



Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

(2660/OC-PR/PR-L1066)

Informe de Terminación del Proyecto (PCR)

Equipo original de proyecto: Verónica Alaimo, jefe de equipo (SCL/LMK); Graciana Rucci, (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); and Marta Corvalán (CSC/CPR).

Equipo PCR: Manuel Urquidi (LMK/CBO), Jefe de Equipo; Oscar Mitnik (SPD/SDV); Alonso Chaverri-Suarez (LEG/SGO); Beatriz Gonzalez (SCL/LMK); Jorge Luis Gonzales (FMP/CPR); Jorge Seigneur (FMP/CPR); Simon Zalimben (CSC/CPR); Guillaume Durand (SCL/LMK); Solange Sardan (SCL/LMK); Laura Di Capua y Miguel Chalup (Consultores).

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO	6
Relevancia.....	6
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	8
b. Alineación estratégica.....	9
c. Relevancia del diseño.....	10
II.2 Efectividad	17
a. Descripción de los objetivos de Desarrollo del Proyecto.....	17
b. Análisis contrafactual.....	21
c. Resultados no anticipados.....	22
II.3 Eficiencia	23
Tabla 3. Análisis Costo-efectividad.....	24
Tabla 4. Costos del Proyecto.....	26
II.4 Sostenibilidad	29
a. Aspectos Generales de Sostenibilidad.....	29
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	30
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	30
III.1 Desempeño del Banco	30
III.2 Desempeño del Prestatario	31
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	32
Tabla 6:.....	33
Hallazgos y recomendaciones.....	33

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión final del Informe de seguimiento del progreso \(PMR\)](#)
4. [PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Reporte del análisis económico *ex post*.](#)
2. [Resultados y procedimientos del QRR.](#)
3. [Calificación de desempeño del Banco.](#)
4. [Explicación de la redacción de objetivos para la evaluación del PCR.](#)
5. [Enlace de resultados de transformación digital del MTESS.](#)
6. [Enlace cálculo de indicadores de formalidad para PCR.](#)
7. [Enlace resumen de logros a nivel de productos.](#)
8. [Enlace de referencias bibliográficas.](#)

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

^PR-L1066 Program to Support Job Placement

Country Beneficiary Paraguay	Loan Instrument Investment Loan	Borrower PR-PR - REPUBLICA DE PARAGUAY	Loan(s) 2660/OC-PR	Sector Social Investment	Sub-Sector Human Resources & Workforce Development
Date of Board Approval Dec 07, 2011	Date of Eligibility for First Disbursement Aug 19, 2013	Date of Closure (CO) Dec 29, 2021	Loan Amount - Original 5,000,000.00	Loan Amount - Current 3,803,064.28	Pari Passu 48,39
Total Project Cost 10,082,165.00	Months in Execution from Approval 120	Months in Execution from First Disbursement 92	Original Date of Final Disbursement Feb 21, 2018	Actual Date of Final Disbursement Feb 21, 2020	Cumulative Extension(Months) 24
Total Amount Disbursed 3,803,064.28	Total Percentage of Disbursement 76%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project? Yes No

Has This Project Sent Funds to Another Project? Yes No

Development Effectiveness Classification Highly successful

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Jul 24, 2014	Second period Jan-Dec 2013	Satisfactory	0%
2	Apr 29, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Satisfactory	5%
3	Apr 18, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Alert	16%
4	May 02, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Satisfactory	25%
5	May 04, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	28%
6	May 08, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	37%
7	Apr 13, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	73%
8	Apr 15, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Satisfactory	98%
9	May 09, 2022	Second period Jan-Dec 2021	Satisfactory	100%

^ Bank Staff



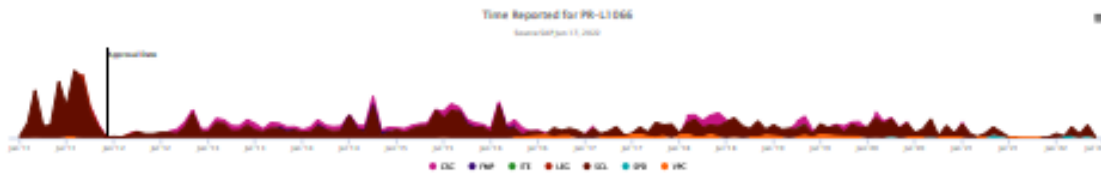
Positions	At PCR Dec 29, 2021	At Approval Dec 07, 2011
Vice-President VPS	Lopez, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martinez, Richard	Vellutini,Roberto
Country Manager	Attademo-Hirt,Maria Florencia (CSC/CSC)	Hurtado,Carlos (CSC/CSC)
Sector Manager	Regalia,Ferdinando (SCL/SCL)	Kawabata,Kei (SCL/SCL)
Division Chief	Ripani,Laura A. (SCL/LMK)	Pages-Serra,Carmen (SCL/LMK)
Country Rep	Armendariz,Edna (CSC/CPR)	Florez Timoran,Hugo (CSC/CPR)
Project Team Leader	Urquidi Zijderveld,Manuel Enrique (LMK/CBO)	Alaimo,Veronica (SCL/LMK)
PCR Team Leader	Urquidi Zijderveld,Manuel Enrique (LMK/C	

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	58.0	278,314.09
Supervision	160.6	720,734.51
Total	218.5	999,048.60

^ Time



Acrónimos y abreviaciones

AE	Arquitectura Empresarial
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CL	Capacitación Laboral
DGE	Dirección General del Empleo
EBP	Estrategia del Banco en el País
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del BID (<i>Ninth General Capital Increase</i>)
GOP	Gobierno del Paraguay
LMK	División de Mercados Laborales
LP	Propuesta de préstamo (<i>Loan proposal</i>)
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ninis	Ni estudia ni trabaja
OE	Objetivo Especifico
OGD	Objetivo General de Desarrollo
PACI	Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional
PAIL	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral
PAML	Políticas Activas de Mercado Laboral
PCR	Informe de Terminación del Proyecto (<i>Project Completion Report</i>)
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo PPA
PIB	Producto Interno Bruto
RUT	Registro Único de Trabajadores
SCL	Sector Social
SENADE	Servicio Nacional de Empleo
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIL	Servicio de Intermediación Laboral
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SPE	Servicio Público de Empleo
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VU	Ventanilla Única

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2011 el Gobierno de la República del Paraguay (GOP) gestionó el apoyo del Banco por medio de la aprobación del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (el “Programa”, “Proyecto” o “PAIL”)¹ y posterior suscripción del Contrato de Préstamo². Se optó por impulsar un programa de implementación sencilla dada la incipiente capacidad institucional de la Dirección General de Empleo (DGE) para dar lugar al desarrollo de políticas del mercado laboral en materia de intermediación y capacitación para el trabajo. La intención era consolidar un programa integral de acceso y capacitación que incluyese dos pilares centrales: (i) el mejoramiento de la información acerca de vacantes y buscadores, así como los vínculos entre la oferta y la demanda de trabajo; y (ii) el mejoramiento de las competencias básicas y técnicas de los trabajadores, en especial jóvenes de 18 a 29 años que tuvieran entre 9 y 12 años de educación formal y residieran en Asunción o el Departamento Central, priorizando grupos vulnerables como mujeres, jefes y jefas de hogar.

El Programa se tradujo en múltiples avances. Primero, se visibilizó la pertinencia y eficacia de las políticas activas del mercado laboral (PAML) para apoyar a grupos particularmente desaventajados en el mercado laboral, como son los jóvenes³. Segundo, el Programa permitió que el registro de buscadores de empleo y empresas en el servicio de intermediación laboral (SIL) se incrementara. Tercero, el Programa logró atender de manera más eficaz y eficiente a sus usuarios, reduciendo el tiempo de atención. Finalmente, se logró implementar un diagnóstico de habilidades en línea con la demanda del sector productivo, lo que permitió formar a jóvenes sacando provecho de nuevas modalidades de capacitación.

II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

Relevancia

Entre 2002 y 2012, la economía paraguaya mostró una tasa de crecimiento promedio de su producto interno bruto (PIB) de 3,6%, superior a la de la mayoría de los países de la región de América Latina y el Caribe⁴. Este crecimiento se debió, en su mayor parte, a los sectores agrícola, ganadero y de construcción; y generó una mejora en el nivel de ingresos per cápita.

Paralelamente, la tasa de desempleo urbano descendió de 14,3% en 2000 a 8,3% durante 2009 (8,7% mujeres y 7,9% hombres) y la tasa de empleo informal⁵ se redujo de 87% en 2000 a 84% en 2009. Sin embargo, durante el mismo período la tasa de subempleo aumentó de 23,8% a más

¹ Aprobado mediante resolución DE-192/11.

² Contrato de préstamo de inversión N°2660/OC-PR entre la República de Paraguay (“Paraguay” o “El Prestatario”) y el Banco, el 16 de marzo de 2012 por un monto de hasta cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$5.000.000) El Programa preveía además una contrapartida financiada por Paraguay de hasta US\$5.082.165,00. El Contrato de Préstamo fue modificado en una sola ocasión mediante contrato modificatorio suscrito el 2014 para reflejar la creación del MTESS y ajustar las referencias en el proyecto a este nuevo organismo ejecutor.

³ Esto se evidencia también en el requerimiento en 2020 del GOP para una nueva etapa de mejoras a través del Programa PR-L1159, que incluye un piloto de transición escuela-trabajo para jóvenes y continuará el fortalecimiento del MTESS.

⁴ Estadísticas e indicadores CEPALSTAT, 2022. Ver el [enlace de referencias bibliográficas](#) para la lista e información completa de las mismas.

⁵ Entendido como el registro en una caja de seguridad social de largo plazo (jubilación).

del 25%. En 2009, el 41% de los empleos eran asalariados y solo un 37% de estos estaban registrados y aportaban a la seguridad social.⁶

El grupo más afectado por esta situación eran los jóvenes, particularmente mujeres, entre 18 y 29 años. En 2009, el desempleo juvenil alcanzó al 10% de los jóvenes urbanos y 20% de estos ni estudiaba ni trabajaba (NiNis). Adicionalmente, la tasa de desempleo de los jóvenes con 9 a 12 años de educación (10%; 11% para mujeres) era mayor que la de aquellos con menos de 9 años (5%) o con más de 12 años (9%). El porcentaje de NiNis (22% hombres; 36% mujeres⁷) en este grupo también era mayor. Paralelamente, entre los jóvenes ocupados, 56% se empleaban en microempresas y 57% de los que estaban empleados no tenía contrato laboral. Estas dificultades que enfrentaban los jóvenes eran especialmente relevantes dado que casi el 61% de la población era menor a 30 años⁸.

