

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

REPÚBLICA DEL PARAGUAY

PROGRAMA DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL

(PR-L1066)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Verónica Alaimo, jefa de equipo (SCL/LMK); Graciana Rucci, jefa de equipo alterna (SCL/LMK); Carmen Pagés-Serra (SCL/LMK); Waldo Tapia (LMK/CPR); Manuel Urquidi (LMK/CBO); Kevin McTigue (LEG/SGO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Alberto de Egea (PDP/CPR); Mariano Perales (PDP/CPR); y Marta Corvalán (CSC/CPR).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	Justificación del préstamo	5
C.	Objetivos, componentes y costo	8
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	12
A.	Instrumentos financieros	12
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias.....	12
C.	Riesgos fiduciarios	13
D.	Otros riesgos.....	14
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN	14
A.	Resumen de arreglos de ejecución	14
B.	Adquisición de bienes y servicios	15
C.	Auditoría.....	15

ANEXOS

ANEXO I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
ANEXO II	Matriz de Resultados
ANEXO III	Arreglos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. Plan Operativo Anual (POA) por los primeros 18 meses de ejecución [36392888](#)
2. Arreglos de Monitoreo y Evaluación [36391714](#)
3. Plan de Adquisiciones [36392638](#)

OPCIONALES

1. Estrategia del Banco en la República del Paraguay
<http://www.iadb.org/en/countries/paraguay/country-strategy,1040.html>
2. Índice de Actividades y Trabajo Sectorial Ejecutado y Propuesto [36261363](#)
3. Análisis de la Capacidad Institucional del Ministerio de Justicia y Trabajo - DGE [36396356](#)
4. Plan de Fortalecimiento Institucional de la DGE [36396360](#)
5. Reglamento Operativo (RO) del Programa – en preparación
6. Documento de Programa de País 2011, ver GN-2617 (Informe del Programa Operativo 2011, donde el CPD para Paraguay se encuentra como enlace al Anexo II o [35859054](#), párrafo 2.12)
7. Resolución Ministerial de Creación de Ventanilla Única SENADE-DGE [36380638](#)
8. Resolución Ministerial Validación del Organigrama de la DGE y creación sub-UOC [36391794](#)
9. Acuerdo Servicio Nacional de Empleo (SENADE) – Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) [36391782](#)
10. Respuestas de SINAFOCAL al Cuestionario a Institutos Nacionales de Capacitación y Formación para el Trabajo [36391677](#)
11. SENADE Datos Sistematizados de Informantes, Buscadores y Medios Escritos Mayo 2011 [36391799](#)
12. Reporte del Funcionamiento y Planes de Expansión de la DGE [36391687](#)
13. Nota Sectorial: Juventud y Empleo en Paraguay [36392090](#)
14. Informe del Análisis Económico del Programa [36395173](#)
15. Insumo Operacional (OI) PR-T1122 [36392162](#)
16. Decreto 7275/2011 de Creación de la Dirección General de Empleo (DGE) [36446128](#)
17. Formularios de Salvaguardias [36392989](#) y [36392987](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DGE	Dirección General de Empleo
DIPLANP	Dirección de Lucha contra la Pobreza
EBP	Estrategia del Banco en el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del BID
GOP	Gobierno del Paraguay
MEJ	Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Insumo operacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OREAL	Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PA	Plan de Adquisiciones
PEES	Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013
POA	Plan Operativo Anual
RO	Reglamento Operativo
SENADE	Servicio Nacional de Empleo
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VMTSS	Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social
VU	Ventanilla Única
WEO	World Economic Outlook

RESUMEN DE PROYECTO
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
PROGRAMA DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL
(PR-L1066)

Términos y condiciones financieras				
Prestatario: República del Paraguay			Plazo de Amortización:	25 años
Ejecutor: Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)			Período de gracia:	5 años
			Período de desembolso:	5 años
Fuente	US\$	%	Comisión de crédito, inspección y vigilancia:	*
BID (CO)	5.000.000	50		
Local	5.082.165	50	Tasa de interés:	LIBOR
Total	10.082.165	100	Moneda:	US Dólar
Esquema del proyecto				
<p>Objetivo del proyecto/descripción: El programa apoyará al MJT 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, medido a través de 4 indicadores: (i) personas atendidas por año en la DGE; (ii) tiempo en minutos necesario para el registro de cada persona; (iii) vacantes registradas por la DGE por año; y (iv) personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción, distinguiendo el porcentaje de mujeres (ver párrafo 1.20).</p> <p>Condiciones contractuales especiales: Las condiciones previas al primer desembolso serán las siguientes: (i) que haya entrado en vigencia el Reglamento Operativo del programa, previamente aprobado por el Banco; (ii) que se haya creado por Resolución Ministerial la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y se haya designado a los funcionarios de planta del Organismo Ejecutor que integrarán dicha unidad y se haya contratado al personal adicional requerido por la UCP. (ver párrafo 3.1).</p> <p>Desembolso especial: Una vez cumplidas las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, el Prestatario podrá solicitar el desembolso de recursos del Financiamiento para financiar la contratación del personal adicional requerido por la UCP al cual se refiere la condición previa (ii), el cual no podrá exceder el 3% del Financiamiento. Condición especial de ejecución: El Prestatario debe contratar a la firma auditora del Programa dentro de los primeros 6 meses de haberse producido el primer adelanto de fondos del Financiamiento. La renovación de dicho adelanto de fondos estará condicionada a que el Prestatario presente al Banco, a su satisfacción, evidencia de la contratación de la firma auditora (ver párrafo 3.2).</p> <p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p> <p>El proyecto califica SEQ [X] PTI [X] SECTOR [X] GEOGRAPHIC [] HEADCOUNT [] como:</p> <p>Adquisiciones: Las contrataciones de bienes, obras y servicios de consultoría serán llevadas a cabo de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco establecidas en GN-2349-9 y GN-2350-9 (ver Plan de Adquisiciones).</p>				

* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del BID sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos de capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1%, al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres incluidos en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 **Problemas de inserción laboral.** El crecimiento económico de la última década no ha venido acompañado por mejoras importantes en las condiciones de inserción laboral de la población. Si bien la tasa de desempleo urbano descendió de 14,3% en 2000 a 8,3% en 2009 (8,7% mujeres y 7,9% hombres) y la tasa de empleo no registrado en una caja de jubilación bajó de 87% en 2000 a 84% en 2008, la tasa de subempleo siguió creciendo durante el mismo periodo (de 23,8% en 2000 a más del 25% en 2009), debido a un deterioro de los ingresos laborales. Según datos de la Encuesta de Hogares de 2009, solo un 41% del empleo es asalariado, y de éste sólo un 37% está registrado y aportando a la seguridad social¹.
- 1.2 Los jóvenes se ven particularmente afectados por esta situación. El desempleo alcanza al 13% de los jóvenes urbanos entre 18 a 29 años, de los cuales el 25% no estudia ni trabaja (NiNis). Entre los jóvenes con 9 a 12 años de educación, la tasa de desempleo (15%) es mayor que para los jóvenes con menos de 9 años (9%) o con más de 12 años (11%). El porcentaje de NiNis (26%) en este grupo también es mayor. Por otro lado entre los ocupados, la mayoría de jóvenes de 18-29 se emplean en microempresas de bajísima productividad (56%) y, de los que están empleados, el 51% no tiene contrato laboral. Lo anterior muestra las dificultades de inserción de los trabajadores paraguayos y en particular, de los jóvenes, en empleos de calidad. Estos datos son particularmente relevantes debido a que los menores a 30 años son casi 60% de la población.
- 1.3 **Existe además una dimensión de género,** dado que estas cifras son superiores para mujeres que para hombres; 17% de las mujeres en zonas urbanas entre 18-29 años y con 9 a 12 años de educación están desempleadas y 36% no estudian ni trabajan; si se excluye a los jóvenes que realizan tareas domésticas en el hogar, el porcentaje de NiNis entre las mujeres sigue siendo mayor al de los varones (22% versus 12%).
- 1.4 **Incipiente oferta de habilidades requeridas por el sector productivo².** Por un lado, la calidad de la educación presenta importantes déficits en matemáticas, ciencias y lectura según muestran los resultados de las pruebas del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)³. De acuerdo a entrevistas con representantes del sector privado y organismos de capacitación, además de los déficits cognitivos [básicos (razonamiento crítico, comprensión básica, seguridad laboral) y técnicos], muchos jóvenes paraguayos carecen de habilidades no cognitivas (vinculados a responsabilidad, autoestima, autocontrol, trabajo en equipo, entre otras), las cuales son muy valoradas por los empleadores⁴. El sector productivo manifiesta que no puede cubrir su demanda de empleo, principalmente en operadores de equipos técnicos, oficios y manualidades

¹ Estas cifras no incluyen a los empleados públicos, que cotizan en Cajas de Jubilación propias del sector público.

² El sector productivo incluye empresas privadas de cualquier tamaño, sector económico y rama de actividad.

³ Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREAL)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2008 Primer Reporte SERCE. *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*.

⁴ El proyecto tendrá adicionalidad, al generar evidencia sobre las deficiencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas de las personas atendidas por la DGE, y sobre las demandas de recursos humanos del sector productivo, lo cual permitirá contar con información para mejorar la toma de decisiones en el futuro, y mejorar el uso del gasto público.

(29,7%)⁵ y en perfiles ocupacionales de mecánico, electricidad y mantenimiento (24,3%), y vendedor, administrador y cobrador (24,3%)^{6,7}. Pese a demandas insatisfechas y sectores económicos creciendo, las empresas manifiestan una resistencia hacia invertir en capacitación. Este tema es especialmente importante en el caso de las habilidades transversales o generales las cuales pueden ser utilizadas en cualquier empleo, reduciendo la disposición a pagar por parte de las empresas por esta formación. Por el lado de los trabajadores, restricciones a la liquidez y en la información acerca de cuáles son los centros que ofrecen formación de calidad y cuáles las ocupaciones con retorno esperado alto, reducen el incentivo a capacitarse, contribuyendo a una baja formación, baja productividad y baja empleabilidad⁸.

