

## Documento de Cooperación Técnica

### Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PARAGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de Habilidades y Generación de Empleo Post COVID
▪ Número de CT:	PR-T1301
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Urquidi Zijderveld, Manuel Enrique (SCL/LMK) Líder del Equipo; Chaverri-Suarez, Alonso J. (LEG/SGO); Cruz Aguayo, Yyannu (SCL/LMK); Garcia Valero, Andrea Carolina (SCL/LMK); Gonzalez, Jorge Luis (VPC/FMP); Muhlstein, Ethel Rosa (SCL/LMK); Seigneur, Jorge Maria (VPC/FMP); Zalimben Del Canto, Simon Sebastian (CSC/CPR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	9 Jun 2020.
▪ Beneficiario:	República del Paraguay por Intermedio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$120,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	30 de Junio 2020
▪ Tipos de consultores:	
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL-Sector Social
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	s
▪ CT incluida en CPD (s/n):	N
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Igualdad de género

### I. Objetivos y Justificación de la CT.

- 1.1 La presente cooperación técnica (CT) tiene como objetivo analizar los cambios que pueda haber generado el contexto de la crisis sanitaria del COVID-19 en Paraguay. Se busca analizar los impactos en generación de empleo, oportunidades que provienen de ocupaciones nuevas y habilidades necesarias para la fuerza laboral que han surgido y surjan durante el periodo de recuperación. Se espera además analizar opciones para promover la inserción de mujeres en empleos con mejores salarios en este nuevo contexto.
- 1.2 Durante la última década, Paraguay ha tenido un desempeño económico favorable. Entre los años 2008 y 2017, el país creció alrededor de 4,7% anual, lo cual más que duplica al promedio regional (2%). Su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumentó de US\$9.028 a US\$11.790<sup>1</sup>, en un contexto de altos precios de las materias primas. Sin embargo, desde 2018 el crecimiento se desaceleró<sup>2</sup> y se espera que la economía

<sup>1</sup> El PIB está expresado en dólares constantes de 2011 en términos PPP. WDI. (2019).

<sup>2</sup> El crecimiento fue 3,4% en 2018 y 0,0% 2019. Fuente: BM 2020.

se contraiga 1,2% en 2020<sup>3</sup> como consecuencia de la crisis global desatada por la enfermedad COVID-19. La Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a esta enfermedad como una pandemia el 11 de marzo de 2020 y los gobiernos de prácticamente todos los países del mundo han tomado medidas de distanciamiento social y aislamiento con el fin de reducir el número de contagios. Estas medidas han tenido impactos inmediatos y se espera que tengan consecuencias duraderas en las economías de la región, incluido Paraguay<sup>4</sup>.

- 1.3 El buen desempeño económico y la implementación de políticas públicas inclusivas generó una mejora en los indicadores sociales en Paraguay. Entre 2008 y 2017, la informalidad laboral se redujo de 69% a 60%<sup>5</sup>; el porcentaje de ocupados con un ingreso laboral total menor o igual al salario mínimo cayó de 74% a 67%<sup>6</sup>; la tasa de incidencia de la pobreza se redujo de 33% a 23%<sup>7</sup> y la desigualdad de ingresos, estimada por el coeficiente de Gini, disminuyó de 0,51 a 0,49<sup>8</sup>. Sin embargo, la contracción económica pone en riesgo los avances logrados a nivel social, ya que una gran parte de la población, a pesar de haber transitado hacia mayores niveles de bienestar, permanece vulnerable en caso de choques económicos significativos. Mujeres son particularmente afectadas por la crisis sanitaria y necesitan apoyo específico para superar las consecuencias económicas del COVID-19.
- 1.4 Se han identificado dos hechos relevantes que están asociados al bajo nivel de acceso de mujeres paraguayas a empleos de calidad: (i) el primero, el uso de sistemas ineficientes de búsqueda de empleo. El 87% recurre a métodos informales de búsqueda de empleo -54% consultando directamente a un empleador y 33% consultando a amigos o parientes<sup>9</sup> - los cuales son poco eficientes y no promueven un acceso igualitario a oportunidades laborales<sup>10</sup>. (ii) el segundo, la brecha de habilidades de la fuerza laboral. Un ejemplo de ella son los puntajes de las pruebas de aprendizaje TERCE de 2013 (BID, 2017b), que sitúan a Paraguay en las últimas posiciones de la región. A nivel del mercado laboral esto se refleja en que el 29% de los empleadores señalaron que la falta de mano de obra calificada constituye una barrera para el crecimiento de sus empresas<sup>11</sup>, mientras que el promedio de todos los países encuestados es 22,5%. De acuerdo con datos del WEF (2016), el factor “fuerza de trabajo no capacitada” surge como la tercera barrera más importante para llevar a

---

<sup>3</sup> BM. 2020.

