

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PARAGUAY

ANÁLISIS DE MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

(PR-T1230)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Manuel Urquidi, jefe de equipo (SCL/LMK); Waldo Tapia (LMK/CPN); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Marta Corvalan (CSC/CPR); Diego Recalde Ovelar (CSC/CPR); y Tania Gaona (SCL/LMK).

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

ANÁLISIS DE MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

PR-T1230

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)**, de conformidad con la comunicación de fecha 21 de agosto de 2017 suscrita por Mariana Mendoza (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$180.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida hasta el 13 de diciembre de 2017. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBADO:

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

Fecha

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Paraguay/CSC
▪ Nombre de la CT:	Análisis de Mercados Laborales y Seguridad Social
▪ Número de CT:	PR-T1230
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Manuel Urquidi, jefe de equipo (SCL/LMK); Waldo Tapia (LMK/CPN); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Marta Corvalan (CSC/CPR); Diego Recalde Ovelar (CSC/CPR); y Tania Gaona (SCL/LMK).
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 de agosto de 2017
▪ Beneficiario:	República del Paraguay, por medio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, División de Mercados Laborales (SCL/LMK), Manuel Urquidi (manuelu@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) (GN-2819-1)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	180.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de ejecución y de desembolso:	32 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	15 de diciembre de 2017
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 La cooperación técnica (CT) tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de las políticas laborales en Paraguay. De manera particular, la CT busca: (i) fortalecer la relevancia de la formación provista por los institutos públicos de capacitación de Paraguay, respecto a las necesidades de la demanda por parte del sector privado; (ii) fortalecer la capacidad de intermediación laboral de la Dirección General de Empleo, haciendo énfasis en mejoras a los sistemas de tecnologías de información que toman parte en el proceso de intermediación; (iii) analizar el rol de la Dirección General de Seguridad Social dentro la próxima reforma de Seguridad Social y proponer opciones para fortalecer sus capacidades de supervisión, coordinación, evaluación y ejecución de políticas; y (iv) proporcionar opciones para la transferencia de buenas prácticas de otros países hacia Paraguay.
- 2.2 En el periodo 2004-2016, la economía de Paraguay mostró altas tasas de crecimiento económico (4,7% en promedio), lo que permitió que el PIB per cápita se duplique y que la pobreza total y extrema se redujeran notablemente (de 46,2% y 45,5%, respectivamente en 2004 a 22,2% y 10,0% en 2015). Sin embargo, el crecimiento no permitió todavía mejorar el bajo nivel de productividad laboral en el país, que es

apenas el 17% de la productividad de EE.UU. y solamente el 60% de la productividad promedio de la región. Además, Paraguay cuenta con un alto nivel de informalidad laboral, que alcanzó el 77% de la Población Ocupada (Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social - SIMS, 2017 con datos de 2015). En este contexto, las políticas laborales se enfrentan al reto de mejorar el desempeño de los trabajadores en el mercado laboral y apoyar la generación de empleos productivos y socialmente protegidos.

- 2.3 El bajo nivel de productividad y la baja calidad de empleo en Paraguay pueden ser explicados principalmente por dos motivos: (i) el déficit de habilidades de la mano de obra paraguaya, que se encuentra vinculado con la debilidad de los sistemas educativos y de formación para el trabajo. Al respecto, 51% de los empleadores señalaron que la falta de mano de obra calificada constituye una barrera para el crecimiento de la empresa, superior al promedio regional (33%) y mundial (22%; Enterprise Survey); (ii) la persistente falta de acceso a información relevante acerca de vacantes de calidad - Paraguay presenta el porcentaje más alto de búsqueda de trabajo por medios informales (Mazza, 2011).
- 2.4 A partir de 2012, la implementación del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL; PR-L1066; 2660/OC-PR) permitió ampliar la cobertura de las Políticas Activas de Mercado Laboral (PAML) en el país. El programa trabajó particularmente en mejorar el acceso a procesos de intermediación formal de buscadores vulnerables y acercar la formación a las necesidades de formación de las empresas a nivel del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), sin embargo, por su carácter piloto no se consideró al Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) por lo cual la presente CT permitirá dar un paso más y transferir lecciones aprendidas entre ambas instituciones. Por otro lado, el PR-L1066 estará financiando la primera fase del proceso de integración de los sistemas del Minsiterio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), para el cual la presente CT podrá financiar acceso a expertos y mejores prácticas internacionales que apoyen al MTESS este proceso, y que permitan analizar opciones para la implementación de la segunda fase de la integración.
- 2.5 Con relación a la falta de acceso a la seguridad social, la cobertura de pensiones para adultos mayores en Paraguay sigue siendo deficiente, en 2015, sólo el 16,7% de los mayores de 65 años recibió una pensión contributiva (comparado con el promedio regional de 38%; SIMS, 2017), lo que implica un costo latente del sistema para el país. Bajo el actual funcionamiento de los sistemas de pensiones, una importante proporción de los trabajadores en actividad no sabe qué pensión obtendrá. Además, persiste el reto de mantener la sostenibilidad de los sistemas a futuro. Por último, el sistema de pensiones paraguayo no cuenta con una entidad gubernamental que centralice las labores de supervisión y regulación. En este contexto, se espera que el país implemente una reforma al sistema de pensiones que permita hacer frente a estos retos, lo que implica la necesidad de estudiar el rol de la Dirección General de Seguridad Social para garantizar el éxito de dicha reforma.
- 2.6 En el pasado el Banco ha logrado obtener insumos de apoyo valiosos que permitieron mejorar intervenciones relacionadas a sistemas de seguridad social y de pensiones. En Paraguay a través de las operaciones PR-T1144, ATN/OC-14162-PR “Plan de Reforma de Pensiones” y PR-T1173, ATN/OC-14763-PR “Programa de Fortalecimiento al Sistema de Pensiones de Paraguay”. A nivel regional, se tienen instancias como ME-T1222, ATN/OC-14000-ME “Diseño, Implementación y Evaluación de Reformas para Alcanzar la Seguridad Social Universal” y BR-T1298,