- 1.5 **Incipiente capacidad institucional para poder dar respuesta a los retos laborales del país.** La Dirección Nacional de Empleo (DGE) cuenta con oficinas de empleo con instalaciones y equipo informático mínimas para atender una demanda reducida. Por un lado, en 2010 la oficina de empleo de Asunción brindó orientación laboral individual a 562 personas y derivó a empresas a 222 personas; por otro lado, identificó 98 vacantes y contactó a 79 empresas. Actualmente, funcionan oficinas de empleo en Asunción y en 5 departamentos (Concepción, Guairá, Caazapá, Amambay y Cordillera)⁹. En Paraguay existen dos institutos nacionales de capacitación, financiados a partir de un impuesto de 1% a la nómina del empleo formal, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) -en dependencia de la autoridad competente en esta materia (actualmente el Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS)). SINAFOCAL recibe el 30% de ese impuesto a la nómina y en 2010 tuvo un presupuesto de US\$5,3 millones, del cual solo ejecutó el 77%. A diferencia de SNPP, que provee directamente cursos en instalaciones propias con su plantilla de profesores, SINAFOCAL los licita. Esto hace que no requiera instalaciones ni instructores permanentes para la provisión de cursos. Por el momento, SINAFOCAL no cuenta con mecanismos sistematizados para identificar las demandas de capacitación de los sectores productivos; en cambio, basa la oferta de cursos en: (i) solicitudes de cursos efectuadas por gobernaciones departamentales y municipales, cooperativas, gremios empresariales, sindicatos de trabajadores y otros; (ii) encuestas generales realizadas por los Representantes del SINAFOCAL en cada departamento del país; y (iii) solicitudes de capacitación de grupos de personas interesadas en recibir capacitación¹⁰.
- 1.6 Así, aún cuando se proveen una cantidad importante de cursos (en el 2010 se capacitaron 24.450 personas con las licitaciones de SINAFOCAL, y 87.500 personas con los cursos de SNPP), se trata mayormente de una oferta de cursos basados solo en formación en aula, los cuales según la evidencia muestran baja efectividad en comparación con

⁵ Comparado con ventas y servicios 21,2%, finanzas y administración 19%, técnicos diversos 12,7%, ciencias naturales y aplicadas 10,6%, personal de servicio 10,6%, ciencias sociales, educación 4,2%.

⁶ Comparado con cocinero 12,8%, gerencia, asistente de gerencia, recursos humanos, administración y finanzas 10,6%, panadero 10,6%, chofer 6,4%, guardia 6,4%, recepcionista 6,4%.

⁷ SENADE, IDBDocs #36391799. Entrevistas a 47 empresas de la ciudad de Asunción.

⁸ El proyecto tendrá adicionalidad, al generar estadísticas de tendencias del mercado laboral, incluyendo sectores económicos en crecimiento, salarios promedio por sector y perfil ocupacional, entre otros.

⁹ Estas oficinas cuentan con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que además está apoyando la puesta en marcha de una oficina en el departamento de Alto Paraná.

¹⁰ SINAFOCAL, IDBDocs # 36391677.

aquellos que se realizan en el contexto del lugar de trabajo (Urzúa y Puentes, 2010). Asimismo, se trata de una formación centrada eminentemente en lo técnico, con insuficiente atención en la formación en habilidades básicas y transversales, las cuales en evaluaciones recientes de impacto alcanzan mejores resultados en términos de inserción laboral que la formación solamente de carácter técnico¹¹. Adicionalmente, no se aplican instrumentos de identificación de las brechas en habilidades, lo cual impide ajustar la formación a las distintas necesidades de las personas. Por otro lado, no existe un vínculo suficiente entre las necesidades del sector productivo y los cursos ofrecidos, otra característica asociada a desempeño deficiente. Finalmente, no existen suficientes mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan hacer un seguimiento de los resultados e impactos obtenidos en términos de la mejora del desempeño laboral de los beneficiarios y que permita ir ajustando los contenidos y temarios de la formación en base a la propia experiencia adquirida.

- 1.7 **¿Qué se ha hecho al respecto en la República del Paraguay?** Entre los principales programas y políticas del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) se destaca el empleo juvenil como elemento central de la planificación estratégica del VMTSS, resaltándose los siguientes objetivos a desarrollar: fortalecer la Mesa Nacional para la Generación de Empleo Juvenil (MEJ); elaborar un diagnóstico de la situación de los jóvenes en el mercado laboral con perspectiva de género; elaborar una estrategia de empleo juvenil; adoptar dicha estrategia como hoja de ruta del VMTSS (estos tres últimos con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)); favorecer el debate en el marco del diálogo social del proyecto de Ley de empleo juvenil; realizar seguimiento de los jóvenes insertos en el mercado laboral por medio de la DGE, y su estabilidad en los puestos de trabajo. Para ello, se creó la Ventanilla Única (VU) de la DGE con los objetivos generales de: (i) garantizar la efectiva coordinación de las acciones de formación e intermediación laboral, concebidas como etapas integradas de un mismo proceso; y (ii) asegurar que los beneficiarios logren, desde un mismo lugar, tener acceso a toda la información relacionada con los servicios de capacitación e intermediación laboral¹². Por otra parte, están en proceso de puesta en marcha 6 oficinas de la DGE, en colaboración con intendencias y/o gobiernos subnacionales, entre las que se encuentran las oficinas del Departamento Central en Luque, Villa Elisa y Fernando de la Mora. Asimismo, la DGE ha firmado un acuerdo de colaboración con la Unión Industrial Paraguaya (UIP), que reúne a las principales organizaciones empresariales de diversos sectores¹³.
- 1.8 **Estrategia del Banco en el sector y en el país.** El Banco ha apoyado al país por medio de operaciones financieras y no financieras por más de 20 años. Se destacan operaciones de préstamo orientadas a mejorar el sistema de formación y capacitación laboral (813/OC-PR y 851/OC-PR)¹⁴, y otras enfocadas en la capacitación en determinados sectores (1776/OC-PR para servicios civiles y 2453/OC/PR en turismo). En términos de

¹¹ Los cursos de SINAFOCAL incluyen un módulo de habilidades socio-emocionales de 25 horas muy por debajo de las horas destinadas a mejorar estas habilidades en programas que han tenido evaluaciones con impacto positivo y significativo.

¹² Resolución Ministerial número 554/11 aprobada el 27 de julio de 2011. IDBDocs # 36380638.

¹³ Durante el diseño de la operación, se dialogó con sectores específicos como la cámara de la construcción, la cámara de comercio, entre otros. A partir del convenio general DGE-UIP, se trabajará con cámaras o empresas específicas para firmar acuerdos. Esto forma parte de los medios de verificación del cumplimiento del producto “estrategia de vinculación con el sector productivo” como se detalla en el párrafo 2.2 del Plan de seguimiento y evaluación del programa.

¹⁴ Ver párrafo 1.17.

cooperaciones técnicas no reembolsables, la contribución de donantes –Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y fondos regulares– en el área de capacitación laboral y acceso al mercado laboral para jóvenes vulnerables (rurales, en negocios, tecnologías) ha sido alta y constante.

- 1.9 Esta operación se enmarca en la Estrategia del Banco en el país (EBP 2009-2013), aprobada el 24 de febrero de 2010 (GN-2541-1), a través del área prioritaria correspondiente al sector social. En particular, incluye acciones asociadas a la formación técnica, a la transición de la escuela al mercado laboral, mediante el fortalecimiento de la DGE y la articulación con SINAFOCAL y SNPP en el marco de la VU de la DGE y contribuye al resultado esperado de la EBP de mejorar la transición escuela-trabajo. Asimismo, dicha estrategia apoya a los tres primeros objetivos estratégicos de desarrollo del país contenidos en el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES) del Gobierno del Paraguay (GOP): (i) proseguir el crecimiento económico pero con mayor generación de empleo y con mejor distribución de ingresos; (ii) fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas; y (iii) aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema. Esta área se atiende con esta operación a través de la mejora de las habilidades e inserción laboral de personas. El programa responde a la prioridad del Noveno Aumento General de Recursos (GCI-9), “Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad”, contribuyendo al indicador “Personas que se benefician de programas que promueven una mayor productividad en el mercado de trabajo”.

B. Justificación del préstamo

- 1.10 Como en otros países de la región, las políticas activas del mercado laboral en Paraguay apuntan a mejorar la equidad social, a través de un aumento en las oportunidades laborales en el mercado formal de los grupos más vulnerables, y al mismo tiempo aumentar la productividad mediante: (i) mejorar la información acerca de vacantes y buscadores, así como los vínculos entre la oferta y la demanda de trabajo, lo cual se traduce en un aumento en la velocidad, mejora de las condiciones de la contratación y mejora en el *matching* entre la oferta y demanda de habilidades; y (ii) mejorar las competencias básicas y técnicas de los trabajadores, lo cual se traduce en una mayor productividad del trabajo.
- 1.11 En relación al objetivo de mejorar la información sobre la oferta y la demanda, Flores-Lima (2010) encuentra que si bien las personas que acuden al servicio de empleo no tienen mayor probabilidad de conseguir un empleo o reducir la duración del desempleo, la inserción laboral que realiza el servicio de empleo es de mayor calidad y pertinencia que la inserción lograda usando otros medios (por ejemplo, buscando a través de parientes o conocidos). El estudio encuentra para México que el servicio de empleo tiene impacto positivo en el ingreso mensual de quienes consiguen trabajo (94% superior para los usuarios respecto a un grupo de comparación), en las horas de trabajo semanales (71% superior para los usuarios respecto a un grupo de comparación), en el tipo de condición económica y en la posición en la ocupación. Card, Kluve y Weber (2009) realizan un meta-análisis de políticas activas de empleo y concluyen que sin embargo,

son pocas las evaluaciones de impacto que tienen información de costos como para realizar un análisis costo-efectividad de estas intervenciones¹⁵.

