

BOLIVIA

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

(BO-T1479)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Urquidi Zijderveld, Manuel Enrique (SCL/SPL); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: Tejerina, Luis R. (SCL/SPL); Abogado: Centeno Lappas, Monica Clara Angelica (LEG/SGO); Stello, Luis Francisco (LEG/SGO); Vila Saint Etienne, Sara (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Angeles Aguilar Niwin Monserrat (SCL/SPL); Cabrera Joaquin , Keila Merari (SCL/SPL); Cossio Viorel, Jorge Isaac (VPC/FMP); Del Puerto Correa, Maria Cecilia (VPC/FMP); Gomez Aliaga Guillermo Alejandro (SCL/SPL); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/SPL); Jimenez Calderon Mateo Ignacio (SCL/SPL); Morales Guardado, Christian Efrain (SCL/SPL); Navarro Cerda, Betzaida Maria (SCL/SPL); Ramos De Alvarado, Paola Michelle (SCL/SPL); Rivera Herrera Sergio Andres (SCL/SPL); Rojas Portugal, Adriana (CAN/CBO).

BOLIVIA
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD LABORAL
BO-T1479

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	INVERSIONES SOCIALES
Subsector:	FORMACIÓN PROFESIONAL Y CAPACITACIÓN DE LA FUERZA LABORAL
Taxonomía de la CT:	Apoyo al Cliente
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A
Unidad Técnica Responsable:	SCL/SPL-División de Protección Social y Mercados Laborales
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	CAN/CBO-Representación Bolivia
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank

OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo general es analizar opciones de política para promover la generación de oportunidades de empleo formal. Los objetivos específicos son: (i) analizar propuestas de política que promuevan un entorno propicio para el crecimiento empresarial y generación de oportunidades laborales formales; y (ii) proponer alternativas de política y/o programas que promuevan la adquisición/actualización de habilidades de los trabajadores para acceder a oportunidades laborales formales. Los análisis y el diseño de políticas/programas deberán considerar opciones para promover el acceso a empleos de mayor calidad para grupos específicos como las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad (PcD), miembros del colectivo LGBTQ+ e indígenas.

INFORMACIÓN FINANCIERA

Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	P3E - OC SDP Pilar 3 - Protección Social y Desarrollo del Capital Humano	100.000
Financiamiento Total		100.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		100.000
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:	36 meses	
Periodo de Ejecución:	36 meses	

INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL

N/A

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1 **Diagnóstico.** Bolivia enfrenta un mercado laboral caracterizado por una paradoja estructural: a pesar de registrar una de las tasas de desocupación más bajas en América Latina y el Caribe, el principal desafío no es la cantidad de empleo, sino su calidad. Esto se refleja en una economía caracterizada por la informalidad laboral¹, el autoempleo y unidades productivas de baja escala, con limitada capacidad de generar oportunidades de empleo sostenible y productivo.
- 1.2 La persistencia de altos niveles de informalidad laboral, con más del 80% de los trabajadores sin aportes a la seguridad social de largo plazo, resulta en una elevada vulnerabilidad frente a shocks. Esta dinámica proviene, en parte, de una estructura de empleo principalmente concentrada en trabajadores cuentapropistas y no reenumerados, frecuentemente asociados a unidades productivas informales y de baja escala. Adicionalmente, la informalidad laboral está más concentrada en sectores intensivos en mano de obra, como el agropecuario o el comercio, y donde existe mayor participación de mujeres y trabajadores con menos ingresos.
- 1.3 La productividad laboral constituye el núcleo del problema, ya que Bolivia registra uno de los niveles y ritmos de crecimiento de productividad más bajos de la región. Durante la última década, la productividad laboral ha mostrado una tendencia decreciente, con una caída anual promedio de 1,8%. En términos comparativos, por cada hora trabajada, un trabajador boliviano produce aproximadamente la mitad de lo que producen trabajadores en países vecinos como Paraguay y Perú, y menos de una cuarta parte de lo que se produce en economías de mayor tamaño como Argentina, Chile, y Uruguay. Esta baja productividad limita la capacidad de las empresas para crecer y formalizarse. A nivel agregado, esto también restringe el potencial de la fuerza laboral para contribuir al crecimiento económico del país, ya que el trabajo y la productividad han sido los factores que menos han contribuido al crecimiento económico reciente en el país.²
- 1.4 Esta debilidad productiva se combina con un entorno empresarial que desincentiva la formalización y el crecimiento de las firmas. De acuerdo con el índice EPR, Bolivia tiene la segunda legislación laboral más rígida de América Latina y el Caribe, lo que eleva el costo del empleo asalariado en relación con la productividad laboral.³⁴ En un contexto de baja productividad, alta heterogeneidad empresarial (tanto dentro como entre distintos sectores económicos) y limitada capacidad de cumplimiento normativo, estas rigideces incentivan arreglos informales tanto para los empleadores como para los trabajadores. A ello se suman barreras regulatorias, carga tributaria e incertidumbre jurídica que elevan el costo de hacer negocios y dificultan la transición de las micro y pequeñas empresas hacia unidades productivas de mayor escala.

