



PpR

Presupuesto
por Resultados

Evaluación de Diseño

“Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”



**TETÁ VIRU
MOHENDAPY**
Motenondcha

Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Evaluación de Diseño

“Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”

Informe Final
2018

Periodo de Evaluación: 2014 – 2018

Elaborado por:



Equipo técnico:

Victoria Sánchez Esteban

Flora Rojas

Paola Poszkus

Esta Evaluación ha sido financiada por la Comunidad Europea, en el marco del Proyecto “Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de la SSEAF” – Convenio de Financiación DCI-ALA/2008/019-480



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motenondeha
Ministerio de
HACIENDA



TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Índice

ÍNDICE	3
<i>Índice de tablas.....</i>	8
<i>Índice de gráficos.....</i>	9
SIGLAS USADAS	10
RESUMEN EJECUTIVO.....	12
1.1. <i>Objetivos y metodología de la evaluación.....</i>	12
Objetivo de la evaluación	12
Metodología y alcance de la evaluación.....	12
1.2. <i>Descripción de los programas que se evalúan y de sus beneficiarios</i>	13
1.3. <i>Conclusiones de la Evaluación.....</i>	14
1. Conclusiones generales sobre el diseño	14
2. Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados	18
1.4. <i>Recomendaciones.....</i>	23
1. Recomendaciones generales sobre el diseño.....	23
2. Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados.....	25
INTRODUCCIÓN.....	33
<i>Objetivo de la evaluación.....</i>	33
<i>Metodología y alcance de la evaluación.....</i>	34
<i>Participantes de la evaluación</i>	35
<i>Limitaciones de la evaluación.....</i>	35
DESCRIPCIÓN GENERAL.....	37
DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN	39
2. MARCO LEGAL	40
2.1. <i>Sección descriptiva.....</i>	40
1. ¿Cuáles son las normas que justifican y/o establecen la existencia de la entidad? Señálelas y descríbalas en orden de jerarquía, de mayor a menor.....	40
2. ¿Existe una norma que pre asigne los recursos financieros para el funcionamiento de la Entidad o que establece que el presupuesto no se puede modificar? Explique los contenidos de la norma.....	52
2.2. <i>Sección valorativa</i>	54
1. ¿Las normas establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente los programas que la componen?	54
2. ¿Las normas que justifican y/o establecen la existencia de los programas de la Entidad son suficientes e idóneas para que el o los programas cumplan sus objetivos?.....	55
3. ¿Las normas que justifican y/o establecen los programas que componen la Entidad son concordantes entre sí?.....	57
4. Si existe, ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que el/los programa/s logre/n sus objetivos? Explique de qué manera beneficia o perjudica el logro de los objetivos del/los programa/s.....	58
2.3. <i>Matriz de calificación</i>	59
2.4. <i>Recomendaciones.....</i>	59

3.	CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS NACIONALES. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DESCRIPTIVAS	61
3.1.	<i>Sección descriptiva</i>	61
1.	¿Qué objetivos del plan de mediano plazo contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?	61
2.	¿Qué objetivos de la política sectorial o institucional contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?	62
3.	¿Qué ODS contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?.....	65
3.2.	<i>Sección valorativa</i>	66
1.	¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que el/los programa/s que compone/n la Entidad contribuye/n a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los ODS?.....	66
2.	¿Existe coherencia entre los objetivos del/los programa/s y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente.	67
3.	¿El/los programa/s es/son relevante/s respecto de la política que lo/s justifica/n?.....	71
3.3.	<i>Matriz de calificación</i>	72
3.4.	<i>Recomendaciones</i>	72
4.	JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS	74
4.1.	<i>Sección descriptiva</i>	74
1.	¿Cuáles son los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s que conforman la Entidad? ¿Se han modificado durante el tiempo de análisis?	74
2.	¿Cuáles son las causas que originan los problemas y/o las necesidades de cada programa? Grafíquelas en un árbol de problemas y describa brevemente cada una de ellas.	75
3.	¿Qué efectos generan los problemas y/o las necesidades?.....	77
4.	¿Los problemas y/o necesidades que los programas que conforman la Entidad buscan resolver, se manifiestan de manera particular en algunos grupos poblacionales específicos, por ejemplo, hombres y mujeres, grupos etarios, grupos étnicos, población urbana y rural?.....	78
4.2.	<i>Sección valorativa</i>	79
1.	¿Los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico?	79
2.	¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	79
3.	¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	80
4.	¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	80
5.	¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos, lo que dicen los funcionarios y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda el/los programa/s, así como a sus causas y efectos?	80
4.3.	<i>Matriz de calificación</i>	84
4.4.	<i>Recomendaciones</i>	84
5.	MODELO LÓGICO	86
5.1.	<i>Sección Descriptiva</i>	86
1.	¿Cuál es el modelo lógico causal de cada programa que conforma la Entidad, tal como consta en los documentos oficiales?.....	86
2.	Describe y explique los resultados inmediatos e intermedios que cada programa persigue.	87
3.	Describe y explique los productos (bienes y servicios) que cada programa genera.....	88

5.2. Sección Valorativa.....	89
1. ¿Los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad son consistentes con las definiciones aceptadas? Analice cada uno de los elementos.....	89
2. ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos que tiene cada programa? Analice cada uno de los elementos	93
3. ¿Los productos de cada programa, son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?.....	95
4. ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento?.....	96
5. ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?	96
6. En general ¿existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?.....	96
7. ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?	97
8. ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de cada programa?.....	98
5.3. Matriz de calificación	98
5.4. Recomendaciones.....	98
6. PARTES INTERESADAS	100
6.1. Sección descriptiva.....	100
1. ¿Cuáles son las partes interesadas en cada programa?.....	100
2. ¿Qué papel desempeñan en cada programa, cada una de las partes interesadas?	100
3. ¿Qué opinión (apoyo, resistencia, indiferencia) tienen las partes interesadas acerca de cada programa?	101
6.2. Sección valorativa	101
1. ¿La Entidad ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa?	101
2. ¿La Entidad ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa?.....	102
6.3. Matriz de calificación	102
6.4. Recomendaciones.....	102
7. POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACIÓN OBJETIVO Y FOCALIZACIÓN	103
7.1. Sección descriptiva.....	103
1. ¿Cuáles son los métodos, las fuentes y los instrumentos que usa cada programa para identificar a la población potencial y objetivo?	103
2. Describa y cuantifique la población potencial de cada programa. Desagregue por subprogramas/productos si es necesario.	106
3. Describa y cuantifique la población objetivo de cada programa? Desagregue por subprogramas/productos si es necesario.	107
4. ¿Cuál es la cobertura de cada programa? Utilice las tablas que aparecen a continuación para cada uno de los componentes / productos si es necesario.....	108
5. ¿Qué criterios e instrumentos ha usado cada programa para focalizar sus acciones?	109
7.2. Sección Valorativa.....	114
1. ¿Cada programa que conforma la Entidad, ha definido detalladamente la población potencial y objetivo?	114
2. ¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de cada programa?.....	116
3. ¿El método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo es apropiado y coherente?	117
4. ¿Los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos?	117

5. ¿La cobertura de cada programa es relevante para abordar los problemas que los justifican?	117
6. ¿La focalización de cada programa es apropiada a su justificación (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica).....	118
7. ¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica).....	119
7.3. <i>Matriz de calificación</i>	119
7.4. <i>Recomendaciones</i>	119
8. INDICADORES, METAS Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN.....	121
8.1. <i>Sección descriptiva</i>	121
1. ¿Qué indicadores de desempeño utiliza cada programa para hacer seguimiento de su gestión?	121
2. ¿Cuáles son las metas que ha fijado cada programa durante el período que se evalúa?	127
3. ¿Qué mecanismos de evaluación de los productos y resultados inmediatos e intermedios usa cada programa?.....	130
4. Describa las bases de datos que tiene cada programa para el seguimiento y la evaluación. Use la siguiente plantilla por cada base de datos.	132
8.2. <i>Sección valorativa</i>	133
1. ¿Cada programa ha definido los indicadores para hacer el seguimiento de los productos, resultados inmediatos y resultados intermedios? Explicar	133
2. ¿Los indicadores que se han definido por cada programa son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de cada uno de ellos? Analícelos y explique.....	134
3. ¿Los indicadores que ha definido cada programa, cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? Explicar.....	135
4. ¿Los indicadores de resultado de cada programa contienen la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida?.....	137
5. ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas de cada uno de los indicadores? Se tendrá en cuenta su calidad, amplitud y precisión, en el caso de que existan.	137
6. ¿Cada programa ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas?	137
7. ¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo?	138
8. ¿Cada programa ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar sus logros y/o resultados?.....	139
9. ¿Los mecanismos de evaluación de los productos son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad?	140
10. ¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de cada programa?	140
11. ¿Las bases de datos contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de cada programa?	141
8.3. <i>Matriz de calificación</i>	141
8.4. <i>Recomendaciones</i>	142
9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA.....	143
9.1. <i>Sección descriptiva</i>	143
1. Describa y explique la estructura programática de la Entidad.	143
9.2. <i>Sección valorativa</i>	144
1. ¿La estructura programática de la Entidad responde a todos los aspectos necesarios para el logro de los objetivos institucionales?	145
2. ¿La estructura programática de cada programa se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda?.....	145
3. ¿La estructura programática de cada programa concuerda con el modelo lógico del programa y con las fichas de los productos?.....	146

4. ¿La estructura programática de cada programa refleja los bienes y servicios que produce el programa?	147
5. ¿La distribución de los recursos entre las actividades, los subprogramas y los proyectos es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa?	147
9.3. <i>Matriz de calificación</i>	148
9.4. <i>Recomendaciones</i>	148
10. COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS	155
10.1. <i>Sección descriptiva</i>	155
1. ¿La Entidad a través de sus programas coordina con otros programas o intervenciones públicas la producción y/o entrega de sus bienes y servicios? Señale con cuáles programas, con qué agentes, qué productos, en qué momentos y de qué manera.	155
2. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios similares a los de los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.	156
3. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios a los de los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.	157
10.2. <i>Sección valorativa</i>	158
1. ¿La Entidad tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas?	158
2. Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas ¿La entidad ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas?	158
10.3. <i>Matriz de calificación</i>	159
10.4. <i>Recomendaciones</i>	159
11. ENFOQUE DE GÉNERO. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DESCRIPTIVAS	160
11.1. <i>Sección Descriptiva</i>	160
1. ¿Los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad afectan de manera diferenciada a los hombres y las mujeres. ¿En qué consisten las diferencias detectadas?	160
2. Si los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres ¿qué estrategias ha diseñado cada programa para que sus procesos y productos consideren esas diferencias?	161
3. ¿Cada programa ha cuantificado la población potencial y objetivo desagregándola según sexo? Describa la manera en que se ha realizado el análisis	162
4. ¿Las estadísticas que recopila cada programa se desagregan según sexo y se usa esa desagregación para dar cuenta de los efectos que cada programa pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres? ¿Cómo se recogen los efectos diferenciales sobre los hombres y las mujeres?	163
11.2. <i>Sección Valorativa</i>	163
1. ¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados?	163
2. ¿Los procesos y productos de cada programa consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres?	164
3. ¿Es necesario o no es necesario que cada programa diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres?	165
4. ¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas del programa?	165
11.3. <i>Matriz de calificación</i>	165

11.4. Recomendaciones.....	166
12. CONCLUSIONES	167
12.1. Conclusiones generales sobre el diseño.....	167
1. ¿Existe concordancia entre la justificación de cada programa, el modelo lógico y la población que atiende?.....	168
2. ¿La fundamentación de la justificación, del modelo lógico y de la población objetivo de cada programa es sólida y se basa en información verificable?.....	168
3. ¿Los indicadores y los mecanismos de evaluación son apropiados para analizar el desempeño de cada programa?	169
4. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de cada programa?.....	169
12.2. Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados.....	171
13. RECOMENDACIONES	176
13.1. Recomendaciones generales sobre el diseño.....	176
13.2. Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados.....	178
14. BIBLIOGRAFÍA.....	187
15. PERSONAS ENTREVISTADAS	190
15.1. Primer Informe.....	190
15.2. Informe Final.....	192
ANEXO 1. CÁLCULO DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO- SINAFOCAL	194
ANEXO 2. CÁLCULO DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO- SNPP	196
ANEXO 3. GLOSARIO	197

Índice de tablas

Tabla 1. Cumplimiento de los fines de SINAFOCAL.....	65
Tabla 2. Asignación presupuestaria por programa y año	89
Tabla 3.Productos definidos por programa presupuestario	92
Tabla 4. Costes medios por curso organizado por SINAFOCAL y por SNPP, según presupuesto asignado (mill. de GPY)	94
Tabla 5.Ejecución presupuestaria y metas logradas anualmente (%).....	94
Tabla 6.Población Potencial-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL	106
Tabla 7 Población Potencial-Programa 001 Empleo y Seguridad Social- SNPP	106
Tabla 8 Población Objetivo-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL	107
Tabla 9 Población Objetivo-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SNPP	107
Tabla 10 Cobertura atendida-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL.....	108
Tabla 11 Cobertura atendida-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SNPP	108
Tabla 12. Criterios de Priorización para la programación de cursos.	113
Tabla 13 Porcentaje de Satisfacción respecto a un tamaño muestral-SNPP	131
Tabla 14 Población Potencial distribuida por sexo –SINAFOCAL	162
Tabla 3 Población Objetivo distribuida por sexo -SINAFOCAL	162
Tabla 4 Población Potencial distribuida por sexo –SNPP.....	163
Tabla 5 Población Objetivo distribuida por sexo -SNPP	163

Índice de gráficos

Diagrama 1.Árbol de problemas, Subprograma 001 SINAFOCAL	81
Diagrama 2.Árbol de problemas. Subprograma 001 SNPP	82
Diagrama 3. Esquema básico de un itinerario integrado de inserción laboral	85
Diagrama 4. Estructura programática 2014	143
Diagrama 5.Estructura programática 2015-2016	144
Diagrama 6. Estructura programática 2017-2018	144
Diagrama 7. Propuesta de estructura programática	150

SIGLAS USADAS

CIL	Centro de Inteligencia Laboral
CIMA	Centro Innovador de Metodologías Avanzadas
CNPP	Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales
D.	Dirección.
D.G.	Dirección General.
DGE	Dirección General de Empleo
DGEE	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGSS	Dirección General de Seguridad Social
ENLC	Encuesta sobre Necesidades de Capacitación Laboral
FP	Formación Profesional
IFCL	Instituto de formación y capacitación laboral
IPCL	Índice de Priorización de Cursos de Capacitación Laboral
IPGEX	Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema
IPS	Instituto de Previsión Social
LP	Línea de Pobreza
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MML	Matriz de Marco Lógico
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEE	Organismos y Entidades del Estado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAE	Políticas activas de empleo.
PAIL	Proyecto de apoyo a la Inserción Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POI	Plan Operativo Institucional.
PP	Población potencial
REIFOCAL	Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral

SEAF	Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
SET	Subsecretaría de estado de tributación
SIARE	Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
SIGEC	Sistema de Gestión de Cursos
SISGAF	Sistema de Gestión de Acciones Formativas
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SNPP	Servicio Nacional de Promoción Profesional
SIPAIL	Sistema Integrado de Programa de Apoyo de Inserción Laboral
STP	Secretaría Técnica de Planificación

RESUMEN EJECUTIVO

Este es el resumen ejecutivo de la Evaluación de Diseño del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) de Paraguay en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2018, realizada por la empresa Red2Red, contratada por el Ministerio de Hacienda con el apoyo presupuestario (DCI-ALA-2008/019-480).

1.1. Objetivos y metodología de la evaluación

Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta Consultoría fue “realizar una evaluación del diseño de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de exponer si la estructura presupuestaria actual es relevante, pertinente y consistente con la misión institucional y las normas que la justifican, considerando principalmente si refleja la vinculación entre la producción institucional con las prioridades de política pública y los resultados esperados, a la luz de los criterios establecidos por la entidad rectora”. El logro de este objetivo general pasaba por el de los siguientes objetivos específicos:

- ☐ Analizar el marco normativo en el que se sustenta el MTESS.
- ☐ Analizar y proveer información acerca de la relevancia, pertinencia y coherencia de los programas que componen la estructura presupuestaria del MTESS.
- ☐ Analizar y ofrecer información sobre la importancia de las medidas adoptadas por los programas para cumplir con los objetivos de las políticas públicas que justifican el accionar del MTESS, sobre el grado en que esas medidas están orientadas a resolver las necesidades o el/los problema/s existente/s y sobre la conexión lógica entre los distintos componentes de los programas.
- ☐ Analizar la pertinencia y consistencia del diseño de la estructura presupuestaria actual, en relación a la misión institucional.
- ☐ Identificar fortalezas y debilidades en el diseño de la estructura del MTESS, recomendar medidas para subsanar esas debilidades, buscando fortalecer la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.
- ☐ En base al análisis realizado, presentar una propuesta de estructura programática enfocada al modelo lógico y los criterios establecidos por la Dirección General de Presupuesto.

Metodología y alcance de la evaluación

Se han utilizado una multiplicidad de fuentes documentales (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, lineamientos, estudios realizados en torno al área de rectoría del MTESS; sistemas de información, estadísticas, etc.), la mayoría de las cuales han sido proporcionadas por el propio MTESS y por las instituciones a él adscritas. También se han tenido en cuenta diversos documentos proporcionados por la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda.

La segunda gran fuente de información han sido las personas que trabajan en la institución a la que se adscriben los programas analizados. Para ello se mantuvieron entrevistas individuales y grupales a informantes calificados, que proporcionaron un material muy valioso para complementar y contrastar los datos obtenidos a través de fuentes documentales.

El alcance temporal de esta evaluación de diseño abarcó un período de análisis de cuatro años (2014, 2015, 2016, 2017), además del primer semestre del ejercicio en el que tuvo lugar la evaluación (2018). Esto significa que los cambios que se estaban poniendo en marcha a partir del segundo semestre de ese mismo 2018 no han podido ser reflejados ya que corresponden a un periodo posterior al análisis realizado.

La evaluación se estructura en 10 temas, cuyas características principales han sido expuestas y que han sido valorados adoptando dos enfoques complementarios. De un lado, se aplicó un enfoque cualitativo y de otro, las respuestas cualitativas fueron cuantitativizadas utilizando una escala de cuatro valores (con un valor máximo de 3 y mínimo de 0). Finalmente, utilizando como base las evidencias proporcionadas por las fuentes utilizadas y el propio análisis del equipo evaluador, se han emitido recomendaciones respecto de los temas planteados.

Este ejercicio de evaluación se ha tenido que enfrentar a algunas dificultades que, en general, pudieron ser superadas. Merece la pena mencionar que en algunos casos las preguntas de evaluación aplican la lógica derivada del presupuesto por resultados a unos programas que no fueron concebidos desde esta perspectiva. Así, valorar, por ejemplo, la coherencia interna de los modelos lógicos se hace difícil cuando los que existen responden a unas reglas diferentes a las que se están poniendo en marcha. El modo en el que se ha tratado de superar esta limitación ha sido tratar de ajustarse al máximo al nuevo modelo, a partir de la información disponible, a pesar de que en algunos casos no ha resultado posible identificar todos los elementos.

1.2. Descripción de los programas que se evalúan y de sus beneficiarios

La clasificación programática¹ del Presupuesto General de la Nación (PGN) de la República del Paraguay es la agrupación sistemática de las intervenciones públicas que permite determinar métodos e informaciones de carácter cualitativo o cuantitativo, relacionados con las asignaciones presupuestarias, según tipo de presupuesto y orden de prelación de las intervenciones, tal y como se muestra en la tabla que aparece a continuación:

Tipo de presupuesto	Orden de prelación
TIPO 1 Programas de Administración.	1. Tipo de presupuesto
TIPO 2 Programas de Acción.	1.1. Programa
TIPO 3 Programas de Inversión.	1.1.1. Subprograma
TIPO 4 Programa de Servicio de la Deuda Pública.	1.1.1.1. Proyecto

Tipo 1 de Presupuesto -Programas de Administración

Programas de administración general, de dirección, gestión, supervisión, reglamentación y otros de apoyo administrativo u operativo de las entidades conforme a la estructura orgánica institucional, funciones y competencias.

Tipo 2 de Presupuesto- Programas de Acción

Conjunto de programas y subprogramas que permiten su formulación en términos de objetivos y resultados cuantificables sobre la base de las acciones del Gobierno, determinados en unidades de medida, indicadores de gestión o producción. Los recursos presupuestarios asignados a estos programas son destinados a lograr la producción de bienes y servicios públicos

¹ Ministerio de Hacienda, Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento, 2018

Tipo 3 de Presupuesto -Programas de Inversión

Conjunto de programas y proyectos específicos que serán ejecutados en un período de tiempo preestablecido en obras públicas, inversiones financieras y/o proyectos e inversiones de capital que impliquen la formación bruta de capital fijo del Sector Público.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es una entidad relativamente nueva, su Ley de creación data del año 2013 y tiene presupuesto propio a partir del año 2014. La Estructura programática tuvo modificaciones en el periodo de análisis 2014-2018, pero se ha mantenido estable a partir del ejercicio presupuestario del año 2015.

La población beneficiaria de los programas del MTESS cuyo diseño ha sido evaluado es la población en edad de trabajar que se encuentra en situación de actividad (económicamente activa), se encuentre en desempleo abierto, sub-ocupada u ocupada. Los diferentes programas y subprogramas pueden atender a subconjuntos de esta población, pero las personas atendidas siempre se encontrarán en este grupo poblacional.

1.3. Conclusiones de la Evaluación

1. Conclusiones generales sobre el diseño

La primera de las conclusiones generales de esta evaluación es que **la situación actual del MTESS es el resultado de su historia**. Una historia corta, ya que su nacimiento no se produce hasta el año 2013, momento en el que “se independiza” del Ministerio de Justicia. En el momento de su nacimiento, sin embargo, ya existían algunas instituciones que venían trabajando desde hacía años. En concreto, el llamado SINAFOCAL, nacido en el año 2000 y, aún más veterano, el SNPP, existente desde la década de los años 70 del siglo XX.

Esto significa que algunas de las **competencias** que estaban asignadas a estas instituciones tuvieron que reordenarse para facilitar que pudieran centrarse en funciones acordes con su naturaleza y mandato. En este proceso **aún perviven algunos solapamientos** que en la actualidad dan lugar a problemas, como mínimo de eficiencia, que pueden ser relativamente fáciles de solucionar.

Otra cuestión cuya solución puede suponer un poco más de dificultad porque tiene consecuencias directas sobre los recursos son las **estructuras orgánicas** de cada una de estas instituciones. Esta evaluación no ha realizado un análisis organizacional, pero sí que se ha efectuado un somero análisis de las estructuras del SINAFOCAL, del SNPP y del propio MTESS, concluyendo que son muy grandes, que se encuentran desordenadas, con duplicidad de unidades o departamentos y bastante confusas.

Según la información recopilada, una de las causas de este fenómeno es la necesidad de crear nuevas jefaturas de diferente nivel para poder mejorar las condiciones de determinadas personas o cargos, con el fin de que el trabajo que desarrollan pueda retribuirse de manera adecuada. Si esto es así, puede haber dificultades para la solución de este problema, a pesar de que este es uno de los factores que se relaciona directamente con alguna de las disfuncionalidades detectadas.

Finalmente, el último elemento transversal se relaciona con el **ciclo presupuestario**. Según las personas informantes de la evaluación, el orden establecido en la normativa paraguaya es el de presupuestación-planificación, de modo que cada una de las unidades a quienes les corresponde han de preparar la propuesta de presupuesto el mes de abril anterior a la anualidad presupuestaria correspondiente, para enviar al Ministerio de Hacienda su anteproyecto en el mes de julio.

Por otra parte, desde la perspectiva de la planificación de las acciones, aproximadamente en el mes de febrero de cada año, el Ministro o Ministra de Trabajo celebra una jornada de planificación en la que se ponen en común las líneas de acción del año con todos los directores y directoras, de manera que puedan configurar una propuesta final que acabará convirtiéndose en el Plan de Gestión Anual correspondiente.

Esta lógica muestra que primero se conocerá la disponibilidad presupuestaria y posteriormente se establecerá cuáles son los resultados que se desean obtener para ese mismo año. Ello no hace posible presupuestar en términos de los recursos necesarios para obtener un determinado resultado, sino que se corre el riesgo de que se siga aplicando una lógica similar a la de los años pasados (¿Qué actividades puedo llevar a cabo con los recursos de los que voy a disponer este año?).

Estas son tres cuestiones transversales que afectan por igual a todos los programas analizados y que es necesario tener en cuenta porque actuarán como variables intervinientes en el proceso de introducción y consolidación del presupuesto por resultados que ya se ha puesto en marcha.

En cuanto a las preguntas y respuestas específicas sobre conclusiones son las siguientes:

1. ¿Existe concordancia entre la justificación de cada programa, el modelo lógico y la población que atiende?

El subprograma que muestra una mayor concordancia es el gestionado por el **SNPP**, ya que la población a la que atiende se encuentra relativamente clara y sus actuaciones y objetivos son moderadamente sencillos (lo que no significa que sean fáciles). Aun así, este Subprograma muestra algunas debilidades, ya que pasa de definir su población potencial (no cuantificada) a la población atendida, sin que quede clara la determinación de la población objetivo.

El programa que gestiona **SINAFOCAL**, sin embargo, no es nada sencillo ya que, en teoría debía compatibilizar sus funciones como ente rector del Sistema de Capacitación con las de organizador de capacitaciones específicas, que han absorbido la mayor parte de su presupuesto asignado durante estos años. La consecuencia ha sido que, a pesar de que su modelo lógico incluye las actuaciones y productos que SINAFOCAL tenía que alcanzar, la justificación del programa no es coherente con sus actuaciones y no queda clara la población a la que debía dirigirse. Todo ello se explica si se entiende que, en realidad SINAFOCAL no se dirige de manera directa a la población, sino que la mayor parte de sus competencias (que no de su acción, por la distorsión presupuestaria mencionada) tienen por objetivo la mejora de la pertinencia, calidad y transparencia del Sistema de Formación.

El **proyecto PAIL** sigue una lógica diferente al resto aunque sí que fue concebido desde el punto de vista de la gestión por resultados (definición de cadena de resultados, existencia de un marco de resultados...). El hecho de que uno de sus componentes se dirigiese al fortalecimiento institucional y, en concreto, al fortalecimiento, ampliación, consolidación y mejora de la inserción laboral y que, en la práctica, la mayor parte de sus recursos y de su actividad efectiva se haya centrado en el campo de la adquisición y desarrollo de infraestructuras ha tenido como consecuencia, sin embargo, que ha perdido una buena parte de esa naturaleza y se ha convertido en un proyecto de fortalecimiento, ajeno a esta lógica.

Finalmente, el **Programa de Administración General** no dispone de modelo lógico, no identifica una población a la que dirigirse y se justifica por el propio mandato de la norma de creación del MTESS, por lo que esta pregunta no es de aplicación en este caso.

2. ¿La fundamentación de la justificación, del modelo lógico y de la población objetivo de cada programa es sólida y se basa en información verificable?

Esta pregunta vuelve a no ser de aplicación en el caso del **Programa de Administración General** por las razones que acaban de mencionarse. Seguramente, la única fundamentación de los programas analizados que puede ser calificada como sólida y que se basa en información verificable es la del **Proyecto PAIL**. Ni el Subprograma del SNPP ni el de SINAFOCAL ofrecen información en la que basar su fundamentación.

Eso no significa que esa información no exista, y que no sea posible realizar esta fundamentación de manera sólida pero, como ya se advirtió con anterioridad, esa no es la lógica con la que se ha trabajado en el periodo analizado.

3. ¿Los indicadores y los mecanismos de evaluación son apropiados para analizar el desempeño de cada programa?

El único mecanismo de evaluación existente es el cuestionario de satisfacción que el SNPP aplica a una muestra de las personas que son beneficiarias de sus actuaciones. De todos modos, la medida de la satisfacción del alumnado, aunque irrenunciable para las instituciones que se dedican a la formación, es solo parcialmente informativa (solo ofrece datos valiosos cuando su resultado es negativo).

Los resultados de esta evaluación hacen dudar de que la mejor opción sea que la función de evaluación resida en cada uno de los programas planteados, o si, por el contrario, no sería preferible su concentración en un único lugar. Se volverá sobre este punto en el capítulo de Recomendaciones.

Sin embargo, todos los programas han de encontrarse en condiciones de poder realizar el seguimiento de sus acciones, para poder ajustar su acción a la información que se vaya recopilando con ellos. En términos de seguimiento, los indicadores que se consideran más apropiados para analizar el desempeño del programa son los definidos en el caso del **Subprograma del SNPP**. Eso no significa que sean óptimos, ya que requerirían unos cuantos ajustes, pero al menos los indicadores que utilizan les permiten conocer el desempeño de sus productos y de su resultado inmediato².

La asignatura pendiente, según la información recopilada, es la utilización de esos indicadores para lo que realmente sirven: conocer el estado de la acción y de lo que se obtiene para poder reajustarla en caso necesario. Solo esto explica, por ejemplo, que la información de avance que se ofrece se produzca en valor absoluto, cuando todos los indicadores se encuentran definidos en términos de porcentaje.

Por otra parte, en ningún momento se ha recogido información sobre los indicadores de resultados intermedios o de impacto y este equipo evaluador duda, tal y como sucedía en el caso de la función de evaluación, que realmente la recogida de esta información deba residir en la propia estructura del SNPP.

El problema con el **Subprograma de SINAFOCAL** ha sido que los indicadores definidos solo han recogido su función como organización capacitadora y solo en términos de producto, con lo cual no pueden ser considerados adecuados para analizar el desempeño del programa. Se desea destacar en sentido positivo, sin embargo, la reciente experiencia realizada por el Observatorio Ocupacional del SINAFOCAL para obtener información sobre el impacto de sus acciones en términos de mejora del empleo de sus beneficiarios, y que se encuentra aún en fase de piloto. Sin embargo, incluso en su estado actual, se considera que es una práctica promisoría para conocer los resultados que realmente se obtienen.

4. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de cada programa?

Programa de Administración General

El elemento más positivo es que, efectivamente, recoge una buena parte del mandato recibido por el MTESS en su normativa de creación, garantizando así la atención a una diversidad de problemas que son los que dan lugar a ese mandato.

Sus principales debilidades en términos de diseño son, de un lado, una notoria escasez de recursos en algunos ámbitos y, como en el resto de los programas, una estructura organizativa susceptible de ser simplificada para favorecer un funcionamiento más regular.

De otro lado, seguramente la principal debilidad de este programa es que invisibiliza totalmente la importante labor que realiza. El hecho de que se constituya en una especie de “caja negra”, impide conocer el modo en el que sus diferentes dependencias promueven el empleo formal y defienden los derechos de trabajadores y empresarios, entre muchas otras funciones igualmente relevantes. En el mismo sentido,

² A pesar de que su resultado inmediato se encuentra definido con forma de producto.

incluso agrupa las funciones de apoyo a la inserción laboral, de manera sorprendente, ya que su acción parece que debería encontrarse integrada en el Programa de Empleo y Seguridad Social

Programa de Empleo y Seguridad Social

En la etapa analizada ha contado con dos subprogramas: el gestionado por SINAFOCAL y el que el SNPP tiene a su cargo.

En términos de diseño, lo más destacable del **Subprograma de SINAFOCAL** es su evolución para la asunción de las responsabilidades que le otorga su norma de creación y la que posteriormente la ha modificado. Cuando comienza el periodo analizado, el Programa de SINAFOCAL es confuso, se solapa con las actuaciones del SNPP y solo parece responder a la voluntad de que parte de la formación profesional sea gestionada por entidades privadas.

A la finalización del periodo, sin embargo, se han incorporado las supervisiones de procesos de capacitación (es cierto que de manera tímida) y, aunque no se encuentra presente en sus indicadores de seguimiento ni en sus metas, ha venido avanzando poco a poco en el resto de sus funciones, tratando de aproximarse más a su verdadera naturaleza.

