

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la inserción de jóvenes en empleos formales
▪ Número de CT:	PR-T1266
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Urquidi Zijderveld, Manuel Enrique (SCL/LMK) Líder del Equipo; Tapia Troncoso, Waldo Andres (SCL/LMK) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Chaverri-Suarez, Alonso J. (LEG/SGO); Gaona, Tania Lucia (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Muhlstein, Ethel Rosa (SCL/LMK); Piras, Claudia (SCL/GDI)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PR-T1122, PR-L1066
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	26 Feb 2019.
▪ Beneficiario:	República del Paraguay, por medio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank, Sector Social, División de Mercados Laborales, Manuel Urquidi (manuelu@iadb.org)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC Strategic Development Program for Social Development(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$175,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de julio de 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales y Firmas consultoras.
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL-Sector Social
▪ 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; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- II.1 La presente Cooperación Técnica (CT) apoya al Programa de Apoyo a la Inserción Laboral –PAIL (PR-L1066; 2660/OC-PR). El programa apoya al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los trabajadores. En particular, el impacto esperado es contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de las nuevas modalidades de capacitación; y el resultado esperado es mejorar la capacidad de la DGE de articular servicios a través de la ventanilla única. El PAIL se encuentra terminando la ejecución de los productos esperados que incluyen el haber instalado un sistema informático para intermediación de última tecnología, que incluye un motor de intermediación laboral con inteligencia artificial; y cursos de habilidades para jóvenes.
- II.2 Actualmente el Banco se encuentra trabajando para determinar las lecciones aprendidas del PAIL y se está trabajando con el MTESS en ver todo lo logrado por este y otros proyectos que actualmente ejecuta o ha ejecutado en los últimos años, de cara a definir acciones futuras y apoyar al MTESS a mejorar la coordinación

estratégica entre sus programas y proyectos, así como a definir políticas que pueden basarse en los logros alcanzados y potenciarlos a futuro.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- III.1 Esta CT tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de las políticas laborales en Paraguay, específicamente en el análisis de opciones de políticas para favorecer el empleo formal. En este sentido, para lograr este objetivo, la CT busca, por un lado, generar: (i) estudios de mercado laboral para promoción de la formalización; y, por otro lado, a partir de los resultados del componente 1, financiar: (ii) difusión y validación de los estudios de mercado laboral para promoción de la formalización.
- III.2 La CT realizará estudios con el propósito de profundizar en el conocimiento sobre la temática de acceso a empleos formales para jóvenes. En esta línea, se han identificado dos causas que están asociadas al bajo nivel de oportunidades de empleo formal para los buscadores de empleo en Paraguay: en primer lugar, hay un problema de acceso a información relevante acerca de las vacantes de calidad disponibles. En Paraguay existe una persistente falta de acceso a información relevante sobre las vacantes, siendo el país con el más alto porcentaje de búsqueda de trabajo por medios informales (Mazza, 2011). En segundo lugar, hay un déficit asociado a las habilidades de buscadores de empleo y trabajadores, y un déficit asociado a la calidad y pertinencia de la capacitación que reciben los trabajadores activos y buscadores de empleo. Esto produce una brecha de habilidades entre la oferta y la demanda laboral, generando un impedimento de mayor acceso a empleos formales para los buscadores de empleo.
- III.3 Para dar respuesta a estos dos problemas que dificultan el acceso a empleos formales, se realizarán, en un primer momento, estudios de mercado laboral para mejorar la calidad y pertinencia de la capacitación.
- III.4 Dentro del marco del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral - PAIL (PR-L1066; 2660/OC-PR), se desarrolló un piloto basado en nuevas mallas curriculares de capacitación en tecnologías de la información y comunicación (Gestión de Marketing Digital, Gestión de Social Media, Helpdesk, entre otras). Este piloto se llevó a cabo gracias a la coordinación entre el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral - SINAFOCAL y la empresa Skytel; y ha permitido adentrarse en lo que son las nuevas habilidades para el empleo, relacionadas a las tecnologías en expansión que suscitan cambios en nuestros propios estilos de vida y en el mercado laboral. A partir de la experiencia de este piloto, esta CT buscará realizar un estudio para analizar las posibilidades que estos cursos de capacitación en empleos digitales puedan convertirse en emprendimientos digitales dando, por ejemplo, servicios a los países vecinos especialmente en las áreas tecnológicas básicas de soporte de servicio al cliente y otras relacionadas con tecnologías de apoyo a las empresas nacionales y del Mercosur con el objeto de aumentar la productividad de las mismas. Todo esto, teniendo como objetivo la formalización del empleo en emprendimientos digitales y economía colaborativa.
- III.5 Actualmente, en Paraguay, se están ejecutando dos programas que abordan la temática de la transición escuela-trabajo, desde la perspectiva de la formación laboral. La formación dual es un elemento importante para satisfacer la necesidad de la economía paraguaya de contar con mano de obra cualificada con el apoyo del sector privado. Por un lado, se encuentra el MoPaDual (Modelo Paraguayo de Formación