¹ Entendida como el porcentaje de trabajadores sin aportes a la seguridad social de largo plazo.

² BID (2020). [Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Bolivia](#).

³ Gonzáles-Velosa et. al (2026). Produce More, Distribute Better: How to Solve the Labor-Market Challenges in Latin America and the Caribbean [upcoming].

⁴ Alaimo et. al (2026). [Salaried Labor Costs in Latin America and the Caribbean: A Ten - Year Update](#)

- 1.5 La baja productividad no solo limita la capacidad de las empresas para generar empleos formales, sino que también reduce sus incentivos y posibilidades de invertir en formación, innovación y adopción tecnológica. En este contexto, las brechas de habilidades reproducen y profundizan las debilidades del mercado laboral boliviano. Este desacople entre las competencias disponibles y aquellas requeridas por las empresas se expresa en dificultades para cubrir vacantes: requiriendo hasta 13 días hábiles para contratar a un obrero no calificado y hasta 35 días para un puesto gerencial, debido principalmente a la falta de habilidades socioemocionales (25%), experiencia insuficiente (25%) y carencia de habilidades específicas (14%). La evidencia de encuestas de mercado laboral muestra que las firmas valoran cada vez más este tipo de habilidades, pero también reportan mayores dificultades para encontrarlas.⁵
- 1.6 Estas dinámicas afectan de manera desproporcionada a grupos que enfrentan barreras adicionales de inserción laboral, como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población indígena y personas LGBTQ+. Estos grupos no solo enfrentan mayores obstáculos para acceder a empleos formales, sino también brechas en remuneración, calidad del empleo, estabilidad laboral y acceso a oportunidades de capacitación. A nivel empresarial, la inclusión laboral continúa siendo limitada, con baja adopción de políticas de diversidad y dificultades reportadas para contratar personas pertenecientes a grupos con mayores barreras de inserción.⁶
- 1.7 **Solicitud.** En base a ese diagnóstico, el Ministerio de Planificación del Desarrollo y Medio Ambiente (MPDyMA) solicitó como parte de la Ayuda Memoria de programación para 2026 la preparación de la presente TC (Anexo 1). Adicionalmente, como parte del diálogo anual entre el Banco y los países miembros prestatarios del BID para establecer el programa operativo, la operación ha sido seleccionada para ser procesada y aprobada.
- 1.8 **Objetivo.** El objetivo general es analizar opciones de política para promover la generación de oportunidades de empleo formal. Los objetivos específicos son: (i) analizar propuestas de política que promuevan un entorno propicio para el crecimiento empresarial y generación de oportunidades laborales formales; y (ii) proponer alternativas de política y/o programas que promuevan la adquisición/actualización de habilidades de los trabajadores para acceder a oportunidades laborales formales. Los análisis y el diseño de políticas/programas deberán considerar opciones para promover el acceso a empleos de mayor calidad para grupos específicos como las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad (PcD), miembros del colectivo LGBTQ+ e indígenas.
- 1.9 **Complementariedad.** La CT complementa intervenciones pasadas del Banco en el sector de Protección Social y Mercados Laborales (SCL/SPL) en Bolivia, particularmente las operaciones 2365/BL-BO “Programa de Apoyo al Empleo I” y 3822/BL-BO “Programa de Apoyo al Empleo II”, orientadas al fortalecimiento del Servicio Público de Empleo, la intermediación laboral y la capacitación para la inserción en el empleo formal, así como la operación 6131/OC-BO, 6137/BL-BO

⁵ BID (2023). Encuesta de Mercado Laboral en Bolivia: Demanda.

⁶ BID (2024). Encuesta de mercado laboral en Bolivia: Diversidad y políticas de inclusión en empresas formales.

“Programa de Fortalecimiento del Sistema de Protección Social en Bolivia I”, vinculada al fortalecimiento de protección social e instrumentos de focalización. Asimismo, se articula con las Cooperaciones Técnicas ATN/OC-20728-BO “Apoyo a la implementación de programas y estudios en la región urbana de la Amazonía” y ATN/OC-20713-BO “Apoyo a la formación para el trabajo en Bolivia”, que han apoyado el desarrollo de estrategias de capacitación laboral en áreas urbanas fuera del eje central y la inserción laboral de grupos con retos adicionales, respectivamente. Mientras estas operaciones se han concentrado en la implementación y mejora de instrumentos operativos, la presente CT aportará análisis técnico sobre los determinantes normativos, productivos y de brechas de habilidades que inciden en la generación de empleo formal, generando insumos estratégicos que podrán informar el ajuste, escalamiento o diseño de futuras intervenciones.