Lo más positivo del **Subprograma del SNPP** es, seguramente, que en apariencia es el que se encuentra más cerca de lo que tendrá que ser su programa en la nueva etapa. No obstante, se han detectado algunas debilidades, así como indicios de que su acción ha de ser mejorada de manera muy sustantiva. Una estructura casi inmanejable, una parte de cursos de baja calidad, una cierta separación de las necesidades del mercado y las limitaciones en otros ámbitos muestran una situación que requiere análisis, actualización y mejora en bastantes frentes. Pero no requiere de cambios en la naturaleza de su actividad, por lo que se considera que la transición no será fácil, pero es identificable de manera relativamente sencilla.

Proyecto PAIL

En realidad, este proyecto se encuentra también incluido en el programa anterior, pero ha sido analizado de manera separada en todos los casos, dado que se corresponde con un tipo diferente de presupuesto.

El aspecto más positivo del Proyecto PAIL en términos de su diseño es que es el más ajustado a una gestión basada en resultados (aunque no lo sea estrictamente en una presupuestación por resultados). Este proyecto ha constituido una oportunidad magnífica para reforzar los mecanismos de intermediación laboral del Paraguay, así como diseñar y validar metodologías actualizadas de formación, que permitían contar con una mayor probabilidad de que se obtuviesen los resultados esperados.

No se ha realizado una evaluación específica del proyecto, pero con la información recopilada parece que la oportunidad de fortalecimiento se ha perdido parcialmente, seguramente por varios factores de los que uno parece ser la existencia de importantes resistencias al cambio. Éste no es estrictamente un elemento del diseño del proyecto (o quizá sí, por no prever que esto podía suceder), pero es sin duda un elemento negativo detectado.

Aun así, el proyecto dejará instalado un importante producto, un sistema automatizado de intermediación laboral, que cuenta con un alto potencial para reforzar esta función en el país, al menos de aquellas personas cuyo perfil les permita autogestionar su búsqueda de empleo, así como utilizar las tecnologías en las que se basa la aplicación.

2. Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
1. Marco legal	<p>El MTESS cuenta con un marco normativo amplio, que cubre todos los elementos vinculados a su misión y a las funciones de los departamentos y entidades que lo componen o que se encuentran adscritas a él.</p>	<p>El nacimiento y crecimiento de la institución, así como de sus organizaciones adscritas supone que algunos aspectos de la normativa hayan dado lugar a interpretaciones que han traído consigo una cierta priorización de unos fines de las instituciones sobre otros.</p> <p>Ello es especialmente cierto en el caso de SINAFOCAL cuya actividad en los últimos años se ha dedicado mayoritariamente a la realización de capacitaciones, compitiendo en la práctica con el SNPP, cuya misión es precisamente esa.</p>
2. Contribución a las políticas nacionales	<p>Los programas existentes contribuyen, al menos desde un punto de vista teórico, a las políticas nacionales, entendidas como tal el PND y el Plan de Mediano Plazo, ya que Paraguay no ha contado hasta el momento con una política sectorial.</p> <p>En términos de oportunidad, es un buen momento para fortalecer esta coherencia, dado que queda pendiente la elaboración de los PEI del SNPP y de SINAFOCAL.</p>	<p>La coherencia de los programas entre sí y con las políticas nacionales de ámbito mayor es sólo relativa, porque los objetivos de los programas con los que se ha contado hasta el momento no se encontraban totalmente ajustados con los documentos de nivel mayor, especialmente porque su existencia es anterior a ellos.</p> <p>La relevancia real de los programas analizados es solo parcial, ya que los recursos de los que disponen no se ajustan plenamente a su mandato.</p>
3. Justificación	<p>A pesar de que los equipos que han informado esta evaluación no habían trabajado, con carácter general, con esta lógica de respuesta a problemas y necesidades, están compuestos por personas comprometidas con su institución y que están dispuestas a trabajar de otro modo. Además, ello proporcionaría un mayor sentido y valor a su trabajo diario.</p>	<p>Pero el hecho de que nunca se haya trabajado así exige, seguramente, que no puede cambiarse la lógica de la noche a la mañana y que puede ser necesario un periodo de adaptación, posiblemente fortalecido por procesos formativos en este ámbito.</p>
4. Modelo lógico	<p>El resultado obtenido indica que las MML existentes no fueron elaboradas con una lógica orientada por resultados, por lo que resulta difícil identificar fortalezas en este aspecto.</p> <p>Se puede aprovechar la cadena de resultados definida en el Proyecto PAIL como inspiración, al menos parcial, para la construcción de una MML vinculada a las actividades de apoyo a la inserción laboral, una vez que se realice el ejercicio de definición del árbol de problemas y del de medios-fines correspondiente.</p>	<p>El modelo lógico de SINAFOCAL no es consistente, por varias razones. De un lado, porque mezcla la lógica del organizador de cursos (que debería ser una función minoritaria, pero es la que concentra la mayoría de los recursos, con la de ente rector del Sistema).</p> <p>Por otra, porque la MML se encuentra incompleta y algunos de sus elementos, además, no siguen las pautas aceptadas en Paraguay, que son las aprobadas para la puesta en marcha de la presupuestación por</p>

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
		<p>resultados. Por todo ello, la coherencia y consistencia interna entre los elementos del modelo se ve comprometida.</p> <p>El modelo lógico del SNPP se encuentra incompleto, le falta concreción y, en algunos casos, las relaciones entre los elementos quizá no sean completamente rigurosas. Sin embargo, en este caso se considera que el ajuste a las nuevas condiciones marcadas por la presupuestación por resultados puede ser relativamente sencillo.</p>
5. Partes interesadas	<p>No existe ninguna fortaleza en el análisis relativo a las partes interesadas, ya que no se ha realizado ninguna actividad previa que se ajuste a lo que se pretende con su identificación.</p> <p>Sin embargo, se puede rescatar el ejercicio realizado por SNPP hace unos años en los que se interrogaba sobre su valor agregado respecto de otras instituciones y organizaciones que también hacían capacitación. Aunque el objetivo de este ejercicio era diferente, puede utilizarse como un buen punto de partida para el análisis de partes interesadas.</p>	<p>No se cuenta con experiencia en el análisis de partes interesadas. Además, a las instituciones no les resulta fácil identificar las diferentes posiciones que pueden mostrar otros agentes respecto de su propia actividad.</p> <p>Si el análisis no se realiza una vez que se entienda cuál es su utilidad y contribución potencial se corre el riesgo de que se convierta en un mero ejercicio burocrático.</p>
6. Población potencial, objetivo y focalización	<p>Los tres programas relacionados con el empleo (2 subprogramas y un proyecto) han contado hasta la fecha con la misma población potencial, por lo que sería suficiente con realizar una única definición para aquellos que se dirigen directamente a la PEA³. Este hecho facilita, además, una organización y redefinición coordinada de estos programas, de modo que no se solapen y puedan reforzarse los aspectos sinérgicos y de mutuo reforzamiento. Potencialmente, ello puede redundar en una mayor eficiencia del conjunto del sistema que se dirige a favorecer el empleo de la población paraguaya.</p>	<p>No existe claridad respecto de la población objetivo de cada uno de los subprogramas y, por lo tanto aún menos de sus características. La excepción es el programa PAIL que realiza una cuidadosa focalización de su población objetivo. Sin embargo, la deriva en la ejecución de este proyecto ha supuesto que la mayor parte de la actividad y de los recursos se ha concentrado en el componente de infraestructura, que es de mucho valor potencial, pero que ha desdibujado el conjunto.</p> <p>Actualmente, la relevancia de los programas es limitada en términos de cobertura poblacional, pero incluso también en términos de cobertura respecto de la población objetivo. Una mejor definición de esta última población puede contribuir a dirigir mejor los esfuerzos.</p>
7. Indicadores, metas y evaluación	<p>Algunos de los indicadores de los que se dispone se consideran de calidad y se dispone de fichas técnicas que los definen y establecen el método de</p>	<p>Tanto el seguimiento como la evaluación se consideran asignaturas pendientes para estas instituciones, no tanto porque no se realice ninguna</p>

³ Esto deja fuera a SINAFOCAL para quien se ha recomendado que no se defina una población potencial ni objetivo, ya que, aunque en última instancia será la PEA quien reciba el impacto positivo de su acción, sus actuaciones no se dirigen directamente a ella.

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
	<p>cálculo. Este grupo de indicadores, de parte de los cuales ya se viene recogiendo información, pueden convertirse en el punto de partida de un ajuste, en línea con la redefinición de los programas presupuestarios que previsiblemente será necesario poner en marcha.</p> <p>En cuanto a la evaluación, tanto el SNPP como SINAFOCAL han pasado por procesos de evaluación externa lo que, hoy por hoy, puede ser suficiente, siempre que la función de seguimiento se fortalezca.</p>	<p>actividad, sino por la escasa utilización de la información obtenida a través de estos mecanismos. Esto se produce especialmente en el caso del seguimiento, que les permite conocer a posteriori cómo fueron sus beneficiarios cada año, pero que no sustenta una toma de decisiones que informe, por ejemplo, las metas del año siguiente u otros aspectos que pueda ser conveniente adaptar o reorientar.</p>
8. Estructura programática	<p>El árbol de estructura programática existente durante el periodo analizado puede considerarse claro, pero no se ajusta a los lineamientos de una presupuestación por resultados, que son los que se desea promover en la actualidad.</p> <p>Se han producido avances importantes en ámbitos de conocimiento del mercado de trabajo, que deberían ser reforzados en el futuro.</p>	<p>La estructura existente durante este periodo ha “ocultado” parte de la actividad ministerial, que ha quedado desdibujada bajo el gran paraguas de Administración General. Aunque la mayoría de las líneas de actuación deben mantenerse en el Programa Central, es importante garantizar su visibilidad, de manera que no se le reste importancia en términos presupuestario y, por ende, también de otros recursos y de contribución a la misión del MTESS.</p> <p>Mención especial merecen todas las actuaciones dirigidas a fomentar el empleo y a casar la oferta con la demanda laboral, que no resulta tan visible en el marco de una actuación más global.</p> <p>En sentido contrario, el hecho de que SINAFOCAL contase con un subprograma propio (además de otras cuestiones que se han ido mencionando a lo largo del informe) ha supuesto algunas distorsiones en sus actividades que, en la práctica, lo han alejado de la parte primordial de su misión como ente rector del sistema de formación.</p> <p>Existen debilidades que vienen causadas por la existencia de estructuras organizacionales poco ajustadas a las necesidades y funciones de la entidad. En la misma línea, se menciona con frecuencia el desajuste entre las funciones a desarrollar y el número y perfil de las personas de las que se dispone.</p>
9. Complementariedad con otros programas	<p>Existen algunas experiencias de colaboración con otras instituciones que pueden ser utilizadas como un buen punto de partida para el incorporar una lógica de complementariedad y colaboración.</p>	<p>Los principales problemas en términos de solapamientos y competencia se producen entre las dos instituciones que trabajan en el mismo programa. Si no ha sido posible resolver esos solapamientos entre dos instituciones</p>

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
		tan próximas, puede resultar más difícil solucionar que los que puedan surgir con otras que resulten más lejanas.
10. Enfoque de género	<p>No existe una comprensión cabal entre los equipos de lo que significa trabajar con enfoque de género, por lo que sería necesario realizar procesos de sensibilización y formación no solo al personal que trabaja en los programas en el día a día, sino también a los responsables de las instituciones.</p> <p>En este sentido, no ha sido posible encontrar ninguna mención específica al trabajo con enfoque de género en el PEI 2018-2022 del MTESS. Esto puede calificarse como un retroceso, ya que en su versión anterior (PEI 2015-2017) se mencionaba de manera explícita entre sus objetivos institucionales (apartado 6), cuando se decía:</p> <p><i>“4. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.”</i></p> <p>Esta formulación, por otra parte, reproduce parte de la Ley N° 5115/13 de creación del MTESS. La Ley sigue en vigor en el momento actual, pero el enfoque de género ya no se menciona de manera tan preeminente en el documento vigente en la actualidad.</p>	<p>No se manifiesta una oposición a la incorporación del enfoque de género, por lo que puede ser una buena coyuntura para comenzar a trabajar en esta línea.</p> <p>Hay cuestiones ya recogidas en la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios que les exigirá trabajar teniendo en cuenta desde el comienzo las diferencias existentes entre hombres y mujeres: que el diagnóstico y el análisis de la problemática tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, que se definan las poblaciones a atender y que se desagreguen por sexo, que se tenga en cuenta este tema en la programación, en el seguimiento o en el análisis de la información, son aspectos ya indicados en la Guía que incidirán en la materia.</p>

1.4. Recomendaciones

1. Recomendaciones generales sobre el diseño

La primera recomendación consiste en que **se produzca una explicitación y aclaración de competencias**, especialmente entre SINAFOCAL y el SNPP, que permita que ambas instituciones puedan dedicarse a las actividades y funciones donde pueden aportar un mayor valor.

Para ello, será importante **clarificar que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación laboral trasciende la institución** que lleva el mismo nombre y que en él se agrupan también otras instituciones que tienen un rol en ese sistema, de las cuales hay que destacar al SNPP, que tiene como competencia básica la materialización de la oferta formativa a la población económicamente activa. Solo así, además, la institución denominada SINAFOCAL podrá dedicarse de manera efectiva a su labor rectora, limitando sus actividades de capacitación realmente a aquéllas que puedan complementar la acción del SNPP, bien sea porque no cuenta con esa especialidad entre su oferta, bien porque se refiera a ocupaciones emergentes o a oportunidades de inversión que deban ir acompañadas de procesos de capacitación.

La aclaración y diferenciación de los roles puede realizarse de manera inmediata, pero la disminución de las capacitaciones en SINAFOCAL debería ser un proceso progresivo en el periodo de la legislatura actual, por ejemplo, de manera que a la finalización de este periodo el presupuesto para capacitaciones no sea superior a un 15-20% como máximo, puesto que SINAFOCAL no cuenta en la actualidad con personas con un perfil que les permita asumir con solvencia las nuevas competencias. Por ello, es preferible que la adaptación se realice de manera progresiva.

La siguiente recomendación ha de dirigirse al **análisis, valoración y simplificación de las estructuras organizacionales del MTESS y de las organizaciones adscritas** a él. Las organizaciones tan complejas no suelen tener un funcionamiento eficiente. Ello es especialmente cierto en el caso del SNPP, que cuenta con unas competencias relativamente uniformes que son gestionadas desde un organigrama inmanejable. Estas estructuras son en ocasiones las que dificultan la aplicación de algunos de los elementos de mejora detectados (como la propuesta de integrar todas las unidades de análisis en un único observatorio) y las dificultades que generan son reconocidas por las partes.

Finalmente se recomienda **explicitar el modo en el que el nuevo proceso de presupuestación por resultado se compadece con el ciclo presupuestario institucional**, donde la propuesta de presupuesto se produce, como mínimo, 7 meses antes que los lineamientos de planificación y siguen, además, circuitos diferentes. Se entiende que este ciclo no es modificable, pero sería necesario proporcionar información concreta de en qué momento es necesario identificar los resultados que se desea obtener cada año, de modo que la propuesta de presupuesto incorpore esta planificación.

Entrando ya en aspectos relativos a la estructura programática, se recomienda que el **Programa Central**, en buena parte coincidente con el actual Programa de Administración General, **cuenta con una subestructura explícita, que permita visibilizar los resultados** a los que se dirige. Entre las modificaciones propuestas respecto del programa anterior, puede mencionarse las siguientes:

- ☐ La integración de SINAFOCAL, con su función de ente rector.
- ☐ La integración de los dos observatorios existentes en uno solo, que debería ser reforzado para darle mayor protagonismo a las labores de análisis, prospectiva y seguramente evaluación, entre otras.
- ☐ La exclusión de las actividades de apoyo a la intermediación laboral, que pasarían a contar con un programa sustantivo.

En cuanto al actual **Subprograma 002- SNPP**, se recomienda **que se mantenga como programa sustantivo**, si bien **será necesario su ajuste pormenorizado** según las características exigidas por la presupuestación por resultados. Será necesario validar el árbol de problemas confeccionado con parte de su personal, identificar, cuantificar y cualificar la población potencial y objetivo a la que se dirigen, definir de manera explícita los mecanismos de focalización que, de hecho, utilizan, revisar su sistema de seguimiento y los indicadores en los que se basa... En fin, requiere de una revisión en profundidad, que mejorará el conjunto y que lo acercará al nuevo modelo. Sin embargo, en este caso se trata de revisar y mejorar y no tanto de crear desde cero.

Se propone también la **creación de un nuevo programa sustantivo**, que iría dirigido a mejorar el empleo de la población económicamente activa y, en particular, de aquella que se encuentra en desempleo abierto, favoreciendo la intermediación laboral y proporcionándoles, así, oportunidades laborales. A lo largo de este documento se han ofrecido algunos elementos que se podrían tener en cuenta para la definición de su población, de sus indicadores o de su cadena de resultados. Sin embargo, no ha sido posible realizar un análisis de problemas específico, como punto de partida para su fundamentación, por lo que los elementos se ofrecen únicamente a modo de ejemplo, ya que sería necesario realizar específicamente este ejercicio con las personas responsables del programa.

La última recomendación general se refiere a **profundizar en la formación y sensibilización que ya se está ofreciendo a las personas de las instituciones que han de trabajar con el nuevo modelo**, ya que no resulta sencillo transitar desde una lógica que parte de la actividad y de las personas atendidas a otra que exige interrogarse, al menos periódicamente, sobre la utilidad de la acción institucional para resolver un problema público o satisfacer una necesidad de la población.

A continuación, se recogen las recomendaciones específicas relativas a cada uno de los temas evaluados. En los casos en los que las recomendaciones eran demasiado largas para este capítulo final, han sido resumidas, de manera que las versiones completas se encuentran al final de cada uno de los capítulos.

2. Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Recomendaciones
1. Marco legal	<p>Aclaración del contenido de las normas existentes, de modo que todos los agentes del Sistema de Capacitación y Formación (fundamentalmente SINAFOCAL y el SNPP) conozcan de manera inequívoca sus competencias fundamentales, según quedan definidas en la normativa que las sustenta. Es una acción estratégica de corto plazo, ya que no es demasiado grande en términos de volumen, pero puede contribuir a una mayor eficacia y eficiencia por parte de las instituciones.</p> <p>La aclaración debe contar con un reflejo presupuestario, de manera que la ejecución presupuestaria no exija la desviación respecto de los objetivos, como ha ido ocurriendo en los últimos años. Esta aclaración debe contar con la anuencia pública de la máxima autoridad del Ministerio, para que cuente con el máximo grado de credibilidad. Al mismo tiempo, se propone que las aclaraciones cuenten con un carácter más divulgativo que normativo, de modo que se favorezca la comprensión por parte de todas las personas que trabajan en la institución.</p> <p>De manera específica, se propone la formalización de la asignación presupuestaria realizada al SNPP, que hasta el momento se ha expresado como un porcentaje de lo recaudado a través de la aportación obrero-patronal, de modo que su fuente presupuestaria quede protegida.</p>
2. Contribución a las políticas nacionales	<p>Sería conveniente incrementar la conciencia de las personas que trabajan en las instituciones sobre el modo en el que su trabajo contribuye a un bien mayor, que es relevante a nivel país. El momento actual es idóneo para ajustar los programas presupuestarios que finalmente se definan con un programa de mediano plazo que se encuentra actualizado para los próximos años (PEI MTESS 2018-2022). Este ejercicio, junto con el incremento de conciencia antes mencionado puede agregar valor a la labor de las personas que trabajan en la institución, que pueden encontrarse además más satisfechas. El incremento de la coherencia puede realizarse en el caso del SNPP y de SINAFOCAL, pero seguramente también de la labor vinculada al proyecto de apoyo a la inserción laboral.</p> <p>Se recomienda realizar un análisis institucional del MTESS, donde se han detectado algunas duplicaciones y solapamientos, pero también y especialmente del SNPP y de SINAFOCAL, ya que cuentan con estructuras que han ido creciendo de manera desordenada y que difícilmente pueden sustentar una actuación basada en la eficiencia. Ello también permitiría analizar la distribución de los recursos de manera más adecuada a las funciones y actividades de las instituciones, ya que en la actualidad no se dispone de suficiente personal calificado para la realización de algunas tareas, aunque la estructura actual de los organigramas permite hipotetizar que pueden existir funciones o actividades donde quizá puedan reducirse sin que sufra el desempeño institucional.</p>

Sección	Recomendaciones
<p>3. Justificación</p>	<p>Se recomienda que los árboles que se han incluido en la sección valorativa de este capítulo sean completados, refinados y contrastados por parte de instancias decisorias de estas instituciones con el apoyo, a ser posible, con el apoyo de personas expertas en la materia. De este modo, el producto de este ejercicio podría ajustarse de manera óptima a los planes institucionales actuales de la política de empleo.</p> <p>Igualmente se recomienda la realización de un ejercicio similar para las actuaciones de orientación e intermediación laboral, de manera que se contemple el itinerario de empleo completo que, de manera simplificada, podría representarse con el gráfico que aparece al lado.</p> <div data-bbox="1451 268 2033 544" data-label="Diagram"> <pre> graph TD A[Información y orientación] --> B[Intermediación laboral] B --> C[Apoyo al emprendimiento] C --> D[Capacitación] D --> A </pre> </div>
<p>4. Modelo lógico</p>	<p>SINAFOCAL se encuentra en una situación en la que no es fácil identificar cuál es su misión real, porque su análisis presupuestario contradice, como mínimo parcialmente, lo que establecen sus competencias. Resultaría preferible concentrar prácticamente toda la acción de capacitación en el SNPP, de manera que a SINAFOCAL pudiera centrarse en su rol de entidad rectora, con la responsabilidad únicamente de complementar la oferta del SNPP, especialmente en los casos en los que sea necesario responder a necesidades emergentes o a proyectos de inversión que conlleven desarrollo para una determinada zona (y que no puedan ser atendidos por el SNPP).</p> <p>De este modo, las actividades de supervisión de la capacitación impartida por parte de SINAFOCAL podrían contar con un mayor peso, ampliando su actuación sobre el SNPP, promoviendo la inscripción de los IFCL en REIFOCAL o diseñando y testeando nuevas metodologías (fundamentalmente pedagógicas, pero también tecnológicas de forma de organización de la capacitación...), entre otras funciones.</p> <p>En el caso del SNPP es especialmente relevante llevar a cabo un análisis de optimización de su estructura, incluyendo una evaluación de eficiencia y de recursos. Además, deberá realizarse un ejercicio de mejora de su MML para lograr un mejor ajuste a su situación real y a las exigencias de la presupuestación por resultados. En este caso el ejercicio puede no ser realmente complicado, ya que hay que limpiar, completar y fortalecer su MML, pero esta refleja en buena medida su actuación real.</p> <p>Finalmente, se recomienda definir una MML para el ámbito del apoyo a la inserción laboral, una vez que se cuente con un análisis de los problemas a los que se dirige, de manera que pueda irse incorporando progresivamente un enfoque más orientado a los itinerarios integrados de empleo. Para ello podría utilizarse como fuente inspiradora la documentación del Proyecto PAIL, que cuenta con un interesante análisis que incluye el conjunto de estas actuaciones de promoción y gestión del empleo, más allá del desarrollo de herramientas o metodologías.</p>
<p>5. Partes interesadas</p>	<p>Puesto que no se dispone de un análisis de partes interesadas y no se cuenta con experiencia en estos ejercicios, se recomienda que las instituciones no lo lleven a cabo antes de que realmente se cuente con una estructura programática aprobada y se tenga conciencia de la utilidad y valor agregado que puede ofrecer. En caso contrario se corre el riesgo de que se limite a un puro ejercicio burocrático que no aporte valor real al análisis.</p>

Sección	Recomendaciones
<p>6. Población potencial, objetivo y focalización</p>	<p>Hay que realizar un cuidadoso ejercicio de definición, cuantificación y caracterización de la población objetivo, tratando de maximizar la eficiencia del conjunto, pero sin olvidar a la población que cuenta con mayores dificultades para mejorar sus calificaciones y para acceder a un empleo. Para ello es necesario segmentarla, estableciendo objetivos diferentes para cada grupo poblacional.</p> <p>Se recomienda no definir una población potencial ni objetivo en el caso de SINAFOCAL, ya que la mayor parte de sus competencias se dirigen a la mejora del sistema y no a la capacitación de la población. En este sentido, y dado que se ha obtenido información sobre que el personal del que dispone la institución en el momento actual puede no contar con las calificaciones adecuadas para la labor de rectoría, este proceso de reorientación de sus actuaciones debería realizarse de manera progresiva.</p> <p>En el caso del SNPP debería explicitarse la estrategia de focalización que están utilizando en la práctica, y que explica que la mayor parte de sus beneficiarios se concentren en determinadas franjas poblacionales. Solo así se disminuye el riesgo de que, en la práctica, se estén produciendo sesgos, incluso de manera involuntaria.</p> <p>Debería realizarse un ejercicio de definición de la población objetivo del conjunto de actividades vinculadas al apoyo a la inserción laboral, de manera que la actuación integrada hacia el empleo pueda focalizarse de manera óptima.</p>
<p>7. Indicadores, metas y evaluación</p>	<p>SINAFOCAL debería realizar un ejercicio de definición de nuevos indicadores que realmente se ajusten a su nueva situación y competencias. Estos indicadores deberán ser en todos los casos de proceso y producción, ya que realmente no cuenta con una población objetivo a la que pueda dirigirse.</p> <p>Los mecanismos que SINAFOCAL ha comenzado a poner en marcha, en relación con la evaluación de resultados obtenidos tras la participación en procesos formativos y de capacitación debería fortalecerse y ampliarse a la actuación del SNPP, que es la instancia que concentra un mayor volumen de recursos y de participantes. Así SINAFOCAL estaría haciendo buena su labor de supervisión, también desde la perspectiva de los resultados que se obtienen.</p> <p>El SNPP acierta cuando solicita la eliminación de alguno de los indicadores de resultados, que resultan demasiado alejados de su acción y de su capacidad de injerencia. Se propone que se elimine el indicador relativo a las promociones profesionales, si bien se considera conveniente mantener los otros dos, ya que el SNPP tiene un papel en las inserciones profesionales que se producen tras la capacitación de sus participantes, aunque sea en términos de contribución, y el incremento de los ingresos puede ser un valioso indicador de impacto. Sin embargo, el SNPP no debería ser la institución encargada de recoger esta información, ya que son indicadores más de evaluación que de seguimiento. La responsabilidad podría ser del Observatorio Ocupacional, que ya se encuentra realizando algunas actividades en esta línea.</p> <p>El SNPP debería identificar al 100% de las personas que pasan por sus servicios: de los que se inscriben, de los que inician, de los que desertan y, finalmente, de los que llegan a obtener un diploma. Así, debería pasarse del sistema muestral actual a uno censal.</p> <p>Debería realizarse un ejercicio de definición de indicadores en el caso de las actuaciones dirigidas a fomentar y facilitar la inserción profesional. En el capítulo de estructura programática se incluye una definición tentativa de resultados que podría utilizarse como punto de partida con este fin. Los indicadores deberían tener en cuenta aspectos como la penetración conseguida mediante el sistema JANZZ, deberían</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>incluirse indicadores de equidad, con el fin de conocer si los resultados que se obtienen son equivalentes para los diferentes perfiles poblacionales o si, por el contrario, se detectan sesgos sobre los que se pueda actuar desde la acción pública y, por último, podría valorarse el análisis de las inserciones, nivel este que ya no es posible garantizar en su totalidad por el MTESS.</p>
<p>8. Estructura programática</p>	<p>En este capítulo se incluye una propuesta de estructura programática, acorde con la “Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de programas presupuestarios” elaborada por la Dirección General de Presupuesto de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda (2018). La nueva estructura incorpora un Programa Central que contiene siete actividades, de las cuales, cuatro son de orden administrativo y tres misionales. Cada una de las actividades se vincula con las áreas de responsabilidad. La nueva estructura programática permitirá a las instituciones ordenar el anexo de personal y asociar a las personas con cada una de las actividades.</p> <p>Programa Central</p> <hr/> <p><i>Actividades administrativas</i></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <p>☐ Actividad 001 Conducción Estratégica Institucional. Esta actividad registra todas las funciones que se desarrollan en el entorno de la máxima autoridad. Por la naturaleza de sus funciones, mantiene reuniones, realiza negociaciones, firma convenios nacionales e internacionales, tiene a su cargo la conducción del ministerio y a hacer cumplir con los objetivos institucionales.</p> <p>☐ Actividad 002 Gestión Administrativa Financiera. Esta actividad incorpora todas las funciones a cargo de la Dirección General de Administración y Finanzas, también a la dependencia de los Recursos Humanos o Talento Humano y a la Auditoría Interna.</p> <p>☐ Actividad 003 Investigación del mercado laboral y ocupacional. Esta actividad tendrá a su cargo la realización de estudios del mercado laboral y ocupacional, elaborar informes periódicos sobre prospectiva y cualquier otro aspecto relacionado con el empleo y con el trabajo. También implica dar a conocer los resultados a las autoridades institucionales correspondientes y a otros departamentos e instituciones adscritos para sustentar la toma de decisiones y para facilitar su trabajo (por ejemplo, a SINAFOCAL).</p> <p>En el MTESS existen dos observatorios, una Dirección dependiente directamente del Ministro y una Coordinación dependiente de SINAFOCAL. Con el fin de mejorar su eficiencia, se propone que se analice su reorganización en una misma dependencia, que debería, además, ser fortalecida. Sin embargo, en el momento actual existen problemas de estructura que dificultarían la fusión.</p> <p>☐ Actividad 004 Desarrollo de políticas y estrategias para el empleo formal. Esta actividad tiene a su cargo identificar y ajustar los marcos legales para que no se conviertan en un factor que dificulte la supervivencia de las empresas legales. Le corresponde también diseñar estrategias para que trabajadores y empresas operen dentro de la formalidad y también la sensibilización, generación y uso de la información para favorecer la protección social de las personas trabajadoras.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p data-bbox="501 264 784 292">Actividades misionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="517 320 2042 491"> <p data-bbox="517 320 2042 416"> ■ Actividad 005 Atención y Protección de los Derechos del Trabajador. Esta actividad incorpora todas las funciones que tienen relación con la atención a los trabajadores y trabajadoras que acuden al MTESS para realizar denuncias de todo tipo. Protege también el ejercicio de los derechos sociolaborales y sindicales y previene el trabajo forzoso y el infantil.</p> <p data-bbox="577 432 2042 491">Posee población potencial, que serían todos los trabajadores dependientes del país. Sin embargo, no posee población objetivo ya que desconoce ex-ante el volumen y características de las personas que van a acudir anualmente para su atención.</p> <li data-bbox="517 507 2042 678"> <p data-bbox="517 507 2042 678"> ■ Actividad 006 Control de cumplimiento de la Seguridad Social y de los derechos del trabajador. Esta actividad tiene a su cargo la inspección y fiscalización de las empresas para detectar los casos en los que existen trabajadores dependientes no protegidos por la Seguridad Social, así como cuando se conculque cualquier otro derecho de los trabajadores. También debería promover estrategias para extender la cultura de la previsión y para fomentar el empleo digno a través del trabajo coordinado con el Instituto de Previsión Social (IPS), las Municipalidades, la Administración Tributaria y cualquier otra entidad con intereses coincidentes o complementarios. </p> <li data-bbox="517 694 2042 1061"> <p data-bbox="517 694 2042 949"> ■ Actividad 007 Vigilancia y mejora continua de la pertinencia, calidad y transparencia del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Esta actividad tendrá a su cargo la formulación de la política de formación y capacitación laboral conjuntamente con el MEC y con la tutela de la máxima autoridad en el Ministerio. Le corresponderá también confeccionar el Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales, llevar el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) para su posterior acreditación, la fiscalización y supervisión administrativa y técnico-metodológica de los cursos del SNPP y de los Institutos Privados de formación. Además, habilitación de la modalidad de aprendizaje dual en especialidades específicas y de ofertas formativas nuevas. En una minoría de los casos, desarrollar algunos cursos que no puedan ser asumidos por el SNPP y, en trabajo conjunto con el Observatorio, identificar los lineamientos de capacitación y formación profesional para que el SNPP pueda programar su oferta adecuadamente. </p> <p data-bbox="577 965 2042 1061">No tiene población, pero tiene clientes externos que son las Instituciones de Formación y Capacitación Laboral a quienes debe registrar, acreditar y fiscalizar. Es un trabajo continuo que deberá hacer SINAFOCAL, para aumentar la confianza de los interesados en los cursos de formación y capacitación laboral y para mejorar las posibilidades de mejorar la empleabilidad de los cursos de formación.</p> <p data-bbox="501 1093 1747 1125">Proyecto 001-Programa de Apoyo a la Inserción Laboral - Actividad 001 Apoyo y fortalecimiento institucional</p> <p data-bbox="501 1165 2042 1262">Se ha clasificado como "Misional". Este es un proyecto de inversión financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Contrato de Préstamo N° 2660/OC-PR, dirigido fundamentalmente al fortalecimiento institucional. Su rol es el apoyo financiero al MTESS y específicamente a la Dirección General de Empleo, a la que está proveyendo de herramientas para el fortalecimiento de su acción.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>En su marco, se prevé la puesta en marcha de un Centro de Inteligencia Laboral, aún no creado según la información recopilada, que se propone que pase a integrar la actividad 005 del Programa Central, con el fin de no dispersar de nuevo las funciones de investigación y análisis del empleo y el trabajo en sentido amplio.</p> <p>Este proyecto se encuentra en su fase final, por lo que se considera que ésta sería la ubicación y clasificación más adecuada para su finalización y cierre.</p> <p>Programa Sustantivo 001- Mejora de la empleabilidad para el empleo</p> <p>Se ha considerado que es un programa sustantivo porque cumple (o puede cumplir) todos los requisitos establecidos para ello. Es cierto que el problema a cuya solución se dirige se puede considerar de carácter estructural, ya que la formación y capacitación profesional debe proveerse a la población en base continua. Sin embargo, también es cierto que pueden establecerse objetivos concretos y resultados a lograr en un periodo determinado, de modo que se estableciese un correlato temporal.</p> <p>Cabe preguntarse, por otra parte, cuáles serían las consecuencias de integrarlo en un Programa Central y la respuesta es que podría perderse el avance en término de los productos desarrollados y de los resultados que se pueden lograr. Este programa perdería una buena parte de la visibilidad y de las “exigencias” particulares al englobarse en un todo mayor. Por todo ello, se considera que debe ser calificado como programa sustantivo.</p> <p>Así, este programa contaría con dos actividades específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☐ 001- Diseño, programación, ejecución y evaluación de acciones formativas y de capacitación laboral. El SNPP diseña, programa, ejecuta y evalúa los cursos modulares de capacitación en oficios de corta duración dirigida a toda una población interesada, de distintos niveles de la pirámide ocupacional que le ayude a mejorar sus competencias y conocimiento, de forma gratuita. Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados, que pueden establecerse tanto de manera inmediata como a mediano y largo plazo. El problema al que se dirige es la escasez de mano de obra calificada que no cuenta con suficientes condiciones de empleabilidad para insertarse en el mercado laboral. ☐ 002. Formación Profesional Avanzada. El SNPP tiene a su cargo dos Centros Tecnológicos de Avanzada con Corea y Japón. Allí se dictan cursos a profesionales con un alto perfil técnico en las áreas de mecatrónica, electrónica industrial, diseño de modas y tecnología de la información y comunicación (TIC). Los cursos técnicos duran dos años. Se separa esta actividad de los cursos modulares (actividad 001) por la población que atiende: personas mayores de 18 años que tienen el bachillerato culminado y cumplen los requisitos para su admisión. <p>Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados. El plazo al que haría referencia sería el periodo correspondiente a cada una de los periodos de gobierno. Así, en la anualidad presupuestaria siguiente a que el Ministro o la Ministra</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>asumiese (siguiendo los tiempos de la presupuestación) se estaría en disposición de formular un nuevo programa, continuación del anterior. Si, idealmente, pudiese evaluarse su desempeño podría ajustarse, además, con el fin de obtener mejores resultados y una mayor eficiencia pública.</p> <p>Producto. Cursos de formación y capacitación vinculados a las necesidades del mercado de trabajo.</p> <p>Resultado inmediato. Personas que ven mejorada su empleabilidad, al obtener un certificado.</p> <p>Resultado intermedio. Las personas cuentan con un empleo vinculado a la actividad en la que se formaron.</p> <p>Programa Sustantivo 02-Oportunidades para el empleo formal</p> <hr/> <p>Sirva la argumentación incluida en el Programa Sustantivo 001 también para este caso, ya que se cumplen exactamente los mismos condicionantes que en el caso anterior. De hecho, las actividades incluidas en este programa lo estuvieron en el Programa de Administración General durante el periodo evaluado, y eso tiene como consecuencia que se pierden las actuaciones y se disminuye la visibilidad de una acción que es clave para el avance económico del país, desde una perspectiva de inclusión y equidad.</p> <p>El problema específico al que se dirige la resolución de este programa es la existencia de dificultades a la hora de casar oferta con demanda de empleo, de manera que los empleadores no encuentran con facilidad candidatos que se ajusten a sus necesidades y las personas que buscan empleo no cuentan con estrategias optimizadas para encontrar un puesto de trabajo, ni son capaces de definir cuáles son sus carencias para conseguirlo. Este es un problema que previsiblemente existirá de manera más o menos estable, pero que puede ser desagregado en periodos de tiempo definidos, con el fin de poder establecer resultados concretos de consecución.</p> <p>Este Programa cuenta con la responsabilidad de ocuparse de los itinerarios integrados de empleo hacia la ocupación formal, para lo cual agruparía los servicios de orientación para el empleo, para las personas que buscan ocuparse (se encuentren desempleadas o no) y deberá coordinarse con el SNPP, con el fin de conocer su oferta y poder orientar más adecuadamente a sus usuarios, además de para retomar posteriormente su atención, una vez que finalicen su proceso de capacitación.</p> <p>También, y de manera muy relevante, será la entidad responsable del sistema informático de intermediación laboral, que sustentará de manera mayoritaria este proceso. Para su mejor funcionamiento y el incremento de su alcance, fomentará que las empresas carguen sus vacancias, velará porque sean empleos formales y animará la utilización por parte de las personas que buscan empleo (cargando sus curriculum vitae). Contará también con un papel a la hora de identificar a la población vulnerable con necesidades específicas de competencias para la empleabilidad.</p> <p>Esta actividad cuenta con población potencial, que serían todas las personas que conforman la Población Económicamente Activa. No obstante, como población objetivo podría tomarse las personas que se encuentran en desempleo abierto y que buscan activamente empleo. Cuenta también con productos y resultados a diferente nivel, que han sido definidos en diferentes lugares del informe.</p> <p>Producto. Sesiones de orientación laboral para la búsqueda de empleo.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>Resultado inmediato. Personas que incorporan al menos un curriculum a la plataforma de intermediación. Empresas que incorporan al menos una oferta a la plataforma de intermediación.</p> <p>Resultado intermedio. Personas que son preseleccionadas para una oferta laboral. Empresas que cubren vacancias gracias a la intermediación de la plataforma.</p>
9. Complementariedad con otros programas	Se recomienda no realizar un ejercicio de análisis de coordinación, coherencia y complementariedad con otros programas hasta que se hayan definido con claridad el sentido de los nuevos programas o la remodelación de los antiguos , de manera que el resultado que se obtenga pueda ser considerado realmente útil. Una vez que llegue ese momento, se recomienda que construyan a partir de las experiencias que ya han tenido. De ese modo, el análisis que se lleve a cabo contará con una base más sólida y realista de partida.
10. Enfoque de género	Como primera recomendación se propone sensibilizar en términos de género , pero también capacitar a las personas que trabajan con los programas , con el fin de que puedan entender que tener participantes femeninas u organizar cursos solo para mujeres es positivo, pero no es exactamente lo mismo que trabajar con enfoque de género.