Dual) ejecutado por el SINAFOCAL y el Sistema nacional de Formación Profesional - SNPP, con financiamiento propio, apoyo del gobierno alemán y asesorado por el Instituto Federal de Formación Profesional de Alemania (BIBB, por sus siglas en alemán). El BIBB es responsable del desarrollo del modelo, implementación del modelo, evaluación (elaboración de un informe) y escala (elaboración de un concepto de Scaling-up). El MoPaDual, busca formar a jóvenes en Electricidad Industrial y en Electrotécnica mediante un contrato de formación profesional dual con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). Por otro lado, está el programa de Apoyo a la Inserción de Jóvenes en la Educación Formal de Nivel Técnico en el Marco de la Educación Técnica Superior, ejecutado por SINAFOCAL, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) en el marco del programa PAIL (PR-L1066; 2660/OC-PR).

- III.6 La CT busca realizar un análisis de estos dos programas relacionados a la temática de la transición escuela-trabajo. El objetivo es generar un estudio que permita unir experiencias y trabajar de manera articulada hacia un plan conjunto de acción para este segmento de la población.
- III.7 En lo que se refiere a la brecha de habilidades entre la oferta y la demanda del mercado laboral paraguayo, según una consultoría realizada dentro del marco del PAIL, componente 2, los empleadores resaltan la dificultad que tienen para encontrar trabajadores y profesionales debidamente cualificados, y señalan la falta de coincidencia entre cualificaciones adquiridas y demandadas en el mercado laboral. Si bien la Inteligencia Artificial del Servicio de Intermediación Laboral y el sitio web *Paraempleo* están generando datos sobre esta temática, estos son aún incipientes y se requiere profundizar en esta temática. En este sentido, se prevé realizar un estudio de demanda laboral, bajo una metodología cuantitativa-cualitativa. El objetivo es buscar aproximarse a la forma en la que la ausencia de habilidades afecta la productividad de los empleados en Paraguay. Para esto es necesario entender en qué contexto trabaja la mano de obra en Paraguay y cómo se utilizan las habilidades que tienen en el contexto de su trabajo. Estos problemas son especialmente marcados para los jóvenes menores de 29 años, cuya tasa de desempleo (9,40%) casi duplica a la tasa de desempleo general (5,35%).
- III.8 Para seguir en la línea de responder a los problemas que dificultan el acceso de jóvenes a empleos formales, se realizarán, en un segundo momento, estudios sobre alternativas de mejora de procesos del ministerio.
- III.9 Conforme a la situación institucional del MTESS, en el marco del programa PAIL se ha llevado a cabo un proceso de fortalecimiento del MTESS y de la Dirección General de Empleo (DGE) a través de una optimización y una presencia mucho más importante del sistema informático que ha permitido modernizar el ministerio además de un manejo más eficiente y eficaz de los datos. Mediante la CT regional de apoyo al Desarrollo Institucional de los Ministerios de Trabajo de Paraguay, Uruguay y República Dominicana (RG-T2262; ATN/FI-13862-RG), se elaboró una propuesta técnica para el desarrollo del proyecto de Fortalecimiento Operacional del MTESS en áreas de tecnologías de la información. Uno de los grandes hitos para la modernización del MTESS se basa en una nueva arquitectura tecnológica para el ministerio, basado en un nuevo sistema informático. Además, mediante esta misma CT, se realizó un primer estudio sobre desarrollo institucional para el MTESS que buscaba a grandes rasgos desarrollar capacidades técnicas y adaptar los marcos institucionales del Ministerio para responder a los desafíos emergentes en los ámbitos de trabajo y empleo. En este sentido, se contó con un diagnóstico institucional, en aspectos de marco legal, institucionalidad, organización y recursos humanos,

tecnológicos y presupuestarios. Sin embargo, habida cuenta de los cambios acontecidos desde aquel informe y dado su carácter general (fue realizado para los Ministerios del trabajo de Uruguay, Paraguay y República Dominicana), se presenta la necesidad de actualizar este análisis, que data de 2013, y de enfocarlo específicamente al contexto paraguayo.