- 1.12 En el país, la DGE, a través de la ventanilla única, tiene el mandato de liderar las políticas activas laborales. Sin embargo, como se describió, la DGE no ha tenido la capacidad o los recursos para atender las necesidades tanto por parte de la oferta como de la demanda de trabajo. Este proyecto apoyará la consolidación de la DGE en este nuevo rol, que incluye la articulación de los servicios de orientación e intermediación laboral que actualmente brinda la DGE con los servicios de capacitación y formación profesional de SNPP y SINAFOCAL. Para ello, se proponen varias acciones: (i) expandir y consolidar la cobertura territorial de la DGE, capacitando recursos humanos, reacondicionando oficinas existentes, abriendo nuevas oficinas y creando una oficina móvil, que permitirá llegar a zonas alejadas a las oficinas fijas¹⁶; (ii) mejorar el sistema de información existente para tener una base integrada con los beneficiarios de las tres instituciones y brindar información relevante a los agentes involucrados –individuos y empresas, entre otros; y (iii) desarrollar una serie de instrumentos para potenciar la efectividad esperada de las políticas laborales, incluyendo estrategias de vinculación de las instituciones públicas con el sector productivo y con los buscadores de empleo (en ambos casos con estrategias específicas para aumentar la inserción laboral de mujeres), instrumentos de diagnóstico de habilidades ofrecidas y demandadas, mecanismos de gestión de calidad de los servicios brindados, y sistemas de información sobre los resultados de la ventanilla única.
- 1.13 Las localidades priorizadas para la apertura y fortalecimiento de oficinas de empleo se ubican en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná y Amambay. Por un lado, los departamentos de San Pedro y Caaguazú corresponden a las zonas de intervención de programas de lucha contra la pobreza coordinados por el Gabinete Social de la Presidencia de la República, articulados interinstitucionalmente con entidades públicas, entre ellas el MJT. Se plantea instalar las oficinas de empleo en las capitales departamentales, San Pedro del Ykua Mandyju y Coronel Oviedo, respectivamente, por ser los principales polos demográficos y de desarrollo económico de los referidos departamentos. Por otro lado, los departamentos de Alto Paraná y Amambay, que si bien ya cuentan con oficinas de empleo, requieren consolidar la instalación de las oficinas y ampliar la cobertura de los servicios públicos de empleo. Estos departamentos limitan con Brasil, verificándose un flujo considerable de oferta y demanda de mano de obra, escenario que se repite en zonas de frontera. Las oficinas tendrán asiento en las ciudades de Santa Rita en Alto Paraná y en Pedro Juan Caballero en Amambay.
- 1.14 Se busca que el proyecto contribuya a aumentar la calidad y pertinencia de los servicios de intermediación y capacitación laboral brindados con recursos públicos. Por un lado, los empleadores que deseen cubrir puestos de trabajo contarán con personal competente, procedimientos y sistemas para registrar, orientar y articular su demanda en forma ágil y pertinente. Así, ampliarán sus opciones e idoneidad de candidatos, lo que reducirá los

¹⁵ Referencias: Flores-Lima, Roberto (2010), Innovaciones en la Evaluación de Impacto del Servicio de Intermediación Laboral en México, BID. Card, David; Kluge, Jochen; y Weber, Andrea (2009). "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis," IZA Discussion Papers 4002.

¹⁶ El programa tiene una cobertura de 8 oficinas (más una móvil). El Censo de Población de 2002 indica que hay 33 ciudades de más de 10 mil habitantes en Paraguay, que idealmente deberían contar con una oficina de la DGE que brinde servicios de la ventanilla única. En este sentido, el programa tendrá una cobertura de 24% (8 de 33).

tiempos y costos de contratación de personal, y los costos que genera la rotación de corto plazo de personal, ocasionada por la falta de alineación de competencias entre el perfil del puesto y del personal que se contrata. Por otro lado, los buscadores de empleo contarán con más y mejor información sobre oportunidades de empleo y con un diagnóstico de las capacidades necesarias para insertarse, que les permitirá aplicar a cursos de capacitación y/o vacantes que cubran mejor su perfil y expectativas laborales. Las instituciones capacitadoras también tendrán más y mejor información sobre sectores demandantes de mano de obra y perfiles requeridos; y las empresas verán reducidas las fallas informativas sobre las capacidades de fuerza laboral disponible y opciones de capacitación para trabajadores.

- 1.15 Si bien sería deseable poder realizar una evaluación de impacto integral de los servicios de la VU, por ejemplo, construyendo sobre la evidencia de Flores-Lima (2010) para México, el incipiente estado de desarrollo de la DGE y en especial de la VU, de reciente creación, sugiere la necesidad de trabajar en forma gradual. Esta operación buscará consolidar y expandir el accionar de la VU, dando seguimiento a varios indicadores de monitoreo y gestión. Asimismo, avanzará con una evaluación de impacto de una de los servicios ofrecidos por la VU, en particular, los cursos tradicionales de SINAFOCAL. Esta evaluación, junto con la evaluación de nuevas modalidades de capacitación que se darán en el marco de esta operación y se detallan a continuación, permitirá generar evidencia empírica que podrá utilizarse para hacer ajustes a los mecanismos de provisión de capacitación. En particular, generará lecciones aprendidas para el SINAFOCAL y para otras instituciones de formación profesional, como el SNPP.
- 1.16 En lo que respecta al área de mejora de las habilidades básicas y técnicas, Urzúa y Puentes (2010) realizan un análisis de 215 experiencias de evaluación de programas de capacitación en el mundo, de las cuales 20,7% corresponden a evaluaciones de programas en América Latina y el Caribe. Las principales lecciones aprendidas de este estudio son: (i) los programas específicamente diseñados para mejorar las condiciones de empleabilidad de determinados grupos son usualmente más exitosos que los programas generalizados; (ii) los programas de capacitación intensivos que abarcan conjuntos de habilidades y capacidades tienden a ser más exitosos; (iii) los programas que utilizan información del mercado para ajustar de manera dinámica su diseño tienden a mostrar mejores resultados; (iv) si bien es cierto que no existe evidencia robusta respecto de cuándo es más efectivo comenzar a capacitar, la intuición económica sugiere que los programas de capacitación tempranos deben ser más efectivos que aquellos diseñados para capacitar a adultos (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), 2002); (v) la integración de las actividades de capacitación con otras vinculadas a la inserción laboral contribuye a su mayor efectividad; y (vi) es necesario incluir desde el diseño una instancia de evaluación en la que se tomen en cuenta tanto los beneficios (privados y sociales) como los costos, prevean la recolección de datos pertinentes e incluyan programas pilotos (idealmente con componentes experimentales), que permitan luego ajustar y afinar el diseño de los programas. De acuerdo a Ibararán y Rosas-Shady (2009), si bien en general las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación laboral de los países desarrollados no encuentran impactos positivos, la mayoría de los programas de capacitación para la inserción laboral en la Región se caracterizan por

mostrar impactos en lo que se refiera a calidad del empleo encontrado (con mejores ingresos y en el mercado formal)¹⁷.

- 1.17 Por otra parte, una lección aprendida de la experiencia del Banco en operaciones de capacitación e inserción laboral es la necesidad de buscar la pertinencia de la formación a partir de generar un mayor vínculo con el sector productivo y establecer mecanismos de control y seguimiento de la calidad de los servicios prestados, lo cual requiere desarrollar y sostener una capacidad de monitorear y evaluar a las instituciones que proveen capacitación y el desempeño de los participantes. La experiencia también indica que es esencial comenzar con intervenciones graduales, desarrollando pilotos en ciertas modalidades y con ciertos sectores económicos, para consolidar diseños y funcionamiento. Por ello, se propone desarrollar el programa progresivamente, teniendo en cuenta desde el diseño las dimensiones relacionadas con el escalonamiento y la sostenibilidad del mismo, desarrollando la capacidad de monitoreo y evaluación de la calidad y el impacto de los servicios ofrecidos para ajustar y expandir aquellas intervenciones con mayor tasa interna de retorno¹⁸.
- 1.18 Se propone iniciar nuevas modalidades de capacitación para la inserción laboral en Asunción y Departamento Central, en colaboración con el SINAFOCAL, que permitan, a partir de las lecciones aprendidas, evaluar nuevos diseños en cuanto a contenidos, duración de los cursos y sistema de relacionamiento con el sector productivo, así como sus impactos en relación a los impactos de las modalidades de capacitación ya existentes, con el objetivo de alcanzar una operatividad por parte del SINAFOCAL que lleve a una mayor efectividad de la política pública. La operación apalancará recursos públicos, ya que si bien el SINAFOCAL dispone de recursos, no tiene en estos momentos instrumentos para identificar las demandas del sector privado; evaluar las habilidades con las que llegan los postulantes; sistematizar la información de las personas capacitadas; o monitorear y evaluar los resultados obtenidos.
- 1.19 La operación busca que la DGE, en colaboración con el SINAFOCAL, articule tres grupos: (i) los jóvenes buscadores de empleo; (ii) las unidades productivas que tienen necesidades de personal; y (iii) las entidades de capacitación y formación laboral. Por un lado, el joven que ingresa a la DGE pasará por una entrevista inicial, un servicio de orientación laboral y un instrumento de diagnóstico que permitirá conocer sus habilidades cognitivas y no cognitivas. Aquellos jóvenes que cumplan con los criterios de elegibilidad participarán en nuevas modalidades de capacitación, las cuales serán orientadas de acuerdo al resultado del análisis de sectores económicos en crecimiento y las necesidades de recursos humanos de éstos sectores. Por su parte, el SINAFOCAL potenciará su rol de gestor de la formación profesional: (i) desarrollando mallas curriculares en vinculación directa con las empresas con demandas de recursos humanos; (ii) realizando monitoreo durante el curso y seguimiento luego del curso; (iii) acreditando

¹⁷ Referencias: Urzúa, Sergio y Puentes, Esteban (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. BID. SCL/LMK. Notas técnicas # IDB-TN-268. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2002. Employment Outlook. París: OECD. Ibararán, Pablo y Rosas-Shady, David (2009), "Evaluating the impact of Job-Training Programs in Latin America: evidence from IDB funded operations", Journal of Development Effectiveness, 2(1), 195-216.