INTRODUCCIÓN

El presente informe describe los hallazgos de la Evaluación de Diseño del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2018, que ha sido realizada por la empresa Red2Red, contratada por el Ministerio de Hacienda con el apoyo presupuestario (DCI-ALA-2008/019-480).

Tal y como establecieron los términos de referencia (TdR) de esta consultoría, este informe incluye el contenido definitivo y contrastado del primero de los informes elaborados, de naturaleza descriptiva, y el resultado del segundo bloque de los trabajos, que ha contado con una naturaleza valorativa. Entre ambos, se ha respondido a las preguntas que fueron definidas en los TdR, que abordaban las diferentes perspectivas desde las que se pueden contemplar las intervenciones en las que se concreta la acción pública y, en concreto, la acción del Ministerio de Trabajo paraguayo.

La respuesta a cada uno de estas preguntas se ha conformado a partir de la información relevada de diferentes fuentes, mediante la aplicación de diversas técnicas. Esa es la razón de que la amplitud y el grado de detalle con el que se ha abordado cada una de las temáticas no sean idénticos en todos los casos, ya que tampoco lo ha sido la información a la que ha podido acceder el equipo de evaluación. No obstante, y aunque con diferente grado de detalle y profundidad, el presente informe da respuesta a todas las preguntas que se plantearon al comienzo de los trabajos.

Se desea manifestar el agradecimiento del equipo evaluador por la disponibilidad de las personas que han actuado como informantes calificados a lo largo del proceso, cuya colaboración ha sido clave para poder entender la acción del MTESS.

Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta Consultoría fue “realizar una evaluación del diseño de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de exponer si la estructura presupuestaria actual es relevante, pertinente y consistente con la misión institucional y las normas que la justifican, considerando principalmente si la misma refleja la vinculación entre la producción institucional con las prioridades de política pública y los resultados esperados, a la luz de los criterios establecidos por la entidad rectora”.

El logro de este objetivo general pasaba por el de los siguientes objetivos específicos:

- ☐ Analizar el marco normativo en el que se sustenta el MTESS.
- ☐ Analizar y proveer información acerca de la relevancia, pertinencia y coherencia de los programas que componen la estructura presupuestaria del MTESS.
- ☐ Analizar y ofrecer información sobre la importancia de las medidas adoptadas por los programas para cumplir con los objetivos de las políticas públicas que justifican el accionar del MTESS, sobre el grado en que esas medidas están orientadas a resolver las necesidades o el/los problema/s existente/s y sobre la conexión lógica entre los distintos componentes de los programas.
- ☐ Analizar la pertinencia y consistencia del diseño de la estructura presupuestaria actual, en relación a la misión institucional.
- ☐ Identificar fortalezas y debilidades en el diseño de la estructura del MTESS, recomendar medidas para subsanar esas debilidades, buscando fortalecer la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

- En base al análisis realizado, presentar una propuesta de estructura programática enfocada al modelo lógico y los criterios establecidos por la Dirección General de Presupuesto.

El logro de estos objetivos pasa por dar respuesta a las preguntas descriptivas y valorativas que han estructurado esta consultoría.

Metodología y alcance de la evaluación

Para la elaboración de este informe se han utilizado una multiplicidad de fuentes documentales de información, tales como leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, lineamientos, estudios realizados en torno al área de rectoría del MTESS; sistemas de información, estadísticas, entre otros. Se han consultado también diversas fuentes internacionales que podían proporcionar perspectiva respecto de la documentación recopilada en el país. Desde esta perspectiva, la mayor parte de fuentes documentales han sido proporcionadas por el propio MTESS y por las instituciones a él adscritas, además de a través de su página web.

Siguiendo con la documentación, se han tenido en cuenta también diversos documentos proporcionados por la Dirección General de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. En la bibliografía de este documento puede encontrarse el listado completo de las fuentes documentales analizadas y/o consultadas en esta fase.

La segunda gran fuente de información han sido las propias personas que trabajan en la institución a la que se adscriben los programas analizados. Para ello se han mantenido una serie de entrevistas individuales, pero fundamentalmente grupales a informantes calificados, que han tenido lugar de manera separada para la producción de cada uno de los dos informes que ha proporcionado este proceso de evaluación. La información proporcionada por estas personas ha proporcionado un material muy valioso para complementar y contrastar los datos obtenidos a través de fuentes documentales.

En el Capítulo 14, en el Volumen II de este informe, se enumeran todas las personas que fueron entrevistadas. Además de las que se incluyen en este listado, se puede mencionar las reuniones mantenidas con el equipo técnico contraparte que corresponde al Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Se desea mencionar también que se tuvo la oportunidad de celebrar una última entrevista de contraste con la Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de manera que fuese posible para el equipo evaluador contar con alguna información de los lineamientos que se prevén para los próximos años por parte de la máxima jefatura del Ministerio.

El alcance temporal de esta evaluación de diseño abarca un período de análisis de cuatro años (2014, 2015, 2016, 2017) anteriores al año fiscal en curso y considera también la primera parte del ejercicio 2018, durante el que se ha desarrollado la evaluación, para el análisis de la situación actual (al 31/06/2018).

En relación con este mismo aspecto, tanto las preguntas de la sección descriptiva como las de la valorativa se han respondido a partir de la situación encontrada en el momento del análisis y con una mirada retrospectiva, hasta el comienzo del periodo que se definía en los términos de referencia. En consecuencia, los cambios que puedan haberse puesto en marcha con posterioridad a esa fecha no han sido reflejados. En el caso de que se haya producido alguna excepción, se ha hecho constar de manera explícita.

Tal y como establecen los TdR, la evaluación se estructura en un total de 10 temas, cada uno de los cuales han sido descritos y valorados. Esto significa que se detallan sus características, pero también que se emiten juicios valorativos en relación con todos ellos. Para la emisión de este juicio se han adoptado

dos enfoques complementarios. De un lado, se aplica un enfoque cualitativo, respondiendo a preguntas abiertas y, de otro, un sistema cuantitativo establecido en los TdR con preguntas cerradas, para lo cual se ha utilizado la escala que se muestra a continuación:

3 = Sí
2 = Sí con reservas
1 = No con atenuantes
0 = No / no existe información
NA = No aplica

A la hora de proporcionar una respuesta cuantitativa a alguna de las preguntas, se ha dudado en algunos casos entre puntuar con un 0 o calificarlo con un NA. Esto se ha producido en los casos en los que las preguntas establecen una secuencia, de manera que una respuesta negativa (0) a la primera de las preguntas supone indefectiblemente que las que vengan a continuación también serán negativas. Por ejemplo, en la primera pregunta se interroga sobre la existencia o no de un determinado elemento y, a continuación, se pregunta sobre las características de ese elemento. Si ese elemento no existe en un determinado programa, las respuestas sobre sus características pueden ser negativas (porque no pueden ser valoradas positivamente) o pueden ser NA, porque no existe.

Este equipo ha optado por la respuesta negativa, explicando las razones en la respuesta cualitativa a las preguntas, reservando el NA únicamente a aquellos casos en los que realmente la pregunta no puede ser respondida porque no guarda relación con el programa evaluado. Se desea hacer esta aclaración, que permite entender por qué el número de preguntas calificadas como 0 es relativamente elevado.

Utilizando como base las evidencias proporcionadas por las fuentes utilizadas y el propio análisis del equipo evaluador, se han emitido recomendaciones respecto de los temas planteados, tal y como establecían los TdR de esta consultoría.

Participantes de la evaluación

Victoria Sánchez, Consultora Líder Internacional, Red2Red

Flora Rojas, Consultora Nacional contratada, Red2Red. Responsable del Primer Informe.

Paola Poszkus, Asistente de la Consultora Nacional.

Limitaciones de la evaluación

Dos son las limitaciones principales a la que ha tenido que enfrentarse este ejercicio de evaluación. La primera de ellas es que se ha dispuesto de un tiempo bastante breve, sobre todo para la elaboración del primer informe, pero también para el segundo. No obstante, dado el esquema de revisiones que prevén los TdR, se considera que esta limitación será superada para el momento de cierre del informe definitivo.

En relación con esta misma limitación, puede mencionarse el momento en el que se han desarrollado las actividades, debido a los retrasos que experimentó el proceso de licitación y contratación. El periodo navideño estableció algunas rigideces de cara al momento en el que fue posible realizar la visita a terreno para la recogida de información para la elaboración del Informe Final.

La segunda limitación, de importancia similar, es que en algunos casos las preguntas aplican la lógica derivada del presupuesto por resultados a unos programas que no fueron concebidos desde esta perspectiva. Así, valorar, por ejemplo, la coherencia interna de los modelos lógicos se hace difícil cuando los que existen responden a unas reglas diferentes a las que subyacen en las preguntas valorativas e incluso en algunas de las descriptivas. El modo en el que se ha tratado de superar esta limitación ha sido tratar de ajustarse al máximo al nuevo modelo, a partir de la información disponible. No obstante, no siempre la respuesta a las preguntas puede ser plena, ya que en ocasiones las diferencias pueden ser tan relevantes como para no poder identificar con claridad algunos de los elementos.

Desde otro punto de vista y ya con una importancia menor, se considera también una limitación el no haber podido acceder al borrador del nuevo Plan de Empleo, que se encuentra en proceso de ajuste y de validaciones internas. Es cierto que la vigencia de este plan queda fuera del alcance temporal de esta evaluación, pero hubiera resultado de utilidad para conocer de manera documentada las líneas estratégicas que orientarán el accionar del MTESS durante los próximos años.

Para finalizar, se desean establecer algunas cautelas respecto a los árboles de problemas que se incluyen en el apartado correspondiente y respecto a la recogida directa de información a través de las entrevistas mantenidas.

- ☐ *En cuando a los **árboles de problemas***, es cierto que fueron elaborados junto con la participación de un grupo relevante de representantes de las instituciones correspondientes, pero también lo es que no han sido validados por las instancias superiores de estas mismas instituciones o del propio MTESS. No obstante, sí se desea establecer que estos mapas reflejan fielmente el producto elaborado junto con estos equipos, si bien en algunos casos se han introducido matices o ajustes.

Mención aparte merece el árbol de problemas y de medios-fines correspondientes a las actuaciones realizadas por la DGE. En este caso no fue posible la confección conjunta de un árbol de problemas, dado que la limitada disponibilidad de su responsable hizo recomendable centrarse en otros aspectos de los cuestionarios de entrevistas que habían sido preparados previamente.

- ☐ En lo que se refiere a la recogida directa de información, todas las personas entrevistadas pueden ser consideradas como **informantes calificados** que podían aportar información valiosa para el objeto de evaluación con el que se estaba trabajando. Sin embargo, las personas entrevistadas no agotan el total de las que podrían habernos informado sobre la acción del MTESS en relación con los puntos abordados en este ejercicio. Por tanto, cabe la posibilidad de que en algunos casos los datos proporcionados por ellos y ellas no cubra el 100% de la información sobre ese aspecto concreto. El equipo evaluador puede tener la capacidad de detectar información errónea o falsa, mediante su triangulación y contraste con otras fuentes, pero no siempre es posible identificar si la información con la que se cuenta es realmente completa.

Una parte de estas limitaciones son comunes a la mayor parte de los ejercicios de evaluación, y no creemos que incidan de manera sustancial sobre el informe que ahora se presenta. No obstante, puede resultar útil para que los lectores conozcan de manera precisa el alcance del análisis realizado.

DESCRIPCIÓN GENERAL

La clasificación programática⁴ del Presupuesto General de la Nación (PGN) de la República del Paraguay permite ordenar y proveer información dentro de la estructura del PGN, de las asignaciones presupuestarias clasificadas por tipos de presupuesto:

- ☐ TIPO 1 Programas de Administración,
- ☐ TIPO 2 Programas de Acción,
- ☐ TIPO 3 Programas de Inversión,
- ☐ TIPO 4 Programa de Servicio de la Deuda Pública.

La clasificación programática es la agrupación sistemática de los programas, subprogramas o proyectos que permite determinar métodos e informaciones de carácter cualitativo o cuantitativo, relacionados con las asignaciones presupuestarias. La estructura presupuestaria actual posee un orden de prelación en su esquema de construcción:

1. Tipo de presupuesto
1.1. Programa
1.1.1. Subprograma
1.1.1.1. Proyecto

Tipo 1 de Presupuesto -Programas de Administración

Son programas de administración general, de dirección, gestión, supervisión, reglamentación y otros de apoyo administrativo u operativo de las entidades conforme a la estructura orgánica institucional, funciones y competencias.

Tipo 2 de Presupuesto- Programas de Acción

Es el conjunto de programas y subprogramas que permiten su formulación en términos de objetivos y resultados cuantificables sobre la base de las acciones del Gobierno, determinados en unidades de medida, indicadores de gestión o producción. Los recursos presupuestarios asignados a estos programas según corresponda son destinados a lograr la producción de bienes y servicios públicos

Tipo 3 de Presupuesto -Programas de Inversión

Es el conjunto de programas y proyectos específicos que serán ejecutados en un período de tiempo preestablecido en obras públicas, inversiones financieras y/o proyectos e inversiones de capital que impliquen la formación bruta de capital fijo del Sector Público.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es una entidad relativamente nueva, su Ley de creación data del año 2013 y tiene presupuesto propio a partir del año 2014. La Estructura programática tuvo modificaciones en el periodo de análisis 2014-2018. Se muestra la evolución de esta estructura en la tabla que se incluye a continuación.

⁴ Ministerio de Hacienda, Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento, 2018

2014	2015	2016	2017	2018
Tipo 1 de presupuesto Programa 001 Administración del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Tipo 1 de presupuesto Programa 001 Administración General	Tipo 1 de presupuesto Programa 001 Administración General	Tipo 1 de presupuesto Programa 001 Administración General	Tipo 1 de presupuesto Programa 001 Administración General
Tipo 2 de presupuesto Programa 002 Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral	Tipo 2 de presupuesto	Tipo 2 de presupuesto	Tipo 2 de presupuesto	Tipo 2 de presupuesto
Programa 003 Servicio Nacional de Promoción Profesional	Programa 001 Empleo y Protección Social	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Programa 001 Empleo y Seguridad Social
Subprograma 001 Servicio Nacional de Promoción Profesional	Subprograma 001 Sistema Nacional de Formación y Capacitación	Subprograma 001 Sistema Nacional de Formación y Capacitación	Subprograma 001 Sistema Nacional de Formación y Capacitación	Subprograma 001 Sistema Nacional de Formación y Capacitación
Subprograma 002 Regional de Capacitación San Lorenzo	Subprograma 002 Servicio Nacional de Promoción Profesional	Subprograma 002 Servicio Nacional de Promoción Profesional	Subprograma 002 Servicio Nacional de Promoción Profesional	Subprograma 002 Servicio Nacional de Promoción Profesional
Tipo 3 de presupuesto Programa 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Tipo 3 de presupuesto Programa 001 Empleo y Protección Social	Tipo 3 de presupuesto Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Tipo 3 de presupuesto Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Tipo 3 de presupuesto Programa 001 Empleo y Seguridad Social
Subprograma 000	Subprograma 000	Subprograma 000	Subprograma 000	Subprograma 000
Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral (BID 2660/OC-PR)	Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral

Esta es la estructura que, siguiendo lo establecido por los TdR, deberá ser analizada y evaluada, con el fin de determinar si sigue ajustándose a las necesidades, misión y visión del MTESS, así como a los nuevos lineamientos presupuestarios establecidos por el Ministerio de Hacienda, en la dirección de poner en marcha un sistema de presupuesto por resultados completo, que abarque al conjunto de la acción pública del país. Con carácter general, se ha privilegiado el análisis de la estructura existente a partir de 2015 frente a la de 2014, que respondía a una lógica anterior.

DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación se ha desarrollado fundamentalmente en tres fases, cada una de las cuales ha dado lugar a un producto diferenciado. La primera fase, de corta duración, se centró en la elaboración de un plan y cronograma de trabajo, que constituyó, además, su producto principal. Este breve documento contenía también el listado inicial de personas a entrevistar y de documentos a recopilar, así como algunas pinceladas metodológicas sobre el modo de entender algunas de las preguntas que se planteaban y, por tanto, del modo de responderlas.

Una vez aprobado el plan de trabajo, comenzó la etapa de recolección y análisis de información para la elaboración del Primer Informe de la Consultoría, de carácter descriptivo. Ya en esta etapa se celebraron reuniones con diversos representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se recopiló un buen número de documentos que sirvieron como base para el primer análisis de la información. Una vez presentado, y tras el contraste con las instituciones correspondientes, el documento fue aprobado.

La última etapa de los trabajos ha incluido actividades similares, encaminadas en esta ocasión a la parte más valorativa del trabajo. De nuevo, se mantuvieron entrevistas con diferentes informantes calificados, parte de los cuales eran coincidentes con los de la etapa anterior. Así mismo, fue posible la identificación y recogida de información adicional, para su análisis e incorporación al conjunto.

El análisis de toda la información recopilada, según las preguntas planteadas en los TdR, así como la interpretación de los resultados, hizo posible la identificación de las fortalezas y debilidades correspondientes, a partir de las cuales fue posible la formulación de recomendaciones técnicas dirigidas a la mejora del diseño de los programas del MTESS.

Así mismo, fue posible elaborar el Informe Final de la consultoría que integra en un único documento (organizado en dos volúmenes) tanto el contenido del Primer Informe descriptivo, como los elementos valorativos, conclusivos y de recomendación correspondientes. Este documento fue sometido a un proceso de revisión y contraste tanto por parte del Ministerio de Hacienda como del de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que han tenido como producto definitivo en informe que aquí se presenta.

El informe se ha organizado según la estructura incluida en los TdR, que organizaba las preguntas planteadas según los siguientes elementos:

- | | |
|--|--|
| 1. Marco Legal | 6. Población potencial, objetivo y focalización |
| 2. Contribución a las políticas nacionales | 7. Indicadores, metas y mecanismos de evaluación |
| 3. Justificación | 8. Estructura programática |
| 4. Modelo Lógico | 9. Complementariedad con otros programas |
| 5. Partes interesadas | 10. Enfoque de género |

Dentro de cada uno de ellos, existe una primera sección descriptiva, una segunda valorativa, una matriz de valoración y algunas recomendaciones. El documento se completa con apartados específicos relativos a las conclusiones y recomendaciones generales y con algunos anexos que completan la información proporcionada a lo largo del informe.

2. MARCO LEGAL

2.1. Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son las normas que justifican y/o establecen la existencia de la entidad? Señálelas y descríbalas en orden de jerarquía, de mayor a menor.

Las normas que justifican y/o establecen la existencia de la entidad, por orden de jerarquía, son las siguientes:

Constitución Nacional

CAPÍTULO VIII-DEL TRABAJO / SECCIÓN I-DE LOS DERECHOS LABORALES

Artículo 86. Del derecho al trabajo. Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables.

Artículo 87. Del pleno empleo. El Estado promoverá políticas que tiendan al pleno empleo y a la formación profesional de recursos humanos, dando preferencia al trabajador nacional.

Artículo 88. De la no discriminación. No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales. El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado.

Artículo 89. Del trabajo de las mujeres. Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

Artículo 90. Del trabajo de los menores. Se dará prioridad a los derechos del menor trabajador para garantizar su normal desarrollo físico, intelectual y moral.

Artículo 91. De las jornadas de trabajo y descanso La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo no excederá de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales, diurnas, salvo las legalmente establecidas por motivos especiales. La ley fijará jornadas más favorables para las tareas insalubres, peligrosas, penosas, nocturnas o las que se desarrollen en turnos continuos rotativos. Los descansos y las vacaciones anuales serán remunerados conforme con la ley.

Artículo 92. De la retribución del trabajo. El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgoso, y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo.

Artículo 93. De los beneficios adicionales al trabajador. El Estado establecerá un régimen de estímulo a las empresas que incentiven con beneficios adicionales a sus trabajadores. Tales emolumentos serán independientes de los respectivos salarios y de otros beneficios legales.

Artículo 94. De la estabilidad y de la indemnización. El derecho a la estabilidad del trabajador queda garantizado dentro de los límites que la ley establezca, así como su derecho a la indemnización en caso de despido injustificado.

Artículo 95. De la Seguridad Social. El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecida por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio.

Artículo 96. De la libertad sindical. Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa. Quedan exceptuados de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Policiales. Los empleadores gozan de igual libertad de organización. Nadie puede ser obligado a pertenecer a un sindicato. Para el reconocimiento de un sindicato, bastará con la inscripción del mismo en el órgano administrativo competente. En la elección de las autoridades y en el funcionamiento de los sindicatos se observarán las prácticas democráticas establecidas en la ley, la cual garantizará también la estabilidad del dirigente sindical.

Artículo 97. De los Convenios Colectivos. Los sindicatos tienen el derecho a promover acciones colectivas y a concertar convenios sobre las condiciones de trabajo. El Estado favorecerá las soluciones conciliatorias de los conflictos de trabajo y la concertación social. El arbitraje será optativo.

Artículo 98. Del derecho de huelga y de paro. Todos los trabajadores de los sectores públicos y privados tienen el derecho a recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses. Los empleadores gozan del derecho de paro en las mismas condiciones. Los derechos de huelga y de paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación, ni a los de las policiales. La ley regulará el ejercicio de estos derechos, de tal manera que no afecten servicios públicos imprescindibles para la comunidad.

Artículo 99. Del cumplimiento de las normas laborales. El cumplimiento de las normas laborales y el de las de seguridad e higiene en el trabajo quedarán sujetos a la fiscalización de las autoridades creadas por la ley, la cual establecerá las sanciones en caso de su violación.

Convenciones y protocolos internacionales

Pacto Internacional sobre Derechos económicos, sociales y culturales

(En vigencia desde el 3 de enero de 1976 – Ratificado por Paraguay el 6 de octubre de 1996)

Los derechos económicos, sociales y culturales se consideran derechos de segunda generación, ya que tienen por propósito alcanzar una mayor igualdad entre todas las personas.

Los Estados partes de este Pacto adquirieron el compromiso de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, [...] encaminadas a que los derechos económicos, sociales y culturales sean plenamente efectivos”⁵.

Parte III. Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

⁵ Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.

Artículo 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de todas personas al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) *Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:*

- i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
- ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) *La seguridad y la higiene en el trabajo;*

c) *Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;*

d) *El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.*

Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 12.2.b. El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

(En vigencia desde el 3 de septiembre de 1981 – Ratificado por Paraguay 28/11/1986)

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó el 18 de diciembre de 1976, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la que se denomina CEDAW, por sus siglas en inglés. Es el primer instrumento internacional que reconoce todos los derechos humanos, sin excepción, al prohibir discriminaciones por razón de sexo y garantizan la protección de sus derechos.

La convención evidencia las situaciones en las que se violan los derechos de las mujeres e invita a los Estados a dedicar sus esfuerzos para modificar los esquemas y patrones socio-culturales de las conductas de hombres y mujeres para eliminar los prejuicios y las prácticas discriminatorias (Art. 5).

En la **Parte III**, los Estados se comprometen a:

[...] **b) Empleo.** Los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio y maternidad. El Comité ha manifestado su preocupación por la situación de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares, rurales y urbanas (Recomendación General No. 16), así como la necesidad de medir y cuantificar el trabajo doméstico no remunerado, el cual contribuye al desarrollo de cada país y debería ser incluido en el producto nacional bruto. Asimismo, la igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se les somete a violencia por su condición de mujeres (por ejemplo, cuando son hostigadas sexualmente en su lugar de trabajo)⁶.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional y el adiestramiento periódico;
- d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
- e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;
- b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;
- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

⁶ Convención CEDAW de revisión México.