- III.10 Actualmente, con apoyo de la CT de Análisis de Mercado Laboral y Seguridad Social (PR-T1230; ATN/OC-16588-PR) y el PAIL se está fortaleciendo la capacidad de intermediación laboral de la DGE, haciendo énfasis en mejoras a los sistemas de tecnologías de información que toman parte en el proceso de intermediación.
- III.11 El manejo más eficaz y eficiente de información por parte del MTESS, gracias al sistema informático de la DGE, se traduce en un mejor diseño de políticas públicas para el empleo. El PAIL, además de apoyar la implementación correspondiente al fortalecimiento del sistema informático de la DGE, está ampliando la cobertura territorial de ésta y, adicionalmente, está financiando la integración de sistemas del Ministerio para que éste funcione de manera interconectada con otras instituciones que, si bien son parte del MTESS, funcionan de manera independiente. Estas instituciones son el SNPP y el SINAFOCAL y tienen un rol estratégico en todo lo que corresponde a los procesos de formación y capacitación en el país, además de manejar información sobre oferta y demanda laboral. Resulta, por ende, muy importante lograr una estructura integrada que funcione de manera consistente con todas las unidades y procesos del Ministerio.
- III.12 El esquema de CT se justifica debido a que las actividades propuestas se enfocan principalmente en generar conocimientos y crear mecanismos que faciliten la transferencia de información y buenas prácticas identificadas en otros países similares. Se espera que este trabajo permita sentar condiciones favorables para la mejora continua de los procesos de intermediación y capacitación laboral en el futuro.
- III.13 **Alineación estratégica.** Considerando lo anterior, la presente CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con los objetivos de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales a grupos vulnerables; (ii) productividad e innovación, al promover el entendimiento de las necesidades de habilidades, capacitación laboral y los desafíos de inserción laboral que enfrentan los buscadores de empleo de Paraguay. Esta CT se enmarca en la Estrategia del Banco en el País (EBP) 2019-2023 (GN-2958) y en el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) con la dimensión de éxito “Los jóvenes de la región y los trabajadores desempleados, subempleados o de difícil empleabilidad transitan al trabajo de forma más rápida y efectiva y con mejores expectativas de salario”. La CT también está alineada con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con los objetivos (i) y (iii) del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) (GN-2819-1) al apoyar la inserción de grupos con mayores dificultades para el acceso a empleos de calidad. Los estudios producidos en la CT servirán además para el análisis de resultados del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PR-L1066; 2660OC-PR) y para entender mejor los retos a enfrentarse con el Programa de promoción del desarrollo de habilidades para el futuro en Paraguay (PR-L1159).

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- IV.1 La presente CT financiará: **Componente 1: Estudios de mercado laboral para promoción de la formalización.** El componente busca generar información de

mercado laboral para fortalecer la capacidad de planificación del MTESS mediante estudios sobre el mercado laboral y alternativas de mejora de procesos del ministerio. Para ello se financiará: (i) estudios de mercado laboral que podrán comprender, entre otros: (a) un análisis del mercado laboral paraguayo, que incluya información sobre retos específicos que afectan a la mujer y las personas con discapacidad; (b) un estudio de análisis de la normativa para formalización de emprendimientos digitales y de *gig economy*; (c) un análisis del Modelo Dual Paraguay para analizar opciones de mejora en base a buenas prácticas internacionales de transición escuela trabajo, que incluya un análisis de cómo promover mayor participación de mujeres; y (d) un estudio sobre las necesidades de habilidades del sector privado para definir las demandas del sector formal en temas de habilidades; y (ii) una actualización del análisis de la situación institucional del MTESS y las instituciones de capacitación laboral que dependen del mismo: SNPP y SINAFOCAL.

- IV.2 **Componente 2: Difusión y validación de los Estudios de mercado laboral para promoción de la formalización de jóvenes.** El componente busca difundir y validar los resultados obtenidos en los estudios de mercado laboral del componente 1. Para ello se financiará: (i) talleres con el sector privado para difundir y validar los resultados obtenidos en los estudios; y (ii) elaboración de un documento de difusión sobre los principales resultados de los estudios.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID Financiamiento (SOC)	Financiamiento Total
Componente 1.	Estudios de mercado laboral para promoción de la formalización.	145,000	145,000
Componente 2.	Difusión y validación de los Estudios de mercado laboral para promoción de la formalización de jóvenes.	25,000	25,000
Imprevistos	Imprevistos	5,000	5,000
TOTAL		175,000	175,000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- v.1 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).
- v.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido 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; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías

operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

- v.3 La presente CT responde al pedido por parte del Gobierno de Paraguay de contar con una cooperación técnica para el sector a fin de apoyar al Programa de Apoyo a la Inserción Laboral en ejecución y analizar sus resultados. El Gobierno ha solicitado que el Banco sea el ejecutor de la CT, considerando los procedimientos legislativos que serían necesarios para la ratificación del proyecto y el impacto que tendría en los resultados de la CT los tiempos necesarios para los mismos. Adicionalmente se considera que 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 fortalecerán el logro los resultados de la CT. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores.

VI. Riesgos importantes

- vi.1 El equipo de esta operación no ha identificado riesgos substanciales a nivel de rendición de cuentas, administración pública, macroeconómico, o fiduciario.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- vii.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- viii.1 Dada su naturaleza, no se prevé que esta CT tenga un impacto ambiental o social negativo significativo. Esta CT será beneficiosa a los jóvenes, mujeres y discapacitados, dado que financiará estudios en estas áreas. La clasificación para esta operación es "C". Ver salvaguardias en [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PR-T1266](#)

[Matriz de Resultados - PR-T1266](#)

[Términos de Referencia - PR-T1266](#)

[Plan de Adquisiciones - PR-T1266](#)