Teniendo en cuenta este contexto, en la propuesta de préstamo⁹ del Programa se identificaron dos causas detrás de estos problemas del mercado laboral. La primera era la brecha entre las habilidades de los buscadores de empleo y las demandadas por los empleadores, que no se lograba cerrar con capacitación laboral (CL) principalmente porque los cursos de CL ofrecidos no contaban con suficiente énfasis en habilidades blandas y no incluían una parte práctica. La segunda, la baja cobertura del servicio de empleo, que contaba con pocas vacantes registradas y pocos buscadores de empleo atendidos. En este contexto, durante el diseño del Proyecto se detectaron algunas de las principales vulnerabilidades que afectaban al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en el marco de estas causas.

La primera estaba asociada a que las oficinas de empleo de la DGE contaban con instalaciones y equipos informáticos limitados para atender la demanda. Esto se refleja, por ejemplo, en los resultados de 2010 de la oficina de empleo de Asunción, que solo brindó orientación laboral individual a 562 personas, derivó a empresas a 222 personas, identificó 98 vacantes y contactó a 79 empresas¹⁰.

En paralelo, el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)¹¹ no contaba con mecanismos sistematizados para identificar las demandas de capacitación de los sectores productivos. SINAFOCAL basaba su oferta de formación en: (i) solicitudes de cursos efectuadas por gobernaciones departamentales y municipales, cooperativas, gremios

⁶ Encuesta de Hogares, 2009.

⁷ Si se excluye a quienes realizaban tareas domésticas en el hogar el porcentaje de Ninis de mujeres seguía siendo mayor al de varones 22% versus 12%.

⁸ Encuesta Permanente de Hogares Continua, INE Paraguay.

⁹ [Propuesta de Préstamo \(LP, por sus siglas en inglés\), del programa PR-L1066](#). En especial ver párrafos 1.4 a 1.6.

¹⁰ LP PR-L1066.

¹¹ El MTESS tiene bajo su tuición dos entidades de capacitación laboral: el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el SINAFOCAL. Ambos se financian a partir de un impuesto de 1% a la nómina del empleo formal, de la cual SINAFOCAL recibe 30%. En 2010 esto equivalía a un presupuesto de US\$5,3 millones, del cual ejecutó el 77%. El SNPP provee cursos en instalaciones propias con su propia plantilla de profesores mientras que SINAFOCAL los licita. Esto hace que no requiera instalaciones ni instructores permanentes para la provisión de cursos. El Proyecto se centró en el SINAFOCAL al considerar que el ajuste de cursos a ser licitados a la demanda del sector privado era un primer paso más sencillo que el ajuste de una plantilla de profesores y la infraestructura del SNPP y que se requería confirmar la eficacia de la propuesta de ajuste a modalidades de capacitación antes de una aplicación a mayor escala. En 2020 el Banco aprobó una operación (PR-L1159) que avanza en base a lo logrado por el PR-L1066 e incluirá al SNPP en una segunda etapa de trabajo.

empresariales y sindicatos de trabajadores, entre 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 capacitación.

Si bien se proveían una cantidad importante de cursos¹², se trataba mayormente de una oferta basada solo en formación en aula. Según la evidencia, este tipo de formación muestra baja efectividad en comparación con aquella que se realiza o incluye tiempo en el lugar de trabajo¹³. Asimismo, se trataba de una formación centrada eminentemente en lo técnico, con insuficiente atención en la formación en habilidades básicas y transversales. Finalmente, no existía evidencia de un vínculo suficiente entre las necesidades del sector productivo y los cursos ofrecidos. Por otro lado, además de los déficits cognitivos técnicos¹⁴ y básicos (razonamiento crítico, comprensión básica y seguridad laboral), muchos jóvenes paraguayos carecían de habilidades no cognitivas muy valoradas por los empleadores (responsabilidad, autoestima, autocontrol, trabajo en equipo, entre otras)¹⁵. El sector productivo manifestaba que no podía cubrir vacantes, principalmente en operadores de equipos técnicos, oficios y manualidades (29,7%), en perfiles ocupacionales de mecánico, electricidad y mantenimiento (24,3%), y vendedor, administrador y cobrador (24,3%)¹⁶. En este contexto, y ante la necesidad de mejorar el acceso a empleos de calidad para los trabajadores paraguayos, el programa tuvo relevancia para el GOP al momento de su diseño y la sigue teniendo actualmente. Es importante recalcar que el Programa permitió además fortalecer la institucionalidad del MTESS¹⁷ y la cobertura de sus servicios, posicionando al GOP para hacer frente de mejor manera a los problemas del mercado laboral paraguayo. Por estos motivos la relevancia del Proyecto en el contexto era y se mantuvo como alta.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

Al momento de su diseño, el PAIL consideró los objetivos definidos por el GOP en su [Plan Estratégico Económico Social 2008-2013](#). Estos se estructuraban en torno al crecimiento económico con mayor generación de empleo y mejor distribución de ingresos; el fortalecimiento de las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas; y el aumento y mejoramiento de la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema. Bajo este marco, el GOP buscaba impulsar intervenciones que respondieran a las necesidades de los grupos vulnerables, priorizando acciones que ayudasen a romper el ciclo de la pobreza y aumentaran sus posibilidades de empleo. Las acciones previstas se alineaban también con el [Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030](#) el crecimiento económico inclusivo; la reducción de la pobreza y el desarrollo social; y la gestión pública eficiente y transparente. Las acciones previstas se

¹² En el 2010 se capacitaron 24.450 personas con las licitaciones de SINAFOCAL y 87.500 personas con los cursos de SNPP.

¹³ Urzúa y Puentes, 2010.

¹⁴ Según el reporte del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los estudiantes del 6to grado de Paraguay presentan puntuaciones medias significativamente inferiores al promedio regional en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias con puntajes de 455, 468, y 469 respectivamente.

¹⁵ De acuerdo con entrevistas a representantes del sector privado y organismos de capacitación.

¹⁶ Servicio Nacional de Empleo (SENADE). Entrevistas a 47 empresas de la ciudad de Asunción.

¹⁷ En 2013 se crea por Ley 5115 el MTESS, hasta ese momento la DGE y el Viceministerio del que dependía eran parte del Ministerio de Justicia y Trabajo. En 2014 el MTESS se vuelve el organismo ejecutor.

alineaban también con el [Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030](#), el cual prioriza, entre otras áreas, el crecimiento económico inclusivo; la reducción de la pobreza y el desarrollo social; y la gestión pública eficiente y transparente. El programa aportó a estos objetivos al fortalecer la capacidad del MTESS para promover políticas activas de empleo, en especial el establecimiento de un SIL y contribuir a alinear la capacitación con demandas de empleadores para promover así la inserción laboral de buscadores de empleo en trabajos formales y de mejores ingresos. Por estos motivos la alineación del Proyecto con las necesidades del país en el momento de diseño y durante la ejecución fue alta.

b. Alineación estratégica

El programa respondía 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”. A lo largo de su ejecución el programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y también con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional “Soluciones de Desarrollo que Aceleran el Crecimiento y Mejoran Vidas” (AB-3190-2). En ambos casos se alineó con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad, al promover el acceso igualitario a mejores oportunidades laborales; y (ii) productividad e innovación, al mejorar el emparejamiento entre la demanda de trabajadores y la oferta de los buscadores de empleo a través de mejoras en la intermediación y capacitación laboral. Se alineó además con el área transversal de igualdad de género y diversidad, por medio del indicador “Empleo formal para mujeres”.

El PAIL estuvo también alineado con la estrategia del Banco en el País (EBP) 2009-2013 (GN-2541-1). El Programa se vinculaba a través del área prioritaria correspondiente al Sector Social. Incluía acciones asociadas a la formación técnica y a la transición de la escuela al mercado laboral, mediante el fortalecimiento de la DGE y la articulación con SINAFOCAL y Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) en el marco de la ventanilla única (VU) de la DGE. Así, contribuía al resultado esperado de mejorar la transición escuela-trabajo. El área social se atendía con esta operación a través de la mejora de las habilidades e inserción laboral de personas y la prioridad de “reducción de la pobreza y aumento de la equidad”.

Asimismo, las intervenciones de promoción de PAML mantenían una alta pertinencia con la EBP 2014-2018 (GN-2769). particularmente en lo que se refería a las áreas estratégicas de aumento de la productividad a través de la transformación productiva del país, y la reducción de la pobreza y desigualdad, considerando además el área transversal de promover la inclusión de género y comunidades indígenas en los programas. Las intervenciones del programa también se encuentran alineadas a la EBP 2019-2023 (GN-2958). en particular con el área prioritaria de capital humano y condiciones de vida. Las mejoras en el acceso a empleo de calidad desarrolladas en el PAIL implican una mejor intermediación, lo que permite mejorar el acceso a empleo de personas de menores ingresos y reducir el tiempo de búsqueda de los empleadores. Asimismo, el desarrollo de nuevas modalidades de capacitación asociadas a un diagnóstico de habilidades permite mejorar la movilidad social y cerrar las brechas sociales. Por estos motivos la alineación estratégica del Proyecto en el momento de diseño y durante la ejecución fue alta.

c. Relevancia del diseño

El diseño del Programa estuvo enmarcado en el contexto económico antes mencionado y en la experiencia previa del Banco en la región, particularmente en lo que concierne al fortalecimiento de los SPE en varios países y a la implementación de PAML. La evidencia ha mostrado que la intermediación laboral es una intervención costo-efectiva para vincular trabajadores a empleos¹⁸ y que las ganancias para los beneficiarios, comparadas por la búsqueda por medios informales, son mayores para los trabajadores con peores perspectivas en el mercado de trabajo¹⁹. Además, estos servicios pueden también ayudar a los desempleados a encontrar empleos con mayores ingresos²⁰ e incrementar la probabilidad de encontrar trabajo formal²¹.

