se ponga en vigencia el Módulo de Gestión Contable del SIGEP.

6.3 Desembolsos y flujo de caja. A diferencia del Programa de Apoyo al Empleo, el BO-L1121 ejecutará los recursos bajo la modalidad de anticipos de fondos.

- a. Las solicitudes de desembolso se realizarán en base a programaciones financieras para un período de un año preferiblemente. De ser posible, los mismos será estratégicamente realizados en el transcurso del segundo trimestre de cada año.
- b. El ejecutor deberá presentar al Banco, una justificación de anticipo a los 180 días posteriores al cada desembolso.
- c. Los fondos del financiamiento serán depositados en una Libreta independiente en moneda dólares americanos, y transferidos posteriormente a la cuenta pagadora del programa en moneda local, ambas en la CUT⁶.
- d. El Banco podrá efectuar un nuevo anticipo de fondo cuando se haya justificado al menos el 70% del total de los anticipos de fondos anteriormente desembolsados.

Esta flexibilización permanente⁷ se otorga considerando (i) que el mecanismo del programa contempla la transferencia de los fondos equivalentes a los tres meses de estipendio para cada beneficiario a la cuenta pagadora de manera al momento de su formalización; (ii) que se precisa aumentar el tiempo de reposición a 2,5 meses, en lugar de los 2 meses estimados si se mantuviese el 80% de justificación; y (iii) evitar el riesgo reputacional si existiera un retraso en la transferencia a los beneficiarios del programa.

6.4 Control interno y auditoría interna. Anualmente, la gestión financiera de la DGE⁸ es sujeta de revisiones de confiabilidad por parte de la UAI, y dada la importancia relativa del programa se prevé que el programa será incluido dentro de este tipo de revisiones. Igualmente, la DGE será sometida a este tipo de revisiones. El Banco, como una actividad estratégica dentro de su mandato, anualmente

⁶ CUT; Cuenta Única del Tesoro.

⁷ Soportada en la norma OP-273-6 acápite 3.3.

⁸ Dirección General de Empleo.

coordinará con las UAI reuniones para poder identificar acciones de monitoreo sobre el programa.

- 6.5 **Control externo e informes.** A fin de cumplir con la presentación de los Estados Financieros del Programa Auditados anualmente, la DGE contratará una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco siguiendo las políticas del BID, cuyo alcance incluirá a todas las fuentes que financian el programa, y cuyo costo se prevé sea cubierto con recursos del programa.
- 6.6 **Plan de supervisión financiera.** Los planes y periodicidad de la supervisión estarán diseñados en base a los riesgos fiduciarios identificados. Las acciones que se contemplan son: (i) la realización de la auditoría externa anual contratada para revisión de los estados financieros del programa; (ii) visitas de supervisión aleatorias; y (iii) visitas de verificación de cumplimiento de acuerdos a las recomendaciones de control interno efectuado por la auditoría externa del programa.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_/___

Bolivia. Préstamo ____/BL-BO al Estado Plurinacional de Bolivia
Programa de Apoyo al Empleo - II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Estado Plurinacional de Bolivia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo al empleo - II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$6.000.000, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 201__)