<sup>4</sup> Desde una perspectiva macroeconómica, además de la contracción de la demanda interna, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que hay al menos cinco canales de transmisión para los impactos de la crisis en la economía de la región: (i) disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará la demanda por exportaciones; (ii) caída en la demanda por servicios de turismo; (iii) interrupción de las cadenas globales de valor; (iv) caída en los precios de productos básicos; y (v) empeoramiento de las condiciones financieras.

<sup>5</sup> SIMS 2019, cifras 2017. La tasa de formalidad, indica acceso a seguridad social para financiar pensiones en la vejez.

<sup>6</sup> SIMS 2019, cifras 2017.

<sup>7</sup> SEDLAC. (2018).

<sup>8</sup> WDI. (2019).

<sup>9</sup> EPH. (2018).

<sup>10</sup> Debido a que los buscadores de empleo informales o de grupos con desventajas sociales tienen menos acceso a contactos con información sobre empleos formales o con mejores ingresos (calidad de las redes de contactos) estos métodos son ineficientes para estos buscadores de empleo, ya que al utilizarlos se mantienen de modo desproporcionado en empleos informales ver Mazza. (2016/2011). Los mecanismos informales limitan también las oportunidades de las mujeres de encontrar empleo, al disponer de redes de contactos más reducidas Mazza. (2016).

<sup>11</sup> Enterprise Survey. (2017).

cabo negocios en el país, la posición más alta para esta barrera que aparece para un país en Sudamérica.

- 1.5 La literatura especializada ha identificado que el acervo de habilidades de la fuerza de trabajo es uno de los determinantes principales de la productividad (Hanusheck y Woessmann, 2008; Heckman, Stixrud & Urzua, 2006). Un mayor nivel de habilidades de la fuerza laboral promueve la productividad en forma directa, y de forma indirecta impulsando la innovación, la adopción de tecnologías nuevas y la capacidad gerencial de las empresas (Bauernschuter, Falck y Heblich, 2009; Dostie, 2014; Backes-Gellner, Kluike, Pull y Teuber, 2016). Asimismo, existe evidencia de que la calidad del emparejamiento entre el trabajador y los requerimientos de la vacante afectan la productividad laboral del trabajador, de la empresa y consecuentemente, el nivel de productividad de la economía en su conjunto (McGowan y Andrews, 2017).
- 1.6 La experiencia internacional muestra que, desde el ámbito del MTESS, se puede responder a los problemas antes mencionados mediante: servicios de intermediación laboral (SIL) y capacitación laboral (CL)<sup>12</sup>. Estas políticas cobran aún más relevancia en el marco de la actual crisis económica desatada por la emergencia sanitaria<sup>13</sup>.
- 1.7 En este contexto, en los últimos años, con apoyo del Banco, el MTESS viene fortaleciendo su capacidad institucional y mejorando la IL y la CL. El Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) (PR-L1066;2660/OC-PR), aprobado en 2011 por un monto de USD 5 millones y que finalizó desembolsos en febrero de 2020, apoyó al MTESS a ampliar la cobertura de intermediación laboral en Asunción y en regiones. Gracias a la mejora de procesos y sistemas de información de la DGE y a la digitalización de información también permitió establecer un sistema Avanzado de registro de buscadores de empleo y un motor de inteligencia artificial para intermediación laboral. En su Componente 2, el PAIL apoyó al SINAFOCAL a generar alianzas entre el sector productivo y centros de capacitación para formar jóvenes, con una participación de un 50% de mujeres, en habilidades demandadas por el mercado incluidos cursos enfocados en las nuevas tecnologías de información y comunicación en una modalidad dual digital (Marketing digital y HelpDek).
- 1.8 Por lo mencionado, se espera analizar el funcionamiento del mercado laboral en Paraguay, particularmente en lo que se refiere a las oportunidades y desafíos que enfrentan los buscadores de empleo mujeres para acceder a empleos de calidad y obtener habilidades relevantes en este nuevo contexto y realizar propuestas de políticas.
- 1.9 El esquema de cooperación técnica 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.
- 1.10 **Alineación estratégica.** Considerando lo anterior, la presente CT se alinea con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional "Soluciones de Desarrollo que Aceleran el Crecimiento y Mejoran Vidas" (AB-3190-2), y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad, al promover políticas para el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales, en especial para personas con redes