¹⁸ Estas lecciones aprendidas surgen, entre otros, del informe de terminación de proyecto de la operación 851/OC-PR de Paraguay, donde se indica la necesidad de establecer desde el inicio de la operación el diseño y desarrollo de procesos de aprendizaje y mecanismos de monitoreo y evaluación (página 28),

instituciones; y (iv) evaluando la calidad de instructores. Por último, se buscará un mecanismo por el cual el sector productivo pueda certificar a los jóvenes capacitados.

C. **Objetivos, componentes y costo**

- 1.20 Esta operación tiene como objetivo general apoyar al MJT a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los trabajadores. El impacto esperado es contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de las nuevas modalidades de capacitación. En particular, se espera que la población atendida por estas modalidades logre tasas de inserción laboral en empleos formales 10 puntos porcentuales superiores y un ingreso por hora trabajada 7% superior a los obtenidos por un grupo de control (grupo excluido del tratamiento en la intervención del programa) que busca empleo por medios alternativos fuera de la operación. El resultado esperado es mejorar la capacidad de la DGE de articular servicios a través de la ventanilla única, medida como (i) personas atendidas por año en la DGE; (ii) tiempo en minutos necesario para el registro de cada persona; (iii) vacantes registradas por la DGE por año; y (iv) personas atendidas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción de la DGE y el SINAFOCAL, de las cuales se espera el 50% de los insertados sean mujeres.
- 1.21 En suma, la operación busca consolidar y expandir la cobertura nacional de la DGE y contribuir a aumentar la cantidad y calidad de la información del mercado de trabajo y a proporcionar a las empresas y población que lo requieran, una mejor orientación, capacitación e inserción laboral. Para ello, es necesario invertir en el desarrollo y profesionalización del personal (incluyendo la sensibilización sobre la igualdad de género), la creación de conocimientos, infraestructura física, mobiliario y equipamiento adecuados, sistemas de información pertinentes y mejorar las capacidades técnicas de la VU para brindar mejores servicios de orientación, capacitación e intermediación laboral. Durante la ejecución del proyecto, se espera que la VU atienda 17.800 personas, quedando capacidad física y humana instalada para atender a más población en años posteriores. A su vez, para potenciar el rol de VU de la DGE, la operación desarrollará una intervención de capacitación para la inserción laboral en Asunción y el Departamento Central, dedicado a jóvenes de 18 a 29 años con entre 9 y 12 años de educación. Se espera atender a 2.900 jóvenes. La decisión de lanzar esta iniciativa a nivel regional y no nacional, se debe en parte a la escasa experiencia de articulación entre instituciones y la falta de diagnóstico adecuado de capacidades de individuos, de necesidades del sector productivo, de controles de calidad de los servicios brindados y de monitoreo y evaluación de los resultados de sus intervenciones. Además se debe a que el GOP decidió previamente que la fase piloto de la VU se realice en estos dos departamentos, ya que éstos concentran gran parte de la población económicamente activa del país y son zonas de expansión económica. Se elige a los jóvenes de 18 a 29 años, primero porque esta es la edad definida en la propuesta de PEJ, segundo porque la evidencia muestra que este grupo enfrenta tasas de desempleo y subempleo mayores al resto de la población; y se restringe a jóvenes con entre 9 y 12 años de escolaridad, porque la literatura muestra que personas con mayores deficiencias educativas requieren intervenciones que van más allá del alcance de esta operación (Urzúa y Puentes, 2010).
- 1.22 **Componente 1. Expansión y consolidación de la DGE y Red de Oficinas de Empleo (US\$4,4 millones).** Se orientará a invertir en infraestructura física, mobiliario y

equipamiento, sistemas de información y mejorar las capacidades técnicas de la VU para brindar mejores servicios de orientación, capacitación e intermediación laboral. Esto se llevará a cabo a través de tres subcomponentes.

- 1.23 **Subcomponente 1.1. Infraestructura.** El Banco financiará obras de infraestructura, compras de equipamiento, mobiliario para el reacondicionamiento de espacio físico en las oficinas de Asunción y Central (en las ciudades de Fernando de la Mora, Luque y Villa Elisa), y ampliará la cobertura de la DGE a través de gastos de inversión para instalar cuatro oficinas de empleo en las ciudades de Santa Rita (Alto Paraná), Coronel Oviedo (Caaguazú), San Pedro del Ykua Mandyju (San Pedro) y Pedro Juan Caballero (Amambay), así como una oficina móvil. Se dotará estas oficinas con mobiliario y equipamiento para su adecuado funcionamiento. Se financiará la compra de dos vehículos para las oficinas en Asunción y Central. El MJT proveerá los recursos humanos.
- 1.24 **Subcomponente 1.2. Apoyo a los sistemas de información y gestión de la DGE.** Este subcomponente apoyará el desarrollo de las áreas del MJT que tienen injerencia en el desarrollo de políticas, programas y proyectos de empleo, con particular énfasis en dotar a la DGE con los recursos necesarios para cumplir con su rol de VU, a través de: (i) sistemas de información de la VU (incluye su diseño, desarrollo e implementación y la adquisición de equipamientos –hardware y software); (ii) sistema de monitoreo y seguimiento de desempeño de las personas atendidas por la VU (incluye diseño e implementación de una metodología e instrumentos de seguimiento de las personas atendidas), junto con un especialista en monitoreo y seguimiento; (iii) sistema de gestión de los servicios de intermediación; (iv) sistema integrado de información sobre el mercado laboral (incluye el diseño del sistema y la realización de estudios regionales, publicaciones, análisis sectoriales con un cronograma establecido); (v) diseño, desarrollo e implementación del portal de empleo, junto con soporte técnico para su administración; y (vi) evaluaciones de los servicios de la VU, incluyendo una evaluación intermedia (resultado y procesos) y una evaluación de impacto de uno de los servicios brindados por la VU: los cursos tradicionales de SINAFOCAL.
- 1.25 **Subcomponente 1.3. Apoyo a las capacidades técnicas de la ventanilla única.** La operación desarrollará instrumentos y capacitará al personal de la VU para mejorar la atención que brinda a sus usuarios (trabajadores y empleadores). Esto se logrará a través de: (i) el diseño e implementación de un plan de capacitación del personal de la DGE y SINAFOCAL para la actualización de capacidades de monitoreo, supervisión, administración y pedagógicas de los cursos de SINAFOCAL, de los servicios de la DGE y de la VU; (ii) acciones de vinculación con el sector productivo, incluyendo sensibilización en temas de género para la igualdad de oportunidades de las mujeres en puestos no tradicionales; talleres participativos entre actores involucrados en el mercado laboral, seminarios y reuniones técnicas de forma tal de que la VU identifique los sectores productivos significativos en la estructura económica del país y con perspectivas de crecimiento; identifique las cámaras y empresas con demanda de trabajadores; releve las necesidades de capacidades; cuantifique la disposición a contratar jóvenes que cumplan con los requisitos por ellos descritos; y oriente servicios de capacitación financiados por SINAFOCAL; (iii) implementación de estrategias de vinculación con los usuarios de la VU, incluyendo enfoque de género; (iv) diseño e implementación de estrategias de comunicación de los resultados de la misma; (v) diseño, aplicación y

sistematización de instrumentos de medición de calidad y relevancia a instituciones capacitadoras, individuos y empresas; (vi) diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad de los procesos de la DGE y certificación de dicha calidad; y (vii) desarrollo de manuales operativos que incluyan flujogramas de procesos y procedimientos.

- 1.26 **Componente 2. Apoyo a servicios para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo (US\$4,6 millones).** Con el propósito de la transformación de la DGE en una VU de empleo que facilite el acceso a servicios de manera integrada, aumentando las posibilidades de inserción de las personas al mercado laboral, el componente apoya la creación de nuevas modalidades de capacitación para una población objetivo y área geográfica definida. Estas modalidades introducen un diagnóstico de habilidades de las personas, así como también los instrumentos desarrollados en el componente 1: mecanismos de control de calidad, relevancia y evaluación a las intervenciones actuales de capacitación, y constituyen un esfuerzo de articulación de la DGE y el SINAFOCAL. En tal sentido, se firmó un convenio entre ambos servicios, en el que este último se compromete a la capacitación de los jóvenes del programa, de acuerdo a las capacidades de fuerza laboral requeridas por el sector productivo. Estas modalidades de capacitación estarán focalizadas en jóvenes de 18 a 29 años que tengan entre 9 y 12 años de educación formal aprobados que residan en Asunción o el Departamento Central. Se priorizarán grupos vulnerables como mujeres, jefes y jefas de hogar. Se espera que al final del programa el 50% de las personas insertadas sean mujeres.
- 1.27 Se desarrollará un instrumento de diagnóstico de las habilidades cognitivas (básicas) y no cognitivas (socio-emocionales) de los jóvenes que cumplan con los criterios de elegibilidad (edad, educación y lugar de residencia) para evaluar las falencias de capacidades y así focalizar y orientar mejor el tipo de servicio más apropiado. Los beneficiarios serán seleccionados por sorteo, para garantizar la igualdad de oportunidades. La población elegible será mayor a la población atendida, para crear un grupo de control y la evaluabilidad del impacto del programa. Los cursos de capacitación estarán basados en las demandas del sector productivo identificadas con instrumentos desarrollados en el Subcomponente 1.3. Para promover la participación de los jóvenes y mitigar el riesgo de deserción, el programa cubrirá el costo de oportunidad de no estar trabajando durante el período de capacitación, el costo de traslado de los participantes, refrigerios, y en el caso de mujeres con hijos, se dará apoyo para cubrir el costo de cuidado infantil durante la capacitación y el primer mes de inserción laboral¹⁹.
- 1.28 **Modalidades de intervención.** Debido a la multiplicidad de aspectos involucrados resaltada en la experiencia y evaluaciones de este tipo de programas (Urzúa y Puentes, 2010) y a falta de evidencia sobre el costo-efectividad de diferentes esquemas en el país y las capacidades diversas que pudieran tener que subsanarse en la población objetivo para lograr una mejor inserción, es esencial comenzar con intervenciones de carácter piloto de ciertas modalidades y con ciertos sectores económicos, para ir consolidando diseños y funcionamiento. Es decir, se propone desarrollar el programa de forma gradual, teniendo en cuenta desde el diseño las dimensiones relacionadas con el escalonamiento y sostenibilidad del mismo, mientras se monitorean y evalúan las opciones para ir

¹⁹ Asimismo, se trabajará con las empresas para que éstas incorporen apoyo de cuidado infantil para sus trabajadores.

ajustando y expandiendo aquellas alternativas con mayor tasa interna de retorno. La Cooperación Técnica (CT) PR-T1122 contempla el diseño de diferentes modalidades respecto a contenido (habilidades cognitivas (básicas y técnicas), no cognitivas y seguridad laboral) y duración de la formación. Se priorizará la capacitación en las unidades productivas, especialmente para módulos que la evidencia encuentra que resulta más efectiva realizarla en la empresa.