En cuanto a la implementación de PAML, la implementación adecuada de estas, escogiendo las correctas para cada contexto económico, ha ganado importancia en la región como instrumento para generar mayores oportunidades de empleo formal y productivo²². A nivel general, es posible resumir la implementación de las PAML en la región en dos grandes modelos. Un primer modelo fue diseñado para buscadores de empleo vulnerables, principalmente jóvenes; e incluye capacitación en el aula y en el trabajo bajo la premisa de que la dotación de habilidades técnicas mejoraría sus perspectivas de empleo. El segundo modelo se enfoca en la capacitación en planta, partiendo de la premisa de que la falta de información relevante sobre el nivel de habilidades que tienen los buscadores de empleo limita su acceso a empleos de calidad. Así, la experiencia y la capacitación adicional requerida para un puesto de trabajo harían que sea atractivo para la empresa contratar al buscador de empleo al final de su capacitación en planta.

El Proyecto original seguía los formatos de la época, por lo que no especificaba adecuadamente objetivos generales y específicos. Además, especificó versiones diferentes²³ del objetivo en el LP y el anexo único del contrato de préstamo. Sin embargo, el espíritu de lo establecido en el contrato de préstamo y en la propuesta de préstamo es el mismo por lo cual para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR) se clarificó la cadena causal (ver figura 1) y la redacción de los objetivos:

Objetivo general: Apoyar al MTESS a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y productividad de los trabajadores. Objetivos específicos: (i) apoyar al MTESS en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo; y (ii) apoyar al MTESS en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo. Estos objetivos reflejan la lógica original de resultados e impactos esperados. La lógica vertical del Proyecto (figura 1) se sustenta en las dos causas identificadas desde la óptica de mercados laborales detrás de la falta de acceso a empleos de calidad en Paraguay, mencionadas anteriormente. La lógica vertical del Proyecto (ver figura 1) muestra cómo el componente 1 aporta

¹⁸ Card et al., 2015, 2010.

¹⁹ Van den Berg y Van der Klaauw, 2006; Dolton y O'Neill, 1996.

²⁰ Flores-Lima, 2010.

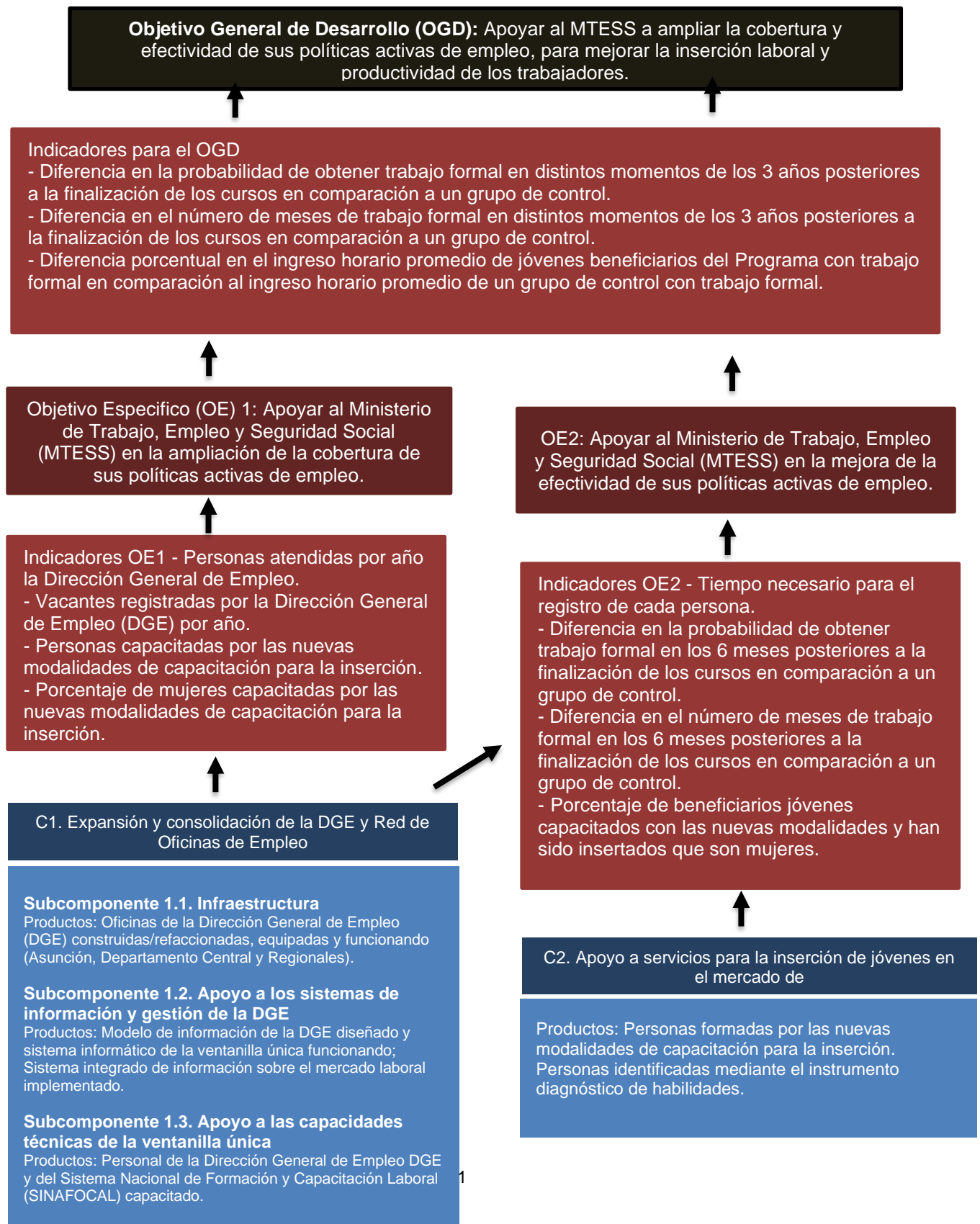
²¹ Pignatti, 2016.

²² Pignatti, 2016; Kluve, 2016.

²³ Para información sobre las distintas versiones ver [explicación de la redacción de objetivos para la evaluación del PCR](#).

a todos los resultados, al ser el SIL un paso previo a que se les entregara CL: y el componente 2 se alinea a los indicadores de resultados e impactos asociados a la CL.

Figura 1. Lógica vertical PR-L 1066



Esto se logró a través de fortalecer tres pilares. En primer lugar, la expansión y consolidación de la DGE y la Red de Oficinas de Empleo. En segundo lugar, se promovió una mejor inserción laboral mediante un proceso de incorporación de canales digital al MTESS y un nuevo sistema de intermediación laboral para la DGE. En tercer lugar, se mejoró la capacitación en las habilidades que necesitan los empleadores y el apoyo a servicios para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo.

La cadena causal definida al momento del diseño de la operación estuvo delineada de tal forma que cada componente potenciara al siguiente en la consecución del objetivo. En este sentido, la expansión y consolidación de la DGE y la Red de Oficinas de Empleo sería fundamental para dar mejores servicios, especialmente aquellos relacionados a una mejor intermediación entre oferta y demanda, a los buscadores de empleo, particularmente a los jóvenes. Asimismo, el diseño también contempló que los productos estuvieran relacionados con los resultados y estos con los objetivos de desarrollo planificados durante el diseño de la operación. Por ejemplo, el mejoramiento de la infraestructura de la DGE, así como el de los sistemas de información y de gestión de la DGE, fueron esenciales para lograr un mayor número de personas atendidas por año en la DGE y un mayor número de vacantes registradas en la DGE.

En relación con la consecución de los objetivos del Programa, se definieron tres indicadores asociados al OGD: (i) la formalidad de la inserción; (ii) la duración de la inserción formal; y (iii) la mejora de ingresos de los beneficiarios medida para los tres años posteriores a la capacitación²⁴, con una meta específica de porcentaje de mujeres insertadas. Estos indicadores están asociados al objetivo general. El primer indicador permite medir la mejora en inserción laboral y el indicador de ingresos se utiliza como indicador de mejora de la productividad. El periodo de tres años es considerado el tiempo necesario para poder ver el impacto de este tipo de programas más allá del corto plazo (Card *et al.*, 2010; Diaz y Rosas, 2016).

A nivel de resultados para el objetivo específico de apoyar al MTESS en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo se incluyen indicadores de: (i) personas atendidas por año en la DGE; (ii) vacantes registradas por la DGE por año; (iii) personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción; y (iv) distinguiendo el porcentaje de mujeres.

Para el objetivo específico de apoyar al MTESS en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo se incluyen indicadores de: (i) tiempo en minutos necesario para el registro de cada persona; (ii) Diferencia en la probabilidad de obtener trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control; (iii) Diferencia en el número de meses de trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control; y (iv) Porcentaje de beneficiarios jóvenes

²⁴ La propuesta de préstamo establecía que “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. Al momento de cierre del PCR no se cuenta con la evaluación de impacto puesto que sólo se lograron suficientes beneficiarios capacitados para tener el poder necesario para contar con resultados significativos a finales de 2019, la evaluación se realizará en 2023 para medir los impactos a tres años, se espera utilizar datos administrativos para un análisis con un grupo comparación de no beneficiarios. Por este motivo se agregaron resultados adicionales al objetivo específico 2 para medir la formalidad de la inserción laboral y la duración de esta.

capacitados con las nuevas modalidades y han sido insertados que son mujeres. Estos tres últimos indicadores fueron agregados durante la elaboración de este PCR para poder analizar los resultados de efectividad al no contarse con los resultados de evaluación de impacto que deben ser para tres años posteriores al cierre. Para ello se desglosó el indicador "Jóvenes beneficiarios del programa que tienen un empleo formal en comparación al grupo de control", en los indicadores (ii) y (iii) que permiten medir la probabilidad y la duración de la inserción laboral formal de los beneficiarios, al cierre del proyecto. Para definir sus metas se usaron las metas de los indicadores propuestos para la evaluación de impacto.