---

<sup>12</sup> BID. (2016).

<sup>13</sup> Banerji, A., Newhouse, D., Paci, P., & Robalino, D. (Eds.). (2013). *Working through the crisis: jobs and policies in developing countries during the great recession*. The World Bank.

sociales más débiles o que enfrentan retos adicionales de acceso al mercado laboral, como ser las mujeres; (ii) Productividad e Innovación, al generar información que permita 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 que reducen el tiempo de búsqueda de las empresas y consecuente pérdida de productividad asociada. El programa también se alinea con el área transversal de Igualdad de Género y Diversidad e Inclusión y con el objetivo (ii) del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) (GN-2819-1), a través del análisis específico de los retos para mujeres. La operación también es consistente 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 y se encuentra alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Paraguay, 2019 2023 (GN 2958), en el área de capital humano y condiciones de vida.

## II. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 2.1 El costo total de la CT asciende a US\$120,000 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 la República del Paraguay por Intermedio del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). El periodo de desembolso y de ejecución será de 24 meses. Estos fondos serán utilizados en los siguientes componentes:
- 2.2 **Componente 1: Análisis del mercado laboral en el contexto post COVID-19.** El componente busca analizar los impactos en generación de empleo, oportunidades que provienen de ocupaciones nuevas y habilidades necesarias para la fuerza laboral que han surgido y surjan durante el periodo de recuperación. Para ello financiará: (i) un estudio del mercado laboral; (ii) un análisis sobre posibles nuevas habilidades a las que se podría apuntar procesos rápidos de CL; y (iii) una propuesta de política o programa para favorecer la inserción de mujeres en empleos de calidad en este contexto.
- 2.3 **Componente 2: Diseminación de los resultados.** Se realizarán actividades encaminadas a diseminar los resultados, en particular con tomadores de decisión. Para ello se propone: (i) la organización de eventos virtuales con el Gobierno y posiblemente el sector privado; y (ii) la organización de eventos de transferencia de experiencia de otros países<sup>14</sup>.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID/Financiamiento SOC	Financiamiento Total
Componente 1: Análisis del mercado laboral en el contexto post COVID-19	90.000	90.000
Componente 2: Diseminación de los resultados	30.000	30.000
<b>TOTAL</b>	<b>120.000</b>	<b>120.000</b>

<sup>14</sup> En el caso de que el contexto de la crisis de salud lo permita se podría financiar un viaje de estudio para conocer una experiencia.

### **III. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución**

- 3.1 **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. Adicionalmente se justifica este proceder dado el tiempo necesario asociado a trámites administrativos para que la presente CT fuera ejecutada por el Gobierno de Paraguay. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores. La titularidad de los derechos de propiedad intelectual resultantes de la ejecución de la CT pertenece al Banco; sin embargo, se podrá otorgar una licencia de uso de los productos al gobierno de la República de Paraguay conforme a las regulaciones del Banco (AM-331).
- 3.2 En este sentido, el Jefe de Equipo a cargo para la administración y ejecución de esta CT, es Manuel Urquidi ([manuelu@iadb.org](mailto:manuelu@iadb.org), \*057757).
- 3.3 **Adquisiciones.** El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-4) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-28).

### **IV. Riesgos Importantes**

- 4.1 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.

### **V. Excepciones a las Políticas del Banco**

- 5.1 Ninguna.

### **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 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 - PR-T1301](#)

[Matriz de Resultados - PR-T1301](#)

[Términos de Referencia - PR-T1301](#)

[Plan de Adquisiciones - PR-T1301](#)