ATN/OC-14523-BR “Apoyo a la Padronización del Sistema Nacional de Empleo (SINE) y diseño del Sistema Único de Trabajo”. De cara hacia el futuro y ante las posibles reformas que encarará el país, es necesario contar con un marco de análisis actualizado y complementario, en particular dado que los estudios anteriores se referían principalmente a opciones para establecer un sistema de regulación de las pensiones que no consideraba todavía el rol que tendría en ese posible futuro escenario el MTESS. Gracias a estas CTs, la presente operación se beneficiará de una mayor capacidad de coordinación con actores, una de las lecciones aprendidas en las operaciones anteriores.

- 2.7 Por otra parte, el esquema de cooperación técnica se justifica debido a que las actividades propuestas se enfocan principalmente en la generar conocimientos y crear mecanismos que faciliten la transferencia de información y buenas prácticas identificadas en otros países de la región y ambientes similares al de Paraguay. Se espera que este trabajo permita sentar condiciones favorables para la mejora continua de los procesos de intermediación y capacitación laboral y de seguridad social en el futuro.
- 2.8 Alineación estratégica. Considerando lo anterior, la presente CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los objetivos de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales y de capacitación laboral; y (ii) productividad e innovación, al promover mejoras en la calidad de la información laboral disponible para 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. Asimismo, es consistente con la Estrategia Banco País 2014-2018 (documento GN-2769), que establece como área de diálogo la formalización del mercado laboral y la expansión de la cobertura de seguridad social; y con el documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) con la dimensión de éxito “Los jóvenes de la región y los trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad transitan al trabajo de forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario”. También está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con los objetivos (ii) y (iii) del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital ordinario (SOC) (GN-2819-1) al apoyar al MTESS en la definición de opciones para mejorar la eficiencia para el uso de los recursos disponibles para capacitación de trabajadores y buscadores de trabajo; y al proponer alternativas para mejoras en la seguridad social que promoverán la inclusión de nuevos trabajadores y la sostenibilidad del sistema.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 El costo total de la CT asciende a US\$180,000, que estarán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC) con carácter no reembolsable. La CT no prevé contrapartida local. El beneficiario será el Gobierno de Paraguay por medio del MTESS. El periodo de desembolso y de ejecución será de 32 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes dos componentes:
- 3.2 **Componente 1: Estudios sobre intermediación y capacitación laboral.** Este componente financiará estudios que permitan identificar el estado de las capacidades y los retos del MTESS en lo que se refiere a la provisión de PAML con especial énfasis en el acceso a intermediación laboral y la pertinencia de la capacitación laboral con

el objetivo de fortalecer las políticas laborales del país. Para esto el componente 1 financiará tres estudios en particular:

- i. Una **estrategia para promover mejoras en el sistema de formación e intermediación laboral de Paraguay** que incluya el modo de integrar a las distintas instituciones y las acciones que realizan. La estrategia pondrá especial énfasis en el análisis de la relevancia del contenido de los cursos ofrecidos por el SNPP y el SINAFOCAL para así satisfacer las necesidades demandadas de la fuerza laboral por el sector privado. Para ello se considerará: (a) el desarrollo de estudios sectoriales, que permita identificar el estado de situación y los retos de capacitación e inserción laboral; (b) el diseño de tecnologías de intermediación que integren los sistemas de información de la Dirección General de Empleo y el apoyo a su implementación; (c) la determinación de opciones existentes para fortalecer las capacidades del MTESS en capacitación e intermediación mediante la transferencia de buenas prácticas halladas en otros países; y (d) la identificación de buenas prácticas que puedan ser transferidas a Paraguay.
- ii. Con el objetivo de analizar los avances realizados en materia de PAML en Paraguay a través de la implementación del PAIL, el componente 1 financiará también un **estudio de resultados del PAIL**, mismo que adicionalmente servirá de insumo para la elaboración del Informe de Terminación del Programa dado que el mismo no contará con una evaluación de impacto.
- iii. Finalmente, en función a los avances realizados con la implementación del PAIL para mejorar el acceso a procesos de intermediación laboral en Paraguay y considerando el apoyo que el BID viene realizando en varios países de la región para fortalecer los servicios públicos de empleo, el componente financiará el asesoramiento de un consultor que permita garantizar el proceso de **integración de sistemas** que está llevando a cabo el MTESS tenga los estándares de calidad necesarios.