El componente 1 financió los siguientes productos: (a) oficina de Asunción de la DGE refaccionada, equipada y funcionando; (b) personal de la DGE y del SINAFOCAL capacitado; (c) estrategia de vinculación con los beneficiarios (buscadores de empleo) implementada; (d) estrategia de comunicación de resultados de la Ventanilla Única (VU) implementada; (e) portal de empleo implementado; (f) oficinas del Departamento Central de la DGE refaccionadas, equipadas y funcionando; (g) calidad de procesos de la DGE certificada; (h) modelo de información de la DGE diseñado; (i) sistema informático de la VU funcionando; (j) sistema de monitoreo y seguimiento de inserción de las personas atendidas por la VU implementado; (k) sistema integrado de información sobre el mercado laboral implementado; (l) oficinas regionales de la DGE construidas, equipadas y funcionando; (m) sistema de gestión de los servicios de intermediación implementado; y (n) plan de vinculación de la DGE con el sector privado implementado. El componente 2 financió los siguientes productos: (o) personas formadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción; y (p) personas identificadas mediante el instrumento de diagnóstico de habilidades. Todos los productos contribuyeron al resultado de ambos objetivos específicos²⁵.

Durante la ejecución del Proyecto se presentó la oportunidad de implementar mejoras tecnológicas que no podían preverse en el momento del diseño. La VU pudo ser implementada de mejor modo gracias a la definición de una arquitectura empresarial (AE) de sistemas y procesos en el MTESS²⁶. La AE permitió contar con una visión estratégica y un diseño de alto nivel y establecer sistemas en fases y módulos²⁷. Permitted a su vez organizar servicios para mejorar la eficiencia y efectividad de estos. A través de la implementación de un registro único del trabajador el MTESS pudo establecer una base de datos de los usuarios de sus servicios. La visión de que un trabajador recibe a lo largo de su vida servicios de capacitación, intermediación laboral y registro de prestaciones permite seguir al mismo a través de estos procesos. La implementación de este registro en paralelo a la implementación del SIL permitió entregar a empresas y buscadores de empleo de una puerta única de ingreso, que además hacía posible

²⁵ El [enlace resumen de logros a nivel de productos](#) presenta un análisis a mayor detalle sobre los productos financiados.

²⁶ La cooperación técnica "Desarrollo Institucional de los Ministerios de Trabajo en Paraguay, Uruguay y República Dominicana" (RG-T2262) apoyó al MTESS con el diseño de alto nivel de sistemas y procesos y con el establecimiento de un registro único del trabajador que se constituyó en una base de datos única para el MTESS.

²⁷ Urquidi et al. 2021.

no requerir la entrega de información y documentación que otras áreas del MTESS ya tenían para obtener un nuevo servicio²⁸.

Contar con una AE permitió además establecer el SIL en etapas. En una primera etapa se estableció un sistema de registro, que permitió reducir el tiempo de registro de buscadores de empleo y empresas. Esto permitió además pasar de buscar curriculum vitae de candidatos y vacancias en físico en un proceso lento e ineficiente a realizar las búsquedas en línea. En una segunda etapa se implementó el primer sistema de emparejamiento de vacantes y buscadores de empleo con inteligencia artificial de la región. Este sistema se mantuvo después del cierre del Proyecto hasta que por un problema con el proveedor²⁹ se retornó a un sistema de emparejamiento tradicional. La naturaleza modular de la AE permitió incluir y retirar el motor de IA sin afectar la capacidad del MTESS de intermediación laboral.

Otro ajuste en el esquema de ejecución fue la implementación de las oficinas de empleo de la DGE en infraestructuras existentes del SNPP y con personal del MTESS, en lugar de consultores contratados por el Proyecto. Este ajuste redujo los costos necesarios para la implementación de las oficinas y promovió la sostenibilidad de estas puesto que su personal estuvo desde el principio incluido en la nómina del Ministerio³⁰.

Finalmente, al crearse el MTESS separándose del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) la infraestructura del DGE que debía ser refaccionada retornó al MJT. Esto generó la necesidad de financiar una oficina donde pudiera funcionar la DGE con fondos del Proyecto. Esto genera un ajuste en el costo esperado del producto 1 para reflejar (i) los costos del alquiler necesario para contar con esta oficina que permitiera que la DGE funcione en un lugar accesible para buscadores de empleo (ii) el costo esperado para adquirir un inmueble con fondos del Proyecto. Posteriormente se presentó la oportunidad para que el MTESS se beneficiará de oficinas Gubernamentales en el marco de la mejora del ex puerto de la ciudad, esto impulsó la decisión del MTESS de no adquirir una oficina para la DGE en Asunción, lo que también redujo costos del Proyecto³¹. La adquisición de equipamiento tecnológico adicional para implementar el SIL y el Registro Único de Trabajadores (RUT) también generó un ajuste en el costo final de este componente.

Los ajustes indicados durante la ejecución demuestran la flexibilidad que tuvo el Proyecto para adaptar el diseño original a situaciones que aparecieron en el tiempo, como la creación del MTESS; y a oportunidades tales como la disponibilidad de infraestructuras para las oficinas regionales o el avance tecnológico que permitió la implementación de sistemas en fases en el marco de la AE. Por estos motivos la relevancia del diseño del Proyecto fue alta y permitió

²⁸ Para una explicación detallada de este proceso de implementación ver el [documento de resultados de transformación digital del MTESS](#).

²⁹ Por una controversia sobre el contrato firmado por las partes, el proveedor del motor de inteligencia artificial suspendió el servicio. No se ha contratado uno nuevo hasta solucionar la controversia y ver si se reinstala el servicio pagado en el contrato mencionado.

³⁰ Los costos de este personal, así como costos de mantenimiento de las oficinas, así como sus insumos se incorporaron como parte de la contrapartida del Proyecto y se consideran en todos los análisis de efectividad de este.

³¹ El MTESS financió con contrapartida del Proyecto y con recursos propios posterior a su cierre el alquiler de una oficina para la DGE, dado que el edificio en el puerto se encuentra todavía en fase final de construcción.

ajustarse a las posibilidades de mejora del modo de lograr los resultados durante la ejecución, por ejemplo, mediante la implementación de auditoría.

Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación, plan inicial y cierre)

Indicadores ³²	En aprobación			Plan inicial			Al terminar el Proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Objetivo específico de Desarrollo 1: Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo.										
Personas atendidas por año en la Dirección General de Empleo	Personas	500	4.500	Personas	500	4.500	Personas	500	14.292	LB 2011. A 2019. Para indicadores anuales se utiliza los datos de 2019, al ser el último año completamente financiado del programa.
Vacantes registradas por la Dirección General de Empleo (DGE) por año.	Número	80	1.100	Número	80	1.100	Número	80	5.348	LB 2011 A 2019. Para indicadores anuales se utiliza los datos de 2019, al ser el último año completamente financiado del programa.
Personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción.	Personas	0	2.900	Personas	0	2.900	Personas	0	6.311	LB 2011 A 2020. El valor alcanzado se calcula como la suma acumulada de personas capacitadas los diferentes años.
Porcentaje de mujeres capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción.	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	59	LB 2011 A 2020. El porcentaje alcanzado se calcula sobre la suma acumulada de personas capacitadas los diferentes años.
Objetivo específico de Desarrollo 2: Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo.										
Tiempo necesario para el registro de cada persona.	Minutos	90	30	Minutos	90	30	Minutos	90	15	LB 2011 A 2019. Para indicadores anuales se utiliza los datos de 2019, al ser el último año

³² Los indicadores anuales (que refieren por ejemplo a beneficiarios por año) se reportan hasta 2019, último año que el proyecto financio completamente. Los indicadores que suman un total durante el tiempo de la operación (como beneficiarios de capacitación) se suman cada año hasta el cierre en 2020. Los datos de indicadores anuales a 2020 se incluyen referencialmente más adelante en el documento en los párrafos donde se explican los resultados logrados y en todos los casos son mayores a los resultados 2019, lo que muestra la sostenibilidad de los logros una vez que el programa.

Indicadores ³²	En aprobación			Plan inicial			Al terminar el Proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
										completamente financiado del programa.
Diferencia en la probabilidad de obtener trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control.	Porcentaje	0,0	10	Porcentaje	0	10,0	Porcentaje	0	18,6	LB 2018-2019. A 2019-2020 El valor (A) 18,6 se calculó mediante un modelo de diferencia en diferencias, dónde la diferencia previa a los cursos entre los tratados y los controles calculada fue 4,8 puntos y el valor total de la diferencia 23,4. Para tener 0 como LB se resta 4,8 al 23,4 obteniendo el resultado real del programa. Ver enlace
Diferencia en el número de meses de trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control.							Porcentaje	0,12	1,0	LB 2018-2019. A 2019-2020 Para fijar la meta de este indicador se utilizó como referencia la meta de aumento en formalidad, que era de 10 puntos porcentuales de los beneficiarios con respecto al grupo de control. Dado que los controles del modelo presentaban un porcentaje de formalidad de 17,58% en los 6 meses previos al tratamiento, el indicador revela un tamaño de efecto implícito de 56,87%. Aplicando el mismo tamaño de efecto sobre la base de 0,82 meses, que es el promedio de meses formales de los controles en los 6 meses previos al

Indicadores ³²	En aprobación			Plan inicial			Al terminar el Proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
										tratamiento, obtenemos como resultado un aumento de 0,468 meses (calculado con los decimales correspondientes) de formalidad para los 6 meses posteriores. Esto implica que la meta quedaría fijada en aumentar la diferencia de 0,12 a 0,59 meses de formalidad. Ver enlace
Porcentaje de beneficiarios jóvenes capacitados con las nuevas modalidades y han sido insertados que son mujeres.	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	52	LB 2011 A 2020 El porcentaje alcanzado se calcula sobre la suma acumulada de personas capacitadas e insertadas los diferentes años. Ver enlace

II.2 Efectividad

a. Descripción de los objetivos de Desarrollo del Proyecto

Como se discute en la sección de relevancia, el Proyecto original seguía los formatos de la época, por lo que no especificaba adecuadamente objetivos generales y específicos. Además, especificó versiones diferentes³³ del objetivo en la propuesta de préstamo y el anexo único del contrato de préstamo. Sin embargo, el espíritu de lo establecido en el contrato de préstamo y en la propuesta de préstamo es el mismo por lo cual para el PCR se clarificó la cadena causal (ver figura 1) y la redacción de los objetivos: El objetivo general del Proyecto fue apoyar al MTESS a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y productividad de los trabajadores. Los objetivos específicos del Proyecto fueron: (i) apoyar al MTESS en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo; y (ii) apoyar al MTESS en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo.

Logro de resultados. El Proyecto alcanzó la totalidad de los resultados establecidos en la propuesta de préstamo. A nivel de productos, se lograron todos exceptuada la implementación de una oficina móvil para la DGE³⁴. Este producto fue cancelado dado que el GOP obtuvo una

³³ Para información sobre las distintas versiones ver [explicación de la redacción de objetivos para la evaluación del PCR](#).