Por otra parte, los **artículos 10 a 14** disponen la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, incluidas las mujeres rurales:

- ☐ La igualdad de oportunidades y de acceso a la educación en todos los niveles
- ☐ El derecho igual al trabajo, a la libre elección de profesión
- ☐ El acceso igual al empleo y la capacitación, a la seguridad social y a la salud ocupacional
- ☐ El derecho a igual remuneración que los varones por trabajo igual
- ☐ La igualdad de acceso a los servicios de atención médica
- ☐ La igualdad de trato en programas y servicios de prevención de enfermedades, incluidas las de transmisión sexual, así como la atención al embarazo y parto
- ☐ La no discriminación en el acceso a créditos bancarios, préstamos hipotecarios, prestaciones y beneficios familiares
- ☐ La atención a los problemas específicos de las mujeres rurales, así como la creación de programas que aseguren su igual participación en el desarrollo rural

Convenios sobre trabajo, ratificados y en vigencia en Paraguay (OIT)

Convenio OIT	Entrada en vigor	Ratificación por Paraguay
Normas fundamentales		
Convenio sobre el trabajo forzoso	01 de mayo de 1930	28 de agosto de 1967
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación	04 de julio de 1959	28 de junio de 1962
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva	18 de julio de 1951	21 de marzo de 1966
Convenio sobre la igualdad de remuneración	23 de mayo de 1953	24 de junio de 1964
Convenio sobre la abolición del trabajo forzado	17 de enero de 1959	16 de mayo 1968
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)	15 de junio de 1960	10 de julio de 1967
Convenio sobre la edad mínima	19 de junio de 1976	03 de marzo de 2004
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil	19 de noviembre de 2000	07 de marzo de 2001
De gobernanza (prioritarios)		
Convenio sobre la inspección del trabajo	07 de abril de 1950	28 de agosto de 1967
Convenio sobre la política del empleo	15 de julio de 1966	20 de febrero de 1969
Técnicos		
Convenio sobre las horas de trabajo (industria)	13 de junio de 1921	21 de marzo de 1966
Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura)	11 de mayo de 1923	16 de mayo de 1968
Convenio sobre el descanso semanal (industria)	19 de junio de 1923	21 de marzo de 1966
Convención sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos	14 de junio de 1930	24 de junio de 1964
Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas)	29 de agosto de 1933	21 de marzo de 1966
Convenio sobre las vacaciones pagadas	22 de septiembre de 1939	21 de marzo de 1966

Convenio OIT	Entrada en vigor	Ratificación por Paraguay
Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria)	21 de febrero de 1941	21 de marzo de 1966
Convenio sobre el examen médico de los menores (industria)	29 de diciembre de 1950	21 de marzo de 1966
Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales)	29 de diciembre de 1959	21 de marzo de 1966
Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres)	27 de febrero de 1951	21 de marzo de 1966
Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria)	12 de junio de 1951	21 de marzo de 1966
Convenio sobre la protección del salario	24 de septiembre de 1952	21 de marzo de 1966
Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura)	23 de agosto de 1953	24 de junio de 1964
Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura)	24 de julio 1954	21 de marzo de 1966
Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas)	04 de marzo de 1959	21 de marzo de 1966
Convenio sobre la protección contra las radiaciones	17 de junio de 1962	10 de julio de 1967
Convenio sobre la revisión de los artículos finales (Convenio de revisión de los convenios adoptados por la OIT, para unificar disposiciones para preparar la aplicación de convenios)	05 de febrero de 1962	20 de febrero de 1969
Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos)	23 de abril de 1964	20 de febrero de 1969
Convenio sobre la protección de la maquinaria	21 de abril de 1965	10 de julio de 1967
Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas)	29 de marzo de 1966	10 de julio de 1967
Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) - Edad mínima especificada: 18 años	10 de noviembre de 1967	10 de octubre de 1968
Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo)	13 de diciembre de 1967	10 de julio de 1967
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	11 de agosto de 1983	21 de diciembre de 2007
Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)	20 de junio de 1985	02 de mayo de 1991
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales	05 de septiembre de 1991	10 de agosto de 1993
Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	05 de septiembre de 2013	07 de mayo de 2013

Fuente. Elaboración propia, a partir de la información obtenida de la página web de la OIT (https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102796)

Leyes

En este apartado se citan 9 leyes de igual rango. Se presentan primeramente las de carácter general y posteriormente las que sustentan los Sub-Programas “Servicio Nacional de Promoción Profesional” (SNPP) y “Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral” (SINAFOCAL).

Ley N° 213/1993. Código del trabajo / Ley N° 496/1995. Que modifica, amplía y deroga artículos de la Ley 213/93, Código del trabajo.

La primera tiene por objeto establecer normas para regular las relaciones entre los trabajadores y empleadores, concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral. La segunda modifica la anterior, ampliando y derogando algunos de sus artículos.

Ley N° 2199/2003. Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado Paraguayo

Artículo 4. Modifica el Artículo 252 de la Ley N° 213/93 “Código del trabajo”, que queda redactado así:

Artículo 252. La regulación de los tipos de salarios mínimos se hará a propuesta de un organismo denominado Consejo Nacional de Salarios Mínimos, integrado por un representante del Estado, un representante de los trabajadores y un representante de los empleadores, quienes ejercerán sus cargos “ad-honorem”. El representante del Estado será el Director del Trabajo quien presidirá el Consejo. Los demás miembros serán designados por sus organismos pertinentes.”

Ley N° 5.115/2013. Crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Esta Ley crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, al que “le corresponde la tutela de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, en materia de trabajo, empleo y seguridad social, como policía laboral en su carácter de Autoridad Administrativa del trabajo” (Art. 2)

En cuanto a sus **objetivos**, se citan 4 principales:

- 1) Velar por la protección de los trabajadores y las trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.
- 2) Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por nuestro país en materia de trabajo, empleo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento.
- 3) Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y en sus distintos niveles.
- 4) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.

Y en cuanto a sus **competencias**, esta ley establece que son las siguientes:

- 1) Ejercer la regulación administrativa y de contralor de lo relacionado con el trabajo, el empleo y la seguridad social.
- 2) Determinar los objetivos y las políticas del área de su competencia y ejecutar los planes, programas y proyectos respectivos.
- 3) Promover reformas de la legislación y elaborar proyectos, leyes y decretos.

- 4) Elaborar, ejecutar y fiscalizar las normas generales y particulares referidas a higiene, salud, seguridad y medicina del trabajo en los lugares o ambientes donde se desarrollan las tareas, en las empresas ubicadas en el territorio nacional, organismos y empresas del Estado y en las empresas binacionales.
- 5) Brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus respectivas asociaciones que lo soliciten.
- 6) Estudiar y examinar periódicamente la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas a la luz de la legislación y la práctica relativa a las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional, señalar los defectos y abusos en tales condiciones y presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos.
- 7) Educar a la población en materia de derechos, deberes y obligaciones laborales, a fin de prevenir conflictos individuales y colectivos del trabajo.
- 8) Entender en todo lo relativo al régimen del contrato de trabajo y de la relación de trabajo.
- 9) Entender en lo relativo al derecho de sindicalización; y en las negociaciones y convenciones colectivas de trabajo sectorial e integral.
- 10) Intervenir en el tratamiento de los conflictos individuales y colectivos extrajudiciales de trabajo, ejerciendo facultades de mediación y conciliación con arreglo a las disposiciones previstas [...].
- 11) Ejercer el poder de policía en el orden laboral y de seguridad social y coordinar las políticas y los planes de fiscalización, en especial lo relativo al control de empleos no registrados.
- 12) Elaborar, aplicar y fiscalizar el régimen de trabajo de mujeres, menores de edad, personas con discapacidad y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad.
- 13) Generar políticas y programas de prevención y combate al trabajo forzoso o servidumbre por deuda, así como de la explotación infantil en el ámbito laboral.
- 14) Promover la igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la maternidad.
- 15) Intervenir en la elaboración y ejecución de las normas que orientan la política salarial del sector privado.
- 16) Intervenir en la coordinación y armonización de los planes de empleo con los planes económicos y sociales.
- 17) Participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo.
- 18) Intervenir en la vinculación entre el empleo, la formación y capacitación laboral, la producción y la tecnología.
- 19) Intervenir en la elaboración de las políticas de migraciones laborales internas y externas.
- 20) Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, el empleo y el desempleo, la formación y capacitación laboral, la prevención de riesgos laborales, los ingresos y la seguridad social.
- 21) Participar en los asuntos referidos a la actividad de los organismos internacionales en las materias que corresponden a las áreas de su competencia.

- 22) Propiciar la elaboración, de programas y regímenes integrados de seguridad social del sector público y del sector privado.
- 23) Intervenir en la supervisión de los organismos y entidades correspondientes, en coordinación con los otros Ministerios del Poder Ejecutivo.
- 24) Profesionalizar la carrera del fiscalizador mediante su capacitación continua en la materia.

Ley N° 253/1971. Crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

Artículo 1. Créese el Servicio Nacional de Promoción Profesional, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, que se regirá por esta Ley y demás disposiciones legales permanentes.

Ley N° 1265/1987. Modifica la Ley N° 253/71 que crea el SNPP

Artículo 2. El SNPP tendrá como finalidad promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política ocupacional del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional.

Artículo 3. Para lograr su finalidad, el SNPP tiene las siguientes atribuciones:

- a) Organizar y coordinar un sistema nacional de formación profesional y gerencial, de todos los sectores de la actividad económica, de conformidad con la política general del Gobierno;
- b) Estudiar y planificar las acciones que sean prioritarias para el desarrollo socio-económico del país, en coordinación con las distintas entidades públicas y privadas interesadas en la materia;
- c) Autorizar la creación y funcionamiento de instituciones privadas para la formación profesional de los trabajadores;
- d) Proyectar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional y desarrollo gerencial, en todas sus modalidades o concertar su ejecución con entidades y empresas del sector público y privado;
- e) Prestar asistencia técnica a las empresas para la creación de servicios de capacitación, asesoría, desarrollo y formación gerencial, investigación y estudio;
- f) Establecer y mantener relaciones con entidades extranjeras o internacionales que tengan finalidades análogas a las del SNPP, pudiendo suscribir con ellas acuerdos de cooperación con la autorización del Ministerio de Justicia y Trabajo;
- g) Colaborar en la evaluación de conocimientos y destrezas de los trabajadores adscriptos al sistema nacional de certificación ocupacional del Ministerio de Justicia y Trabajo;
- h) Otorgar certificados a los egresados que cumplan con los requisitos de aprobación establecidos para cada programa y de los cursos concertados en otras instituciones o empresas;
- i) Otras actividades relacionadas con los fines y naturaleza de la entidad.

Los siguientes artículos del **Capítulo III**, define los beneficiarios de la institución:

Artículo 18.- Podrán postularse a los cursos y participar de los programas de promoción profesional todas las personas mayores de diez y ocho años, radicadas en el territorio nacional, sin más limitaciones que las indicadas en los requisitos determinados para cada programa de formación profesional.

Artículo 19.- El SNPP deberá crear y mantener un sistema informativo, que asegure una adecuada orientación profesional a los postulantes a los cursos.

Artículo 20.- Los menores entre quince y diez y ocho años podrán postularse a los programas de aprendizaje.

Ley N° 1652/2000. Crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)

Además de la creación del SINAFOCAL, la ley regula la formación y capacitación laboral de sus beneficiarios, establece sus principios, objetivos y fines, determina las pautas de participación y las responsabilidades de su órgano rector y de las instituciones de formación y capacitación, las formas de financiación y las demás funciones del sistema.

El **objetivo** del Sistema es prestar oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado.

En cuanto a sus **fines**, la ley establece 3:

- a) La adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de sus capacidad y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo;
- b) La formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios y a la demanda del mercado; y
- c) El mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa.

El **Artículo 4** define a los beneficiarios, quienes serán sujetos y objetos del proceso de formación y capacitación laboral. En concreto, las personas beneficiarias serán:

- a) Los jóvenes que busquen empleo por primera vez, entendiéndose por tales aquellos cuyas edades oscilan entre los 14 y 25 años;
- b) Los trabajadores actualmente desocupados;
- c) Los trabajadores del sector formal que necesiten la actualización de sus conocimientos, habilidades y destrezas para lograr un desempeño más eficiente o para conservar sus puestos de trabajo;
- d) Los trabajadores del sector informal, los independientes, los microempresarios y los pequeños empresarios. Se entenderá por microempresas aquellas que cuenten con hasta cuatro dependientes, y pequeñas empresas las que empleen entre cinco y diecinueve dependientes.
- e) Los pequeños productores rurales, entendiéndose por tales a los que exploten fincas no mayores a veinticinco hectáreas, ubicadas en el área rural; y
- f) Otras a definir por el Órgano Rector.

El **Artículo 5** establece que el SINAFOCAL aprovechará la oferta de formación y capacitación laboral de las instituciones públicas y privadas del país y del exterior, en el marco de programas y cursos específicos que se orienten a satisfacer los requerimientos del sector productivo laboral. Establece también que los sectores que sean demandantes u oferentes de mano de obra capacitada, podrán colaborar con el SINAFOCAL, incluso para la elaboración de los lineamientos programáticos del currículo.

La Ley de Creación del SINAFOCAL instituye la conformación de un Órgano Rector como máxima autoridad del Sistema y en su artículo 8 menciona que estará conformado por nueve miembros titulares y un suplente designados por:

- a) uno por el Poder Ejecutivo
- b) uno por el Consejo de Gobernadores
- c) uno por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
- d) uno por la Federación Paraguaya de la Industria y el Comercio
- e) uno por la Asociación Rural del Paraguay
- f) tres por las organizaciones sindicales de trabajadores, en la forma que establezca el decreto reglamentario
- g) un representante del Poder Ejecutivo (CUT, CNT, CGT)

Este Órgano se encuentra actualmente en funcionamiento y con encuentros regulares. La misma ley menciona que son atribuciones del Órgano Rector:

- a) En el marco de esta ley, formular la política de formación y capacitación laboral, ponerla en práctica, dirigir y supervisar su ejecución
- b) Administrar los recursos del SINAFOCAL, de acuerdo con las pautas que determine el Presupuesto General de la Nación y las leyes
- c) Elaborar y proveer información sobre la oferta y demanda de capacitación laboral, tanto para los fines de formulación de políticas como para orientar a los usuarios y proveedores del sistema
- d) Captar y canalizar recursos nacionales y de cooperación internacional, que se destinen a apoyar técnica o financieramente, programas de actividad, de estudios o de mejoramiento operacional
- e) Aprobar programas de formación y capacitación laboral y asignar su ejecución a instituciones de capacitación
- f) Establecer las pautas para la validación de los programas de capacitación entre las empresas con derecho a los beneficios del sistema y velar por su aplicación
- g) Establecer las pautas para la evaluación de las instituciones de capacitación y para la certificación de la competencia y calificación de los beneficiarios, incluso la que las homologue en el marco del Mercosur, y velar por su aplicación
- h) Disponer, cuando lo estime necesario, la realización de auditorías externas.

Para poder cumplir las funciones de SINAFOCAL se encaró una modificación del primer decreto reglamentario de la Ley 1652/2000, resultando en la promulgación del Decreto 5442/2016, en el que se encuentran más acotadas las funciones como ente desarrollador de las políticas de formación y capacitación laboral; instituyendo, por ejemplo, la dependencia del Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL), además de una enumeración más exhaustiva de los productos del SINAFOCAL, según los fines contemplados en la ley de creación.

Ley N° 4.951/2013. De inserción al empleo juvenil

Esta Ley tiene como objeto establecer normas para fomentar la formación, capacitación e inserción al empleo formal por medio de diferentes modalidades y crear las condiciones propicias para disminuir las inequidades existentes que afectan a hombres y mujeres jóvenes en relación con sus posibilidades de

acceso y permanencia en el mercado laboral. Las modalidades para la inserción al empleo juvenil contemplada en esta Ley son las siguientes:

- ☐ La capacitación laboral;
- ☐ La práctica laboral;
- ☐ La beca de trabajo;
- ☐ El contrato de primer empleo formal;
- ☐ El contrato de aprendizaje.

Están sujetos a las disposiciones de esta Ley tanto los jóvenes, hombres y mujeres, desde los dieciocho años hasta los veintinueve años de edad, como los empleadores.

Ley N° 5407/2015 – Del trabajo doméstico

Las disposiciones de esta Ley regirán la relación laboral entre el trabajador y el empleador, derivada de la prestación de un trabajo doméstico, sin perjuicio de los que establece el Código de trabajo.

Decretos

Decreto N° 6157/2016. Aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Decreto N° 5442/2016. Reglamenta la Ley N° 1652/2000, de fecha 26 de diciembre de 2000, “que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)”, se crea el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) y se abroga el Decreto 15904/2001.

Resoluciones

Resolución MTESS N° 519/2018: Por la cual se reglamenta el artículo 134 del Código de Trabajo, en cuanto a la obligatoriedad de la implementación de guarderías.

Resolución MTESS N° 94/18: Por la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Resolución MTESS N° 98/2018: Por la que se aprueba la estrategia integrada para la formalización del empleo en Paraguay

Resolución MTESS N° 141/18: Por la cual se dispone la aplicación del reglamento interno de trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y sus subprogramas, Servicio Nacional de Promoción Profesional y Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral; homologado y registrado por Resolución SPF N° 93/2018 de fecha 21 de febrero de 2018; y se deja sin efecto la Resolución MTESS N° 266 de fecha 11 de julio de 2014

Resolución SNPP N° 2936/18. “Por la cual se modifica la Resolución N°2660/18 de fecha 28 de mayo de 2018 y se aprueba la estructura organizacional del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para el periodo fiscal 2018”.

Resolución MTESS N° 47/16: Procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.

Resolución MTESS O.R. N° 1/2015. Por la cual se aprueban modificaciones al organigrama institucional del Sistema Nacional de Formación y Capacitación (SINAFOCAL), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2. ¿Existe una norma que pre asigne los recursos financieros para el funcionamiento de la Entidad o que establece que el presupuesto no se puede modificar? Explique los contenidos de la norma

Existen normas específicas para ambos supuestos. Se mencionan brevemente a continuación.

Pre-asignación de recursos financieros para el funcionamiento de la Entidad

La Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado establece en su Artículo 14, Lineamientos y montos globales para la formulación de los presupuestos institucionales, lo siguiente:

Para la formulación de los presupuestos institucionales **el Ministerio de Hacienda fija montos globales**, cifra a la cual deberán sujetarse los Organismos y Entidades del Estado para proceder a la presupuestación. Dicho monto global se inserta en el Sistema de Programación Presupuestaria (SIPP) del Sistema Integrado de Administración Financiera para ir programando el gasto tope contra ese ingreso con la fuente de financiamiento de recursos del tesoro por ser los que corresponden a los recursos ordinarios que provienen del sistema tributario, regalías de Itaipú y Yacyretá, entre otros ingresos. Este monto sería como la preasignación para la formulación del presupuesto institucional.

En cuanto a los **recursos propios** que son genuinos para el MTESS, específicamente para el funcionamiento del SNPP, la Ley N° 1265/1987 establece en su Art. 29 un aporte mensual obligatorio a cargo de los empleadores privados de la República, el 1% del total de sueldos y salarios pagados. Este recurso es estimado por la entidad beneficiaria tomando en consideración la evolución de los ingresos, y otras variables que afectan la base del recurso. El monto global estimado sirve de fuente de financiamiento de los gastos del SNPP y SINAFOCAL.

Los recursos provenientes del 1% de aporte de los empleadores privados se distribuyen en el presupuesto del 70% para el SNPP y el 30% para SINAFOCAL.

Norma que establece que el presupuesto no se puede modificar

Para la etapa de ejecución presupuestaria se debe disponer de la **Ley Anual de Presupuesto** promulgada por el Poder Ejecutivo, del **Decreto que reglamenta la Ley Anual de presupuesto**, y del **Decreto que aprueba los planes financieros** de los Organismos y Entidades del Estado (OEE) que debe emitirse antes del 30 de enero de cada año.

Una vez disponibles todas estas normas, los OEE proceden a ejecutar el presupuesto. No está prohibido llevar a cabo modificaciones presupuestarias y, de hecho, existen leyes y normas que regulan el modo de hacerlo. En concreto:

- ☐ El Artículo 25 de la Ley N° 1535/1999. Modificación de las remuneraciones del personal. La creación de nuevos cargos y la modificación de las remuneraciones previstas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su denominación, sólo podrán ser dispuestas por ley.
- ☐ El Artículo 24 de la Ley N° 1535/1999. Transferencias de Créditos y Cambio de fuente de financiamiento.
- ☐ Leyes anuales de presupuesto.
- ☐ Decreto que reglamenta la Ley Anual de Presupuesto.

Explicación del contenido del proceso presupuestario, según la Ley N°1535/1999

La **Ley N° 1535/1999 de Administración Financiera del Estado** es la disposición legal madre que establece el funcionamiento de los Organismos y Entidades del Estado en materia administrativo-financiera. Los siguientes artículos son relevantes para el proceso presupuestario.

El Artículo 1. Principios generales, establece que esta ley regula la administración financiera del Estado, que comprende el conjunto de sistemas, normas básicas y procedimientos administrativos a los que se ajustarán los distintos organismos y dependencias para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos públicos.

El Artículo 7. Normas presupuestarias de la Ley establece en el inciso c) que en la Ley del Presupuesto General de la Nación no se incluirá ninguna disposición que tenga vigencia fuera del ejercicio fiscal, ni disposiciones o cláusulas que modifiquen o deroguen a otras leyes de carácter permanente.

Desde otro punto de vista, el Artículo 9. Criterios, define criterios de Administración Financiera. Así, establece que las estimaciones de ingresos constituyen metas a conseguir que pueden ser superadas por efectos de una mayor recaudación durante el ejercicio financiero; pero de no ser alcanzadas, el faltante necesario deberá ser cubierto por los mecanismos establecidos en esta ley. En el mismo artículo se establece que las asignaciones o créditos presupuestarios constituyen límites máximos para contraer obligaciones de pago durante el ejercicio financiero.

El Artículo 14. Lineamientos y montos globales para la formulación de los presupuestos institucionales dice que **los lineamientos son generales** y se dictan todos los años **por decreto del Poder Ejecutivo en el primer cuatrimestre de cada año**. En ellos se establecen los procesos de programación, formulación y presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales, que constituirán el marco de referencia para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación⁷. En concreto, establecen:

- a) Que los procesos de carga de los datos correspondientes a los Planes Operativos Institucionales así como los Anteproyectos de Presupuesto, serán a través de los sistemas informáticos administrados por la Secretaría Técnica de Planificación y por el Ministerio de Hacienda, respectivamente.
- b) Que la Dirección General de Presupuesto (DGP), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF), realizará las adecuaciones, ajustes en los ingresos, gastos, Anexo del Personal, estructura programática y otros relacionados al proceso de consolidación y elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.
- c) Que el incumplimiento de las disposiciones del presente Decreto y sus Anexos constituirá infracción a la Ley N° 1535/99 y será comunicada a la máxima autoridad de la Institución, a la Auditoría General del Poder Ejecutivo y a la Contraloría General de la República, para proceder de acuerdo a sus respectivas facultades y competencias legales.
- d) Que los Formularios e Instructivos de ingresos y gastos necesarios para la elaboración de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales del Ejercicio Fiscal y para la programación del Presupuesto Plurianual, sean utilizados para formulación presupuestaria (Anexo B).

El Artículo 17. Estudio del Proyecto, establece parámetros como una regla de oro que dice: “no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales”.

⁷ Anexo A. “Guía de normas para los procesos de programación, formulación y presentación de los Anteproyectos de Presupuestos Institucionales que constituirán el marco de referencia para la elaboración del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal año xxxx”.

El Artículo 21. Plan Financiero, establece que la ejecución presupuestaria se realizará en base a planes financieros, generales e institucionales, de acuerdo con las normas técnicas y la periodicidad que se establezca en la reglamentación. Se tomarán en cuenta el flujo estacional de los ingresos y la capacidad real de ejecución del presupuesto de los organismos y entidades del Estado. Dichos planes financieros servirán de marco de referencia para la programación de caja y la asignación de cuotas.

El Artículo 23. Ampliación del Presupuesto General de la Nación. Es el que define el modo de realizar ampliaciones presupuestarias, para lo que establece parámetros rígidos. En concreto, establece que las modificaciones a la Ley del Presupuesto General de la Nación que impliquen la ampliación de los gastos previstos, deberán asignar explícitamente los recursos con que se sufragará la ampliación. Los recursos provenientes de operaciones de crédito serán incorporados al Presupuesto General de la Nación correspondiente al ejercicio en que la referida operación se hubiere concretado. A tal efecto, el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso el proyecto de ampliación presupuestaria acompañando al pedido de aprobación del respectivo convenio de crédito.

El Artículo 24. Transferencias de Créditos y Cambios de fuente de financiamiento, establece que durante el proceso de ejecución presupuestaria, las transferencias de créditos se realizarán:

1. Por decreto del Poder Ejecutivo, cuando se trate de transferencias de crédito dentro de un mismo organismo o entidad del Estado; y
2. Por resolución del Ministerio de Hacienda, cuando se trate de transferencia dentro del mismo programa. Las transferencias no podrán afectar recursos de inversión para destinarlos a gastos corrientes.

El Poder Ejecutivo podrá autorizar por Decreto el cambio de la fuente de financiamiento previsto en el Presupuesto General de la Nación, cuando los recursos provenientes de ellas resultaren insuficientes para cubrir el gasto del rubro afectado.

Para finalizar, el Artículo 25. Modificación de las remuneraciones del personal afirma que la creación de nuevos cargos y la modificación de las remuneraciones previstas en el Presupuesto General de la Nación, cualquiera sea su denominación, sólo podrán ser dispuestas por ley. La fijación de esta llave tuvo el objetivo de contener el crecimiento del gasto del personal, pero con las leyes que aprueban cada año el Presupuesto General de la Nación se ha abierto para algunos casos con el fin de evitar ir al Congreso Nacional y que las reprogramaciones del anexo de personal se aceleren al ser autorizadas por Decreto del Poder Ejecutivo.

2.2. Sección valorativa

1. ¿Las normas establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente los programas que la componen?

La Entidad objeto de análisis y evaluación es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de creación relativamente reciente. La Ley N° 5115/2013, que lo crea, establece la naturaleza de la institución y define sus cuatro objetivos principales, así como sus competencias, entre otros aspectos.

En relación con estas últimas, la norma define un total de 24 competencias que abarcan un amplio abanico de acción, que dan plena cobertura a los programas, subprogramas y proyecto de los que dispone el MTESS en la actualidad y que son objeto de esta evaluación. En la tabla que aparece a continuación se ha establecido una correspondencia entre los programas y las competencias correspondientes.

Competencias del MTESS en relación con los programas existentes

Programa/subprograma	Competencias (art. 4 de la Ley 5115/13)
Tipo 1 de Presupuesto - Programa 001 Administración General	Este programa se relaciona directa o indirectamente con todas las competencias que se han definido por la ley para el MTESS, lo que es lógico dado su carácter transversal. Todas las actuaciones que se encuentran comprendidas en este programa, por otra parte, se encuentran sustentadas competencialmente.
Tipo 2 de Presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social Subprograma 001- SINAFOCAL Subprograma 002-SNPP	Este programa se puede poner en relación con 5 de las competencias definidas para el MTESS, si bien con un diferente grado de responsabilidad. Se pueden distinguir tres vinculaciones: La vinculación directa , como ocurre en las dos siguientes competencias: 18) Intervenir en la vinculación entre el empleo, la formación y capacitación laboral, la producción y la tecnología. 20) Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática [...] de la formación y capacitación laboral [...]. Una vinculación que les afecta, en la medida en que han de contribuir a la acción general del MTESS: 2) [Determinar los objetivos y las políticas del área de su competencia] y ejecutar los planes, programas y proyectos respectivos. 17) Participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo. Finalmente, una vinculación con las políticas transversales que, en principio, deberían afectar a toda la acción pública paraguaya: 14) Promover la igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres en el acceso al empleo [...].
Tipo 3 de Presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social Subprograma 000 Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral	Este Proyecto también está cubierto desde un punto de vista competencial, si bien de manera genérica. Más allá de la contribución a políticas transversales, la competencia que cubre de manera más directa el Desarrollo de este Proyecto es la que se corresponde con el numeral 2, pero solo con una parte de su enunciado. En concreto: 2) [...] ejecutar los planes, programas y proyectos respectivos.

Fuente. Elaboración propia a partir de la La Ley N° 5115/2013

2. ¿Las normas que justifican y/o establecen la existencia de los programas de la Entidad son suficientes e idóneas para que el o los programas cumplan sus objetivos?

Con carácter general, puede establecerse que en términos globales estas normas sí que son idóneas para el cumplimiento de los objetivos de los programas, si bien no pueden considerarse suficientes en todos los casos. A continuación se recogen las evidencias proporcionadas por los informantes cualificados, que han sido a su vez confirmadas por el análisis documental.

Limitaciones para actuar de oficio o en términos de capacidad de vigilancia o sancionadora

Algunos de los informantes mencionan que, a diferencia de otras instancias administrativas, el MTESS no tiene la capacidad de actuar de oficio (es decir, por iniciativa propia) a la hora de corregir algunas situaciones que puedan identificarse. Entre los casos recogidos, pueden mencionarse los siguientes:

- **Tipo 1 de Presupuesto-Programa 001 Administración General.** En el caso del Registro Obrero-Patronal, por ejemplo, si como resultado del cruce de información con los registros del IPS se detecta que existen trabajadores dependientes con Seguridad Social que no se encuentran registrados en el MTESS, no es posible hacer una inscripción automática, como hace el propio IPS, por ejemplo. Sin embargo, sí es posible la inscripción provisoria, pendiente de confirmación por parte de la patronal correspondiente.
- **Tipo 2 de Presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social.** La Dirección General de Seguridad Social (DGSS) es el ente rector del sistema, pero no cuenta con labor inspectora ni sancionadora, que reside en el IPS. En la actualidad, sin embargo, cuando se detectan irregularidades como resultado de la acción inspectora general del MTESS la información es remitida a esta DGSS quien, tras su análisis, la remite al IPS para que pueda proceder. De este modo, al menos la información no se pierde, como se declara que ocurría en el pasado.

En uno y otro caso, sin embargo, la acción de los programas del Ministerio no se imposibilita, ya que existen vías alternativas para lograr los objetivos que se pretenden.

Convivencia de objetivos que compiten entre sí

El caso más claro se encuentra en el **Tipo 2 de Presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social. Subprograma 001 Sistema Nacional de Formación y Capacitación.** El Decreto 5442/2016, que desarrollaba la Ley 1652/2000 que lo creaba, resalta la naturaleza del SINAFOCAL como ente rector del sistema de formación y capacitación. En concreto, a la hora de definir los productos del Sistema, el Decreto menciona, entre otros, los siguientes:

- a. Servicios de fortalecimiento a través de transferencias a los Institutos de Formación y Capacitación Laboral (IFCL) de tecnología de enseñanza y pedagogía o metodología, didáctica con el objetivo de elevar el nivel de enseñanza de Formación y Capacitación laboral, tanto públicos como privados.
- b. Asistencia e Información Técnica y Tecnológica a los IFCL.
- c. Formación de Formadores de Institutos del Sistema, tanto públicos como privados;
- d. Mecanismos de Certificación Ocupacional Independiente;
- e. Supervisión y Fiscalización de la calidad de las ofertas de capacitación laboral, tanto públicas como privadas.

En paralelo, sin embargo, el citado Decreto mantiene entre los productos del Sistema otros tales como los Servicios de Formación y Capacitación, los de orientación ocupacional a los beneficiarios del sistema o el subsidio con enfoque de aprendizaje para el apoyo al Primer Empleo.

Si se contempla el Programa 001 integralmente, con sus dos subprogramas correspondientes al SINAFOCAL y al SNPP, no existe ningún problema y, de hecho, esta definición de productos puede considerarse completa y exhaustiva. La dificultad se produce al descender al nivel de los subprogramas, ya que en la práctica se producen dos problemas: uno de concordancia, que será abordado en la pregunta siguiente y otro relativo al establecimiento de prioridades en el Subprograma 001, correspondiente al SINAFOCAL.

Durante los últimos años, el SINAFOCAL, entendido como institución, ha tenido que ir avanzando en su función rectora y acreditadora, garante, al menos hasta cierto punto, de la calidad del sistema y de sus productos, manteniendo al mismo tiempo una oferta formativa propia, aunque tercerizada. Como se verá más adelante, la principal dificultad ha radicado no tanto en la norma como en su interpretación y en la asignación de metas y recursos derivada de ella. En concreto, se ha producido una desviación en términos

de volumen, ya que las actividades de provisión de formación y capacitación son las que han aglutinado la gran mayoría del volumen presupuestario de la institución lo que, de hecho, supone que la priorización se sitúa en esta actividad, en detrimento de las relacionadas con la calidad y acreditación del sistema. En la práctica, eso supone que la institución no puede cumplir plenamente con una parte importante de sus objetivos.