- 3.3 **Componente 2: Estudios sobre seguridad social.** Este componente financiará el desarrollo de un plan de desarrollo institucional que incluirá estudios para apoyar al sistema de seguridad social paraguayo en la elaboración de una propuesta integral para la conformación de un sistema nacional de pensiones. Esto considerará: (i) el levantamiento de información sobre el estado de situación actual de los sistemas previsionales; (ii) el análisis de propuestas que permitan la existencia de un sistema de pensiones unificado con sostenibilidad financiera y capacidad para otorgar beneficios dignos; (iii) la propuesta de acciones específicas necesarias para reformas al sistema; (iv) el análisis de incentivos o desincentivos en el funcionamiento del mercado laboral que resulten de las propuestas de acción; (v) la identificación de buenas prácticas de otros países que puedan ser transferidas a las instancias del sistema paraguayo; y (vi) los costos de difusión y coordinación de estudios con entidades del sector, como el Ministerio de Hacienda (MH), MTESS e Instituto de Previsión Social (IPS) entre otros.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/Financiamiento SOC	Financiamiento Total
Componente 1: Estudios sobre intermediación y capacitación laboral	105.000	105.000
Componente 2: Estudios sobre seguridad social	70.000	70.000
Imprevistos	5.000	5.000
TOTAL	180.000	180.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 **Ejecución.** La Agencia Ejecutora será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según lo solicitado por el beneficiario, de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en las Guías Operativas de CT (GN-2629-1), a través de su División de Mercados Laborales (SCL/LMK). Este proceder se debe a la experiencia y capacidad que tiene el Banco en ejecutar este tipo de proyectos y su capacidad para contratar consultorías internacionales de alto nivel, con un valor agregado, además de las mayores opciones que tiene el Banco para usar herramientas para transferir lecciones aprendidas de otros países, así como organizar actividades para promover la transferencia de mejores prácticas de dentro y fuera de la región. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores.
- 4.2 La titularidad de los derechos de propiedad intelectual resultantes de la ejecución de la CT pertenecen al Banco, sin embargo, se otorgará una licencia de uso de los productos al gobierno de la República del Paraguay.
- 4.3 En este sentido, el Jefe de Equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT, es Manuel Urquidi (manuelu@iadb.org, *057757).
- 4.4 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Para este fin, serán aplicadas la Sección AM-650 del Manual Administrativo "Fuerza de Trabajo Complementaria" para consultores individuales, la política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus directrices operativas (OP-1155-4) y la política de adquisiciones institucionales del BID GN-2303-20 para servicios diferentes de consultoría.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 El equipo de esta operación no ha identificado riesgos substanciales a nivel de rendición de cuentas, administración pública, macroeconómico, o fiduciario. Debido a su naturaleza, no se espera que la ejecución de esta CT se traduzca en un impacto negativo significativo para el medio ambiente o a nivel social.
- 5.2 **Riesgo de gobernabilidad.** Dado que durante el periodo de ejecución de la CT habrá un cambio de gobierno que implicará también cambio de autoridades del Beneficiario que serán las contrapartes de la operación, se dividirá la ejecución de estudios en dos fases, una de relevamiento, previa al cambio; y una fase posterior de análisis para la cual se prevé la conformación de un equipo técnico con la contraparte integrado

deseablemente por funcionarios del MTESS, MH, IPS y otras instancias del gobierno involucradas en la temática; que valide, comente, y reciba los resultados de las consultorías previstas, en particular las de seguridad social.

- 5.3 **Sostenibilidad.** Si bien existe un riesgo para la sostenibilidad de la operación, dado que un cambio de Gobierno en Paraguay sucederá durante el proceso de ejecución, el riesgo se considera bajo considerando que: (i) los temas que se estudiarán bajo la presente CT han sido temas considerados como importantes por las últimas cuatro administraciones; (ii) los estudios se realizarán en dos fases, donde la parte de definición de alternativas y recomendaciones se coordinará con la nueva administración; y (iii) los resultados de la fase de relevamiento de la información, entregarán datos importantes y actualizados sobre la situación actual del mercado laboral que serán de utilidad a la nueva administración independientemente de las definiciones que tome sobre las temáticas estudiadas.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 Ninguna.

VII. Salvaguardias Ambientales

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

Anexos Requeridos:

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