- 1.29 **Sectores económicos.** El programa reconoce la importancia de trabajar con sectores económicos que estén en crecimiento y/o con proyecciones de crecer, para garantizar la inserción real de los jóvenes participantes. Los sectores productivos definirán los perfiles y validarán los contenidos de la capacitación. Por otra parte, el programa busca fortalecer el vínculo de la DGE con las cámaras y las unidades productivas para consolidar su rol de VU. A través del diálogo con los principales actores del sector productivo, y teniendo en cuenta las demandas de capacitación previstas, se pre-identificaron los siguientes sectores: confección industrial, calzado, construcción, metalurgia (por ejemplo, distintas variedades de soldaduras). La CT PR-T1122 apoyará la realización de estudios sectoriales para identificar de forma más precisa los sectores económicos con los que se trabajará.
- 1.30 **Costo y financiamiento.** El costo del programa es de US\$10 millones, los cuales serán financiados por el Banco con cargo a los recursos de su Capital Ordinario (CO) (US\$5 millones) y por la República del Paraguay (US\$5 millones).

CUADRO I.1 - PRESUPUESTO (US\$)

Componente	BID (OC)	República del Paraguay (*)	Total
Componente 1. Expansión y consolidación de la DGE y Red de Oficinas de Empleo	3.715.290	708.625	4.423.915
Componente 2. Capacitación para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo	446.850	4.112.740	4.559.590
Administración del programa	410.400	250.800	661.200
Auditoría contable y gestión	90.000	10.000	100.000
Imprevistos	337.460	-	337.460
Total	5.000.000	5.082.165	10.082.165
(*) Conforme a lo que ha notificado el Gobierno del Paraguay, el aporte local está compuesto por la DGE (US\$2 millones) y SINAFOCAL (US\$3 millones), ambos dependientes del MJT, y proviene de recursos existentes en el presupuesto de estas instituciones.			

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros

- 2.1 El Banco apoyará la operación con un préstamo de inversión financiado con cargo a los recursos de su CO (US\$5 millones). El periodo de desembolso previsto es de 5 años. Los montos anuales dependen de la disposición presupuestal.

CUADRO II-1. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS, EN (US\$)

	Años					Total
	1	2	3	4	5	
Total	566.805	1.704.255	1.430.145	509.335	789.460	5.000.000

Nota (*): El primer año se estima sobre la base de lo previsto en el POA para los 12 primeros meses.

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.2 **Ambientales y sociales.** Dada su naturaleza, el presente programa no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos. Esta operación está clasificada como categoría “C”. Dada su naturaleza, este programa contribuye al objetivo (ii) de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social (ver OP-1002 y párrafo 3.19 de GN-1894-7), de apoyar estrategias de reducción de pobreza integrales, así como promover oportunidades económicas para los pobres.
- 2.3 Se espera que al final del programa, el 50% de las personas insertadas a través de las nuevas modalidades de capacitación sean mujeres. Esto constituye un desafío, ya que las estadísticas laborales indican que las mujeres tienen más problemas de inserción laboral que los hombres. Para mitigar este riesgo, las estrategias de vinculación con las personas y con el sector productivo incluirán actividades con enfoque de género para fomentar la capacitación e inserción laboral de mujeres. Asimismo, parte del plan de capacitación de personal de la DGE y el SINAFOCAL estará destinado a garantizar la igualdad de género en la atención de personas, y se prevé desarrollar protocolos de atención con enfoque de género. Además, la DGE proveerá apoyo a las mujeres con hijos (que participen en las nuevas modalidades de capacitación para la inserción) para cubrir el costo de cuidado infantil durante la capacitación y el primer mes de inserción laboral. Se espera que las empresas sean capaces de proveer este apoyo luego de este período.
- 2.4 Un riesgo que podría darse en este tipo de programas es la deserción de los participantes en las nuevas modalidades de capacitación para la inserción. La deserción podría estar asociada a varios factores: (i) la falta de recursos para asistir al programa. Por tal motivo, el diseño del programa incluye presupuesto para cubrir el traslado de los participantes desde su domicilio al lugar de capacitación, un refrigerio, el costo de oportunidad de no trabajar, y como se mencionó arriba, para el caso de madres, el costo del cuidado infantil; (ii) la pertinencia y calidad de los cursos, ya sea porque los cursos no son relevantes, o porque no se han diagnosticado las habilidades iniciales de los participantes. Para mitigar este riesgo, la operación contempla el desarrollo de instrumentos tales como el diagnóstico de habilidades de los individuos, el diseño de la malla curricular con participación activa del sector productivo donde se insertarán los participantes, la implementación de instrumentos de control de gestión, calidad, etc.; y (iii) por otra parte, los jóvenes podrían desertar si consiguen un trabajo, entre otras razones. El seguimiento de todos los participantes permitirá identificar las causas de deserción que permitan incorporar medidas de mitigación en futuras etapas del programa.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 **Aspectos fiduciarios.** Los riesgos fiduciarios estarían dados por el incumplimiento del Plan de Adquisiciones (PA) y Plan Operativo Anual (POA) inicialmente definidos, así como por un atraso del arranque del programa lo que genera un riesgo alto en las condiciones actuales en la que se llevó la evaluación de Gestión de Riesgos. Adicionalmente, respecto a la capacidad institucional realizada con el SECI en los subsistemas del MJT, el riesgo general se reporta como riesgo “sustancial”; finalmente esto genera la necesidad de establecer un plan de mitigación de corto y mediano plazo en las oficinas de la DGE. Este plan apunta a proveer recursos humanos con capacidad de gestión para cumplir sus funciones habituales, más aún las relacionadas a este proyecto,

habilitación de equipos informáticos y la provisión de recursos para la ejecución del presupuesto. Los detalles de los Riesgos Fiduciarios se encuentran en el Anexo III.

- 2.6 **Capacidad de implementación y sostenibilidad.** Se realizó un análisis de la capacidad institucional al MJT, con especial énfasis en la DGE como organismo ejecutor del programa. El resultado ponderado según la metodología empleada da como resultado una capacidad institucional de desarrollo incipiente y niveles de riesgos sustanciales. Se ha elaborado el Plan de Fortalecimiento Institucional, que incluye un detalle de las acciones de mitigación, costos y responsables que se proponen en función de los puntos de mejora que han sido identificados en el diagnóstico a ser consideradas como actividades de fortalecimiento institucional.

D. Otros riesgos

- 2.7 **Marco macroeconómico.** Un riesgo para las políticas activas de mercado laboral es que los resultados dependen del entorno macroeconómico. Analizado por quinquenio, se observa que entre 2006 y 2010 la tasa promedio de crecimiento del PBI de Paraguay (5,7%) fue superior a la exhibida durante los cinco años previos (2,6%). Para el mediano plazo, si bien la tasa de incremento promedio del PBI sería levemente inferior a la observada para el promedio de los últimos cinco años, aún así ésta se ubicaría por encima del promedio esperado para la región²⁰.
- 2.8 **Gobernabilidad y ambiente político del sector.** El cambio de gobierno en 2013 conlleva un riesgo en cambios en la institucionalidad creada que pueden afectar al MJT, que cuenta con cierto grado de debilidad institucional en términos de sus recursos presupuestados. Se prevé contar con medidas de mitigación de riesgos asociadas a las alianzas previstas entre el MJT y otras instituciones más estables en términos de sus recursos, tales como SINAFOCAL. Como ejemplo, ya se ha firmado un convenio de colaboración entre la DGE y el SINAFOCAL²¹.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de ejecución

- 3.1 **Organismo ejecutor.** El MJT será el organismo ejecutor. La responsabilidad de la administración y ejecución del programa recaerá en la DGE, que cuenta con su organigrama recientemente institucionalizado. Se mantendrá una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) mínima, encargada de la gestión del programa. El MJT es responsable de la ejecución del programa, incluyendo el registro contable de los recursos del préstamo, y el cumplimiento del Reglamento Operativo (RO), así como la coordinación de todas las actividades técnicas y operativas vinculadas al mismo. **Las condiciones previas al primer desembolso serán las siguientes: (i) que haya entrado en vigencia el RO del programa, previamente aprobado por el Banco; (ii) que se haya creado por Resolución Ministerial la UCP y se haya designado a los funcionarios de planta del Organismo Ejecutor que integrarán dicha unidad y se haya contratado al personal adicional requerido por la UCP.**

²⁰ Ver enlace opcional "Nota Sectorial", IDBDocs # 36392090.

²¹ Ver enlace opcional IDBDocs # 36391782.

3.2 **Desembolso especial.** Una vez cumplidas las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, el Prestatario podrá solicitar el desembolso de recursos del Financiamiento para financiar la contratación del personal adicional requerido por la UCP al cual se refiere la condición previa (ii), el cual no podrá exceder el 3% del Financiamiento. Condición especial de ejecución. El Prestatario debe contratar a la firma auditora del Programa dentro de los primeros 6 meses de haberse producido el primer adelanto de fondos del Financiamiento. La renovación de dicho adelanto de fondos estará condicionada a que el Prestatario presente al Banco, a su satisfacción, evidencia de la contratación de la firma auditora.