Falta de claridad en las asignaciones presupuestarias

La definición del término “sistema” dice que es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí o, en otras palabras, un conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente y que contribuyen a determinado objeto.

El Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral del Paraguay fue creado normativamente mediante la Ley N° 1652/2000, que establece sus principios, fines, beneficiarios y principales líneas de funcionamiento. Esa misma Ley establece en su artículo 6 que son integrantes del Sistema las siguientes instituciones y actores sociales:

- El Estado.
- El Órgano Rector.
- El Secretario Técnico.
- Los gobiernos departamentales y las municipalidades.
- Las instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación laboral.
- Los beneficiarios.

El Órgano Rector y su Secretario Técnico, además, cuentan con un equipo técnico de apoyo que se integra en una estructura que ha tomado el nombre del Sistema al que sirve: el SINAFOCAL. Este hecho ha tenido como consecuencia que otras entidades que conforman el Sistema, tales como el SNPP, se han entendido, al menos hasta cierto punto como ajenos, a pesar de que cuentan con conciencia de actuar, en sus propios términos, como la “entidad ejecutora del Sistema”.

Sin embargo, expresan cierta preocupación por su financiación y, en concreto, por el reparto del 1% del aporte patronal que se destina al SINAFOCAL (art. 7 de la Ley) y que antes de la publicación de esta Ley se destinaba en su totalidad a la financiación del propio SNPP⁸. En la actualidad, el 70% de esa financiación se sigue destinando al funcionamiento del SNPP, pero existe cierta inquietud por el mantenimiento de este respaldo y por su fundamento normativo, que no está tan claro como en etapas anteriores a la creación del SINAFOCAL.

Como en el caso anterior, esta confusión no proviene tanto del propio texto de la Ley como de su interpretación.

3. ¿Las normas que justifican y/o establecen los programas que componen la Entidad son concordantes entre sí?

Se acaba de mencionar que existe una cierta confusión entre los límites del SINAFOCAL, entendido como Sistema que organiza el conjunto de la formación y la capacitación laboral en Paraguay y las instituciones que trabajan fundamentalmente con él: el SNPP y la institución denominada SINAFOCAL. Tampoco ha contribuido a aclarar la situación el hecho de que existan dos subprogramas presupuestarios, cada uno de los cuales recibe el nombre de “una parte” del sistema.

⁸ La Ley deroga los artículos 29 al 32 de la Ley N° 1.265/87, que era la que atribuía al SNPP el 100% del aporte patronal.

Finalmente, el elemento que seguramente ha contribuido más a la confusión es el hecho de que, en la práctica, tanto el SNPP como el denominado SINAFOCAL cuentan con una oferta formativa y de capacitación dirigida al mismo grupo poblacional⁹ y con cierta frecuencia coincidente en temáticas y áreas geográficas de impartición.

El SNPP cuenta con una amplia oferta formativa y de capacitación que es impartida en su red de centros y Unidades Operativas, que se distribuyen por una buena parte del país. Por su parte, en lo que se refiere a actividades de capacitación, SINAFOCAL actúa bajo demanda de diferentes entidades (gobiernos locales, comités de productores, empresas privadas...) y terceriza la capacitación que se decide realizar¹⁰. La resultante es que unos y otros perciben que, en la práctica, compiten en el territorio por unos mismos beneficiarios, ya que una buena parte de las capacitaciones que imparten cuentan con características similares (capacitación muy generalista, de poco valor añadido...).

Una y otra institución cuentan además con actividades diferenciadas: el SNPP, por ejemplo, cuenta con algunas tecnicaturas superiores, ampliamente valoradas en términos de su calidad y su capacidad para favorecer la inserción laboral. SINAFOCAL, por la suya, avanza en el camino de la rectoría. Sin embargo, el mayor peso sigue siendo la capacitación, tal y como muestran sus metas para el ejercicio 2018, en el que tienen que lograr 8.000 certificados y en torno a las 1.000 supervisiones y en las que ni siquiera se menciona el resto de sus actividades. Se volverá sobre este punto en apartados posteriores.

4. Si existe, ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que el/los programa/s logre/n sus objetivos? Explique de qué manera beneficia o perjudica el logro de los objetivos del/los programa/s.

Ninguno de los informantes calificados entrevistados manifiesta que estas normas tengan una incidencia negativa para el logro de sus objetivos. Sin embargo, a continuación se mencionan varias particularidades vinculadas a los subprogramas que se financian con el 1% del aporte obrero-patronal, que muestran algunas características distintivas por contar con una fuente de financiamiento propia.

Tipo 2 de Presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social

En el caso del **Subprograma 001 SINAFOCAL**, se manifiesta que el presupuesto es bastante flexible, lo que les permite hacer reprogramaciones y hacer ampliaciones presupuestarias de un año a otro de hasta un 8%. Sin embargo, también manifiestan que el presupuesto que no se ejecuta a lo largo del año se pierde, lo que fomenta la ejecución presupuestaria. Finalmente, reconocen también que si el ejercicio de presupuestación que realizan es incorrecto pueden tener dificultades en el caso de que les resulte necesario adquirir una infraestructura, pero es el único matiz que manifiestan.

En el **Subprograma 002 SNPP**, por su parte, se manifiesta que el cálculo del monto total para la institución se realiza a partir de la estimación de los ingresos y no tanto basándose en las necesidades que se desea satisfacer o de los problemas que se quiere contribuir a solucionar¹¹. En otro sentido, manifiestan también que con cierta frecuencia se encuentran con necesidades sobrevenidas que difícilmente pueden atenderse con el presupuesto que se encuentra en desarrollo. Esto ocurre, por ejemplo, en relación en rubros tales como los instructores o cuando surgen nuevas aperturas de Unidades Operativas que no se habían previsto en el momento de elaborar el anteproyecto presupuestario. En concreto, manifiestan que contaban con una partida presupuestaria vinculada a construcción (y un indicador de m² construidos), en la que habitualmente quedaban remanentes que podían perderse. El hecho de que siempre hubiese

⁹ Los beneficiarios del Sistema. Art. 4 de la Ley N° 1652/2000.

¹⁰ SINAFOCAL recibe más demandas de las que puede atender (financia en torno a los 320 cursos, pero puede recibir 1.000 demandas anuales), por lo que cuenta con un sistema de priorización de acciones formativas, que será descrito en apartados posteriores.

¹¹ Lo que, por otra parte, según la información y las declaraciones recopiladas, se puede considerar la norma general.

disponibilidad presupuestaria sobrante en ese rubro puede haber favorecido el surgimiento de unidades no plenamente planificadas.

Este hecho, que puede considerarse relevante en términos de planificación, no se encuentra vinculado directamente, sin embargo, con la idoneidad de la normativa de preasignación, aunque puede que sí indirectamente con las dificultades para la modificación presupuestaria ya que, en uno y otro caso, se produce un incentivo para agotar partidas presupuestarias que no necesariamente son las que más contribuyen al logro de sus objetivos (las capacitaciones en el primero de los casos y el crecimiento de la estructura en el segundo).

2.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿Las normas establecen las competencias necesarias para que la Entidad implemente los programas que la componen?	3
¿Las normas que justifican y/o establecen la existencia de los programas de la Entidad son suficientes e idóneas para que el o los programas cumplan sus objetivos?	2
¿Las normas que justifican y/o establecen los programas que componen la Entidad son concordantes entre sí?	2
Si existe, ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que el/los programa/s logre/n sus objetivos?	2

2.4. Recomendaciones

La principal recomendación ha de ser no tanto un cambio normativo, como la aclaración del contenido de las normas existentes, de modo que todos los agentes del Sistema de Capacitación y Formación (fundamentalmente SINAFOCAL y el SNPP) conozcan de manera inequívoca sus competencias fundamentales, según quedan definidas en la normativa que las sustenta.

Esta aclaración normativa puede ser una acción de corto plazo y cuenta con carácter estratégico, ya que no es demasiado grande en términos de volumen, pero puede contribuir a una mayor eficacia y eficiencia por parte de las instituciones. La aclaración, sin embargo, debe contar con un reflejo presupuestario, de manera que la ejecución presupuestaria no exija la desviación respecto de los objetivos, como ha ido ocurriendo en los últimos años. Sin duda las instituciones han de presentar propuestas presupuestarias acordes con su misión, pero también las y los responsables del Ministerio han de ser anuentes con la propuesta de redistribución presupuestaria presentada.

La competencia para realizarla, de modo que cuente además con el máximo grado de credibilidad, ha de ser el de la máxima autoridad del Ministerio, si bien se propone que estas aclaraciones cuenten con un carácter más divulgativo que normativo, de modo que se favorezca la comprensión por parte de todas las personas que trabajan en la institución y que pueden tener una relación directa o indirecta con el Sistema.

De manera específica, se propone la formalización de la asignación presupuestaria realizada al SNPP, que hasta el momento se ha expresado como un porcentaje de lo recaudado a través de la aportación obrero-patronal, de modo que su fuente presupuestaria quede protegida¹².

No se abordan aquí cuestiones como el ajuste de las estructuras organizativas o sobre los mecanismos de presupuestación, ya que serán mencionados en otros apartados de este informe.

¹² Según la información recopilada, la creación del SINAFOCAL supuso la derogación de los artículos de la norma que realizaban la asignación presupuestaria de la aportación obrero-patronal directamente al SNPP.

3. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS NACIONALES. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DESCRIPTIVAS

3.1. Sección descriptiva

1. ¿Qué objetivos del plan de mediano plazo contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

Los objetivos de la Política de Empleo y Seguridad Social se vinculan con el **Plan Nacional de Desarrollo 2030**, eje 2. Crecimiento Económico Inclusivo, estrategia 2.1 Empleo y Seguridad Social *Promoción del empleo decente e inclusivo, formación y capacitación para la empleabilidad y protección social, con énfasis en grupos vulnerables*. A la hora de definir el modo de materializar esta estrategia, se definen 3 lineamientos, el primero de los cuales (2.2.1) establece la necesidad de dirigir los esfuerzos a:

- ☐ Orientar la capacitación laboral acorde a la demanda productiva; en especial atender los sectores de grandes inversiones.
- ☐ Focalizar programas de inclusión laboral para jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo.
- ☐ Incorporar conocimiento sobre emprendimiento empresarial y social en la formación de los jóvenes, a nivel medio y superior.
- ☐ Actualizar permanentemente los parámetros de calidad de los programas de capacitación laboral.

Tipo 1 de Presupuesto¹³-Programa 001 Administración General

No aplica.

Tipo 2 de Presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social

Sus objetivos son:

- ☐ Regular la formación y capacitación laboral a nivel país, a fin de coordinar, supervisar y financiar la ejecución de los distintos planes formativos para mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales.
- ☐ Generar una gestión mixta entre estado y el sector privado.
- ☐ Organizar, fomentar y desarrollar la Formación Profesional, calificando a los trabajadores de ambos sexos, preferentemente mayores de 18 años y su perfeccionamiento en oficios de todos los sectores económicos, incluyendo los distintos niveles de la pirámide ocupacional.

El Programa de Empleo y Seguridad Social tiene dos aperturas programáticas, que se denominan subprogramas, que tienen objetivos propios. Estos objetivos se reflejan en los dos subprogramas que se mencionan más abajo que se encuentran relacionados con el PND 2030, estrategia 2.1.1 Capacitación para el empleo:

- ☐ **Subprograma 001- SINAFOCAL**, tiene como objetivo velar por la prestación de oportunidades de formación y capacitación en sus diversas modalidades, con el propósito de preparar y mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales y que la

¹³ El tipo 1 de presupuesto no posee productos ni resultados adolece de población objetivo externa.

oferta de bienes y servicios sea competitiva y adecuada a un proceso de modernización y de reestructuración económica del Estado¹⁴.

- ▣ **Subprograma 002- SNPP**, se dirige a atender fundamentalmente la política ocupacional del gobierno¹⁵.

Objetivo del Tipo 3 de Presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social

El **objetivo plasmado en la fundamentación** del programa es ampliar la cobertura y efectividad de las políticas activas de empleo para la inserción de los jóvenes en edad de trabajar en el mercado laboral.

Este objetivo no coincide con la realidad, ya que su **objetivo real** es apoyar a la Dirección General de Empleo a desarrollar sus funciones con mayor efectividad y dinamismo. Para ello, la apoya mediante la dotación de infraestructura, equipamiento y equipos. Se adquirió un Software JANZZ que opera en forma controlada autoservicio, que ayudará a sistematizar las ofertas de empleo. Así, las empresas podrán ingresar al sistema sus vacancias y encontrarán una respuesta rápida a sus necesidades de acuerdo al perfil de personal que requiere.

Se considera que el rol de apoyo de este proyecto es importante, pero la contribución a la política de empleo es solo indirecta, mediante el apoyo financiero y a la gestión. Además, en una segunda etapa JANZZ se va integrar con otras bases de datos para obtener información completa sobre las empresas y las personas. Eso será después de febrero de 2020, cuando culmina el proyecto actual.

2. ¿Qué objetivos de la política sectorial o institucional contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

No se dispone de una Política Sectorial. El documento elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en 2014 sobre las “Políticas de Empleo”¹⁶ concluye que Paraguay, no tiene una política de empleo articulada, aunque sí cuenta con algunas políticas y programas relevantes en este ámbito.

Los programas se relacionan con el Plan Estratégico Institucional (PEI) de Mediano Plazo del MTESS 2015-2017 que fue aprobado por Resolución N° 760/2014, que establece los Objetivos Institucionales. Existe un PEI actualizado (2018-2022), aprobado por Resolución N° 94 de febrero 2018, pero su vigencia es posterior a la puesta en marcha de los programas, por lo que no es mencionado en la fundamentación de programas.

<i>Plan Estratégico Institucional MTESS 2015-2017</i>	
Objetivos Institucionales del PEI 2015-2017	Contribución al logro a través de los programas presupuestarios
<p>Velar por la protección de los trabajadores y trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, convenios y acuerdos internacionales, aprobados y ratificados por nuestro país en materia de trabajo y seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento.</p>	<p>Estos objetivos son idénticos a los mencionados en el Artículo 3 de la Ley N° 5115/2013, de creación del MTESS que registra el formulario de la fundamentación de los programas presupuestarios de los años 2014-2017.</p>

¹⁴ Plan Estratégico Institucional 2014-2018 SINAFOCAL

¹⁵ Informe de Gestión 2017 MTESS-Página 61 SNPP

¹⁶ OIT. Junio 2014, Paraguay, Mesa de Diálogo Social

Plan Estratégico Institucional MTESS 2015-2017

Objetivos Institucionales del PEI 2015-2017	Contribución al logro a través de los programas presupuestarios
<p>Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y sus distintos niveles.</p> <p>Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia socio-laboral, sus derechos fundamentales en el ámbito laboral, incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo.</p>	
<p>Los objetivos del PEI 2015-2018 son genéricos para todos los programas del MTESS; no existen objetivos específicos para vincularlos con los demás programas.</p> <p>a) El Tipo 1 de presupuesto, Programa 001- Administración General describe los mismos objetivos del PEI 2015-2017 que en puridad se podría deducir que sirve a todos los programas presupuestarios.</p> <p>b) El Tipo 2 de presupuesto, Programa 001- Empleo y Seguridad Social. El objetivo incorporado en el formulario de fundamentación del programa presupuestario hace hincapié a las acciones que deben emprender para atender a un gran segmento de la población que espera mejorar sus capacidades para acceder a un empleo digno. Para el efecto, el Servicio de Promoción Profesional (SNPP) lleva a cabo cursos de capacitación para personas con deseos de acceder o cambiar de empleo y SINAFOCAL también realiza cursos de formación para la salida laboral, entre otras actividades.</p> <p>c) El Tipo 3 de presupuesto - Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral su objetivo es ampliar la cobertura y efectividad de las políticas activas de empleo, para la inserción de los jóvenes en edad de trabajar en el mercado laboral, siendo este el objetivo de la Dirección General de Empleo a quien el proyecto le brinda su apoyo financieramente.</p>	

A continuación se incluye también un resumen de los ejes, líneas y objetivos estratégicos del PEI 2018-2022 porque, a pesar de que queda fuera del ámbito temporal de esta evaluación, y dado su alcance no ha sido utilizado para la fundamentación de los programas, ofrece información interesante de cara a la sección valorativa.

Estrategia de intervención del PEI del MTESS 2018-2024

Ejes estratégicos	Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos
1. Protección del trabajo decente y promoción de la Seguridad Social	1.1. Política de Seguridad Social	1.1.1. Fortalecer la seguridad social como un pilar fundamental de desarrollo económico, social y cultural.
		1.1.2. Promover la formalización laboral
	1.2. Garantía de los Derechos Laborales	1.2.1. Proteger el ejercicio de los derechos sociolaborales y sindicales.
		1.2.2. Erradicar el trabajo infantil.
		1.2.3. Prevenir el trabajo forzoso.
	2. Promoción del empleo digno	2.1. Política de empleo.
2.2. Empleabilidad.		2.2.1. Promover la transparencia del Mercado laboral.
		2.2.2. Facilitar la inserción laboral a través de acciones integradas de capacitación e intermediación.

Estrategia de intervención del PEI del MTESS 2018-2024		
Ejes estratégicos	Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos
3. Fortalecimiento del capital institucional	3.1. Aprendizaje y crecimiento para la calidad.	3.1.1. Potenciar el proceso de profesionalización del talento humano.
		3.1.2. Promover el Desarrollo organizacional basado en la desconcentración y la transparencia.
		3.1.3. Avanzar hacia un MTESS 100% digital.
	3.2. Desarrollo de sinergias institucionales e internacionales.	3.2.1. Desarrollar sinergias basadas en la cooperación interinstitucional e internacional.
		3.2.2. Fomentar un diálogo social tripartito, efectivo, ético y de calidad entre los actores laborales.
		3.2.3. Potenciar la estrategia de comunicación con enfoque de rendición de cuentas.



Las funciones de la **Dirección General de Empleo**, dependiente directamente del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social, tal y como son establecidas en el artículo 56 de la la resolución MTESS N° 53/2015 son las que se enumeran a continuación¹⁷:

- a. Promover el acceso al pleno empleo de desocupados y sub-ocupados, así como la formalización de los ocupados en actividades productivas informales.
- b. Proponer acciones de políticas públicas para el fomento y mejora del empleo, con énfasis a las poblaciones vulnerables.
- c. Promover el acceso al empleo productivo de la población y a la mejora de la calidad del empleo.
- d. Recabar información de los principales indicadores del mercado de empleo en el país y en la región, realizando estudios, investigaciones y estadísticas con el fin de coadyuvar al diseño de las políticas de fomento del empleo.
- e. Coordinar la implementación de las políticas de empleo con los gobiernos departamentales y/o municipales.
- f. Relacionarse con empresas u organizaciones de intermediación laboral.
- g. Diseñar y ejecutar, mediante oficinas de empleo, acciones de intermediación laboral y capacitación para el empleo.
- h. Ocuparse de las políticas de empleo de migrantes internos y externos.

El SINAFOCAL (Subprograma 001, del Programa 001-Empleo y Seguridad Social) cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI) propio, 2014-2018, aprobado por Resolución O.R. N° 02 y que establece que su acción no debe centrarse exclusivamente en las capacitaciones mediante institutos privados, sino que ha de dirigirse igualmente al cumplimiento de los fines establecidos en su Ley de creación (Ley

¹⁷ Las competencias de la DGE se han incluido en este apartado por petición expresa del MTESS, lo mismo que los párrafos siguientes sobre SINAFOCAL.

1652/2000). La tabla que aparece a continuación muestra el modo en el que la acción del SINAFOCAL contribuye a esos fines, según la revisión de su informe de gestión

Tabla 1. Cumplimiento de los fines de SINAFOCAL

Fines según la ley 1652/2000	Acciones específicas del Sistema realizados
a. Adquisición por sus beneficiarios de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de su capacidad y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cursos de diferencias especialidades ofrecidos en todo el país, como oferta complementaria al SNPP ▪ Habilitación de la modalidad de aprendizaje dual en las especialidades de metalmecánica y electricidad industrial ▪ Fiscalización de los cursos del SNPP e Institutos Privados
b. Formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, y a la demanda del mercado; y,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación de ofertas formativas nuevas como Robótica ▪ Actualización en nuevas metodologías de enseñanza y realización de estudios de prospectiva (demanda del sector productivo de recursos humanos)
c. Mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formación en instrucción metodológica a instructores del SNPP e institutos privados ▪ Confección, conjuntamente con el MEC, del Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales (CNPP) ▪ Investigación sobre tendencias de mercado ▪ Certificación de competencias laborales de trabajadores ▪ Registro de Instituto de Formación y Capacitación Laboral (IFCL), para su posterior acreditación

Fuente. SINAFOCAL

3. ¿Qué ODS contribuye/n a lograr el/los programa/s que compone/n la Entidad?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible representan un camino hacia el desarrollo sostenible en el que la acción común y la innovación son clave. La implementación total de la Agenda 2030 será liderada por los Estados Miembros, pero representa una situación de “ganancia-ganancia” para todos los actores involucrados, para las generaciones de hoy y las que vendrán mañana. La Misión del MTESS se enmarca en la política del trabajo, empleo y Seguridad Social y se vincula particularmente, por tanto, con el Objetivo 8 de los ODS, que busca “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”.

El Tipo 1 de presupuesto corresponde a programas de administración no aplica dentro de los ODS, sin embargo, los programas de tipo 2 – Programa 001 Empleo y Seguridad Social y, tipo 3 de presupuesto-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral, contribuyen a los ODS.

Principales metas del ODS N° 8	Programas que componen el MTESS
Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros	Los programas del MTESS no podrán resolver todos los problemas del acceso al empleo de las personas en edad de trabajar, además de que no solo se trata de fomentar el empleo sino de mantenerlo. Para el efecto, el Ministerio de Educación y Ciencias tiene una gran responsabilidad de mejorar la calidad educativa, que ayudará a aumentar la productividad, las destrezas y habilidades de los alumnos en los distintos niveles educativos.

Principales metas del ODS N° 8	Programas que componen el MTESS
Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	Existen tres pilares que propenden la empleabilidad de los ciudadanos paraguayos: a) la calidad de la educación, b) la formación previa al empleado y c) la posibilidad de un itinerario formativo a lo largo de la vida.
Para 2030, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.	Los programas misionales del MTESS pretenden dar respuestas a las necesidades de grandes sectores de la población a través del Sistema Formativo y de Capacitación Laboral que les permita a las personas poder insertarse en el mercado laboral, en un entorno cada vez más cambiante y globalizado con garantías de ver cumplidas sus expectativas legítimas como ciudadanos y como trabajadores.
Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.	Paraguay todavía mantiene altas tasas de informalidad en el empleo, lo que amerita la adopción de acciones articuladas con el sector empresarial para que se tome conciencia de que los trabajadores tienen derechos y obligaciones que deben ser respetados por ambas partes.
Para 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.	En este sentido, la Resolución N° 98/2018 <i>Que aprueba la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay</i> , tiene como objetivo: “Consensuar y desarrollar acciones para la política pública de formación que actúen sobre los mecanismos del empleo informal proporcionando respuestas prácticas y monitoreando los avances en la transición hacia la formalización”
Para 2030, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT. (El Pacto Mundial para el Empleo se basa en el Programa de Trabajo Decente; en él se recuerda que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la expresión, de la participación y del diálogo social también son críticos para la recuperación y el desarrollo).	En concreto, esta Estrategia se fija la <u>meta</u> de <i>formalizar un 8% anual de trabajadores asalariados con empleos no registrados en el periodo 2018-2023</i> .

3.2. Sección valorativa

Cualquier intervención pública es creada y se desarrolla en un marco en el que otras intervenciones y programas se están desarrollando de manera simultánea, lo que puede facilitar su desempeño y resultados, si existe una alta coherencia de políticas o, por el contrario, puede dificultarlo. Para poder valorar la situación en el caso de los programas de empleo sometidos a evaluación será necesario situarlos en el marco estratégico más amplio, teniendo en cuenta también la coherencia existente entre los diversos documentos estratégicos en lo que se refiere al empleo.

1. ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que el/los programa/s que compone/n la Entidad contribuye/n a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los ODS?

Hasta 2018 no ha existido ningún documento que indique detalladamente el modo en el que los programas de la Entidad contribuyen a lograr los objetivos de los diferentes niveles de la política pública. Así lo

manifiestan las personas entrevistadas en SINAFOCAL y en el SNPP y también en la propia Dirección de Planificación del MTESS.

Sí que existen informes anuales que recogen la gestión de la institución. En concreto, se menciona un detallado informe anual de gestión para el titular ministerial y otro, más misional, para el informe que el presidente de la nación ha de presentar ante el Congreso cada año. También se afirma que el nuevo Plan Estratégico Institucional del MTESS (2018-2022) incorpora en mayor medida una mirada de contribución a estos objetivos, pero, en el momento de realización de la evaluación, aún no se había realizado ningún informe con estos parámetros.

Un somero análisis del PEI 2018-2022 del MTESS confirma que el documento vigente en la actualidad cuenta en mayor medida con esta mirada de contribución a las políticas de nivel mayor, pero aún podría explicitar en mayor medida el modo en el que se espera que se produzca.

2. ¿Existe coherencia entre los objetivos del/los programa/s y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente.

Los objetivos de los programas analizados **son coherentes con los lineamientos establecidos en el PND**, cubriendo como mínimo parcialmente todos ellos. El hecho de que sean coherentes no significa que no existan aspectos que sean mejorables: en términos de fortalecer los esfuerzos dirigidos a la calidad de los programas de capacitación laboral; extendiendo las actuaciones que buscan la inclusión laboral de los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo o acercando en mayor medida la capacitación a la demanda productiva real. Pero en todo caso, se está trabajando de manera alineada con el plan de desarrollo para los próximos años.

Se recuerda que en el momento de realizar la evaluación no existía un Plan de Empleo como tal, aunque se encontraba en preparación. Por otra parte, ya se mencionaba en la sección descriptiva que existía una cierta correspondencia entre los planes de mediano plazo e institucionales analizados, teniendo en cuenta el PEI del MTESS que había estado vigente durante la mayor parte del periodo analizado (2015-2017). Por ello, dado que el MTESS cuenta con un nuevo PEI de vigencia más amplia (2018-2022) se ha decidido en este caso analizar la coherencia existente entre los documentos más actualizados de los que ha podido disponer este equipo evaluador.

Desde esta perspectiva, se han tomado en consideración 2 de los 3 ejes estratégicos definidos por el PEI 2018-2022 del MTESS, ya que el tercero hace referencia al fortalecimiento del capital institucional y por tanto queda fuera del ámbito de esta evaluación. En la línea con lo solicitado por la pregunta de evaluación se han tenido en cuenta, además de los ejes, las líneas y objetivos estratégicos.

Este análisis se ha enfrentado a una dificultad, relativa a que el MTESS únicamente cuenta con 2 programas: el de Empleo y Seguridad Social y el de Administración general, donde se incluye todo lo que no tiene cabida en el anterior. El programa de Empleo y Seguridad social se desagrega en dos subprogramas de acción y en un programa de inversión, con la forma de un proyecto cofinanciado por el BID. Los dos primeros cuentan con un único diagnóstico y con la definición de unos únicos objetivos que, por tanto resultan demasiado genéricos para la acción a la que se refieren¹⁸. A la hora de hacer el análisis comparado con el nuevo PEI del MTESS, eso ha dificultado la identificación de incoherencias entre ambos.

La tabla de las páginas siguientes establece una comparativa entre los objetivos de los programas que se evalúan y los establecidos en el PEI 2018-2022 del MTESS. Como puede verse en la tabla, la coherencia

¹⁸ De hecho, en la fundamentación de los programas correspondiente al ejercicio presupuestario de 2014 el diagnóstico y los objetivos eran también comunes para Tipo 3 de presupuesto, que se refiere al proyecto PAIL. Sin embargo, la modificación realizada en 2015, previsiblemente con el fin de ajustarse en mayor medida al PEI del MTESS 2015-2017, diferencia el diagnóstico y los objetivos de este último.

no es perfecta, pero no es tanto un problema de incoherencia como de una cierta falta de precisión en la definición de los programas presupuestarios, al menos tal y como son expresados en sus documentos de fundamentación. Sin embargo, hay que mencionar que las modificaciones realizadas en 2015 no mejoran el nivel de coherencia inicial e, incluso, en algunos casos se puede considerar que lo empeoran.

En esta misma línea, no siempre se refleja en su totalidad la evolución experimentada por las instituciones. Por ejemplo, SINAFOCAL ha ido incorporando en mayor medida actuaciones vinculadas con su rol de entidad rectora de la formación profesional ocupacional, aspectos que no quedaban reflejados en los objetivos iniciales del programa, si bien sí que lo hace en mucha mayor medida en el nuevo PEI del MTESS. En concreto, en la línea estratégica 2.2 de Empleabilidad, en el Eje de Promoción del Empleo Digno y en relación con la promoción de la transparencia del mercado laboral se identifican las siguientes Líneas de Acción, entre otras:

2.2.1.1 Consolidar y potenciar el SINAFOCAL como órgano rector que regula, certifica y acredita los procesos formativos en todos los niveles ocupacionales del país dotándole de competencias y capacidades para la investigación y desarrollo, que permitan mejorar la productividad y competitividad de las empresas públicas y privadas.

2.2.1.2 Fortalecer el Observatorio Laboral y Ocupacional en sus capacidades de investigación y gestión para la producción de información cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo, en articulación con instituciones públicas y privadas.

Como se decía, hay que tener en cuenta que estos programas presupuestarios llevan en funcionamiento desde el año 2014 y eso es razón suficiente para que se hayan producido estos desajustes. No obstante, y siguiendo con el mismo ejemplo, este es un buen momento para realinear en mayor medida los objetivos de los programas presupuestarios y los de las instituciones asociadas al MTESS, como el SINAFOCAL, que en la actualidad no cuenta con un PEI actualizado.