³⁴ El enlace [resumen de logros a nivel de productos](#) presenta información adicional sobre componentes y productos.

oficina móvil como donación de la Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECID) y no se requería la compra de una segunda.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Objetivo específico de Desarrollo/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Objetivo específico de Desarrollo 1: Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo.							
Personas atendidas por año en la Dirección General de Empleo	Personas	500	2011	P	4.500	345	Línea de base: software de intermediación laboral.
				P (a)	4.500		Meta: base de datos del sistema informático de la ventanilla única.
				A	14.292		
Vacantes registradas por la Dirección General de Empleo (DGE) por año.	Número	80	2011	P	1.100	516	Línea de base: software de intermediación laboral.
				P (a)	1.100		Meta: base de datos del sistema informático de la ventanilla única.
				A	5.348		
Personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción.	Personas	0	2011	P	2.900	218	Actas de aprobación de los cursos.
				P (a)	2.900		Base de datos del sistema informático de la ventanilla única.
				A	6.311		
Porcentaje de mujeres capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción.	Porcentaje	0	2011	P	50	118	Actas de aprobación de los cursos.
				P (a)	50		Base de datos del sistema informático de la ventanilla única.
				A	59		
Objetivo específico de Desarrollo 2: Apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo.							
Tiempo necesario para el registro de cada persona.	Minutos	90	2011	P	30	125	Informes del Proyecto y base de datos del sistema informático de la ventanilla única
				P (a)	30		
				A	15		
Diferencia en la probabilidad de obtener trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control.	Porcentaje	0	20182019	P	10	186	Actas de aprobación de los cursos.
				P (a)	10		Base de datos del sistema informático de la ventanilla única. Ver enlace
				A	18,6		
Diferencia en el número de meses de trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos en comparación a un grupo de control.	Porcentaje	0,12	20182019	P	-	187	Actas de aprobación de los cursos.
				P (a)	0,59		Base de datos del sistema informático de la ventanilla única. Ver enlace
				A	1,00		
Porcentaje de beneficiarios jóvenes capacitados con las nuevas modalidades y han sido insertados que son mujeres.	Porcentaje	0	2011	P	50	104	Actas de aprobación de los cursos.
				P (a)	50		Base de datos del sistema informático de la ventanilla única. Ver enlace
				A	52		

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

El logro de los productos permitió mejorar el alcance del Servicio Público de Empleo (SPE) y adecuarse a los requerimientos tanto de la oferta como de la demanda del mercado laboral. Para ello, entre los resultados finales del Programa se apuntó a un aumento de la cobertura de la DGE lograra atender a 4.500 buscadores de empleo por año, que el número de registros de vacantes por la DGE se incrementará a 2.000 vacantes registradas por año y que se redujera el tiempo de atención de los buscadores de empleo durante la fase de registro a 30 minutos. Los productos y resultados se lograron a pesar de que durante la ejecución se observaron algunos atrasos en los tiempos de ejecución, explicados por demoras en los procesos de adquisiciones³⁵.

Resultados

Con relación al objetivo específico: (i) apoyar al MTESS en la ampliación de la cobertura de sus políticas activas de empleo, entre 2011 (línea base) y 2019 (último año completo del programa³⁶) se superaron todas las metas propuestas en la operación que requieren ser medidas de modo anual. La meta de personas capacitadas y su proporción de mujeres se cumple en 2020, año de cierre de la operación a mediados de la gestión.

Con relación al objetivo específico: (ii) apoyar al MTESS en la mejora de la efectividad de sus políticas activas de empleo. La meta de reducción de tiempo se mide en 2019 momento en el cual ya se encontraba cumplida. Las metas de inserción en empleos formales se cumplen con los datos de inserción que se miden para beneficiarios hasta 2019, para evitar sesgos asociados a la pandemia en 2020, y para tener el tiempo necesario para la medición a seis meses.

El medio de verificación de todos los indicadores se basó en datos administrativos del MTESS.

A nivel de resultados se cuenta con datos para todos los indicadores.

Personas atendidas por año en la DGE: gracias a la sinergia entre el nuevo sistema informático de la DGE y la digitalización del MTESS, así como la mayor cobertura de la DGE y su estrategia de vinculación con los buscadores de empleo y la implementación de ferias de empleo, se aumentó el número de personas atendidas por la DGE de 500 en 2011 a 14.292 en 2019, último año completo del Programa. La capacidad de atención se mantiene con 51.961 personas atendidas en 2020, año en que terminan las acciones del Proyecto, pero que no se utiliza para los resultados debido a que esta operación no financió todo el año³⁷.

Vacantes registradas por la DGE por año: el éxito del acercamiento al sector privado y a otros servicios de empleo, paralelo al desarrollo de un sistema integrado de intermediación laboral y la entrega de capacitación ajustada a las empresas; permitieron que la meta de vacantes registradas se superara. La DGE pasó de 80 vacantes en 2011 a 5.348 en 2019 (meta original

³⁵ El Programa tuvo una ampliación de plazo para su ejecución, cambiando el límite original fijado para el 21 de febrero de 2018 al 21 de febrero de 2020. En fechas 13 de febrero de 2018 y 9 de julio de 2018, el Prestatario (Ministerio de Hacienda) solicitó la prórroga del plazo para desembolsos a fin de atender los compromisos contraídos por el OE con cargo al Financiamiento.

³⁶ Ver nota sobre indicadores en la tabla 1 (nota 34).

³⁷ El cierre de la operación ocurre en diciembre de 2021 debido a los tiempos necesarios para retornar fondos no usados por parte del ejecutor al Banco. Esos fondos corresponden a un contrato cancelado y se habían reasignado a comunicación de resultados al momento del cierre, lo que fue imposible debido a la llegada de la pandemia en marzo de 2020.

1.100). Este indicador también ha seguido mejorando en el tiempo con 7.513 vacantes registradas en 2020.

Personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción: como resultado de las acciones ya mencionadas del componente 1, es decir, el acercamiento al sector productivo para ajustar las mallas y cursos y que haya una conexión entre la oferta y la demanda, así como la estrategia de vinculación con los buscadores de empleo, la meta de personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación alcanzó a 6.311 personas al cierre de operaciones en 2020. Este número incluye a todas las personas independiente de la edad, área geográfica y formación previa. El módulo de habilidades blandas ha seguido siendo desarrollado por el SINAFOCAL y variantes actualizadas de varios de los cursos (incluidos los de habilidades digitales mencionados anteriormente) se siguen dictando actualmente.

Mujeres capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción: el establecimiento de un equipo en la DGE que aplicó la herramienta de diagnóstico de habilidades a los buscadores de empleo permitió focalizar de mejor manera los servicios de acuerdo a una perspectiva de género. De esta forma, se superó el 50% fijado como meta de mujeres dentro del total de personas capacitadas; ubicándose en un 59%.

Tiempo necesario para el registro de cada persona: gracias al nuevo sistema informático se estableció un servicio más eficaz y eficiente, resultando en la reducción en el tiempo promedio de atención de los buscadores de empleo de 90 minutos a 15 minutos. Este logro está asociado a la mayor velocidad que tiene la búsqueda de información en la base de datos, a que la información que ya está registrada (de trabajadores, buscadores de empleo y empleadores) se autocarga y que con la interoperabilidad con otros servicios como, por ejemplo, los datos personales desde el sistema de identidad al introducir la cédula. La interoperabilidad también reduce errores en la carga de datos, lo que ahorra tiempo en revisiones y correcciones de información³⁸.

Porcentaje de beneficiarios jóvenes insertados que son mujeres: Alrededor del 52% de los beneficiarios que presentaron un empleo formal en alguno los 6 meses posteriores a la finalización del curso, es decir, que fueron insertados al mercado laboral formal, eran mujeres. Esto muestra una alta probabilidad de haber alcanzado con éxito el tercer resultado de impacto.

Aumento del empleo formal y el número de meses de trabajo formal entre jóvenes beneficiarios del programa: Se analizó la situación formal de los tratados y controles en los 6 meses previos al inicio de los cursos y se la comparó con su situación en los 6 meses posteriores a la finalización de estos. Se encontró que la diferencia en la probabilidad de obtener un empleo formal aumentó en 18,6 puntos porcentuales para los beneficiarios en comparación con el grupo de control que se utilizó. Además, se encontró la existencia de una diferencia de 0,88 en el número de meses

³⁸ Este ahorro de tiempo se ha reflejado en mayor tiempo para actividades de orientación laboral y en un servicio de calidad: de las 51.961 personas atendidas en 2020 y 69.350 en 2021; 30.197 y 65.077 respectivamente fueron intermediadas a una oportunidad laboral (conexiones laborales realizadas).

de trabajo formal en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos entre ambos grupos (este es el aumento de 0,12 a 1,0 por ciento presentado en la Tabla 1 y 2)³⁹.

b. Análisis contrafactual

Para la atribución del programa se cuenta con evidencia empírica que permite tener confianza en que las mejoras en los resultados encontrados son atribuibles al Programa. A través de las distintas acciones y productos asociados a ambos componentes, el Programa permitió incrementar el número de registros de personas atendidas y reducir el tiempo de atención de los buscadores de empleo. Adicionalmente, se cumplió con la meta de personas capacitadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción. Esto generó un diálogo y una coordinación entre la DGE, el SINAFOCAL y el sector privado, acercando la demanda a la oferta a través de la modificación de mallas y generación de nuevos cursos de capacitación.

El cumplimiento de los resultados asociados los objetivos específicos, antes mencionados, responden a un proceso de coordinación entre varios factores, consistente con la implementación de una VU de atención; y son resultado de la suma de acciones, porque la mera implementación de algunos de esos factores separados⁴⁰ no habrían permitido el cumplimiento de los mismos ni sobrepasar las metas. La suma de todos los factores posicionó al servicio de empleo y les dio la credibilidad necesaria y cercanía a los usuarios necesaria para que empleadores y buscadores de empleo usaran el SIL.