- 1.10 **Alineación Estratégica.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de reducir la pobreza y la desigualdad, así como de abordar el cambio climático dado su foco en la promoción de la capacitación, incluyendo la implementación de estrategias para incrementar la participación de grupos vulnerables. El Programa también se alinea con las áreas de enfoque operativo de biodiversidad, capital natural y acción por el clima; igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; y protección social y desarrollo del capital humano. Asimismo, esta CT está alineada con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-12), al asegurar que las intervenciones de protección social se implementen de manera adecuada y que incorporen nuevos componentes que contribuyan de mejor forma a la conservación ambiental y a la adaptación al cambio climático.
- 1.11 La CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con el Estado Plurinacional de Bolivia para 2022 – 2025 (GN-3088) y su extensión (GN-3088-2) en sus objetivos estratégicos de contribuir a apoyar la reconstrucción económica y contribuir a mejorar la productividad de sectores seleccionados de la economía. Asimismo, la CT es consistente con el Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-12), el Marco Temático de Educación y Desarrollo de Habilidades (GN-3012-7), Cambio Climático (GN-2835-13), y con el Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género (GN-3057). Adicionalmente, la CT está alineada con el Plan de Acción de Género (GAP) y con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-13)
- 1.12 La CT también se alinea con desarrollo social inclusivo, del P3E - OC SDP Pilar 3 - Protección Social y Desarrollo del Capital Humano, de acuerdo con lo establecido en el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) (GN-2819-25). En particular, la operación contribuirá a fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para que se vuelvan más efectivas y eficientes en la programación social, focalización de grupos y ejecución de proyectos del sector social; apoyar al BID y a sus clientes en sus esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar la inclusión social, la equidad de género y la diversidad a través de proyectos y programas; y promover la inclusión social, la equidad de género y la diversidad.

II. COMPONENTES

- 2.1 **Componente 1: Estudios de análisis sobre informalidad y capacitación laboral (US\$80,000.0).** Este componente financiará estudios orientados a analizar los principales factores normativos y estructurales que inciden en la creación de empleo formal, la evolución salarial y los incentivos a la formalización laboral, incorporando un enfoque diferencial que identifique barreras específicas para mujeres, PcD, personas indígenas, y miembros del colectivo LGBTQ+; y (ii) identificar sectores con potencial de crecimiento y generación de empleo de calidad, evaluando sus requerimientos de habilidades y brechas de capacitación laboral. Las actividades principales bajo este componente incluirán la elaboración de estudios técnicos especializados, el análisis de información secundaria y bases de datos relevantes, la sistematización de hallazgos y la validación técnica de resultados con la entidad solicitante y actores relevantes⁷.
- 2.2 **Componente 2: Validación y comunicación de resultados (US\$20,000.0):** Este componente financiará el desarrollo de talleres de validación y acciones de comunicación de resultados de la CT. Las actividades principales incluirán la organización de talleres técnicos con representantes del sector público, sector privado y otros actores relevantes para la discusión de hallazgos y recomendaciones, así como la preparación de materiales de comunicación y síntesis ejecutivas de los estudios elaborados. Los productos realizados serán al menos tres talleres de diseminación y validación, acompañados de materiales de difusión técnica y la consolidación de los comentarios recibidos durante el proceso de validación⁸.
- 2.3 **Resultados Esperados.** Se espera que al finalizar la CT, se cuenten con insumos para la identificar y recomendar opciones de políticas que puedan desbloquear la productividad laboral en el país al mejorar las habilidades de los trabajadores y abordando las barreras de mercado laboral a las que se enfrentan grupos vulnerables y poblaciones diversas.
- 2.4 **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos de la CT serán la entidad pública solicitante y otras instituciones gubernamentales vinculadas a la formulación de políticas laborales y productivas, que utilizarán los insumos técnicos generados para la toma de decisiones. Los beneficiarios finales serán trabajadores y buscadores de empleo, en particular mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población indígena, y miembros del colectivo LGBTQ+, así como empresas formales y potencialmente formales, que podrían beneficiarse de

⁷ Esta CT no financiará directamente la ejecución ni recolección de datos personales, dado que dichas actividades se realizarán bajo la operación 6131/OC-BO, 6137/BL-BO. La CT brindará apoyo técnico al diseño y ejecución de los análisis previstos. En caso de que durante la implementación de bases de datos se involucren datos personales, se realizarán las consultas y procesos necesarios para cumplir con las reglas aplicables del Banco y la normativa del país en materia de privacidad y protección de datos.