Ejes / Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programa 001. Administración General	Programa 001. Empleo y Seguridad Social	Proyecto 001. Apoyo a la Inserción Laboral
<p>1. Protección del trabajo decente y promoción de la Seguridad Social. Promover la Seguridad Social contributiva y no contributiva y proteger a los trabajadores garantizando el respeto de sus derechos laborales y previsionales, mediante la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social.</p> <p><i>Con carácter general, el Programa 001 de Administración General es coherente con la definición del eje estratégico, si bien es necesario incluir matizaciones cuando se desciende a niveles más desagregados, ya que hay aspectos que este equipo evaluador no ha podido constatar que hayan quedado cubiertos.</i></p>				
1.1. Política de Seguridad Social.	1.1.1 Fortalecer la seguridad social como un pilar fundamental de desarrollo económico, social y cultural.	Los objetivos de este programa se encuentran definidos de manera muy general, especialmente dado que engloba la mayor parte de la acción del MTESS. En este sentido, el objetivo no cubre todas las parcelas que se mencionan en el PEI 2018-2022, que desagregan las actuaciones previstas, especialmente al nivel de las líneas de acción. No obstante, la actuación del MTESS en este ámbito supera también el objetivo que se plantea en la fundamentación del programa.	-----	-----
	1.1.2 Promover la formalización laboral.	En febrero de 2018 se ha aprobado la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo en Paraguay, que implica en su ejecución a una amplia representación de las unidades y organismos del MTESS. De hecho, parte de este programa y de los departamentos que se encuadran en él ya se encuentran trabajando en línea con la Estrategia y, por tanto, puede afirmarse que existe coherencia en la acción, si bien el programa, de creación anterior, no hace referencia explícita a la formalización.	-----	-----
1.2. Garantía de los Derechos Laborales.	1.2.1 Proteger el ejercicio de los derechos sociolaborales y sindicales.	Este objetivo es mencionado explícitamente en el objetivo del programa, de manera que puede considerarse que existe alineación entre ambos.	-----	-----
	1.2.2. Erradicar el trabajo infantil.	Ninguno de los dos es mencionado de manera explícita en el objetivo, si bien quedan cubiertos de manera indirecta, ya que se menciona la necesidad de velar por la protección de los trabajadores y garantizar el respeto de sus derechos, especialmente	-----	-----
	1.2.3. Prevenir el trabajo forzoso.		-----	-----

Ejes / Líneas estratégicas	Objetivos estratégicos	Programa 001. Administración General	Programa 001. Empleo y Seguridad Social	Proyecto 001. Apoyo a la Inserción Laboral
		de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Por tanto, se considera que existe alineación.		
<p>2. Promoción del empleo digno. Impulsar la inserción laboral a través de la orientación, la intermediación, la formación de competencias mediante un sistema de formación laboral que facilite el acceso equitativo a capacitación permanente y de calidad, a la evaluación y certificación de competencias.</p> <p><i>Se considera que el grado de coherencia con el eje estratégico es parcial, bien porque no se contempla en la formulación del objetivo, bien porque su materialización cuenta con un alcance limitado (ver pregunta siguiente).</i></p>				
2.1 Política de Empleo	2.1.1 Impulsar una política de empleo digno y pleno en el marco del Diálogo Social.	-----	No existe una correspondencia del Programa de Empleo y Seguridad Social con este objetivo estratégico, especialmente si se atiende a las líneas de acción que lo componen. Inicialmente se mencionaba que las políticas en materias socio-laborales deben contar con perspectiva de género (cuestión, por otro lado, que no ha sido posible confirmar en la realidad), pero esta formulación ha sido sustituida en 2015 por: “[...] calificando a los trabajadores de ambos sexos”.	
2.2 Empleabilidad	2.2.1 Promover la transparencia del mercado laboral.	-----	En 2014, la única mención que se realiza en relación con el contenido de objetivo estratégico es la siguiente “[...] normalización y certificación de competencias laborales [...]”, que es claramente insuficiente respecto de lo que se plantea en este objetivo. En 2015 esta mención desaparece, si bien el objetivo plantea “Regular la formación y capacitación a nivel país, a fin de coordinar, supervisar y financiar [...]”.	-----
	2.2.2 Facilitar la inserción laboral a través de acciones integradas de capacitación e intermediación.	-----	El objetivo del programa menciona “[...] promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo [...]”, lo que se considera coherente con lo establecido en este objetivo estratégico. La modificación de 2015 lo limita a “Ampliar la cobertura y efectividad de las PAE para la inserción de los jóvenes en edad de trabajar en el mercado laboral”, lo que lo aleja del objetivo del PEI y limita su alcance.	

3. ¿El/los programa/s es/son relevante/s respecto de la política que lo/s justifica/n?

La relevancia de un programa puede valorarse desde diferentes puntos de vista, algunos de los cuales serán abordados en capítulos siguientes, tales como su cobertura. Otras posibilidades incluyen el alcance de los programas, entendido como el ajuste de sus líneas de acción en relación con la finalidad que se persigue. Desde este punto de vista, por ejemplo, se puede considerar que los programas de los que se dispone sí que son relevantes, respecto de las políticas que los justifican, si bien se echa en falta, por ejemplo, que todas las actuaciones de promoción e intermediación del empleo no cuenten con ninguna visibilidad. En este caso, sin embargo, se ha optado por responder esta pregunta desde una perspectiva diferente: la capacidad efectiva de que las instituciones puedan materializar sus líneas de acción, de modo que su relevancia real sea coincidente con su relevancia teórica.

Como ya se ha dicho con anterioridad, no existe una política sectorial que justifique los programas que se analizan pero, a partir de la información recopilada, sí pueden considerarse algunos indicios que indican que los programas analizados cuentan con una relevancia efectiva al menos limitada. Más allá de las cuestiones de cobertura, existe un problema de recursos especializados dedicados a algunas de las tareas que deben garantizarse para el cumplimiento de los objetivos de los programas. A continuación se incluyen algunos ejemplos que se han podido recopilar durante el proceso de levantamiento y análisis de la información:

- ☐ Todos los agentes reconocen que la función de “policía laboral” es una de las que ocupa una posición central en el Ministerio, ya que es el único departamento que constata *in situ* que la normativa socio-laboral se está respetando. Para esta función, el MTESS dispone únicamente de 26 inspectores, que deben cubrir todo el país. Una parte de ellos, además, cuentan con un contrato que finalizaba a final de 2018 y que, en el momento de realizar el levantamiento de la información (mes de noviembre de 2018) aún no contaban con la certeza de mantenerse en sus funciones.
- ☐ La orientación laboral es un eslabón de gran importancia si se concibe el proceso de intermediación laboral en términos de itinerarios integrados de empleo en los que, a partir de un diagnóstico inicial, la persona que busca empleo es orientada según su nivel de empleabilidad hacia la búsqueda directa de oportunidades, hacia la capacitación o hacia otras opciones, tales como el autoempleo. El MTESS dispone únicamente de 3 personas, licenciadas en psicología, que realizan esta función para todo el país. Este volumen de recursos se autocalifica en términos de sus limitaciones a la hora de contribuir a los objetivos que se pretenden.
- ☐ En la misma línea, Paraguay solo cuenta con unas 12 oficinas de empleo, aunque se menciona que se cuenta con el objetivo de ampliar este número, aprovechando las estructuras ya existentes en el país. No obstante, según la información recopilada, no existe un plan específico de adaptación de estas estructuras (fundamentalmente centros del SNPP) ni de sus funciones.
- ☐ En tanto que entidad rectora del Sistema, SINAFOCAL cuenta con la responsabilidad de supervisar los cursos de formación y capacitación que son realizados tanto por el SNPP, como en el marco de sus procesos de tercerización de acciones formativas a entidades privadas. Sin embargo, se reconoce que por el momento sólo se han podido centrar en la supervisión administrativa (infraestructura, si está el docente comprometido, si se cuenta con recursos...) y no técnico-pedagógica, ya que no cuentan con la capacidad de profundizar en otros aspectos. De manera adicional, SINAFOCAL solo cuenta con 4 o 5 supervisores, 2 de los cuales se encuentran cedidos a través de un convenio, lo que muestra las dificultades de realizar una auténtica labor de supervisión.
- ☐ El SNPP oficialmente se dirige a la formación de todos los trabajadores que conforman la PEA del país. Sin embargo, la mayor parte de sus actuaciones se concentra en trabajadores de hasta 30

años, ya que afirman que su objetivo es hacer formación profesionalizante. Esto significa que, en la práctica, las personas que se encuentren en situación de desempleo o de subocupación y que sean mayores de esa edad van a encontrarse con especiales dificultades si desean cambiar de actividad, lo que se incorporará a las dificultades ya asociadas al desempleo en personas de mayor edad. Es cierto que la población paraguaya se concentra fundamentalmente en esos tramos de edad, lo que significa que, en la práctica, el SNPP está focalizándose poblacionalmente en un determinado segmento de la población¹⁹.

Es necesario aclarar que estos ejemplos no significan que sea necesario incorporar recursos humanos adicionales a las instituciones. De hecho, lo que muestra un somero análisis de las estructuras es, más bien, un crecimiento desordenado de dependencias y departamentos que, según la información recopilada, no siempre han respondido a necesidades analizadas cuidadosamente y que en algunos casos se solapan, al menos en apariencia. Es decir, existe un desajuste parcial entre las estructuras disponibles y los objetivos a los que se dirigen. Según la información recopilada, ese desajuste se produce también en el perfil de parte de los recursos humanos disponibles, aspectos que se mencionarán en preguntas posteriores de este informe.

Lo que sí que se puede afirmar es que en estas condiciones difícilmente la acción alcanzada puede considerarse relevante en función de los objetivos que persiguen.

3.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que el/los programa/s que compone/n la Entidad contribuye/n a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los ODS?	1
¿Existe coherencia entre los objetivos del/los programa/s y los objetivos del plan de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente.	2
¿El/los programa/s es/son relevante/s respecto de la política que lo/s justifica/n?	1

3.4. Recomendaciones

Por un lado, sería conveniente incrementar la conciencia de las personas que trabajan en las instituciones sobre el modo en el que su trabajo contribuye a un bien mayor, que es relevante a nivel país. Esta conciencia no se encuentra ausente en su totalidad, pero podría ser reforzada.

El momento actual es muy idóneo para ajustar en mayor medida los programas presupuestarios que finalmente se definan con un programa de mediano plazo que se encuentra actualizado para los próximos años (PEI MTESS 2018-2022). Este ejercicio, junto con el incremento de conciencia antes mencionado puede agregar valor a la labor de las personas que trabajan en la institución, que pueden encontrarse además más satisfechas. El incremento de la coherencia puede realizarse en el caso del SNPP y de SINAFOCAL, pero seguramente también de la labor vinculada al proyecto de apoyo a la inserción laboral.

¹⁹ Sin embargo, como se verá en capítulos posteriores, el SNPP afirma no focalizar su acción.

Se recomienda realizar un análisis institucional del MTESS, donde se han detectado algunas duplicaciones y solapamientos, pero también y especialmente del SNPP y de SINAFOCAL, ya que cuentan con estructuras que han ido creciendo de manera desordenada y que difícilmente pueden sustentar una actuación basada en la eficiencia. Ello también permitiría analizar la distribución de los recursos de manera más adecuada a las funciones y actividades de las instituciones, ya que en la actualidad no se dispone de suficiente personal calificado para la realización de algunas tareas, aunque la estructura actual de los organigramas permite hipotetizar que pueden existir funciones o actividades donde quizá puedan reducirse sin que sufra el desempeño institucional.

4. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS

4.1. Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s que conforman la Entidad? ¿Se han modificado durante el tiempo de análisis?

Los problemas y/o necesidades se encuentran enunciados en el diagnóstico del formulario de fundamentación de programas presupuestarios 2014-2018. Para su presentación, esta consultoría ha reformulado el modo en el que se enunciaban, para ajustarlos en mayor medida a una definición de problemas. A continuación se incluye un ejemplo:

Transcripción del Diagnóstico del Tipo 1 de presupuesto-Programa 001-Administración General, extraído del formulario de fundamentación de los programas

El control en la protección de los trabajadores en sus distintas dimensiones y en condiciones de vulnerabilidad es deficiente.

Frase reformulada:

Deficiente control en la protección de los trabajadores en sus distintas dimensiones y en condiciones de vulnerabilidad.

Problema 2015-2018 ²⁰	Programas
<p>Deficiente control en la protección de los trabajadores en sus distintas dimensiones y en condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Insuficiencia en la implementación de un sistema de legislación nacional donde se tengan contratos colectivos, convenios y acuerdos internacionales, aprobados y ratificados.</p> <p>Necesidad de formular, coordinar y ejecutar políticas nacionales y sectoriales en materia socio laboral y derechos fundamentales en el ámbito laboral de todo el país.</p>	<p>Tipo 1 de Presupuesto-Programas de Administración. Programa 001-Administración General</p> <p>Este programa de administración desarrolla actividades operativas de apoyo a las dependencias administrativas del MTESS para que puedan desplegar sus funciones, articularlas con otras y realizar el control de cumplimiento de las normas laborales para proteger al trabajador.</p> <p>Dentro del programa de administración se encuentra la Dirección General de Seguridad Social.</p>
<p>Reducida calificación, competencia y <u>productividad</u> de la población económicamente activa del país, a efectos de contribuir al desarrollo de una oferta de bienes y servicios competitiva y adecuada al proceso de modernización y de reestructuración económica.</p> <p>Población Económicamente Activa adolece de severas restricciones en materia de capacitación y formación profesional que les habilite a insertarse en un mercado laboral competitivo y que exige niveles de calificación cada vez más elevados.</p> <p>Mayoría de las instituciones privadas no dan cobertura a la población más carenciada y el</p>	<p>Tipo 2 de Presupuesto-Programas de Acción. Programa 001- Empleo y Seguridad Social</p> <p>Estos problemas no pueden ser resueltos sólo por el MTESS. Para mejorar la productividad de la PEA, la calidad educativa es una limitante cuya responsabilidad está a cargo del MEC. Las personas con pocos años de escolaridad, bajo rendimiento académico y escasa capacidad para capturar recursos por su propio medio, no aseguran el acceso a un empleo digno y permanente.</p> <p>El SNPP y el SINAFOCAL, a través de los subprogramas presupuestarios, vienen haciendo esfuerzos por incrementar los conocimientos técnicos de la población más carenciada, brindando la</p>

²⁰ Extraído del diagnóstico obrante en el formulario de fundamentación de programas. Año 2015 y ss.

Problema 2015-2018 ²⁰	Programas
Estado debe asegurar la posibilidad de capacitarse y formarse.	posibilidad de capacitarse y formarse sin costo o, en algunos casos pagando un precio simbólico.
El sector productivo manifiesta no poder satisfacer sus demandas debido a la <u>baja cualificación de la oferta laboral</u> . Además existe una incipiente capacidad institucional de la instancia pública encargada de desarrollar y aplicar políticas públicas para disminuir esas brechas.	<p>Tipo 3 de Presupuesto-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social</p> <p>Este proyecto apoya las funciones de la DGE con la Ventanilla Única a través del SIPAIL (Sistema Integrado de Programa de Apoyo de Inserción Laboral) dirigido a Jóvenes en edad de trabajar o personas en situación de vulnerabilidad que buscan empleo.</p> <p>El problema que busca resolver el programa es la baja cualificación de la oferta laboral, que no es cubierto por el proyecto, sirve de sustento financiero a la Dirección General de Empleo.</p> <p>Actualmente se está desarrollando y poniendo en marcha una plataforma basada en el sistema JANZZ (Paraempleo) que aún no está conectada con ningún otro sistema del Sector Público (Instituto de Previsión Social, Policía Nacional, SNPP o SINAFOCAL). Con ello se pretende consolidar los datos más relevantes de los beneficiarios de los cursos celebrados (matriculados y certificados), con un doble fin:</p> <p>Facilitar a las empresas el hallazgo del perfil deseado.</p> <p>Facilitar encontrar empleo a través de internet a las personas que en la actualidad deben formar largas filas en las ferias de empleo organizado por la DGE.</p>

Según el diagnóstico de los programas incorporados en los formularios de fundamentación de programas presupuestarios, los problemas que los originaron no presentan modificaciones en el periodo 2014-2018. Además, se repite la misma estadística desde el año 2015 y se desconoce el año para la determinación de la línea de base. Ello se debe, al menos en parte, a que existen indicaciones de las autoridades para proseguir con el mismo enunciado de diagnóstico, siguiendo criterios tradicionales.

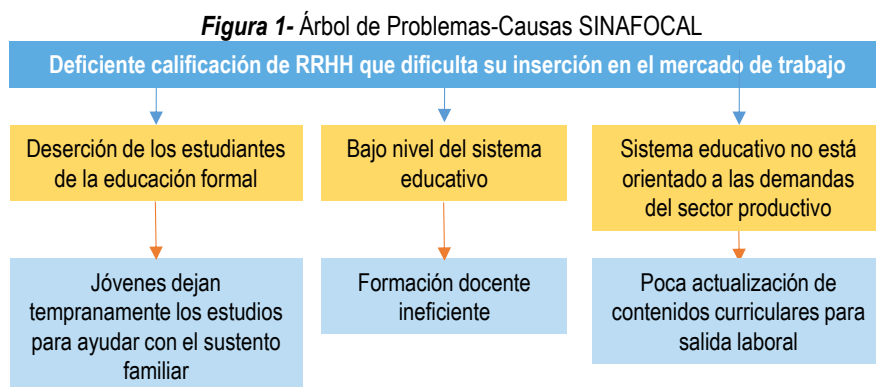
2. ¿Cuáles son las causas que originan los problemas y/o las necesidades de cada programa? Grafíquelas en un árbol de problemas y describa brevemente cada una de ellas.

Tipo 1 de presupuesto, Programa 001- Administración General

Por su característica y tal y como queda definido, no tiene clientes externos, por tanto, no tiene un problema a resolver en una población objetivo.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001 de Empleo y Seguridad Social

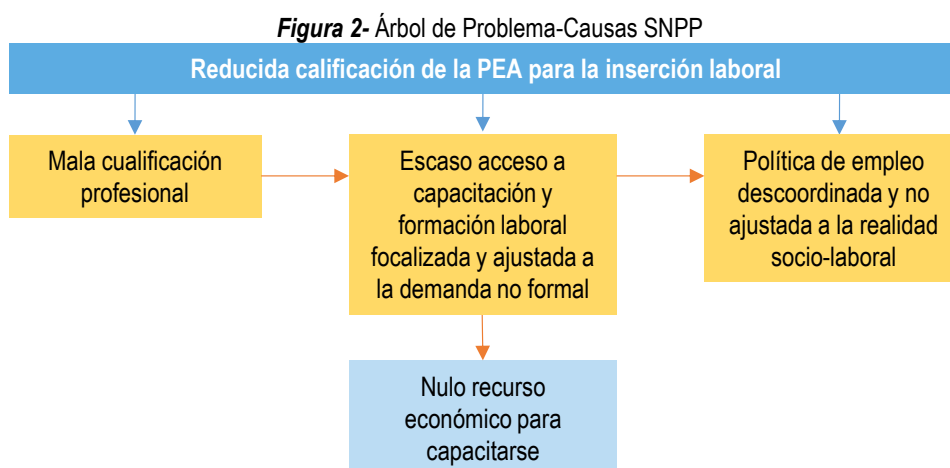
Este programa contiene dos subprogramas y no dispone de un árbol de problemas. No obstante, se ha construido uno a partir de la Matriz de Marco Lógico y de los reportes de los indicadores de los subprogramas presupuestarios. Además, durante las reuniones con el equipo contraparte del SINAFOCAL y el SNPP, se ha recolectado información con el fin de diseñar un árbol con la colaboración de esta consultoría.



A la luz de la información recopilada, las causas del problema detectado “Deficiente calificación de los recursos humanos que dificulta su inserción en el mercado de trabajo” están vinculadas con las competencias del MEC. Así, existe una baja calidad educativa, que es la base para que los jóvenes puedan disponer de una educación formal sólida que les ayude, en una primera etapa, al acceso a un empleo. En una segunda etapa, entrarían las competencias de SINAFOCAL y SNPP, en el ámbito de la educación informal, que organizan capacitaciones en oficios en otras áreas temáticas muy importantes para la formación personal.

El SINAFOCAL y el SNPP realizan labores similares. Sin embargo, el SINAFOCAL es el órgano rector de la política de formación y capacitación laboral, como establece la ley de su creación (Ley N° 1652/2000), que en su Artículo 8 establece que es su Órgano Rector a quien corresponde formular la política de formación y capacitación laboral, ponerla en práctica, dirigir y supervisar su ejecución.

Así, el SINAFOCAL debería ejercer la evaluación y supervisión de los cursos de formación laboral, llevar el registro o habilitación de los IFCL, controlar la calidad de los eventos de capacitación de la educación no formal y sugerir mejoras en caso de ser necesario. El SINAFOCAL en la actualidad realiza algunos controles puntuales de los cursos del SNPP pero lo hace en una proporción muy pequeña en relación a la totalidad de acciones. Desde otro punto de vista, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2017, aproximadamente el 70 % de los participantes de la formación y capacitación laboral se realiza fuera de la esfera del SNPP y el SINAFOCAL, lo que hace entrever que existe un potencial de IFCL que podrían ser registrados y acreditados, así como un gran número de capacitaciones susceptibles de procesos de evaluación, fiscalización y supervisión.



Este análisis de problemas se ha elaborado a partir de una Matriz de Marco Lógico del programa correspondiente al año 2015. Las causas del problema, tal y como se encuentra formulado –“Reducida calificación de la PEA para la inserción laboral”-- quedan fuera del ámbito de acción del SNPP, cuya finalidad, establecida normativamente (Ley N° 1265/1987) es promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía, atendiendo fundamentalmente a la política ocupacional del Gobierno y al proceso de desarrollo nacional. La inserción laboral no forma parte de las atribuciones del SNPP, sino que le corresponde a la Dirección General del Empleo dependiente del mismo Ministerio.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001- Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

El mencionado Proyecto cumple la función de apoyo a la Dirección General de Empleo (DGE), es de fortalecimiento institucional, su población objetivo es interna. La DGE es la dependencia que tiene una problemática a resolver en una población objetivo, dispone de productos y resultados. Su labor es la inserción laboral de las personas en búsqueda de empleo y facilitarles el acceso, ya sea, a través del servicio de ferias de empleos o de un Sistema Informático que vincule al buscador de empleo con las ofertas laborales.

3. ¿Qué efectos generan los problemas y/o las necesidades?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001 Administración General,

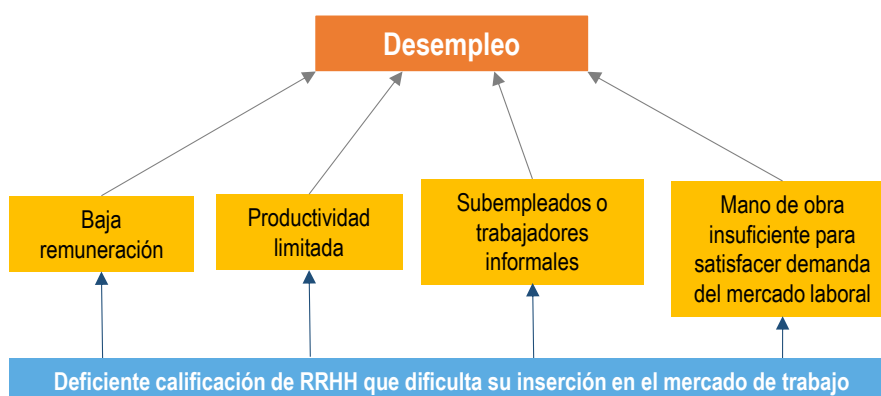
Por su característica no tiene una problemática a resolver en una población objetivo, razón por la cual no aplica al análisis.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social,

Como ya se comentaba anteriormente, contiene dos subprogramas y ninguno de ellos cuenta con un árbol que vincule los problemas y necesidades con sus efectos, por lo que ha sido necesario formular una primera hipótesis, como producto de la consultoría.

Subprograma 001 SINAFOCAL

Figura 3- Árbol de problema-efectos SINAFOCAL

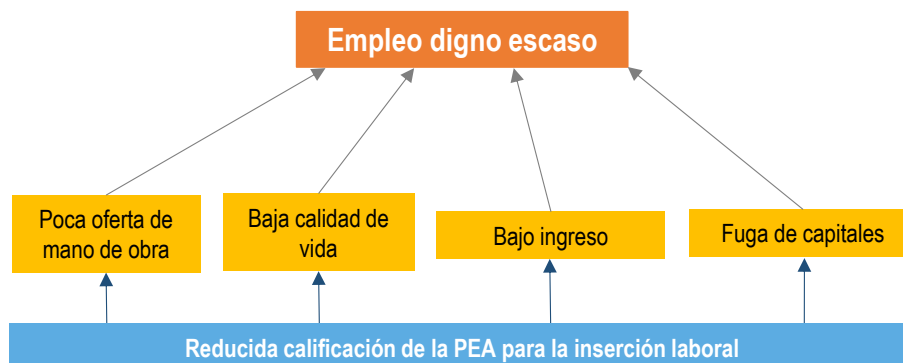


La deficiente calificación genera efectos como la baja remuneración y la baja productividad que limitan el desarrollo socioeconómico. Paraguay está teniendo un auge económico por la cantidad de empresas extranjeras que vienen a instalarse en el país que demanda mano de obra calificada y especializada,

razón por la cual urge la necesidad de mejorar la cualificación de las personas para enfrentar los desafíos que impone la globalización y la modernidad.

Subprograma 002 SNPP

Figura 4- Árbol de problema-efectos SNPP



Los efectos del árbol de problema de SNPP tienen mucha similitud con el de SINAFOCAL, por las razones ya señaladas en el ítem anterior.

Tipo 3 de presupuesto- Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

Como ya se ha mencionado más arriba, el Proyecto cumple la función de apoyo a la Dirección General de Empleo (DGE), esta dirección es la que tiene la responsabilidad de resolver la problemática del empleo.

4. ¿Los problemas y/o necesidades que los programas que conforman la Entidad buscan resolver, se manifiestan de manera particular en algunos grupos poblacionales específicos, por ejemplo, hombres y mujeres, grupos etarios, grupos étnicos, población urbana y rural?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001 Administración General

Por la naturaleza del programa no aplica.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social

La problemática de la búsqueda de empleo es transversal para todos los grupos poblacionales, pero puede manifestarse con mayor énfasis en los sectores sociales de población vulnerable que más necesitan la atención de los programas por su desocupación y escasa formación académica.

Desde otro punto de vista, las estadísticas de beneficiarios de 2017 muestran que el 69% de las personas que asisten a los cursos de capacitación laboral corresponden al grupo etario de jóvenes de 18 a 34, siendo las mujeres el 57% y el 43% hombres (datos recogidos al 12 de noviembre 2018 del SNPP).

Tipo 3 de presupuesto- Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

Este proyecto sirve de apoyo a la DGE, siendo esta la instancia que directamente está ligada a resolver la problemática del empleo.

4.2. Sección valorativa

1. ¿Los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico?

No ha sido posible identificar ningún documento de diagnóstico específico vinculado a los programas que se estén analizando²¹. Eso no significa que el MTESS no cuente con publicaciones que, en algunos casos, dimensionen el alcance, volumen y características de los problemas o que no pueda recurrir a fuentes para determinarlo, tales como las estadísticas oficiales publicadas por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. En concreto, el informe de Principales Indicadores de Empleo que se elabora a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) proporciona información valiosa sobre aspectos relevantes tales como las características del mercado laboral (PEA, subutilización de la fuerza del trabajo, características de la población ocupada, de sus ocupaciones y sector de ocupación, datos sobre informalidad en el empleo, sobre población ocupada independiente o de satisfacción en el empleo).

La Encuesta Permanente de Hogares Continua o las publicaciones de los Observatorios Laboral y Ocupacional cuentan también con publicaciones de interés y ofrecen datos en los que poder sustentar un diagnóstico, pero no lo sustituyen. Así, se puede considerar, como se decía al comienzo que no existe ningún diagnóstico específico orientado a los programas presupuestarios existentes y que cuente tanto con elementos cuantitativos (para conocer la dimensión de los fenómenos) como cualitativos (para conocer sus características y entenderlos).

Por otra parte, se han encontrado algunas publicaciones de instituciones ajenas al MTESS (OIT, CEPAL, Banco Mundial) que también pueden proporcionar elementos valiosos para el diagnóstico, si bien no cubren la totalidad de los aspectos que es necesario conocer para realizar una adecuada formulación de programas públicos de empleo y trabajo.

2. ¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

Las personas calificadas de las instituciones que han sido entrevistadas no cuentan, en general, con una percepción clara de los problemas que se dirigen a solucionar o de las necesidades que pretenden satisfacer los programas en los que se encuadran sus actividades. No solo eso, sino que es un enfoque en el que les resulta difícil situarse confortablemente.

Durante la segunda etapa de recolección de la información, se celebraron varias reuniones grupales, en dos de las cuales se abordó de manera específica el análisis de problemas y necesidades (en concreto, las mantenidas con SINAFOCAL y con SNPP²²). El ejercicio resultó bastante costoso, ya que la lógica institucional tradicional, que es la que se encuentra instalada y en la que están habituados a desenvolverse, parte de las actividades que lleva a cabo la institución o, como mucho, de los objetivos que pretende alcanzar, pero no se interroga sobre la utilidad de la acción ni sobre las consecuencias

²¹ Es necesario mencionar que el Tipo 3 de presupuesto. Proyecto 001. PAIL que se encuentra cofinanciado por el BID, sí incluye un breve diagnóstico del estado de situación de los problemas que puede contribuir a solucionar, contenido en la propuesta de préstamo.

²² Ambos enmarcados en el Tipo 2 de presupuesto. Programa 001 Empleo y Seguridad Social y, respectivamente, Subprograma 001 y Subprograma 002.

sociales, económicas o en términos de empleo, que traerá consigo. En otras palabras, no existe un análisis de causas ni de efectos, como tal.

Con el fin de poder avanzar en estos aspectos, se trabajó con cada uno de ellos un árbol de problemas y necesidades que se ha incluido en apartados posteriores de este documento. Sin embargo, estos árboles deben ser tomados con cierta cautela porque, aunque han sido contruidos de manera participativa, no han sido fundamentados en investigaciones ni en estudios, aún menos de la realidad paraguaya, ni han sido contrastados con las y los máximos responsables institucionales. No hay que despreciar su utilidad, sin embargo, ya que han constituido un primer ejercicio en esta dirección.

3. ¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

Valga lo dicho en la pregunta anterior, que es también de aplicación en este caso. Al no existir un análisis de causas, lógicamente tampoco se ha llevado a cabo un análisis de efectos.

4. ¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?

Algo similar ocurre en el caso del análisis poblacional. No es que no exista un análisis de problemas por grupos poblacionales, que no existe, sino que resulta difícil entender esta lógica. Tanto los equipos de SINAFOCAL como los de SNPP conocen con cierto detalle las características poblacionales de las personas que atiende sus programas, de sus beneficiarios, pero este análisis no se hace extensivo hacia la población que pueda estar experimentando el problema o la necesidad y que integrarían su población potencial y objetivo.

5. ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos, lo que dicen los funcionarios y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda el/los programa/s, así como a sus causas y efectos?²³

De lo dicho hasta ahora puede deducirse que esta concordancia no existe. Por una parte, se cuenta con los diagnósticos del programa que se encuentran incluidos en los formularios de fundamentación de los programas y por otro se encuentra una realidad que no es opuesta a lo establecido por estos diagnósticos, pero sí mucho más compleja y que sería recomendable conocer con un mayor grado de precisión. Es por todo ello, entre otras razones, por las que se optó por utilizar parte de los grupos focales celebrados con los equipos de SINAFOCAL y el SNPP para confeccionar un árbol de problemas con las personas calificadas de las instituciones que el MTESS había puesto a disposición de la evaluación.

La respuesta a esta pregunta se ha organizado por programas y subprogramas, ya que no todos ellos se encuentran en el mismo caso.

Tipo 1 de presupuesto-Programa de Administración General

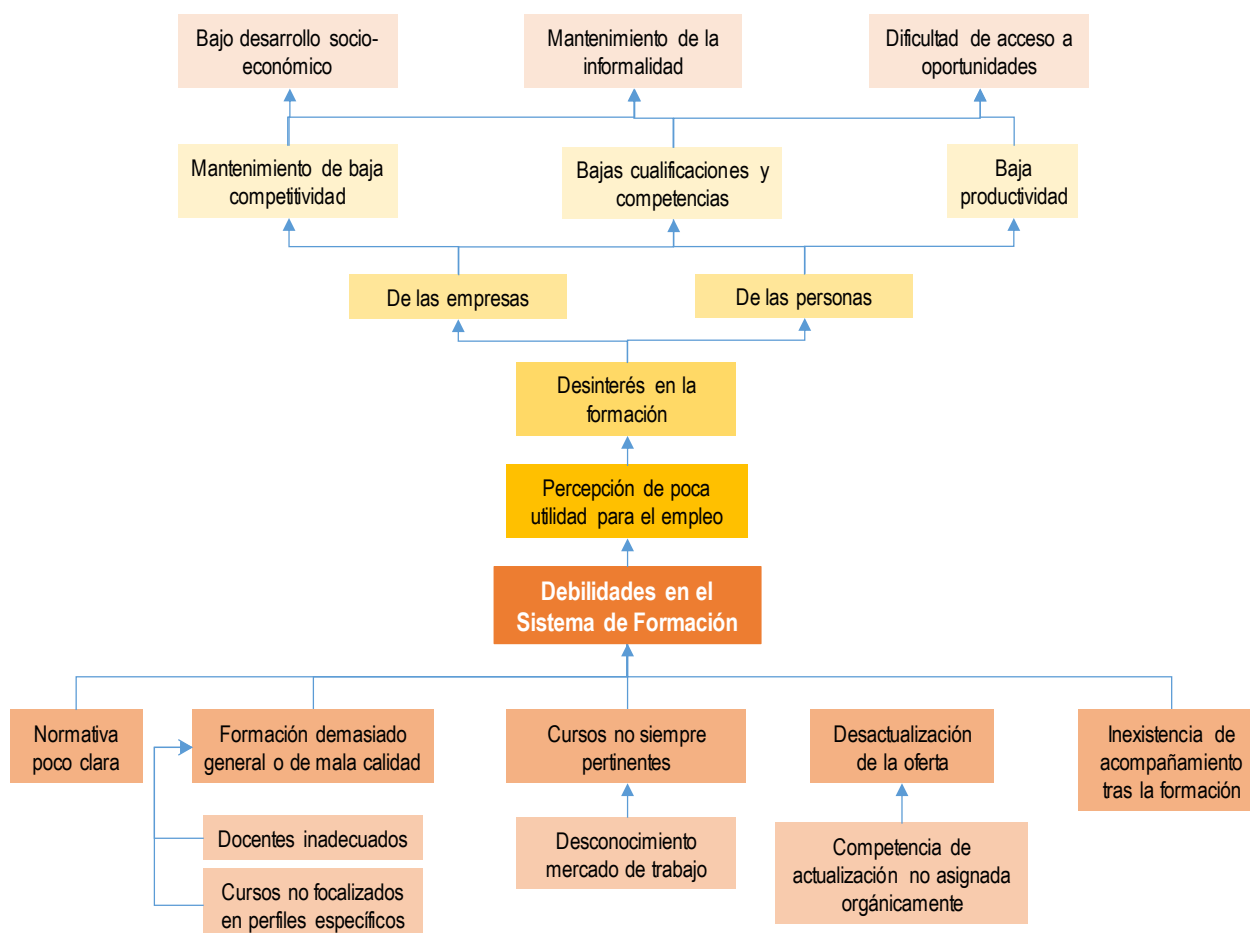
Aunque en capítulos posteriores se propondrá una estructuración interna de este Programa en actividades claramente diferenciadas, es cierto que, por su naturaleza como programa de administración, no se dirige a resolver una problemática susceptible de ser planificada y programada sobre una población objetivo, por lo que en este caso no se ha confeccionado un árbol de problemas.