En opinión del equipo, la infraestructura y capacitación de recursos humanos por sí sola no hubiese sido suficiente para hacer más eficientes y eficaces los procesos de manejo y gestión de información y datos o para generar un vínculo con el sector privado. A su vez, el mejoramiento y la instalación de nuevos sistemas de información en la DGE hubiera sido insuficiente para asegurar una reducción del tiempo de atención y un incremento del registro de vacantes y personas atendidas, dado que se necesita una infraestructura de oficinas que haga posible la atención y que acoja la nueva tecnología de sistemas. Asimismo, sin el capital humano para llevar a cabo los procesos y sin las estrategias de vinculación con el sector privado y las ferias de empleo para acercarse a los buscadores de empleo, los resultados obtenidos no hubiesen sido posibles. Tampoco las estrategias y plan de vinculación con los buscadores de empleo y el sector privado hubiesen logrado estos resultados sin el soporte en infraestructura, recursos humanos y sistemas de información. Haber cumplido la meta del resultado de personas

³⁹ En ambos casos también se ajustó la información de línea de base para tomar en cuenta las diferencias reales existentes entre los grupos de tratamiento y control, que no fueron empíricamente 0 como se había supuesto en el LP para la evaluación de impacto. Esto no representa un problema metodológico en un análisis econométrico de diferencia en diferencias. Ver [enlace cálculo de indicadores formalidad para PCR](#) donde se explica la metodología seguida para el cálculo de los valores de línea de base y alcanzados de estos indicadores de resultados.

⁴⁰ Los productos principales que permitieron llegar a este resultado, en opinión del equipo, fueron: la renovación y equipamiento de infraestructura (acercando la oficina de empleo a un lugar accesible a los buscadores de empleo por tener buenas conexiones de transporte público), la capacitación de personal de la DGE y SINAFOCAL, la implementación de la estrategia y plan de acercamiento con el sector privado y buscadores de empleo, la renovación y mejoramiento de los sistemas de información del MTESS y de la DGE en particular que incluye la instalación de un motor de inteligencia artificial para intermediación laboral, que apoyo a lograr la credibilidad del servicio de empleo entre buscadores de empleo y empleadores.

capacitadas no sólo se debe al logro de los cursos, sino que requirió también lograr los productos del componente 1. El plan de vinculación con el sector privado permitió adecuar los cursos y mallas con respecto a la demanda de las empresas involucradas. Además, la capacitación en recursos humanos al personal de la DGE fue importante para focalizar y orientar a los beneficiarios, incorporando una perspectiva de género, que permitió cumplir el resultado de la proporción mínima de mujeres en los cursos. A su vez, el mejoramiento de sistemas de información y la adquisición tecnológica por parte de la DGE permitió tener un mejor panorama del mercado laboral y facilitar el acercamiento con el sector privado. Sin estas piezas, y el registro de los beneficiarios, no era posible implementar el diagnóstico de habilidades y enviar a los beneficiarios a las capacitaciones. Sin la confianza del sector privado, no se habrían podido llevar a cabo cursos o prácticas en sus instalaciones. Todas las mejoras de efectividad requerían también de los dos componentes: La reducción del tiempo requería los sistemas, la capacitación y la infraestructura de atención a buscadores de empleo y de un proceso adecuado para remitirlo a capacitación relevante, cuando correspondiera. Todo lo anterior además es la base del resultado de formalidad en la inserción laboral de buscadores de empleo.

c. Resultados no anticipados

El principal resultado no anticipado del Proyecto fue el impulso que entregó a la transformación digital del MTESS. A raíz del Programa se inició un proceso de modernización único dentro de los servicios de intermediación laboral y los mismos ministerios de trabajo de la región, sin haber estado presupuestado durante el diseño la operación. Esto se logró mediante un relevamiento funcional de la institución y su articulación con los sistemas existentes, además de un relevamiento de necesidades de infraestructura informática. Luego, habiendo realizado estas tareas de diagnóstico, se empezó con el desarrollo de alto nivel y la evaluación de la AE⁴¹; incluyendo sus componentes, relaciones y principales funciones. El sistema de intermediación laboral fue el primer servicio elegido para ser modernizado en el MTESS, a través de un proceso escalable, modular y flexible. Paralelamente se trabajó en la implementación de una base de datos (el Registro Único del Trabajador) y en sistemas para registro de sindicatos y seguimiento a las inspecciones del Ministerio.

La función modular de la arquitectura permite que los cambios se vayan efectuando de acuerdo con las necesidades que se presenten. Esto hace posible que los módulos involucrados en el proceso de cambio específico vayan transformándose en paralelo, sin afectar el funcionamiento general del sistema. Por su parte, la escalabilidad proporciona adaptabilidad sin perder calidad del producto, de acuerdo con las circunstancias. La interoperabilidad resulta imprescindible para que la información esté integrada e interconectada, lo que permite gestionar una cantidad importante de datos e información. Finalmente, la metodología *best-of-breed* permite que el Proyecto no se retrase por la falta de soluciones y productos tecnológicos necesarios para la consecución de resultados. Esta metodología se basa en la selección de las mejores alternativas disponibles en el mercado según la necesidad específica, en vez de producir o generar el producto de manera local. Al elegir una solución existente, se reducen los costos y el tiempo

⁴¹ Una explicación detallada de este proceso de implementación se encuentra en el anexo [documento de resultados de transformación digital del MTESS](#).

necesarios que hubiera implicado desarrollarla desde cero; utilizando además tecnologías probadas, en muchos casos a nivel mundial, y diseñadas para interoperar en sistemas complejos.

Este proceso de transformación continúa y ha sido apoyado por otras agencias de cooperación, además del Banco. En este proceso el MTESS ha invertido recursos de donantes y propios. A la fecha el MTESS sigue implementando mejoras constantes de sus procesos y sistemas, así como capacitación a funcionarios en un proceso de gestión de cambio y mejora continua.

II.3 Eficiencia

Para evaluar la eficiencia de la asignación de recursos, se condujo un análisis de costo-efectividad que comparó los costos involucrados en el Programa por cada unidad de resultado en relación con la efectividad de programas similares⁴² en cuanto a lógica vertical, diseño y objetivos. Los programas tomados como comparativos se estructuraron en torno a actividades y productos similares a los del Programa, por lo que fue posible encontrar similitudes entre los indicadores de resultado del Programa y los indicadores de producto y/o resultado de los comparables. El análisis se realizó desde la perspectiva de los financiadores del Programa, el Banco y el GOP como contraparte de la operación, tomando en consideración los desembolsos directos que ambos aportaron para llevar a cabo el mismo.

Para hacer comparable la información de costos de los diversos programas, en primer lugar, se midieron los costos en US\$ constantes del año 2020 y luego, para contemplar los distintos horizontes de duración de los programas, que incluyen las prórrogas a los mismos; y tomar en consideración los plazos reales de ejecución, se incorporaron estimaciones del costo de oportunidad del capital invertido en cada uno de ellos, usándose 12% como tasa de rentabilidad alternativa del fondo. Finalmente, se realizaron ajustes por paridad de poder adquisitivo para garantizar que las ratios de costo-efectividad a comparar entre programas fueran homogéneos⁴³.

Los resultados de esos análisis, sumados a lo expresado en la sección de efectividad del presente documento, señalan que el Programa ha alcanzado sus objetivos habiendo asignado eficientemente los recursos involucrados. De hecho, en cuanto a los costos por buscador de empleo atendido y costo por vacante de empleo registrada, el Programa presenta los ratios más

⁴² Los programas que se tomaron como punto de comparación fueron también financiados por el BID y comparten lógicas, objetivos y diseños semejantes al PR-L1066. Los tres programas seleccionados fueron: el Programa de Mercados Laborales y Transferencias Sociales (DR-L1006), el Programa de Apoyo al Sistema Nacional de Empleo (DR-L1036, que es la continuación del DR-L1006), y el Programa de Apoyo al Empleo (BO-L1051). Los dos primeros fueron implementados en República Dominicana y el tercero en Bolivia. Todos buscaban, de algún modo, mejorar las condiciones laborales de la población. Para ello fortalecieron la capacidad de intermediación laboral, mejorando los servicios a buscadores de empleo y empresas; y proponían una posible mezcla de capacitación en clase y capacitación en planta como herramienta de promoción al acceso a empleo, aunque los porcentajes de cada uno de esos tipos de intervención se adecuaban al contexto de país. Para más detalles ver el [Anexo del documento de análisis económico](#).

⁴³ Además, en el [Anexo del análisis económico](#) se realizó un análisis de sensibilidad que utilizó como variables de análisis los costos de infraestructura de los proyectos y el costo de oportunidad de los fondos invertidos (en cuál se ajustó a la baja, con menores tasa de rentabilidad de acuerdo con lo que sugiere la literatura).

bajos de todos los programas, habiendo logrado el mismo resultado al mínimo costo⁴⁴. Por otra parte, en relación al costo por persona capacitada, los ratios estimados para el Programa se muestran dentro de un rango razonable al ser contrastados con el resto de los programas. Si bien en este caso el PR-L1066 no resultó ser el programa que alcanzase los resultados al mínimo costo posible, si se consideran las diferencias en los perfiles etarios de los beneficiarios de las capacitaciones y la mezcla de servicios ofrecidos por los distintos programas, posiblemente tales diferencias serían menores.

Si bien las limitaciones en la información de costos de cada programa han imposibilitado conducir análisis de sensibilidad que exploren las diferencias antes mencionadas, sí fue posible realizar algunos ajustes a nivel de costos que permitieron estudiar la sensibilidad de los resultados encontrados ajustando por otras fuentes de heterogeneidad entre programas. Las dos dimensiones que lograron explorarse en base a los datos disponibles fueron: gastos disímiles en infraestructura entre programas y tasas sociales de descuento alternativas a las del escenario base. Cuando se retiran del análisis los gastos en infraestructura, dado que no son equivalentes entre programas y por lo tanto incluirlos en los costos supone implícitamente la amortización completa de dichos bienes durante la vida de los programas, se observa que el rendimiento del PR-L1066 fue aún más eficiente que en el escenario base.

Si bien no se ha realizado todavía una evaluación del Programa de forma tal de medir sus impactos finales sobre los salarios y el empleo de los beneficiarios⁴⁵, es extensa la literatura que estudia programas similares y encuentra vínculos causales entre el logro de resultados como los obtenidos por este Programa y los impactos esperados. Existe además evidencia de la efectividad de los programas tomados como comparables para los análisis económicos a través de las evaluaciones de impacto realizadas a estos (Card *et al.*, 2011; Ibararán *et al.*, 2014; Ibararán *et al.*, 2019; Novella y Valencia, 2019). En este sentido y en vista que todos los resultados, y especialmente los resultados de corto plazo (6 meses) sobre formalidad, se alcanzaron con creces hay una probabilidad alta de que el Programa haya generado los impactos esperados sobre formalidad e ingresos laborales en el mediano plazo.