⁸ Se prevé que los talleres se realicen de manera presencial. En caso de que, por razones operativas o de coordinación con el beneficiario, se defina una modalidad híbrida o virtual, la plataforma será acordada con la entidad beneficiaria y corresponderá a aquella que el Banco o el beneficiario tengan contratada y disponible al momento de la realización de los talleres.

políticas orientadas a mejorar la formalización, la productividad y la pertinencia de la capacitación laboral.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 **Presupuesto.** El presupuesto total del proyecto será de US\$100.000, los cuales serán financiados a través del fondo P3E - OC SDP Pilar 3 - Protección Social y Desarrollo del Capital Humano. La CT se alinea con el Pilar 3 de dicho Programa Estratégico, en particular con desarrollo social inclusivo. El periodo de desembolso y ejecución será de 36 meses. La CT financiará la contratación de consultores individuales.

Componentes	Financiamiento BID	Total
Componente 1: Estudios de análisis sobre informalidad y capacitación laboral	US\$80.000,0	US\$80.000,0
Componente 2: Validación y comunicación de resultados	US\$20.000,0	US\$20.000,0
Total	US\$100.000,0	US\$100.000,0

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud de los beneficiarios, y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la Unidad de la División de Protección Social y Mercados Laborales (SCL/SPL).
- 4.2 Este proceder se justifica por razones de capacidad institucional, conforme a lo previsto en el Anexo II, punto II.C.2.2 de la OP-619-4, dado que la entidad beneficiaria no cuenta con la capacidad técnica y operativa necesaria para ejecutar de manera oportuna los procesos de contratación y supervisión de consultorías especializadas previstos en la CT, al mismo tiempo y de forma adicional a los procesos asociados al préstamo 6131/OC-BO, 6137/BL-BO. Por este motivo, el Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores, para ello se coordinará con el beneficiario.
- 4.3 **Adquisiciones.** Las actividades por ejecutar bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y (b) contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a

consultoría, de acuerdo con la política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33), cuando aplique.

- 4.4 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El periodo de ejecución y desembolso será de 36 meses.
- 4.5 **Gestión Financiera.** La gestión financiera del proyecto de CT se basará en las guías de gestión financiera para proyectos financiados por el BID (GN-2811-1). Los gastos financiados con esta operación deberán: (i) ser necesarios para el proyecto y estar alineados con sus objetivos; (ii) cumplir con las políticas aplicables del Banco y los acuerdos legales correspondientes; y (iii) estar debidamente registrados y adecuadamente respaldados en los sistemas del Banco
- 4.6 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** El Jefe de Equipo supervisará el adecuado desarrollo de los productos comprometidos de la CT, así como la ejecución de las actividades necesarias para el logro de los resultados esperados. La CT será monitoreada y evaluada de conformidad con las políticas aplicables del Banco y a través de la Matriz de Resultados. Los informes anuales y el informe final se prepararán según lo requerido por el documento OP-1385-4 aprobado por la OPC. Todos los procedimientos administrativos, la supervisión técnica, la coordinación interna y externa necesaria, así como la rendición de cuentas sobre los productos finales, estarán a cargo de SCL/SPL. Este esquema de implementación se fundamenta en la capacidad técnica y operativa especializada del Banco y se alinea con la justificación establecida en el Anexo II de la OP-619-4.

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 El equipo de esta operación no ha identificado riesgos substanciales a nivel de rendición de cuentas, administración pública, macroeconómico, o fiduciario. Debido a su naturaleza, no se espera que la ejecución de esta CT se traduzca en un impacto negativo significativo para el medio ambiente o a nivel social.
- 5.2 **Riesgos de gobernabilidad.** Se ha identificado como riesgo que los estudios y eventuales propuestas normativas derivadas de los productos de la CT puedan ser percibidos como contrarios a derechos laborales previamente adquiridos, lo que podría generar resistencia por parte de actores sociales y limitar la viabilidad de las recomendaciones. Para mitigar este riesgo, la CT promoverá un proceso de diálogo y validación técnica con representantes de empleadores y trabajadores, así como con otros actores relevantes, asegurando que los análisis se fundamenten en evidencia y que sus resultados sean comunicados de manera transparente.
- 5.3 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de creative commons, de acuerdo con el Procedimiento para la Publicación de Productos de Conocimiento (AM-331). No obstante, a solicitud del Estado Plurinacional de Bolivia, se podrá también ceder o licenciar la propiedad intelectual de dichos productos a su favor

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 Este proyecto no prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a ellos; por lo tanto, esta TC no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (ESPF, por sus siglas en inglés) del Banco.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: [Solicitud del Cliente](#)
- Anexo II: [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III: [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV: [Plan de Adquisiciones](#)