²³ Esta pregunta ha sido ampliada para incluir tanto la formulación del texto de los TdR como la versión incluida en la matriz de calificación.

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

El Programa de Empleo y Seguridad Social cuenta con un único diagnóstico que se aplica a los dos programas en los que se desagrega. Sin embargo, al realizar el ejercicio de confección de un árbol de problemas con el equipo de SINAFOCAL y con el de SNPP los problemas que se identificaron fueron de naturaleza diferente. Esta es la razón de que se hayan incluido en este informe de manera separada.

Diagrama 1.Árbol de problemas, Subprograma 001 SINAFOCAL



Fuente. Elaboración propia a partir de la información recogida en las entrevistas grupales celebradas con el personal de SINAFOCAL.

Tras analizar diferentes posibilidades, el equipo de SINAFOCAL con el que se trabajó llegó a la conclusión de que el problema al que tenían que dirigirse era la existencia de debilidades en el Sistema de Formación²⁴, que tiene como consecuencia la percepción de que la capacitación tiene poca utilidad para obtener un empleo -lo que constituye el objetivo último de la formación profesional ocupacional- y, en consecuencia un desinterés por la formación tanto por parte de empresas como de las personas potenciales beneficiarias del servicio, lo que contribuye a que se mantengan niveles bajos de competitividad, cualificaciones y competencias y productividad, lo que deriva en el mantenimiento de algunos problemas de desarrollo para las personas y para el país.

²⁴ Entendido, como decíamos como el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí o como un conjunto de cosas relacionadas entre sí ordenadamente que contribuyen a determinado objeto y no entendido como la institución con la que comparte nombre.

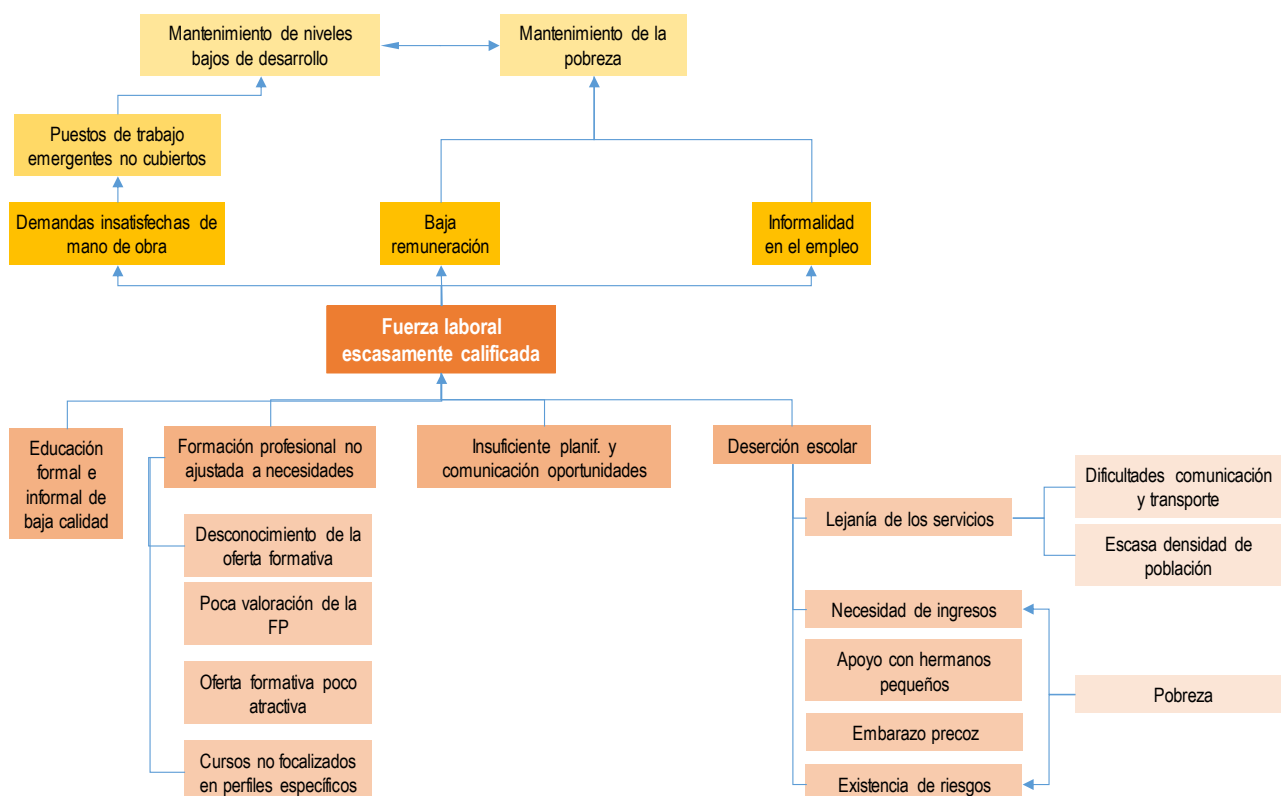
Obviamente este problema no afecta al 100% de la acción de SINAFOCAL, pero como se verá en apartados posteriores, su rol como rectora del sistema hace que cuando sucedan estos problemas queden directamente bajo su acción.

Entre las causas que contribuyen a que se produzcan estas situaciones se incluyen algunas dificultades normativas que ya fueron mencionadas y que quedan fuera del área de actuación de SINAFOCAL, formaciones que son demasiado generales o cuentan con una calidad limitada, bien porque los cursos no se encuentran focalizados ni diseñados para perfiles concretos, bien porque los docentes son inadecuados, bien por otras causas que no llegaron a determinarse.

Otras causas que contribuyen a estas debilidades en el Sistema de Formación se relacionan con que los cursos no siempre son pertinentes, bien porque ya no se ajusten a las necesidades del mercado de trabajo, porque esa demanda ha desaparecido, bien porque sus contenidos han cambiado o porque la oferta se encuentra desactualizada. Finalmente, otra debilidad del sistema es que el acompañamiento a las personas egresadas de los procesos formativos es limitado o inexistente, con lo que puede producirse cierta sensación de desorientación a la hora de enfrentarse a la búsqueda de un empleo. De nuevo, la solución de este problema quedaría fuera del ámbito competencial de SINAFOCAL, ya que le correspondería, más bien, al SNPP y, sobre todo a la DGE.

SINAFOCAL desarrolla una buena parte de sus actividades en la contratación directa de equipos externos y de naturaleza privada que ponen en marcha cursos que en ocasiones se solapan con la oferta que realiza SNPP. Sin embargo, en términos de problemas y efectos, este ámbito de acción no es diferente del que realiza el SNPP, por lo que se entenderá incluido en el apartado siguiente.

Diagrama 2.Árbol de problemas. Subprograma 001 SNPP



Fuente. Elaboración propia a partir de la información recogida en la entrevista grupal celebrada con el personal de SINAFOCAL y las observaciones posteriores del MTESS.

El caso del SNPP es un tanto diferente, ya que el árbol de problemas-efectos resultante es en parte coincidente con el que se había incluido en el Primer Informe a modo de hipótesis. Como puede verse, y aunque ha sido formulado de modo un poco diferente, el principal problema al que se dirige la acción del SNPP es la existencia de escasa mano de obra calificada, fenómeno que tiene como consecuencia que hay demandas de mano de obra que quedan insatisfechas, especialmente las relacionadas con ocupaciones o puestos de trabajo emergentes. Ese mismo problema contribuye al mantenimiento de un alto volumen de informalidad en el empleo y a bajas remuneraciones, elementos que tienen como consecuencia el mantenimiento de la pobreza y, combinado con lo anterior, el mantenimiento también de bajos niveles de desarrollo en el país.

La escasez de mano de obra calificada es un fenómeno que cuenta con múltiples causas. Desde la educación de baja calidad, que supone que con cierta frecuencia el nivel de conocimiento de los egresados no se corresponda con el número de años cursados, a la deserción escolar, normalmente por causas vinculadas a la pobreza o a la lejanía de los servicios educativos. Estos dos problemas, sin embargo, quedan fuera del ámbito de actuaciones del SNPP.

La oferta de formación profesional, por su parte, tampoco se encuentra siempre ajustada a las necesidades existentes, además de que no siempre es suficientemente conocida. A ello se añade que la oferta formativa es con frecuencia poco atractiva y que los cursos no se encuentran focalizados en perfiles específicos, lo que supone que su grado de aprovechamiento es menor y refuerza la baja valoración social de este tipo de formación.

Este problema es parcialmente compartido por SINAFOCAL. Sin embargo, cada una de estas entidades lo abordaría de manera diferente: desde el incremento del ajuste a las necesidades (SINAFOCAL) y desde la provisión de una oferta progresivamente ajustada (SNPP).

Finalmente, las oportunidades emergentes no siempre son detectadas a tiempo o, cuando lo son, no son comunicadas adecuadamente, de manera que pueda responderse con rapidez a las necesidades surgidas, lo que redundará, de nuevo, en el mantenimiento de niveles bajos de mano de obra calificada. Este problema se une a otro, no mencionado durante la sesión de trabajo mantenida, relativo a que el SNPP no cuenta con carácter general con una oferta que pueda responder con rapidez a las que puedan surgir como resultado de oportunidades sobrevenidas o emergentes.

De hecho, en este ámbito podría desarrollar un valioso papel SINAFOCAL, que tiene la capacidad de contratar equipos externos que puedan responder *ad hoc* a las necesidades detectadas o negociadas por las altas instancias gubernamentales, en los casos en los que su contenido no exista en la oferta del SNPP. Esto no significa que SINAFOCAL pueda reaccionar de manera inmediata, ya que la contratación cuenta con un proceso establecido normativamente y que, como mínimo, demora 4 meses, según la información recogida.

Tipo 3 de presupuesto- Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

Esta acción corresponde a un Proyecto de Fortalecimiento de Apoyo financiero a la Dirección General de Empleo y, por tanto, no cuenta con un árbol de problemas como tal²⁵. Por esta razón no se ha realizado un ejercicio específico para identificar la secuencia de causas-efectos relacionadas con estas cuestiones. Por otra parte, ya se ha dicho que el diagnóstico que aparece en el formulario de fundamentación del programa no responde a su contenido real.

Sin embargo, si en lugar de pensar únicamente en términos del proyecto cofinanciado por el BID se pensase de manera más amplia en términos de intermediación laboral, sería posible identificar una

²⁵ Lo que no quiere decir que no se haya formulado uno en el momento del diseño del proyecto.

secuencia de causas-efectos específicas que posteriormente pudiese dar lugar al diseño de un marco lógico o una cadena de resultados y a la definición de una población potencial y objetivo.

Este ejercicio no ha sido posible en el transcurso de esta evaluación ya que el tiempo del que se dispuso para entrevistar a la DGE no fue suficiente más que para abordar una parte de las cuestiones, y tampoco fue posible tener una sesión de trabajo con un grupo de personas del equipo técnico. Sin embargo, se considera que es una tarea en la que sería necesario profundizar.

4.3. Matriz de calificación

En este caso, las debilidades en el primero de los puntos tienen como consecuencia directa que el resto de preguntas que se plantean no pueden obtener una valoración alta, ya que todas ellas se encuentran vinculadas.

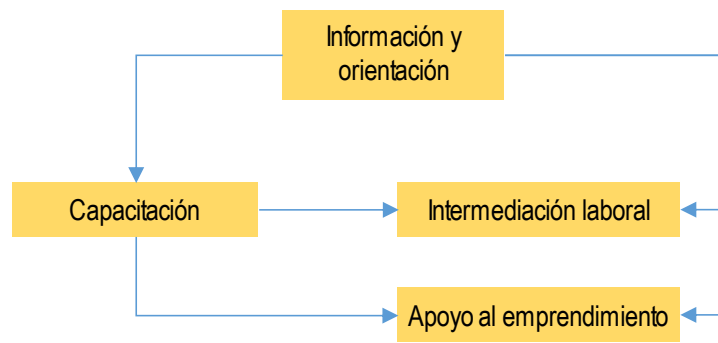
Preguntas	Puntaje
¿Los problemas y/o necesidades que busca/n resolver el/los programa/s están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico?	0
¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	0
¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	0
¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas?	0
¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos, lo que dicen los funcionarios y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda el/los programa/s, así como a sus causas y efectos?	1

4.4. Recomendaciones

Los árboles que se han incluido en la sección valorativa de este capítulo son, en sí mismo, una recomendación construida a partir de la información recogida en las entrevistas grupales realizadas tanto en SINAFOCAL como en el SNPP. Sin embargo, se considera que deben ser completados, refinados y contrastados por parte de instancias decisorias de estas instituciones con el apoyo, a ser posible, de personas expertas en la materia. De este modo, el producto de este ejercicio podría ajustarse de manera óptima a los planes institucionales actuales de la política de empleo.

Igualmente se recomienda la realización de un ejercicio similar para las actuaciones de orientación e intermediación laboral, de manera que se contemple el itinerario de empleo completo que, de manera simplificada, podría representarse con el gráfico que aparece a continuación.

Diagrama 3. Esquema básico de un itinerario integrado de inserción laboral



Fuente. Elaboración propia.

5. MODELO LÓGICO

5.1. Sección Descriptiva

1. ¿Cuál es el modelo lógico causal de cada programa²⁶ que conforma la Entidad, tal como consta en los documentos oficiales?

Tipo 1 de presupuesto-Programa de Administración General

Por la naturaleza de un programa de Administración no presenta un modelo causal por adolecer de una problemática a resolver en una población objetivo.

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

El modelo lógico que se incluye a continuación se extrajo del Marco Lógico incorporado en el Plan Estratégico Institucional de SINAFOCAL 2014-2018, volcado a una Cadena de Valor Público que se presenta con la siguiente secuencia:

Cadena de Valor Público	Comentario
Resultado Final-Impacto Contribuir a mantener y ampliar el empleo de los trabajadores promoviendo la igualdad de oportunidades y la no discriminación e incluyendo laboralmente a personas en situación de vulnerabilidad social, mediante el incremento de sus capacidades generales por los programas de capacitación y asistencia técnica ofrecidas por SINAFOCAL	Por resultado final se entiende el cambio en las condiciones de la población que se espera lograr en el largo plazo. El Resultado Final del Subprograma es el aumento del empleo que se extrae del resumen narrativo de la lógica vertical de la MML, el cual coincide con un problema de carácter superior a resolver en el largo plazo.
Resultado Intermedio: Desarrollar procesos de formación y capacitación laboral, con enfoque inclusivo en todos los niveles ocupacionales, que permitan a los participantes adquirir y aplicar los conocimientos y habilidades clave para mejorar su desempeño laboral.	Un resultado intermedio es el cambio en el mediano plazo en las condiciones de la población atendida como consecuencia del uso de bienes y servicios provistos por la institución a través del programa presupuestario. Un resultado intermedio contribuye a lograr un resultado final. El resultado intermedio se vincula con el propósito de la MML que debe ser enunciado como algo logrado. Tal y como está planteado, la formación y capacitación laboral no es un resultado intermedio, sino un producto.
Producto 1. Consolidación del SINAFOCAL 2. Calidad en las estrategias de formación y capacitación laboral 3. Captación de la demanda formativa para la competitividad laboral	Un producto es el bien o servicio que ofrece un programa sustantivo, para solucionar el problema planteado que dio origen al programa. O, desde otro punto de vista, los productos son los entregables de los programas. Solo el punto 5 es un producto, que corresponde a la formación y capacitación laboral orientados a

²⁶ El modelo lógico causal del programa son las ideas sobre cómo los insumos se transforman en actividades que generan productos para lograr un resultado.

<i>Cadena de Valor Público</i>	<i>Comentario</i>
4. Jóvenes buscadores del primer empleo 5. Estrategias de formación y capacitación laboral orientadas a personas en situación de vulnerabilidad social (indígenas, personas con discapacidad, personas y familias en situación de pobreza, repatriados, etc.) a fin de que accedan a empleos dignos y de calidad. 6. Estrategias para el fortalecimiento institucional.	personas en situación de vulnerabilidad social que es la misma formulación que se encuentra en el resultado intermedio. El resto de los productos no cumplen el criterio de ser bienes y/o servicios que se entregan a una población objetivo y que sean medibles.
Actividades	<i>No figuran en la MML</i>

Subprograma 002- SNPP

Analizada la Matriz de Marco Lógico 2015 del SNPP se obtiene la siguiente secuencia lógica.

<i>Cadena de Valor Público</i>	<i>Comentario</i>
Resultado Final-Impacto: Contribuir al aumento del nivel de ingreso de la Población Económicamente Activa desde los 15 años de edad a través de la Formación Profesional.	El aumento del ingreso como resultado final coincide con un problema de carácter superior a lograrse en el largo plazo mediante el acceso de la PEA a un empleo o mediante la iniciación de un negocio propio.
Resultado Intermedio: Población económicamente activa desde los 15 años de edad en todos los niveles y sectores de la economía adquiere conocimientos, actitudes y destrezas que mejoran sus condiciones de empleabilidad a través de cursos de formación profesional.	El resultado intermedio de mejorar las condiciones de empleabilidad requiere realizar un seguimiento de la población atendida. Sin embargo, no existe evidencia de si el objetivo se logró, al no disponer de información del procedimiento ni de datos.
Producto 1. Cursos de formación profesional realizados para la PEA desde los 15 años orientados al sector agropecuario, industrial, comercial y de servicios.	El producto cursos de formación profesional orientados a la PEA cumple los requisitos establecidos para ser considerado como tal.
Actividades	Asignación de recursos financieros

Tipo 3 de presupuesto- Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

No posee un modelo lógico causal. Corresponde a un Proyecto de Fortalecimiento de Apoyo financiero a la Dirección General de Empleo.

2. Describa y explique²⁷ los resultados inmediatos e intermedios que cada programa persigue.

El análisis de los documentos disponibles y las entrevistas realizadas muestran que no se han definido resultados inmediatos ni intermedios. No obstante, a partir de la información recopilada, es posible identificar los siguientes.

²⁷ Los resultados son para los programas sustantivos que tienen clientes o entorno. Es decir, programas de tipo de presupuesto 2 y 3.

Programa y Subprograma	Resultado Inmediato	Resultado Intermedio
Tipo 1 de presupuesto- Programa 001- Administración General	No aplica	No aplica
Tipo 2 de Presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social- Subprograma 001 SINAFOCAL	Se define como personas capacitadas en diferentes especialidades.	Se define como desarrollar procesos de formación y capacitación laboral. No corresponde a un resultado intermedio. Además, hay que valorar la adecuación de estos productos al mandato de la institución, tal y como es definido en su Ley de creación.
Tipo 2 de Presupuesto Programa 001- Empleo y Seguridad Social- Subprograma 002- SNPP	No se visualiza en los documentos	Se define como población atendida mejora condiciones de empleabilidad. El SNPP imparte cursos de formación y capacitación laboral para que las personas beneficiadas mejoren sus conocimientos y capacidades para lograr la empleabilidad.
Tipo de Presupuesto 3- Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Este es un proyecto de inversión dirigido al fortalecimiento institucional, con un rol de apoyo financiero a la Dirección General de Empleo, con el fin de articular servicios para los buscadores de empleo. En consecuencia, su población objetivo es interna, la DGE del MTESS. El programa financia dos componentes: <ol style="list-style-type: none"> 1. La expansión y consolidación de la DGE y de la Red de Oficinas de Empleo (infraestructuras). 2. Apoyo a servicios para la inserción de jóvenes en el mercado de trabajo. 	

3. Describa y explique los productos (bienes y servicios) que cada programa genera.

De los formularios de fundamentación de programas se ha extraído los productos por programa y subprogramas.

Programa	Producto
Tipo 1 de presupuesto- Programa 001- Administración General	1. Gestión Administrativa para la generación de valor Público.
Tipo de Presupuesto 2- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cursos de capacitación laboral realizados 2. Cursos de capacitación y formación laboral supervisados 3. Formación profesional para personas en edad de trabajar <p>Los tres productos que presenta el programa conducen a un mismo entregable, "Cursos de capacitación" enunciado de distinta forma. La capacitación es un medio para que las personas con deseos de trabajar en actividades económicas diversas puedan mejorar su calificación u orientación.</p>
Tipo de Presupuesto 3- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia realizada a jóvenes para el primer empleo <p>El producto mencionado no lo ejecuta el programa, el proyecto apoya financieramente a la Dirección General del Empleo, por tanto, el producto es un entregable de la DGE.</p>

5.2. Sección Valorativa

1. ¿Los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad son consistentes con las definiciones aceptadas²⁸? Analice cada uno de los elementos

Las versiones de modelo lógico de las que se dispone en documentos oficiales no cuentan con información suficiente para poder responder sobre todos los elementos que se plantean en esta pregunta, especialmente, pero no en exclusiva, en el caso de los insumos que se ponen a disposición de cada uno de los programas. Si se dispone de información de la dotación presupuestaria anual por producto, como puede verse en la tabla que se incluye a continuación, pero no del resto de los insumos que son necesarios para llevar a cabo las actividades que deberán conducir a los productos y, desde ahí, producir o contribuir a producir los resultados.

Tabla 2. Asignación presupuestaria por programa y año

Programa	Productos	Presupuesto anual asignado (mil. Guaraníes)					
		2014	2015	2016	2017	2018	Total
Tipo 1. Programa 001. Admin general	Gestión administrativa para generación de valor público	21.503	46.769	36.287	43.130	52.650	200.339
Tipo 2. Programa 002. Subprograma 001. SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados	28.935	49.920	56.740	33.792	47.568	216.955
	Cursos de formación y capacitación laboral supervisados				21.988	22.282	44.270
Tipo 2. Programa 002. Subprograma 002. SNPP	Formación profesional para personas en edad de trabajar	89.698	130.228	154.872	139.989	189.792	704.579
Tipo 3. Programa 001. Subprograma 000. Pyto. 001	Cursos de formación profesional para personas en edad de trabajar	7.335					7.335
	Asistencia a jóvenes para primer empleo		8.021	11.461	18.044	7.179	44.705
	Total	147.471	234.938	259.360	256.943	319.471	1.218.183

Fuente. Informes de control y evaluación 2014-2018

A continuación, se realiza una revisión por cada uno de los programas analizados:

Tipo 1 de presupuesto-Programa de Administración General

Como ocurre con otros aspectos descritos y analizados en esta evaluación, el Programa de Administración no cuenta con un modelo lógico, por lo que no es posible la realización de este análisis. Sin embargo, se van a incluir algunas observaciones sobre la información de la que sí se dispone.

- En términos de recursos presupuestarios, es un programa pequeño respecto del conjunto, ya que solo supone un 16,4% del presupuesto asignado total para el periodo. Hay que tener en cuenta que este programa no incluye solo líneas de trabajo administrativas, sino también misionales, dirigidas al cumplimiento de la misión de la institución y de algunos de los objetivos principales incluidos en su PEI. Así parece reconocerlo su incremento presupuestario durante el periodo, ya que el presupuesto de la anualidad 2018 equivale a 2,45 veces el presupuesto de 2014.

²⁸ Que en este caso se corresponden con las contenidas en el Anexo 1 de los TdR y, en general, en la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios, elaborada por el Ministerio de Hacienda.

- Respecto a sus recursos humanos, ya se mencionó en apartados anteriores que en algunas de sus actividades misionales resulta escasa, si bien no es posible hacer una valoración específica, dado que no se cuenta con elementos válidos de comparación, ni se ha realizado un análisis organizacional y de cargas de trabajo que lo permita con el adecuado rigor.
- Aunque la pregunta no interroga sobre su estructura institucional, sí se desea mencionar que el organigrama en vigor durante el periodo evaluado muestra algunas unidades que se solapan o que cuentan con competencias demasiado similares, lo que hace pensar que sería posible una mejora de la eficiencia de la organización, de manera que pudieran dedicarse más recursos a las actividades misionales que se encuentren infradotadas en relación con sus metas.

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

En **términos presupuestarios**, SINAFOCAL ha representado durante estos años un 21,4% del total del presupuesto dirigido a programas presupuestarios y el crecimiento durante el periodo considerado ha sido casi equivalente al mencionado en el caso anterior (se ha multiplicado por 2,41 veces). En este periodo, el 82% del presupuesto de este subprograma se ha dirigido a actividades de capacitación, si se considera el periodo completo. Pero si se tienen en cuenta únicamente los dos ejercicios presupuestarios donde comienzan a aparecer supervisiones, el peso presupuestario de las capacitaciones desciende a un 64,76% que, aun así, sigue siendo claramente mayoritario.

Sirva lo dicho en el programa de Administración General para el caso de los **recursos humanos**, que requerirían de un análisis pormenorizado para determinar su idoneidad con las nuevas funciones de la institución, así como para valorar su suficiencia.

El marco lógico del SINAFOCAL incluido en su PEI define 4 componentes, que van asociados a las siguientes **actividades**:

Componente	Actividades
1. Consolidación del Sistema Nacional de Formación y Capacitación.	1.1. Mejorar la participación y articulación de los miembros del Ente Rector y su capacidad resolutive. 1.2. Armonizar y actualizar normativas vigentes para el funcionamiento del Sistema. 1.3. Fortalecimiento de los procesos relacionados con la recolección, procesamiento y análisis de información relacionada con la demanda y oferta de capacitación laboral. 1.4. Formulación de una Política Integral de Capacitación y Formación.
2. Calidad en las Estrategias de Formación y Capacitación Laboral.	2.1. Desarrollo e implementación de un proceso de normalización, certificación y acreditación de la oferta de formación y capacitación laboral. 2.2. Establecimiento de un Curriculum Nacional Básico para la formación y capacitación laboral adaptándolo a las necesidades municipales y departamentales de las diversas regiones del país. 2.3. Establecimiento de un Sistema de Supervisión, Monitoreo y Evaluación periódica de planes de estudio, calidad, eficiencia y eficacia de los organismos que ofertan capacitación laboral en el país.
3. Captación de la Demanda Formativa para la competitividad laboral	3.1. Estimular la demanda formativa y de capacitación laboral a través de fortalecer la participación activa de las autoridades municipales y gubernamentales en la detección de necesidades de capacitación laboral en sus comunidades.

Componente	Actividades
	3.2. Establecimiento de alianzas estratégicas con el sector empresarial para el establecimiento de un sistema de planificación de la oferta formativa basada en las necesidades territoriales.
	3.3. Mejorar los mecanismos de organización y capacitación orientados hacia la pequeña y mediana empresa.
4. Jóvenes Buscadores de Primer Empleo.	4.1. Desarrollar programas de formación y capacitación laboral dirigidos a jóvenes buscadores del primer empleo.
5. Estrategias de Formación y Capacitación Laboral orientadas a personas en situación de vulnerabilidad social (indígenas, personas con discapacidad, personas y familias en situación de pobreza, repatriados, etc.) a fin de que accedan a empleos dignos y de calidad.	5.1. Establecimiento de un Plan de formación y capacitación laboral orientado hacia personas en situación de vulnerabilidad social.
	5.2. Desarrollar programas de formación y capacitación laboral dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad social.
6. Estrategias para el fortalecimiento institucional.	6.1. Estrategias para el Fortalecimiento Institucional definidas e implementadas.

Fuente. PEI SINAFOCAL y elaboración propia

La MML del SINAFOCAL no identifica la segunda de las columnas con actividades, sino que considera que son el resumen narrativo de los cuatro componentes que identifica. Sin embargo, se han tomado como tales, en la medida en que agrupan acciones específicas a las que se podrían asignar recursos de producción de los bienes y servicios, concepto de “actividad” que es el contemplado en la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios que orienta esta evaluación de diseño. Desde esa lógica, los denominados Componentes podrían ser tomados como líneas que estructuran el subprograma y vertebran sus actividades.

Desde otro punto de vista, el formulario de fundamentación de los programas presupuestarios define dos productos vinculados a este Subprograma, todos ellos relativos a cursos de formación y capacitación laboral. Como puede verse en la MML, la acción del SINAFOCAL ha de ir mucho más allá de la organización de impartición de cursos²⁹, pero ninguno de estos aspectos ha sido considerado a la hora de definir los productos hasta el año 2017, momento en el que se incorpora como producto los cursos de formación y capacitación laboral supervisados. Estos últimos recogen otra parte de la acción de la institución, pero no se dirigen a una población concreta, sino que su objetivo se relaciona en mayor medida con la mejora de la calidad del Sistema.

Para ilustrar este punto a continuación se incluye una tabla resumen que recoge los productos definidos en los formularios de fundamentación, así como su evolución anual.

²⁹ Tal y como establece su PEI, basándose en la normativa que lo crea y lo regula.

Tabla 3. Productos definidos por programa presupuestario

Programa	Productos ³⁰	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Tipo 1. Progr.001. Admin general	Gestión administrativa para generación de valor público	100 (%)	100 (%)	100 (%)	100 (%)	100 (%)	0
Tipo 2. Programa 002. Subprograma 001. SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados	700	14.950	12.000	12.000	8.000	47.650
	Cursos de formación y capacitación laboral supervisados				750	1.000	1.750
Tipo 2. Progr.002. Subprograma 002. SNPP	Formación profesional para personas en edad de trabajar	5.993	7.613	8.374	8.374	9.211	39.565
Tipo 3. Progr.001. Subprograma 000. Pyto. 001	Cursos de F.P. para personas en edad de trabajar	4.500					4.500
	Asistencia a jóvenes para primer empleo		2.800	3.500	1.000	1.000	8.300
	Total	11.193	25.363	23.874	22.124	19.211	101.765

Fuente. Formularios fundamentación y elaboración propia

El último de los elementos que se considera es el de los **resultados** que, atendiendo a la definición de la Guía Metodológica antes citada, son los cambios en las condiciones de la población a través de la entrega de bienes y servicios institucionales. De nuevo, una parte importante de la actividad de SINAFOCAL no se dirige a la población más que indirectamente, por lo que no resulta posible identificar resultados.

En lo que se refiere a los cursos que sí que organiza SINAFOCAL, en teoría se dirigen a cubrir necesidades que el SNPP no puede atender con sus propios recursos. Eso significa que el centro de la acción no es tanto la población a la que se va a dirigir, como la acción formativa en sí misma. Además, como ya se ha mencionado con anterioridad el requisito de que el SNPP no pueda atender esas acciones formativas tampoco se cubre en todos los casos.