Tabla 3. Análisis Costo-efectividad

Ratios costo-efectividad	PR-L1066	DR-L1006	DR-L1036	BO-L1051
Costo total del Programa - Medido en US\$ de 2020 -				

⁴⁴ Dado esto, en el Anexo de [análisis económico](#) se realiza un análisis costo-beneficio con los datos disponibles y los impactos estimados en las evaluaciones de impacto de los programas comparables que demuestra que también bajo dicha metodología de análisis el PR-L1066 habría sido un programa rentable para la sociedad paraguaya.

⁴⁵ Como se mencionó anteriormente, en el diseño de la operación la evaluación de impacto está planeada para tres años después de finalizada la capacitación y sólo se alcanzó suficientes beneficiarios para tener poder y lograr resultados significativos a finales de 2019, por este motivo no era posible contar con la misma para el PCR. Se trabajó, sin embargo, una evaluación de resultados para formalidad de la inserción con indicadores similares al indicador de formalidad de la evaluación de impacto para un periodo más corto usando la metodología de diferencias en diferencias. Los resultados obtenidos de ese análisis permiten asumir que el uso de los promedios de la literatura para el análisis costo efectividad es adecuado, ya que sus resultados estuvieron por encima del promedio de los impactos promedio que presenta la literatura. La evaluación de resultados se pueden encontrar en el [enlace cálculo de indicadores de formalidad para PCR](#).

Ratios costo-efectividad	PR-L1066	DR-L1006	DR-L1036	BO-L1051
Costo por buscador de empleo atendido	59	155		235
Costo por vacante de empleo registrada	332	526		605
Costo por persona capacitada	1.218	1.924	1.127	1.142
Costo total del Programa - Medido en US\$ de 2020 en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)				
Costo por buscador de empleo atendido	153	384		620
Costo por vacante de empleo registrada	868	1.298		1.597
Costo por persona capacitada	3.182	4.746	2.780	3.017
Costo total del Programa (incluyendo costo de oportunidad durante los años de operación) - Medido en US\$ de 2020 -				
Costo por buscador de empleo atendido	73	194		335
Costo por vacante de empleo registrada	416	657		864
Costo por persona capacitada	1.525	2.402	1.446	1.632
Costo total del Programa (incluyendo costo de oportunidad durante los años de operación) - Medido en US\$ de 2020 en PPA-				
Costo por buscador de empleo atendido	191	479		885
Costo por vacante de empleo registrada	1.086	1.620		2.282
Costo por persona capacitada	3.983	5.924	3.567	4.309

Tabla 4. Costos del Proyecto⁴⁶

Costos		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Productos - Componente 1: Expansión y consolidación de la DGE y Red de Oficinas de Empleo									
1.1	Oficina de Asunción de la Dirección General de Empleo (DGE) refaccionada, equipada y funcionando	86.706	12.211	288.055	604.970	588.488	328.175	528.120	2.436.725
1.2	Personal de la Dirección General de Empleo DGE y del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral SINAFOCAL capacitado	2.864	10.725	19.194	12.358	9.783	25.063	21.238	101.225
1.3	Estrategia de vinculación con los beneficiarios (buscadores de empleo) implementada	5.986	9.180	0	0	0	13.448	0	28.613
1.4	Estrategia de comunicación de resultados de la ventanilla única implementada	0	0	0	0	0	0	0	0
1.5	Portal de empleo implementado.	0	18.047	15.728	1.283	0	17.945	0	53.003
1.6	Oficinas del Departamento Central de la Dirección General de Empleo (DGE) refaccionadas, equipadas y funcionando.	0	0	0	88.809	0	133.332	0	222.140

⁴⁶ El monto total de cancelaciones asciende a US\$1,196,935,72 (24% del monto original).

Costos		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
1.7	Calidad de procesos de la Dirección General de Empleo certificada	0	0	0	0	0	65.249	26.019	91.267
1.8	Modelo de información de la Dirección General de Empleo diseñado.	0	0	77.361	19.441	0	55.145	221.630	373.577
1.9	Sistema informático de la ventanilla única funcionando.	0	0	260.645	178.811	325.252	589.363	118.547	1.472.619
1.10	Sistema de monitoreo y seguimiento de inserción de las personas atendidas por la ventanilla única implementado	14.923	22.554	1.917	48.413	0	87.681	0	175.488
1.11	Sistema integrado de información sobre el mercado laboral implementado.	0	0	0	0	0	192.777	48.190	240.967
1.12	Oficinas Regionales de la Dirección General de Empleo (DGE) construidas, equipadas y funcionando	0	0	0	0	0	7.564	280.389	287.952
1.13	Informes de medición de calidad y relevancia de la capacitación publicados	0	0	0	0	0	0	0	0
1.14	Sistema de gestión de los	0	0	0	0	46.943	0	142.992	189.935

Costos		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
	servicios de intermediación implementado.								
1.15	Plan de vinculación de la Dirección General de Empleo con el sector privado implementado.	0	13.567	5.408	0	0	13.448	0	32.423
Total Componente 1		110.479	86.284	668.308	954.085	970.466	1.529.188	1.387.124	5.705.933
Productos - Componente 2: Apoyo a servicios para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo									
2.1	Personas formadas por las nuevas modalidades de capacitación para la inserción	0	0	16.161	0	586.378	605.635	0	1.208.174
2.1	Personas identificadas mediante el instrumento de diagnóstico de habilidades.	0	17.304	8.490	0	0	0	0	25.795
Total Componente 2		0	17.304	24.651	0	586.378	605.635	0	1.233.968
Otros Costos									
3.1	Administración	56.839	67.652	6.604	107.725	85.718	149.978	0	474.516
3.2	Auditorías	0	7.121	8.640	8.599	8.466	7.730	7.782	48.338
3.3	Imprevistos			0	0	0	0	0	0
3.4	Evaluaciones del programa			0	0	0	0	0	0
3.5	Evaluaciones de la capacitación para la inserción.		0	0	0	0	0	0	0
Total Otros Costos		56.839	74.773	15.244	116.324	94.184	157.708	7.782	522.854
Costos Totales - en US\$ nominales -		167.318	178.361	708.203	1.070.409	1.651.028	2.292.530	1.394.907	7.462.756

II.4 Sostenibilidad

a. Aspectos Generales de Sostenibilidad

Como hemos mencionado la sostenibilidad de los avances se observa en el modo en que los resultados se mantienen aún después del cierre del Proyecto en 2020. La sostenibilidad de los avances realizados por el Proyecto está garantizada dado que todo el personal fue financiado con contraparte desde su incorporación⁴⁷ y que se mantiene el compromiso del MTESS por mejorar los servicios que otorga. Esto se puede observar en la implementación de sistemas adicionales interconectados y complementarios a los que implementó el Programa, mismos que siguen funcionando, aunque sin el agregado de la inteligencia artificial, que, si bien apoyaba en el proceso de intermediación, era sólo una herramienta adicional de asistencia al personal, no central. Adicionalmente, los indicadores de resultados del Proyecto muestran mejora constante: El registro de vacantes se elevó de 5.348 en 2019, último año completo de ejecución del Proyecto; a 7.513 vacantes registradas en 2020, año en el que se dio el cierre; y 11.277 en 2021, año posterior al cierre de operaciones del Proyecto. A nivel de servicios a buscadores de empleo, se elevó de 14.292 atendidos en 2019, a 51.961 personas atendidas en 2020 y 69.350 en 2021; además 30.197 y 65.077 de estos buscadores de empleo fueron intermediados a una oportunidad laboral (conexiones laborales realizadas) en 2020 y 2021, respectivamente. Estos resultados muestran que el servicio de intermediación opera adecuadamente con los sistemas actuales que han apoyado el proceso de escalada en servicios.

La transformación digital del MTESS no sólo se implementó con fondos del Proyecto. Dos ejemplos de mejoras implementadas con recursos propios son el sistema de registro obrero patronal y el sistema identidad. En paralelo el MTESS sigue implementando un plan de capacitación de su personal en temas digitales, que ha permitido que sus equipos sean parte del diseño e implementación de estos nuevos sistemas. Desde diciembre de 2018, las nuevas empresas pueden inscribirse en el registro obrero patronal del MTESS de manera rápida, eficaz, segura y gratuita desde cualquier lugar del país. Las nuevas patronales pueden registrarse accediendo al portal web del MTESS y obteniendo un usuario y contraseña. Solo se necesita un correo electrónico válido para procesar el registro. Una vez que se realice este primer paso se puede llenar en el formulario electrónico todos los campos requeridos por el MTESS. Posteriormente, las empresas pueden subir al portal de forma digital la documentación que se solicite; y luego del plazo de 72 horas será comunicada su alta efectiva (previa verificación de la documentación). En paralelo en 2020, a través del SNPP, se lanzó el nuevo Sistema Digital de Gestión Educativa denominado Identidad. Este sistema busca instalar la transparencia en la gestión educativa, promover una política de empleo inclusivo y garantizar la calidad en la educación para el trabajo. Identidad es un sistema de gestión que se basa en la digitalización de todo el proceso educativo y establece la trazabilidad de todos los estudiantes desde su

⁴⁷ Las acciones de fortalecimiento institucional, asociadas a los riesgos incluidos en la propuesta de préstamo aprobada (ver párrafo 26), se implementaron, lo que permitió contar con personal estable en la DGE y manuales de procesos.

inscripción; pasando por el proceso educativo hasta su certificación como alumno y su conexión con el sistema de intermediación laboral y de emprendedurismo. El sistema, de fácil acceso, establece un registro público de instructores y un monitoreo permanente de todos los cursos.

Sin embargo, siguen existiendo retos para el MTESS, varios de los cuales fueron detectados durante el diseño del Proyecto. Entre ellos la necesidad de establecer un sistema de apoyo a buscadores de empleo que apoye económicamente a los mismos durante su capacitación para reemplazar su costo de oportunidad (párrafo 2.4 de la propuesta de préstamo). Este apoyo es especialmente importante para jóvenes y personas con alguna vulnerabilidad particular. También se mantienen retos para entregar servicios de calidad a personas con discapacidad. En esta línea se encuentra un apoyo actual del Banco para implementar accesibilidad universal en el sistema de intermediación laboral.