B. Adquisición de bienes y servicios

3.3 **Adquisiciones.** Las adquisiciones de obras bienes y servicios de consultoría financiadas total o parcialmente con recursos del préstamo se llevarán a cabo conforme a las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9 del BID. La revisión de las adquisiciones del proyecto se realizará de manera ex-ante (ver Anexo III), excepto que en el PA se disponga lo contrario. De incluirse en el PA revisión *expost* de algunos procesos, la frecuencia de la revisión será como máximo cada seis meses y la calificación de la capacidad del ejecutor se dará anualmente contando con el criterio del especialista de adquisiciones de la Representación. Todas las adquisiciones a realizar durante un período deben estar incluidas en el PA aprobado por el Banco y seguirán los métodos y rangos en él establecidos. El equipo del Banco y el organismo ejecutor han trabajado en la elaboración de un PA que indica los tipos de adquisición, el método de contratación y el monto estimado y si se requiere precalificación. El mismo será incorporado al Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) una vez aprobada la operación.

3.4 **Anticipo de fondos.** Los recursos del préstamo serán desembolsados mediante la generación de anticipos de fondos. Para ello, el ejecutor deberá demostrar previamente un plan financiero a 6 meses que contenga las necesidades reales de recursos; dicho anticipo podrá ser renovado en las oportunidades que se requiera, mediante una justificación del 80% de los recursos asignados en la primera solicitud. El POA servirá como base de planificación de actividades y el establecimiento de costos primarios. Los recursos solicitados deberán ser certificados por la firma auditora, a contratar al inicio del programa.

C. Auditoría

3.5 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 vigentes y procedimientos del Banco. Dichos estados financieros auditados deberán ser presentados anualmente dentro de los 120 días siguientes al cierre del cada ejercicio fiscal. Se prevé que los costos de auditoría sean cubiertos con recursos del financiamiento del Banco. Tanto el proceso de selección y contratación deberá ser efectuado al inicio de la ejecución del proyecto con el propósito de definir la intervención de la firma en la ejecución de las inversiones del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	Contribuye al apoyo a (i) países pequeños y vulnerables, y a (ii) la reducción de la pobreza y promoción de la equidad.		
Metas regionales de desarrollo	Busca aumentar el porcentaje de empleo formal en la economía.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Nuevo Aumento)	2900 personas recibirán capacitación y 17800 apoyo en intermediación laboral.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2541-1	Mejora en la transición de la escuela al trabajo.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto está incluido en el Documento de Programación para el País 2011.	
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
	9.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.6	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	10.0	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Si	Administración Financiera: Presupuesto, Tesorería y Control Externo. Adquisiciones: Sistema de Información.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Si	Se busca promover la inserción laboral de mujeres, así que una meta es que 50% de participantes sean mujeres.	
Trabajo	Si	Crear sistemas de monitoreo y seguimiento de los beneficiarios. Generar evidencia sobre las deficiencias en las habilidades cognitivas y no cognitivas de las personas atendidas por la DGE y sobre las demandas del sector productivo. Generar estadísticas de tendencias del mercado laboral, incluyendo sectores económicos en crecimiento, salarios promedios por sector y perfil ocupacional, entre otros.	
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	Si	Insumo operacional (OI) PR-T1122.	
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.	Si	La evaluación de impacto medirá la efectividad de distintas modalidades de capacitación, mientras que la evaluación de procesos medirá resultados de fortalecimiento institucional.	

Se presenta una propuesta de préstamos de inversión de US\$5 millones para financiar un proyecto con costo total de US\$10 millones en Paraguay, por lo que contribuye al programa de apoyo a países pequeños y vulnerables. El objetivo es mejorar la inserción laboral de jóvenes y fortalecer a las instituciones encargadas de políticas activas de mercado de trabajo, por lo que contribuye también a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad. El proyecto está alineado con la estrategia del Banco en el País, y está incluido en el documento de programación para 2011.

El programa tiene identificado los problemas de inserción laboral y discute algunas de las posibles causas. La justificación sobre las potenciales soluciones al problema y el tamaño de la intervención se encuentra justificada. Los resultados están correctamente definidos y todos los indicadores son SMART. El plan de monitoreo y evaluación es adecuado e incluye elementos de seguimiento, evaluación de procesos, y evaluación de impacto para medir los resultados tanto del fortalecimiento institucional como de las políticas de intermediación laboral y la capacitación. Hay un análisis económico costo beneficio adecuado y los beneficios utilizados en el modelo son parte de la matriz de resultados del programa. El programa tiene correctamente identificados los principales riesgos, así como las acciones de mitigación requeridas. Asimismo, se presentan indicadores para todos los riesgos que permiten dar seguimiento a la implementación de dichas medidas de mitigación.

MATRIZ DE RESULTADOS

IMPACTO DEL PROYECTO:	Contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de las nuevas modalidades de capacitación.		
OBJETIVO DEL PROYECTO:	Apoyar al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los trabajadores.		
RESULTADOS ESPERADOS:	Mejorar la capacidad de la Dirección General de Empleo (DGE) de articular servicios a través de la ventanilla única.		
INDICADORES DE IMPACTO:	Línea de base (2011)	Meta al final del programa (2017)	Comentarios
Impacto: Contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de las nuevas modalidades de capacitación. Indicadores: <ol style="list-style-type: none"> Diferencia porcentual entre jóvenes beneficiarios del programa que tienen un empleo formal en comparación al grupo de control. Porcentaje de diferencia en el ingreso horario promedio de jóvenes beneficiarios del programa en comparación al ingreso horario promedio del grupo de control. Porcentaje de beneficiarios de las nuevas modalidades insertados que son mujeres. 	0	10	Los indicadores se estimarán a partir de una evaluación de impacto de la intervención en formación para la inserción laboral, que se realizará luego de tres años de implementado el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral.
	0	7	
	0	50	
INDICADORES DE RESULTADO:	Línea de base (2011)	Meta al final del programa (2017)	Comentarios
Resultado 1: Mejorar la capacidad de la Dirección General de Empleo (DGE) de articular servicios a través de la ventanilla única. Indicadores: <ol style="list-style-type: none"> Personas atendidas por año en la DGE. Tiempo en minutos necesario 	500	4500	LB: software de intermediación laboral. Base de datos del sistema informático de la ventanilla única.

para el registro de cada persona.							
3. Vacantes registradas por la DGE por año.		90				30	
4. Personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción		80				2000	
a. Porcentaje de mujeres		0				2900	
		0				50	
COMPONENTE 1: EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL DGE Y RED DE OFICINAS DE EMPLEO							
Productos / Outputs	Base (2011)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fuente de datos/Comentarios
1.1 Oficina de Asunción de la Dirección General de Empleo (DGE) refaccionada, equipada y funcionando.	0		1				Inspección Física.
1.2 Oficinas del Departamento Central de la Dirección General de Empleo (DGE) refaccionadas y equipadas.	0		3				Inspección Física.
1.3 Oficinas Regionales de la Dirección General de Empleo (DGE) construidas, equipadas y funcionando.	0			4			Inspección Física.
1.4 Oficina móvil de la Dirección General de Empleo (DGE) implementada y funcionando.	0			1			Inspección Física.
1.5 Modelo de información de la Dirección General de Empleo (DGE) diseñado.	0	1					Informes del área de sistemas de la DGE.
1.6 Sistema informático de la ventanilla única funcionando.	0		1				Informes del área de sistemas de la DGE.
1.7 Sistema de monitoreo y seguimiento de inserción de las personas atendidas por la ventanilla única implementado.	0		1				Informes del área de sistemas de la DGE.
1.8 Sistema integrado de información sobre el mercado laboral implementado.	0		1				Informes del área de sistemas de la DGE.
1.9 Sistema de gestión de los servicios de intermediación implementado.	0		1				Informes del área de sistemas de la DGE.
1.10 Portal de empleo funcionando.	0		1				Informes del área de sistemas de la DGE.
1.11 Personal de la Dirección General de	0			200			Informes de monitoreo. Listas

Empleo (DGE) y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) capacitado.							de capacitación.
1.12 Estrategia de vinculación con los beneficiarios (buscadores de empleo) implementada.	0	1					Informes de monitoreo.
1.13 Estrategia de comunicación de resultados de la ventanilla única implementada.	0		1				Informes de Monitoreo.
1.14 Calidad de procesos de la Dirección General de Empleo (DGE) certificada.	0			1			Certificado ISO emitido.
1.15 Informes de medición de calidad y relevancia de la capacitación publicados.	0		1	1	1	1	Documentos impresos.
1.16 Plan de vinculación de la Dirección General de Empleo (DGE) con el sector privado implementado.	0		1				Informes de monitoreo.
COMPONENTE 2: CAPACITACIÓN PARA LA INSERCIÓN DE JÓVENES EN EL MERCADO DE TRABAJO							
Productos / Outputs	Base (2011)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Comentarios
1.11 Personas formadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción.	0	0	300	800	900	900	Planilla de egresados de SINAFOCAL.
1.12 Personas identificadas mediante el instrumento de diagnóstico de habilidades.	0	100	600	1.600	1.800	1.800	Base de datos del sistema informático de la ventanilla única.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

(Máx 7 páginas)¹

PAÍS: Paraguay

PROYECTO N° PR-L1066

NOMBRE: PROGRAMA DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL

ORGANISMO EJECUTOR: Dirección General de Empleo (DGE) del Ministerio de Justicia y Trabajo

PREPARADO POR: Alberto de Egea y Mariano Perales-Especialistas Fiduciarios

I. Resumen ejecutivo

1. La evaluación de la gestión fiduciaria del proyecto propuesto fue realizada con base en el Análisis de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Empleo (DGE) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) realizado por medio del SECI y al Informe del Análisis de Riesgo.
2. Con relación al estado de los sistemas de gestión fiduciaria del país, se requieren aún mayores esfuerzos para mejorar la capacidad nacional atendiendo a los siguientes riesgos: (i) elevada percepción de corrupción en el país; (ii) débil desempeño del sector público e insuficiente eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos públicos, traducida en baja capacidad para ejecutar los gastos presupuestados, incipiente perspectiva plurianual en la planificación fiscal y financiera de los flujos de caja anuales, falta de registro adecuado para transferencias intergubernamentales (departamentos y municipalidades) y poca efectividad del control interno; (iii) requerimientos de mejoras en materia de contabilidad y auditoría (C & A) públicas como prácticas de desarrollo de mercado y monitoreo en tiempo real de ejecución de contratos en su distintas etapas. En cuanto a los sistemas de gestión fiduciaria del ejecutor, los resultados obtenidos del análisis institucional dan como resultado **Desarrollo Incipiente y niveles de Riesgos Sustanciales** para la presente operación.

II. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. El MJT es el ente rector de las Políticas Públicas para el Empleo, como responsable del diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de Formación Profesional y el Empleo; incluyendo las iniciativas que deben desarrollarse en materia de inserción laboral y desarrollo de las capacidades para el trabajo decente.
2. El Organismo Ejecutor del Programa será la DGE con apoyo de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), que será creada para ese efecto, quien recibirá el apoyo administrativo de los departamentos de línea del MJT y adicionalmente el apoyo de la Unidad Operativa de Contrataciones (UOC) y de la Dirección General de Administración y Finanzas del MJT.

III. Evaluación del riesgo fiduciario y acciones de mitigación

1. El SECI aplicado a la institución calificó la capacidad institucional general de la DGE con **50,97%**, indicando un **Desarrollo Incipiente (ID)** de su capacidad institucional y un nivel de **Riesgo Sustancial (RS)** para la presente operación. La Evaluación de la capacidad institucional y el análisis de riesgos determinaron los siguientes riesgos del Programa que afectarían la gestión fiduciaria:
2. Dichos resultados se obtienen de la matriz de resultados, que arroja una calificación de 64,58% para la Capacidad de Planificación y Organización (CPO) lo que refleja nivel de desarrollo medio asociado a un Nivel de Riesgo Medio. Al evaluar la Capacidad de Ejecución (CE), se puede comprobar una calificación de 53,14%, lo que indica también un Desarrollo Incipiente y un nivel de

¹ El JEP podrá requerir que se aumente o reduzca la longitud del Anexo dependiendo de las necesidades del proyecto.

Riesgo Sustancial. Finalmente, en lo que respecta a la Capacidad de Control (CC) el nivel de desarrollo es No Existe con un resultado de 36,36%, lo que refleja nivel de Riesgo Alto. A continuación se presentan algunos de los riesgos principales:

- ✓ Ineficacia e ineficiencia en la ejecución del proyecto por: (i) indefinición y dispersión de responsabilidades; (ii) débiles o inexistentes líneas de comunicación; (iii) desactualización de las líneas de responsabilidad y funciones (dirección, autoridad y comunicación); (iv) desconocimiento de las ventajas del trabajo en equipo y de la sinergia de conocimiento y experiencia en los procesos de dirección.
- ✓ Bajo rendimiento y calidad de desempeño, desmotivación y limitaciones para reemplazos, promociones; eventuales irregularidades en la compensación; limitación en las oportunidades de mejoramiento.
- ✓ Atrasos en la ejecución de las adquisiciones y retardo en el suministro de bienes y servicios.
- ✓ Pérdidas o ineficiencia por mal funcionamiento especialmente de los equipos utilizados.
- ✓ Posibilidad de una inadecuada segregación de funciones, falta de una apropiada atribución de responsabilidades, gestión y aplicación ineficiente de recursos y falta de entendimiento y seguimiento de funciones básicas por parte del personal involucrado en la gestión financiera.
- ✓ La falta de un sistema de gestión presupuestaria (del programa) no permite asegurar que todas las actividades cuenten con recursos presupuestarios o que sean compatibles con los objetivos autorizados de la Entidad y para efectuar las previsiones de recursos de la entidad en el corto y mediano plazo.
- ✓ Inexistente control interno, imposibilidad de asegurar que la gestión está siendo efectuada de acuerdo con los objetivos estratégicos.

Los riesgos expuestos deberán conllevar a plantear un Plan de mitigación que cubra lo siguiente:

- ✓ Que el Reglamento Operativo del Programa contemple y defina claramente las funciones y responsabilidades de planificación y programación de los diferentes Departamentos de la DGE vinculados al programa.
- ✓ Implementar en la DGE un esquema de Procesos y Estructuras, con el objetivo de simplificar los procesos de decisión para mejorar los tiempos de realización y dotar a los nuevos procesos de funciones y responsabilidades que hagan posible su realización.
- ✓ Aprobar el Reglamento Operativo y que establezca un suficiente esquema de delegación de funciones por niveles de autoridad, que dé la máxima autonomía en la gestión a la Coordinación General del Programa.
- ✓ Establecer como requerimiento en los documentos del Proyecto otorgar la mayor estabilidad en el equipo de talentos humanos posible durante la ejecución del programa, sujeto a evaluaciones de desempeño objetivas.
- ✓ Desarrollar el Manual de Procedimientos detallado para la administración financiera del programa, que defina las actividades y responsabilidades de las diferentes dependencias de la DGE que participan en todo el proceso.
- ✓ Implementar un sistema informático para la DGE, que le permita dar respuesta a las necesidades de registración de la información programática, ejecución presupuestaria (del programa y del Presupuesto General de la Nación (PGN), de gestión de adquisiciones, financiera y contable de los programas de inversiones.
- ✓ Desarrollar un mecanismo de control de gestión coordinado entre la UCP, DGE, SINAFOCAL y el MJT para que controle, evalúe y dé seguimiento a la ejecución y disponibilidad presupuestaria del programa (según el cuadro de costos y el PGN) y genere información gerencial en tiempo real para la toma de decisiones e incluirlo como procedimiento en el Reglamento Operativo.

- ✓ Disponer los procedimientos y sistemas que viabilice la registración de los compromisos y las transacciones financieras en el momento de su ocurrencia.
- ✓ Establecer estrategias e implementar acciones específicas para gestionar el cambio de la cultura organizacional del MJT orientada a un modelo descentralizado y al gerenciamiento orientado a resultados.
- ✓ Desarrollar una plataforma tecnológica que facilite el procesamiento y consulta de datos en forma integral y oportuna.
- ✓ Disponer la obligatoriedad que la Auditoría Interna emita informes periódicos que revelen: (i) un Ambiente de Control apropiado; (ii) una práctica adecuada de Evaluación de Riesgos; (iii) la existencia de Procedimientos de Control apropiados; (iv) que el Componente Información y Comunicación se maneja apropiadamente; y (v) la existencia de un componente de Monitoreo funcionando adecuadamente.

IV. Aspectos a ser considerados en Estipulaciones Especiales a los Contratos

A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente del departamento legal (LEG), se incluyen a continuación aquellos Acuerdos y Requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:

1. Previas al Primer Desembolso: (i) la creación por Resolución Ministerial de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), conformada con los RRHH y la infraestructura física y tecnológica mínima en pleno funcionamiento. La designación de los funcionarios de planta del Organismo Ejecutor que integrarán dicha unidad y la contratación del personal adicional requerido por la UCP. La UCP deberá contemplar las siguientes posiciones claves: (a) la Coordinación General de la Unidad, (b) el Coordinador del Componente 1, (c) el Coordinador Componente 2, (d) un Especialista en Adquisiciones, (e) un Especialista Financiero, (f) un Asesor Legal (g), un Apoyo Administrativo y (h) un Especialista en Monitoreo y Evaluación; (ii) la entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa.
2. **Desembolso especial**: Una vez cumplidas las condiciones previas estipuladas en el Artículo 4.01 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo, el Prestatario podrá solicitar el desembolso de recursos del Financiamiento para financiar la contratación del personal adicional requerido por la UCP al cual se refiere la condición previa (ii), el cual no podrá exceder el 3% del Financiamiento.

Otras condiciones de ejecución:

3. El tipo de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas será el de la fecha del gasto correspondiente a la publicación del Banco Central de Paraguay (BCP) o cualquier otro que durante la ejecución se haya convenido con el Banco.
4. Los Estados financieros del Programa serán de carácter anual al cierre del ejercicio económico de la gestión y su presentación a los 120 días posteriores a dicho cierre. Asimismo, presentarán informes semestrales de ejecución y financiera cuyo plazo será de 60 días posteriores al 30 de junio y 31 de diciembre de cada gestión. El contrato con la firma auditora del programa deberá contemplar la certificación de los gastos para la presentación de cada solicitud de desembolso o renovación del anticipo de fondos.
5. **Condición especial de ejecución**: El Prestatario debe contratar a la firma auditora del Programa dentro de los primeros 6 meses de haberse producido el primer adelanto de fondos del Financiamiento. La renovación de dicho adelanto de fondos estará condicionada a que el Prestatario presente al Banco, a su satisfacción, evidencia de la contratación de la firma auditora.

V. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de las Adquisiciones

1. Ejecución de las Adquisiciones

- Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría² generados bajo el proyecto y sujetos a LPI se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a LPN se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las EETT de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Inicialmente se prevé la adquisición de 4 terrenos por un monto estimado de USD 160.000 de forma directa³. No será necesario ofrecer al Organismo Ejecutor (OE) apoyo externo para la evaluación de las ofertas, considerando la naturaleza y complejidad técnica de las adquisiciones. No se requerirá precalificación de oferentes por tratarse de obras de naturaleza no compleja.
- Selección y Contratación de Consultores:** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas emitida o acordada con el Banco. La revisión de TDRs para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto. Inicialmente no se prevén procesos de selección que serán contratados de forma directa⁴.
- Adquisiciones de sistemas de Tecnología de Información (TI):** El especialista del Banco en Tecnología de la Información podrá asesorar en el diseño de las disposiciones para estas adquisiciones. No se requerirán contratos con otros métodos de contratación que no sean los del Banco.
- Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento. Retroactivo:** No se prevé para esta operación.
- Preferencia Nacional:** No se prevé para esta operación.