Entre los principales riesgos que se mantienen para el MTESS está el de Gobernabilidad, si no se mantiene la voluntad política de continuar con el proceso de mejora constante y acercamiento al sector privado (párrafo 2.8 de la propuesta de préstamo), los cursos y servicios que brinda pueden perder relevancia, lo que impactaría en los indicadores de vacantes y, de modo consecuente, en la capacidad de intermediación laboral de la DGE. Este riesgo se ve mitigado por la visibilidad que ha logrado el SIL, buscadores de empleo y empleadores usan el sistema por la confianza que tienen en él lo que debería servir de protección al mismo ante cambios políticos. Otro posible riesgo es la sostenibilidad de la oficina central. La DGE sigue operando en el mismo edificio en el que operaba durante el proyecto. Este riesgo se ve mitigado dado que otras áreas del MTESS también operan actualmente en el mismo y los costos operativos del mismo siguen incluidos en el presupuesto propio del MTESS. Salvaguardas ambientales y sociales

El Proyecto no preveía impactos sociales o ambientales (se le asignó la categoría C) por lo que no existen informes de salvaguardas. El Proyecto implementó sin embargo canales de comunicación con beneficiarios para garantizar que los mismos estuvieran informados y pudieran manifestar sus preocupaciones sobre cualquier proceso al MTESS. Estos canales, con los ajustes correspondientes, son parte de los canales que sigue manteniendo el MTESS para recibir quejas, comentarios y denuncias.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

III.1 Desempeño del Banco

El Banco tuvo una participación fundamental en el cumplimiento de los resultados a través de su rol en la implementación y monitoreo del Programa. Es importante remarcar el acompañamiento al programa por parte de la División de Mercados Laborales. En este sentido, se entregó apoyo a través de cooperaciones técnicas (en especial RG-T2262, RG-T3149, PR-T1122, PR-T1230 y PR-T1266) para complementar y potenciar la sostenibilidad de los resultados. La AE fue elaborada como parte de una cooperación técnica del Banco e inició un proceso de trabajo conjunto y asesoramiento en muchos de los procesos de transformación digital del MTESS.

El monitoreo permanente y constante, de la mano con una firma consultora que apoyó al fortalecimiento de la capacidad de gestión de adquisiciones y contrataciones del MTESS para la ejecución del PAIL, fue también fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Programa. También fue clave la relación de confianza existente con la contraparte local, que fue complementada a nivel ejecutivo y operativo por todo el equipo de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Paraguay. El apoyo de los analistas de operaciones, del equipo fiduciario y financiero, del equipo de comunicación y otras instancias del Banco fueron fundamentales para el desenvolvimiento del Programa.

III.2 Desempeño del Prestatario

Durante la ejecución del Proyecto el compromiso del Prestatario, a través del organismo ejecutor, para alcanzar los objetivos de desarrollo fue alto. Esto se ve reflejado en el alto nivel de fondos de contrapartida que recibió el Proyecto y al hecho que mucho del personal que pudo haber sido contratado como consultor fue contratado o designado como personal de línea, lo que ha apoyado la sostenibilidad del Proyecto.

El organismo ejecutor mantuvo además canales para la participación de los beneficiarios y las empresas y representantes del sector privado. Esto permitió darle transparencia a la implementación de sistemas y apoyo la credibilidad de los mismos que se ve reflejada en el alto nivel de registro tanto de vacantes por parte de empresas como de buscadores de empleo.

Existieron, sin embargo, deficiencias moderadas en el nivel de preparación para la implementación, en parte asociadas a la creación del MTESS que coincidió con el inicio del Proyecto. Este cambio institucional generó que los esquemas de implementación adolecieran debido a la necesidad de implementar procesos y la falta de experiencia de la nueva entidad en adquisiciones y contrataciones. Las deficiencias en el proceso de contratación de personal para el Proyecto estaban también parcialmente asociadas a la ausencia de personal disponible en el mercado. Este problema se solucionó eventualmente mediante el nombramiento de personal clave por asignación de funcionarios del MTESS y la contratación de una firma de apoyo para procesos de contrataciones, que apoyó al cumplimiento adecuado de las responsabilidades fiduciarias. Si bien hubo deficiencias moderadas en la asignación de recursos como parte del presupuesto, el organismo ejecutor facilitó en la medida de sus posibilidades alternativas de financiamiento utilizando recursos disponibles de la contrapartida local. Este compromiso permitió a partir de 2016 recuperar el tiempo que se había perdido de ejecución y lograr los resultados esperados. Cabe notar que una ventaja que surgió del modo en que el equipo de ejecución fue liderado e integrado por personal del MTESS fue contar con la cabeza de sistemas y tecnologías de información como coordinador del Proyecto. Esto fortaleció las acciones del Proyecto para la transformación digital del MTESS, pero también permitió que los logros de este se integraran en mejor manera con los otros esfuerzos que realizaba y realiza hasta la actualidad el MTESS.

El involucramiento de las máximas autoridades del MTESS en la toma de decisiones del Proyecto, permitió la resolución oportuna de los problemas de implementación y realizar ajustes cuando se presentaban oportunidades, como el caso de la implementación de la AE y del motor de inteligencia artificial.

A nivel de los sistemas de monitoreo y evaluación, el Proyecto apoyó a la implementación de datos para la toma de decisiones, y el seguimiento de indicadores, incluida la evaluación de impacto que se está realizando con data administrativa obtenida de los sistemas del MTESS. La transición para la operación regular de las actividades respaldadas por el Proyecto después de su cierre se vio favorecida por la voluntad del MTESS de financiar el personal de las oficinas de empleo con fondos propios desde el inicio, así como todos los gastos operativos. Esto ha permitido que todos los servicios implementados continúen en el tiempo y el MTESS ha continuado mejorando sus sistemas utilizando los aprendizajes y herramientas desarrolladas por el Proyecto: la AE sigue siendo la base de los nuevos sistemas y procesos, demostrando el compromiso de la entidad con los logros del Proyecto.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

El PAIL ha sido una experiencia positiva como un primer salto hacia una mejor definición de políticas laborales activas en Paraguay y un gran apoyo para mejorar la institucionalidad de las entidades que las aplican. Es importante mencionar que su potencial ha sido impactado tanto por causas específicas al mismo Programa como por causas externas, que en ambos casos deben poseer medidas remediales en futuras instancias. A continuación, se presentan algunas lecciones aprendidas durante la ejecución del Proyecto.

Tabla 5. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Técnico Sectorial	
<p>Para procesos de transformación digital es necesario contar con un diseño de alto nivel que permita establecer prioridades y una planificación.</p>	<p>Establecer una arquitectura empresarial permite guiar los procesos de transformación digital. Se constituye en un mapa que ayuda a definir que módulos deben ser implementados primero y permite la escalabilidad de estos. El diseño permite que si bien se realicen implementaciones por fases no se tenga que rehacer el trabajo anterior al haber sido incorporadas en el diseño las consideraciones de modularidad e interconexión.</p>
<p>Los procesos de transformación digital deben incluir la perspectiva sectorial.</p>	<p>La implementación de sistemas parece en muchos casos parte del dominio de los expertos de tecnología, sin embargo, el diseño adecuado de los mismos depende de entender los procesos y los resultados que se requiere de ellos. Por eso es importante incorporar una perspectiva sectorial y la participación de los actores. Este proceso además permite ver alternativas de mejora y opciones de valor adición que pueden lograrse mediante ajustes en el diseño e implementación.</p>
<p>Los servicios de empleo requieren multiplicidad de canales de atención para el logro de sus objetivos.</p>	<p>La implementación de sistemas parece la solución para dar servicios de empleo a menor costo, pero en muchos casos olvida que los usuarios de estos suelen tener menores habilidades digitales y requieren la existencia de otros canales de atención. Los servicios de empleo deben estar diseñados para dar servicios digitales a todo usuario y no pueden asumir que los mismos tendrán las habilidades para interactuar con un sistema o portal.</p>
Organizacional	
<p>Contar con personal de la entidad que es Organismo Ejecutor (OE) en el equipo ejecutor permite coordinar mejor los esfuerzos del proyecto con los esfuerzos paralelos que hace la misma.</p>	<p>Si bien contar con una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) acelera la ejecución de un proyecto, existe un gran valor de tener personal de línea que opina y participa de procesos, dado que eso permite generar sinergias con la entidad.</p>
<p>Un proceso de transformación digital requiere la capacitación en el uso de los sistemas y la información que producen.</p>	<p>En los procesos de gestión de cambio de transformación digital se requiere capacitar al personal no sólo en la carga de datos en el sistema, sino en el modo de usar la información que produce, esto permite evitar que se siga</p>

Hallazgos	Recomendaciones
Técnico Sectorial	
	utilizando planillas o papeles paralelos y que el sistema sea solo un depósito de información.
Fiduciaria	
En los procesos de gestión de contratos participan áreas distintas al área de contrataciones, y estas áreas son centrales cuando aparece un problema.	La capacitación en temas de contrataciones debe abarcar a personal de áreas como legal a fin de dotarlos de herramientas de manejo de contratos.
Una UCP débil puede fortalecerse mediante firmas externas de apoyo a la gestión.	<p>Cuando una UCP requiere apoyo para elaboración de términos de referencia u otros procesos que requieren tiempo de preparación documental, contar con un equipo externo, quizás de firma externa, permite responder a necesidades temporales de apoyo rápidamente sin tener que agrandar la UCP. En base a la Plataforma de Análisis de Capacidad Institucional (PACI) y una evaluación real de la capacidad institucional de un OE es aconsejable prever apoyos como estos para el OE desde el diseño de la operación. Caso contrario, cuando se defina ajustar el esquema durante la ejecución, se vuelve complicado porque esos apoyos son de por sí una contratación más y otro proceso a seguir y requieren definir presupuestos y procesos de diseño y aprobación que pueden ser complejos y largos.</p> <p>Contar con una firma de apoyo a gestión en un contrato que permita contar con apoyo temporal en momentos que se requiera representa un ahorro al no deber tener personal constantemente contratado y permite mayor flexibilidad en respuesta a flujos variables de procesos.</p>