2. Tabla de Montos Límites (miles US\$)

Obras			Bienes ⁵			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
≥ 3.000	250 a 3.000	< 250	≥ 250	50 a 250	< 50	> 200	< 200

3. Adquisiciones Principales

ADQUISICIONES PRINCIPALES

Descripción de la Adquisición prevista	Monto Estimado 000*US\$	Método de Selección
Bienes	1.179	
Adquisición de equipamientos para la Ventanilla Única (VU), Oficina Asunción, Oficinas de Empleo del Depto. Central, UCP y Aplicación de instrumentos de diagnóstico de habilidades.	339	LPI
Adquisición de equipamientos para 4 Oficinas nuevas de empleo de la DGE.	400	LPI
Adquisición de vehículo con equipamiento incluido para oficina móvil de la DGE.	200	LPI
Adquisición de 2 vehículos 4x4 (Oficina en Asunción y Oficina Depto. Central).	80	LPN
Adquisición de 4 terrenos.	160	CD
Obras	570	
Reacondicionamiento de espacio físico en las oficinas de la DGE para la ventanilla única, Oficinas Departamento Central de la DGE y la UCP.	282	LPN

² Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

³ Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9) párrafo 3.6: Las contrataciones directas deben tener debidas justificaciones.

⁴ Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría (GN-2350-9) párrafo 3.9 y ss.: Las selecciones directas deben tener debidas justificaciones.

⁵ Incluye servicios diferentes a la consultoría.

Descripción de la Adquisición prevista	Monto Estimado 000'US\$	Método de Selección
Obras civiles para 4 Nuevas Oficinas de Empleo de la DGE.	288	LPN
Servicios	150	
Implementación del Plan de capacitación del personal.	150	LPN
Firmas	737	
Contratación de una firma consultora para el diseño y desarrollo del sistema informático de la VU.	60	SBCC
Contratación de una firma consultora para el diseño e implementación de una metodología e instrumentos de seguimiento de las personas atendidas por la VU.	80	SBCC
Contratación de firma consultora para el diseño e implementación del sistema integrado de gestión de los servicios de intermediación.	150	SBCC
Contratación de firma consultora para la realización de estudios regionales y análisis sectoriales.	170	SBCC
Contratación de firma consultora para el diseño de investigación e identificación de instrumentos de medición de calidad y relevancia de actores.	45	SBCC
Contratación de firma consultora para el diseño del sistema de calidad de los procesos a certificar.	120	SBCC
Contratación de firmas consultoras o instituciones académicas para el desarrollo de la malla curricular a partir del perfil ocupacional y materiales didácticos.	112	SBCC

4. Supervisión de Adquisiciones

Inicialmente el método de revisión será ex ante por solicitud del Prestatario, el Ministerio de Hacienda. **De acordarse con el Ejecutor** la revisión ex-post de los montos límites establecidos en el numeral 2 de arriba, la misma se hará caso por caso y se aplicarán luego de que dos (2) procesos con revisión ex ante en cada categoría hayan sido aprobados satisfactoriamente por el Banco. Las revisiones ex post serán cada 6 meses, de acuerdo con el Plan de Supervisión del proyecto.⁶

5. Disposiciones especiales

- a. Con respecto a la evaluación de la capacidad fiduciaria del OE para ejecutar las adquisiciones del programa, tratándose de una UCP a crearse para el gerenciamiento del Programa, es fundamental que antes del inicio de la ejecución dicha unidad y consecuentemente la sección de adquisiciones de la misma, esté mínimamente conformada en todos sus aspectos, es decir, que se cuenta con los RRHH mínimos para operar, con el espacio físico adecuado, con el mobiliario requerido para cumplir sus funciones y con la infraestructura tecnológica adecuada para una eficiente gestión de los procesos de adquisiciones.

6. Registros y Archivos

La UCP a crearse para gerencia el programa deberá mantener copia de todos los registros referentes a las adquisiciones. Para la preparación y archivo de los reportes del proyecto se deberán utilizar los formatos o procedimientos que han sido acordados y estarán descritos en el Reglamento Operativo del proyecto.

Gestión Financiera

1. Programación y Presupuesto

- a. En lo que respecta a la presente operación, la misma se encuentra aún en etapa de diseño y las responsabilidades de planificación asignadas formalmente se encuentran a cargo de la Unidad de Planificación y Monitoreo del MJT.
- b. La entidad no cuenta con Manuales de Procedimientos para la elaboración del POA, ni para el monitoreo y seguimiento en la ejecución del POA.

⁶ La responsabilidad, el apoyo a la revisión y la metodología se describen en el Documento de [Pautas ex post en Adquisiciones](#).

Se acuerda que el prestatario deberá, antes del primer desembolso, proveer los recursos necesarios para el arranque del programa a un nivel mínimo, complementario a los recursos a ser otorgados por el BID para el primer año de ejecución.

2. Contabilidad y sistemas de información

El principio contable es de devengados; sin embargo, para el proceso de rendición de cuentas de los proyectos parcialmente financiados por el BID se trabaja con base de caja; las practicas nacionales y las Normas Internacionales de Contabilidad y Auditoría.

- a. El sistema informático que dispone el MJT, requiere de adecuación, actualización o reemplazo para dar respuesta a las necesidades de registración de la información programática, ejecución presupuestaria (del programa y del PGN), de gestión de adquisiciones, financiera y contable de los programas de inversiones.
- b. No disponen de políticas y procedimientos definidos para desarrollar/modificar, probar e implementar los sistemas contables, incluyendo programas de computadora y archivos de datos relacionados.
- c. El sistema de archivo de la documentación soporte de las transacciones financieras es débil para proveer documentación en tiempo real.
- d. No se realiza el control de disponibilidad presupuestaria (de acuerdo al cuadro de costos del programa) para la etapa del compromiso.
- e. Las transacciones financieras, especialmente los compromisos adquiridos, no se registran en el momento de su ocurrencia.

3. Desembolsos y Flujo de de Caja

Los recursos del Banco y de la contraparte se desembolsarán mediante un mecanismo de anticipo de fondos, con base a un plan financiero preparado de acuerdo con las necesidades de liquidez de cada componente, de conformidad con el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP). La DGE gestionará la apertura de una cuenta especial en el Banco Central del Paraguay de uso exclusivo para el pago de las obligaciones derivadas de la ejecución del programa.

Los recursos del financiamiento serán acreditados en una cuenta especial mediante anticipos regulados por la demanda de operaciones; de igual manera, los reembolsos de gastos efectuados vía pagos directos serán utilizados por la DGE para la operación. La demanda efectiva de los recursos determinará el calendario de la ejecución de los mismos.

Para el primer y sucesivos desembolsos del anticipo, el ejecutor presentará un Plan Financiero Integral que contenga la demanda de recursos para el periodo solicitado, dicho Plan estará elaborado en base al POA, Plan de Adquisiciones, Presupuesto, etc. Los desembolsos deberán ser justificados mediante una certificación de los gastos a ser efectuado por una firma auditora a ser contratada al inicio del Programa; la documentación de soporte de los gastos se mantendrán en los archivos del ejecutor a disponibilidad del Banco, del auditor y del propio ministerio hasta por un periodo de 3 años después del cierre del Programa.

4. Control Interno y auditoría interna

Si bien se han desarrollado en el Ministerio de Justicia y Trabajo instrumentos que posibiliten la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP), este proceso aún se encuentra en una etapa muy incipiente de implantación.

El MECIP se ha formulado tomando como base la Constitución Nacional y la Ley 1535/99, con el propósito de que las Instituciones y Organismos del Estado puedan mejorar su desempeño

institucional mediante el fortalecimiento de los controles previos a cargo de las autoridades administrativas; igualmente para fortalecer el Control Posterior a cargo de la Auditoría Interna y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo, esperando unificar criterios y lineamientos de evaluación, control, auditoría y mejoramiento continuo.

Los riesgos de no contar con un control interno fortalecido son:

- a. Deterioro de los valores y por consiguiente del gobierno corporativo.
- b. Imposibilidad de asegurar y medir el cumplimiento de metas y objetivos.
- c. Imposibilidad de asegurar que la gestión está siendo efectuada de acuerdo con los objetivos estratégicos.
- d. Retrasos en el proceso de ejecución.
- e. Imposibilidad e inhabilidad de asegurar la efectividad del proceso de supervisión.
- f. La administración de la Entidad puede no detectar oportunamente riesgos asociados al funcionamiento de su sistema de monitoreo del Control Interno.

5. Control Externo e Informes

- a. La auditoría del proyecto será efectuada por una firma auditora independiente elegible para el Banco, bajo los procedimientos establecidos en las nuevas guías de auditoría vigentes para el 2010.
- b. Se prevé que el financiamiento de la auditoría del programa será cubierta con recursos del proyecto.

6. Plan de supervisión financiera

La supervisión financiera será dada por 3 vías: (i) la primera por el control de los informes de desembolsos y visitas de revisión; (ii) la segunda por la visitas programadas por el Banco in-situ; y (iii) la tercera por la información financiera proveniente de los estados financieros y emisión de reportes de ejecución.

7. Mecanismo de Ejecución

El Ministerio de Justicia y Trabajo a través de la DGE será el responsable de:

- a. La ejecución y supervisión del uso adecuado de los recursos de los préstamos;
- b. La provisión en tiempo y forma de los recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios necesarios;
- c. La presentación al Banco de la documentación requerida para el cumplimiento de las condiciones de desembolso y otras de tipo operativo que requiriera la ejecución.

El Reglamento de Operativo del Programa: (i) será consistente con las normas y políticas de la DGE y del Banco, así como con las leyes y prácticas financieras vigentes en el país; (ii) recogerá las características principales del Programa, en términos de destino de los recursos, y (iii) sus eventuales modificaciones requerirían la no objeción del Banco.

8. Otros Acuerdos y Requisitos de Gestión financiera

Facilitar al financiador y consultores la información requerida para el arranque del programa.