Sin embargo, el modo en el que SINAFOCAL formula su finalidad (o su Resultado Final-Impacto, como se ha denominado en la Sección Descriptiva) sí que se encuentra más alineada con la definición incluida en la Guía, ya que se entiende que es el cambio en las condiciones de la población que se espera lograr en el largo plazo, normalmente en términos de contribución.

Subprograma 002 SNPP

El **presupuesto** del SNPP en el periodo 2014-2018 ha supuesto un 57,8% del total del Ministerio, lo que supone que es el programa más dotado de todos los correspondientes al MTESS. Su presupuesto durante estos años se ha multiplicado por 2,12 y el 100% de su actividad se ha dirigido a actividades de capacitación, fundamentalmente a su impartición, pero también a su diseño, entre otras actividades.

En términos de **recursos** no ha sido posible obtener información inequívoca sobre el número de personas que componen la entidad, ya que cuentan con un importante volumen de instructores, una parte de los cuales son contratados con carácter temporal, en función de las necesidades de los cursos que se vayan a impartir en cada momento. Lo que sí se ha podido constatar es que cuentan con un organigrama de enorme complejidad, que no se corresponde con sus funciones, muy amplias y extensas, pero relativamente homogéneas.

³⁰ Las denominaciones muy similares han sido simplificadas.

La MML del SNPP es también bastante más sencilla que la de SINAFOCAL: no se identifican **actividades** y cuenta con un único componente, que en la sección descriptiva ha sido identificado como el **producto** de este Subprograma: “Cursos de formación profesional realizados para la PEA desde los 15 años, orientados al sector agropecuario, industrial, comercial y de servicios”. En este caso, este producto es algo más coincidente con el definido en el formulario de fundamentación de programas (“Formación profesional para personas en edad de trabajar”) y también lo es con la definición de producto, si bien requeriría de cierta reformulación para ajustarse en su totalidad a la definición utilizada en esta evaluación.

Finalmente, en términos de **resultados**, la MML del SNPP define un propósito que puede ser identificado con un resultado intermedio y una finalidad, que coincidiría en buena medida con las características y requerimientos de un resultado final o impacto. Como se verá más adelante, en este caso es posible también identificar un resultado, que sin embargo no se define como tal en la MML. Se volverá sobre este punto en el capítulo referido a indicadores.

Tipo 3 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001-Proyecto de Apoyo a la Inserción Laboral

Como bien se ha dicho en la Sección Descriptiva, el PAIL es un proyecto de fortalecimiento institucional a la acción del MTESS (en concreto a la DGE) y, por tanto, no cuenta con una MML que pueda ser analizada desde el punto de vista de esta pregunta valorativa. Sin embargo, las características particulares de este proyecto, el hecho de que, al estar cofinanciado por el BID, cuente con un marco de resultados y que su objetivo final busque contribuir a una acción del MTESS que es misional y que puede ser considerada sustantiva, hacen recomendable realizar un análisis de la información de la que se dispone, con el fin de descubrir si es posible identificar los diferentes elementos que se plantean en una cadena de resultados.

No obstante, puesto que este proyecto cuenta con características específicas, el enfoque que se aplicará y el orden utilizado será un tanto diferente en relación con los anteriores.

- ☐ El impacto o resultado final es contribuir a mejorar la inserción laboral de jóvenes participantes de las nuevas modalidades de capacitación.
- ☐ El resultado intermedio es mejorar la empleabilidad de los usuarios de la Ventanilla Única de la DGE, mediante la mejora de los servicios que se prestan y una atención a las personas beneficiarias que permita su acceso a los servicios de manera integrada.
- ☐ El resultado inmediato, en términos poblacionales, son jóvenes capacitados bajo nuevas modalidades, que incluyen diagnósticos de habilidades individuales y una mayor conexión con las necesidades del mercado.

Las actividades que se definen ya hacen referencia a su objetivo de fortalecimiento institucional (“Apoyar al MTESS a ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los trabajadores”) y, por tanto, no se van a recoger aquí.

2. ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos que tiene cada programa? Analice cada uno de los elementos

En términos de recursos, no es fácil responder a esta pregunta, más allá de lo ya dicho en apartados anteriores, ya que sería necesario contar con información más precisa y contrastada sobre los existentes, especialmente de los humanos, y tanto de la perspectiva de su suficiencia como de su pertinencia para el desempeño de las actuaciones, ejercicio que transcendía de esta evaluación de diseño.

En términos presupuestarios, sin embargo, sí puede realizarse un ejercicio comparativo de costes medios entre los subprogramas que cuentan con productos similares, a partir de la información contenida en los formularios de fundamentación. Además, puede analizarse el nivel de ejecución presupuestaria de los

subprogramas, que puede utilizarse como *proxy* de la necesidad y suficiencia de los recursos. Si bien se trata de un indicador indirecto (que, en realidad, puede indicar también otros fenómenos) permite obtener una aproximación a la respuesta que se busca.

Tabla 4. Costes medios por curso organizado por SINAFOCAL y por SNPP, según presupuesto asignado (mill. de GPY)

Subprograma	Productos	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Tipo 2. Programa 002. Subprograma 001. SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados (2014-2018)	41,33 ³¹	3,34	4,73	2,82	5,95	4,55
Tipo 2. Programa 002. Subprograma 002. SNPP	Formación profesional para personas en edad de trabajar	15,00	17,11	18,49	16,72	20,60	17,81

Fuente. Fichas de fundamentación y elaboración propia.

Según estos datos, el coste medio de un curso impartido por el SNPP es casi 4 veces más costoso que uno organizado por SINAFOCAL. Sin embargo, es importante aclarar que **el que sea más costoso no significa necesariamente que sea más caro**. Variables tales como la duración del curso, como su complejidad en términos de organización, equipamiento o distancia pueden explicar este hecho.

El cálculo anterior se ha realizado teniendo en cuenta únicamente el presupuesto asignado, pero para poder matizarlo al menos en parte habría que conocer los datos que finalmente se obtuvieron. La siguiente tabla muestra este extremo.

Tabla 5. Ejecución presupuestaria y metas logradas anualmente (%)

Programa	Productos		2014	2015	2016	2017	2018 (sept.)	Total
Tipo 2. Progr.002. Subpr.001. SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados	Presupuesto ejecutado	54,07	78,35	82,99	128,00	28,69	73,17
		Metas logradas	30,71	93,12	95,30	85,30	65,20	86,09
Tipo 2. Progr.002. Subpr.002. SNPP	Formación profesional para personas en edad de trabajar	Presupuesto ejecutado	90,32	90,41	89,34	105,09	58,72	84,55
		Metas logradas	90,29	105,04	106,22	122,19	89,53	103,08

Fuente. Los de fundamentación y Informe de Control y Evaluación Anual resumido.

Como puede verse, el nivel de ejecución presupuestaria del SNPP es, con carácter general, superior al de SINAFOCAL, ya que muestra una tasa media del 86,09%, que se incrementa hasta más del 94% si se excluye el dato correspondiente a 2018, que no muestra la anualidad completa. La tasa de SINAFOCAL sin 2018 es del 85,66% y si se excluye también el año 2014, que presenta características específicas, el nivel de ejecución sube hasta el 92,17%, muy próximo al del SNPP. En ambos casos el ejercicio del 2017 supuso una sobre-ejecución relevante, pero no se cuenta con información que permita conocer las razones por las que esto fue así.

Se ha incluido también en la tabla el nivel de logro de las metas que se plantean, aspecto que será abordado en apartados posteriores de este documento. Se ha hecho así únicamente para poder matizar la información ofrecida en la tabla anterior, respecto de los costes medios por curso en ambas instituciones. Con esta nueva información, el coste medio de los cursos de SINAFOCAL es de 3,87 millones de GPY (3,5 sin la anualidad 2014), mientras que el coste medio de los de SNPP es de 14,61 millones. Como puede verse, la diferencia entre los costes de ambas instituciones disminuye un

³¹ El dato correspondiente a este año es extremadamente alto, por razones que no ha sido posible determinar. Si para el cálculo del coste medio en el periodo se elimina la anualidad 2014 el coste medio del SINAFOCAL sería de 4 millones.

poco, pero se mantiene una proporción similar (los cursos de SNPP son 3,77 veces más costosos que los de SINAFOCAL).

Lamentablemente no se cuenta con información suficiente para poder hacer una interpretación sustentada de manera suficientemente robusta de todas estas cifras, pero puede merecer la pena explorar los datos en esta dirección, con el fin de determinar las razones que explican este fenómeno, teniendo en cuenta no solo aspectos de eficiencia, sino también de eficacia y de calidad, como mínimo.

3. ¿Los productos de cada programa, son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?

Tipo 1 de presupuesto-Programa de Administración General

Dadas las características de este Programa, no es posible definir resultados inmediatos de su acción, e incluso el producto que se define para él (“gestión administrativa para generación de valor público”) puede considerarse, más bien, vinculado a los procesos que se desarrollan, más que a un bien o servicio que se provea a una población externa definida.

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

Con total claridad, los productos definidos para este Subprograma no cubren todos los bienes y servicios generados por el SINAFOCAL³²³³. Bien es cierto que, salvo las actividades de capacitación, la acción de SINAFOCAL no se dirige de manera directa a resolver problemas o a satisfacer necesidades de una población concreta, por lo que es difícil definir productos más allá de los cursos realizados.

Por otra parte, los cursos de capacitación pueden contar como resultado inmediato con el número de certificaciones logradas, en la línea de lo que hace el SNPP. Sin embargo, de la información recopilada no se deriva inequívocamente que SINAFOCAL deba dedicarse a esta actividad, y menos con el volumen, extensión y grado de prioridad con el que se ha venido haciendo durante el periodo considerado.

Subprograma 002 SNPP

El único producto que se define en este Subprograma se encuentra directamente vinculado con su acción y con su población objetivo y puede considerarse necesario para lograr sus resultados inmediatos.

Es cierto que podría cualificarse algo más, ya que pueden establecerse matices, por ejemplo, entre los cursos de tecnicatura o los que cuentan con una carga tecnológica superior. En ese caso, podría

³² Entre otros, pueden mencionarse los siguientes: Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales (CNPP) instrumento que permite tener un perfil-tipo del participante, un módulo formativo y un material didáctico unificado y común entre ambos ministerios (MTESS y MEC), además de dotar de un itinerario de formación para los trabajadores y la capacidad de reconocer los títulos o diplomas por ambos ministerios, supervisiones de los cursos que se celebran o registro y acreditación de los institutos y centros de formación existentes en Paraguay (REIFOAL).

³³ Durante el proceso de recogida de observaciones del MTESS se comunicó que en el año 2018 se ha solicitado al Ministerio de Hacienda, la creación de un tercer producto: especialidades acreditadas en el marco de las funciones que debe cumplir el REIFOAL. Como consecuencia, en el Presupuesto General de la Nación del año 2019 fue aprobado un nuevo Objeto de Gastos: 839: “Otras transferencias corrientes al sector público o privado varias, inc. J: Transferencias a Institutos de Formación y Capacitación Laboral (IFCL) acreditados en el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación (REIFOAL) para la ejecución de cursos y el fortalecimiento integral de los IFCL que forman parte del sistema, objeto exclusivo para la ejecución del mismo, y para la transferencia de metodologías de aprendizaje y tecnología a los institutos que conforman el Sistema, acción administrativa enfocada al cumplimiento de las acciones del Sistema en toda su amplitud”. En cualquier caso este nuevo producto queda fuera del alcance temporal de la presente evaluación.

entenderse un poco más la acción de esta institución que desde este punto de vista es más diversa de lo que puede considerarse inicialmente.

Tipo 3 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001-Proyecto de Apoyo a la Inserción Laboral

El producto que se define en este caso (“Asistencia realizada a jóvenes para el primer empleo”), dificulta la comprensión del alcance y las características de este proyecto cuyo objetivo es el fortalecimiento de las secciones del MTESS vinculadas a la promoción y gestión del empleo. Es cierto que, como tal, sería el único de los productos que se dirige a una población identificable, pero también lo es que no da cuenta del total del producto de la actividad que se pone en marcha.

4. ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento?

La respuesta general es que no existe ningún documento que incluya una definición adecuada de los productos de los programas. Dicho esto, pueden obtenerse algunos datos del Informe de Gestión del MTESS que incorpora la información proveniente de las diferentes instancias responsables de los productos.

Sin embargo, la mayor parte de esta información se encuentra formulada en términos de actividad (lo que suele ser la naturaleza de un informe de gestión) y aunque se identifican los productos obtenidos, estos no se caracterizan con precisión. Por ejemplo, en el Informe de Gestión correspondiente a 2017 se puede obtener información de los cursos de formación impartidos por el SNPP, clasificados por sector económico, y tanto en este caso como en el de SINAFOCAL se caracteriza brevemente a las y los beneficiarios que ha recibido esos productos, pero esa información no permite identificar claramente las características de los productos, ni diferenciar entre los que se generan mediante uno u otro programa.

5. ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?

Hay que tener en cuenta que, hoy por hoy, ninguno de los programas considerados había definido resultados inmediatos e intermedios y los que se han incluido en la sección anterior se han reconstruido a partir del Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria de los años 2014-2018. Por tanto, la respuesta a esta pregunta ha de ser negativa en todos los casos, pero no porque no se encuentren correctamente formulados, sino porque no existen³⁴.

6. En general ¿existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?

Ni el Programa de Administración General, ni el Proyecto de Apoyo a la Inserción Laboral disponen de un modelo lógico, por lo que esta respuesta se centrará únicamente en los dos subprogramas que sí que cuentan con él.

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

El cuadro de actividades que se define en el PEI 2014-2018 de SINAFOCAL, sí puede considerarse coherente con su misión como ente rector del Sistema, ya que cubre en buena medida sus actuaciones tanto en el ámbito de la capacitación como en la consolidación del Sistema y de mejora de su calidad. Sin

³⁴ Como se verá, es posible establecer alguna diferencia en el caso del SNPP, a partir de la información de indicadores.

embargo, estas actividades se encuentran relacionadas sólo parcialmente con el producto que es identificado en los documentos de fundamentación de este subprograma presupuestario, incluso a partir de 2017, momento en el que se incluyó como producto los cursos que habían sido sometidos a supervisión.

Por otra parte, la conexión de estos productos con su impacto o resultado final, definido como:

Contribuir a mantener y ampliar el empleo de los trabajadores, promoviendo la igualdad de oportunidades y la no discriminación, incluyendo laboralmente a personas en situación de vulnerabilidad social, mediante el incremento de sus capacidades generales por los programas de capacitación y asistencia técnica ofrecidos por SINAFOCAL,

resulta un tanto lejana, especialmente dado que no se ha definido un resultado inmediato ni un resultado intermedio. Finalmente, como ya se ha dicho, el resultado final, así definido, no recoge el rol de SINAFOCAL como rector del sistema, ya que se refiere exclusivamente al componente de impartición de programas de capacitación.

Subprograma 002 SNPP

En el caso del SNPP el modelo está incompleto ya que no identifica cuáles son las actividades que llevan a cabo, ni tampoco su resultado inmediato³⁵. Sin embargo, la conexión entre el producto y el resultado intermedio resulta coherente y factible, si bien queda pendiente el análisis de si el SNPP será capaz de recopilar información que le permita identificar si efectivamente logra su resultado intermedio o no.

Finalmente, se define el impacto o resultado final como:

“Contribuir al aumento del nivel de ingreso de la PEA desde los 15 años de edad a través de la formación profesional”.

En términos de coherencia, la relación entre ambos elementos no es directa, ya que la formación profesional, por sí misma, no incide directamente en el incremento del nivel de ingresos. La relación entre ambos elementos, que puede existir, se encuentra mediatizada por la obtención de un empleo formal, que es el elemento que vincula la mejora de las condiciones de empleabilidad que pueden derivarse de la capacitación profesional, con el incremento de renta.

7. ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?

No se cuenta con documentación específica que aborde esta cuestión. Como se ha venido diciendo en apartados anteriores, en general la lógica que se encuentra en los documentos analizados y en los discursos de las personas calificadas que han participado en las entrevistas individuales y grupales se centra más en la acción que en los cambios que esa acción pueda producir en la población destinataria. Esto es lógico en el caso de las actividades que no se dirigen directamente hacia una población concreta, pero se produce también en el resto de los casos.

Por tanto, la respuesta a esta pregunta ha de ser negativa, no tanto porque las relaciones no se encuentren bien argumentadas como porque no existe un documento donde se analicen con claridad.

³⁵ Este resultado puede ser identificado a partir de los indicadores definidos para el subprograma, aspecto que será abordado en capítulos posteriores de este informe.

8. ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de cada programa?

Existen una multiplicidad de estudios en el ámbito del empleo y de la empleabilidad o de las políticas activas de empleo. Estos estudios se han desarrollado, fundamentalmente a nivel internacional y son de diferente alcance, pero al menos una parte de ellos hacen referencia al entorno latinoamericano.

Sin embargo, los modelos lógicos encontrados no hacen mención explícita ni implícita a ninguno de estos estudios. La excepción en los programas analizados la constituye el Proyecto PAIL (Tipo 3 de Presupuesto. Programa de Empleo y Seguridad Social. Proyecto 001), ya que en la documentación que acompaña a la Propuesta de Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo se incluyen menciones a diferentes estudios en el ámbito, sobre todo, de la efectividad y capacidad de impacto de las políticas de capacitación y, en general, de las políticas activas de empleo.

5.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje	
	SINAFOCAL	SNPP
¿Los insumos, actividades, productos y resultados de cada programa que compone la Entidad, son consistentes con las definiciones aceptadas? Analice cada uno de los elementos	1	2
¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos que tiene cada programa?	0	
¿Los productos de cada programa, son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?	1	2
¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de cada programa, mediante algún documento?	0	
¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?	0	
En general ¿Existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?	1	
¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?	0	
¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de cada programa?	2	

5.4. Recomendaciones

SINAFOCAL se encuentra en una situación en la que no es fácil identificar cuál es su misión real, porque su análisis presupuestario contradice, como mínimo parcialmente, lo que establecen sus competencias. Lo que muestra el análisis es que resultaría preferible concentrar prácticamente toda la acción de capacitación en el SNPP, de manera que a SINAFOCAL realmente solo le quedase la responsabilidad de complementar su oferta, especialmente en los casos en los que sea necesario responder a necesidades emergentes o a proyectos de inversión que conlleven desarrollo para una determinada zona (y que no puedan ser atendidos por el SNPP).

De este modo, SINAFOCAL se podría centrar realmente en su rol de entidad rectora, dándole mayor peso a las actividades de supervisión de la capacitación impartida, ampliando su actuación sobre el SNPP, promoviendo la inscripción de los IFCL en REIFOCAL o en diseñar y testear nuevas metodologías (fundamentalmente pedagógicas, pero también tecnológicas de forma de organización de la capacitación...), entre otras funciones.

En el caso del SNPP es especialmente relevante llevar a cabo un análisis de optimización de su estructura, incluyendo una evaluación de eficiencia y de recursos. Además, deberá realizarse un ejercicio de mejora de su MML para lograr un mejor ajuste a su situación real y a las exigencias de la presupuestación por resultados. En este caso el ejercicio puede no ser realmente complicado, ya que hay que limpiar, completar y fortalecer su MML, pero esta refleja en buena medida su actuación real.

Finalmente, se recomienda definir una MML para el ámbito del apoyo a la inserción laboral, una vez que se cuente con un análisis de los problemas a los que se dirige, de manera que pueda irse incorporando progresivamente un enfoque más orientado a los itinerarios integrados de empleo. Para ello podría utilizarse como fuente inspiradora la documentación del Proyecto PAIL, que cuenta con un interesante análisis en la documentación disponible que incluye el conjunto de estas actuaciones de promoción y gestión del empleo, más allá del desarrollo de herramientas o metodologías.

6. PARTES INTERESADAS

6.1. Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son las partes interesadas³⁶ en cada programa?

Para la respuesta a esta pregunta, se ha entendido que las partes interesadas de un programa son todas aquellas que recurren de una u otra forma a los bienes o servicios que entrega el programa.

Programa	Partes Interesadas
Tipo 1 de presupuesto- Programa 001- Administración General	Funcionarios de la Institución Empresas proveedoras de bienes y servicios adjudicadas.
Tipo de Presupuesto 2- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	Son las empresas, las personas hombres y mujeres en edad de trabajar, personas con deseos de iniciar su propio negocio, Organizaciones No Gubernamentales, los Institutos de Formación y Capacitación Laboral, personas con visión limitada. El sector empresarial financia el programa con el 1% del aporte patronal privado, que se distribuye en 70% para el SNPP y el 30% para el SINAFOCAL.
Tipo de Presupuesto 3- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	Dirección General de Empleo del MTESS. Consejo Consultivo Tripartito conformada por representantes del Gobierno Nacional, Empresarios y Sindicatos para la implementación de la Estrategia Integrada para la formalización del Empleo en Paraguay, aprobado por Resolución N° 98 del 28 de febrero de 2018.

2. ¿Qué papel desempeñan en cada programa, cada una de las partes interesadas?

Programa	Papel que desempeñan las partes Interesadas
Tipo 1 de presupuesto- Programa 001- Administración General	Los funcionarios desempeñan funciones ajustados al cargo y por esa razón tienen salarios y beneficios inherentes a él. Los proveedores de bienes y/o servicios deben cumplir con los términos de los contratos firmados, que conlleven a percibir por sus entregas que deben ser a entera satisfacción de la Institución.
Tipo de Presupuesto 2- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	El sector empresarial demanda capacitaciones específicas que son atendidos por el programa. Este sector solicita al SNPP o al SINAFOCAL ser asistidos en la formación de sus empleados. Las personas en edad de trabajar , personas con deseos de inserción laboral o iniciar su propio negocio. Para este segmento de la población existe una variada oferta de capacitaciones que están a cargo del SNPP y el SINAFOCAL. Organizaciones No Gubernamentales , por ejemplo: Fundación Saraki que atiende a personas con capacidades diferentes, solicitan capacitaciones específicas que son atendidas por el programa.

³⁶ Las partes interesadas son las entidades, organizaciones, grupos o individuos que tienen un interés directo o indirecto en el programa. Tales intereses pueden ser coincidentes, antagónicos o complementarios.

Programa	Papel que desempeñan las partes interesadas
	Los Institutos de Formación y Capacitación Laboral (IFCL) son acreditados por el SINAFOCAL lo que les habilita a impartir cursos de capacitación laboral por el sector privado.
Tipo de Presupuesto 3- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	La Dirección General de Empleo desarrolla un rol importante para la inserción laboral, es el principal beneficiario del proyecto. Para el efecto, los recursos del proyecto tiene como objetivo apoyar financieramente a la DGE.

3. ¿Qué opinión (apoyo, resistencia, indiferencia) tienen las partes interesadas acerca de cada programa?

Programa	Partes interesadas
Tipo 1 de presupuesto- Programa 001- Administración General	No se ha encontrado ninguna resistencia ni indiferencia.
Tipo de Presupuesto 2- Programa 001- Empleo y Seguridad Social	Una parte de las personas en edad de trabajar muestran indiferencia. Se inscriben a los cursos de capacitación, pero muy pronto abandonan, debido a que son inscritos por exigencia de sus padres o encargados y no por el interés propio de formarse.
Tipo de Presupuesto 3- Programa 001- Empleo y Seguridad Social Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral	En algunas de las entrevistas mantenidas se ha manifestado que en algunos momentos del pasado ha existido cierta indiferencia institucional hacia algunos aspectos de la puesta en marcha del Sistema JANZZ, para que sirva de herramienta a las personas en búsqueda de empleo o de empleadores que desean encontrar algunos perfiles específicos. No obstante en el momento actual esta situación se ha reconducido y el proyecto se encuentra avanzando de manera consistente.

6.2. Sección valorativa

1. ¿La Entidad ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa?

En ninguno de los programas analizados se ha elaborado un documento para analizar con detalle las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones respecto de los programas. De hecho, ni siquiera existe una claridad total sobre quiénes pueden ser considerados partes interesadas y qué incidencia pueden tener sobre el programa. En concreto, centrándonos en los dos subprogramas que cuentan con un mayor número de elementos:

Tipo 2 de presupuesto-Programa de Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

En el caso de SINAFOCAL existe una cierta confusión entre partes interesadas y los informantes a quienes pueden recurrir, por ejemplo, para identificar necesidades que les permita programar acciones formativas.

Es posible que los agentes a los que recurren con este fin sean igualmente partes interesadas del programa, pero esto no se produce así necesariamente³⁷.

Al mismo tiempo, SINAFOCAL mencionaba como partes interesadas en el programa las organizaciones integrantes del Órgano Rector. Sin duda, ellas son partes interesadas en el programa, ya que cuentan con una relación directa con él. En este sentido, podría mencionarse también, por ejemplo, a los IFCL que se han acercado para su acreditación a través de REIFOCAL o que, aun no habiéndolo hecho, son usuarios potenciales del sistema. Finalmente, SINAFOCAL identifica también como partes interesadas a la ciudadanía que utilizan el sistema de formación profesional ya sea para mejorar su calificación o para obtener un empleo.

Como puede verse, no existe un análisis sistemático de esta cuestión, que puede tener gran relevancia especialmente para una institución como esta, dado su rol de rectoría.

Subprograma 002 SNPP

Tampoco cuenta con un análisis de partes interesadas, ni de su papel o posición respecto del programa.

2. ¿La Entidad ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa?

Si no ha existido análisis, aún menos se ha elaborado una estrategia de abordaje de un problema que, en la práctica, no ha sido identificado. Sin embargo, el SNPP manifiesta que, aunque no fue un proceso normalizado, hace unos 5 años se realizó un análisis de cuáles eran sus puntos fuertes y débiles en relación con otras instituciones que se dedicaban a actividades similares a las desarrolladas por el SNPP.

El objetivo era, según se manifestó en la entrevista, identificar los ámbitos en los que esas otras instituciones se encontraban mejor posicionadas que el propio SNPP, de modo que ellos pudieran redireccionar sus recursos hacia las actividades en las que podían aportar un mayor valor. Lamentablemente, al no ser un proceso formal, no se dispone de un documento que contenga el análisis o sus conclusiones.

6.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿La Entidad ha elaborado un documento en que el analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre cada programa?	0
¿La Entidad ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia por cada programa?	0

6.4. Recomendaciones

Puesto que no se dispone de un análisis de partes interesadas y no se cuenta con experiencia en estos ejercicios, se recomienda que las instituciones no lo lleven a cabo antes de que realmente se cuente con una estructura programática aprobada y se tenga conciencia de la utilidad y valor agregado que puede ofrecer. En caso contrario se corre el riesgo de que se limite a un puro ejercicio burocrático que no aporte valor real al análisis.

³⁷ Por ejemplo, un profesor universitario, por ejemplo, puede actuar como informante clave para ello, pero difícilmente podría ser considerado o considerada como una parte interesada.

7. POBLACIÓN POTENCIAL, POBLACIÓN OBJETIVO Y FOCALIZACIÓN

7.1. Sección descriptiva

1. ¿Cuáles son los métodos, las fuentes y los instrumentos que usa cada programa para identificar a la población potencial y objetivo?

Los **métodos** a partir de los cuales se identifican las poblaciones se describen más abajo. Las **fuentes** son las publicaciones oficiales que sean utilizadas en cada caso. Finalmente, los **instrumentos** son las normativas vigentes que señalan quiénes son los beneficiarios del programa.

De los programas con los que cuenta esta entidad solo cuenta con población potencial y objetivo el programa de acción “Empleo y Seguridad Social”, que se encuentra desglosado en dos subprogramas. No obstante, a continuación se mencionan las diversas situaciones existentes.

Tipo 1 de presupuesto-Programa 001- Administración General

No aplica, no se evidencia un problema a resolver en una población determinada.

Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

La Ley N° 1652/2000, artículo 4, establece que los beneficiarios del Sistema serán sujetos y objetos del proceso de formación y capacitación laboral contemplados en esta Ley.

- ☐ Los jóvenes que busquen empleo por primera vez, cuyas edades oscilen de 14 a 25 años,
- ☐ los trabajadores actualmente desocupados,
- ☐ los trabajadores del sector formal que necesiten la actualización, de sus conocimientos, habilidades y destrezas para lograr un desempeño más eficiente o para conservar su puesto de trabajo,
- ☐ los trabajadores del sector formal, los independientes, los microempresarios y los pequeños empresarios,
- ☐ los pequeños productores rurales, entendiéndose por tales a los que exploten fincas no mayores a 25 hectáreas, ubicadas en el área rural, y,
- ☐ otras a definir por el Órgano Rector.

El SINAFOCAL nace luego de 29 años después que el SNPP, con el fin de:

- ☐ La adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas para el desarrollo de sus capacidades y creatividad laboral, de acuerdo con las metas que determinen los planes y políticas del Poder Ejecutivo;
- ☐ La formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las actuales condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios, y a la demanda del mercado; y,
- ☐ El mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la población económicamente activa.

Para cumplir con sus fines el SINAFOCAL en la actualidad desarrolla cursos de forma tercerizada, para el efecto, realiza llamados a contratación de Centros Educativos que deben estar habilitados, para cubrir una demanda de cursos con orientaciones específicas donde no llegan las ofertas formativas del SNPP, con el objeto de complementarla.

En el año 2016, se reglamenta la Ley N° 1652/2000 por Decreto N° 5442, crea el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) que reajusta los objetivos del sistema que queda definidos del siguiente modo:

- ☐ Convocar, promover y apoyar el desarrollo de la demanda pública y privada de servicios de formación y capacitación laboral.
- ☐ Organizar y orientar la oferta formativa en función de las políticas nacionales de empleo, recursos humanos, desarrollo productivo y modernización del Estado.
- ☐ Dirigir dicha oferta a los trabajadores de todos los niveles ocupacionales de los sectores de la economía.
- ☐ Canalizar el financiamiento público, impulsar el financiamiento privado e integrarlos para ampliar y mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos destinados a la formación y capacitación laboral.
- ☐ Fortalecimiento de los Institutos de Formación y Capacitación Laboral (IFCL).
- ☐ Desarrollar, promover sistemas de enseñanza a poblaciones específicas.

Con el REIFOCAL se daría un enfoque diferente al SINAFOCAL en desarrollar funciones de evaluación y acreditación de todos los Institutos de Formación y Capacitación Laboral (IFCL), donde también se encontraría el SNPP, que es un aspecto necesario para generar confianza en la población beneficiaria del Sistema.

La **población potencial** es la agregación de la población ocupada dependiente del sector formal, las personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto³⁸) y los ocupados independientes. Esta población fue calculada a través del Boletín de Encuesta Continua de Empleo 2014-2017 publicada por la DGEEC. Cabe señalar que el volumen de beneficiarios que establece la mencionada Ley es muy amplio, razón por la cual la población potencial es una cifra importante.

La **población objetivo** se ha estimado en 2,5% de la población potencial tomando en consideración que el SINAFOCAL solo cubre un segmento específico de la población, recibe pedidos de cursos de formación laboral provenientes de empresas, municipios, productores. La demanda se satisface a través de cursos tercerizados, que se dictan por las Instituciones de Formación y Capacitación Laboral habilitada por el Sistema, tomando en consideración criterios de priorización. Además, debe considerarse la capacidad financiera y técnica para satisfacer los eventos de capacitación solicitados.

Subprograma 002 SNPP

La Ley N° 1265/1987, artículo 18 establece que podrán postularse a los cursos y participar de los programas de promoción profesional todas las personas mayores de dieciocho años. El artículo 20, dice que los menores entre 15 y 18 años podrán postularse a los programas de aprendizaje, y el Artículo 21 de la misma Ley, menciona que el ingreso a los cursos de aquellos que cumplan con los respectivos requisitos será abierto y con igualdad de oportunidades frente al proceso de selección de cada programa. La experiencia profesional sólo deberá ser acreditada por los postulantes al curso de capacitación y de

³⁸ Desocupación (Desempleo Abierto): Refleja la búsqueda activa de un puesto de trabajo por parte de personas no ocupadas y que se encuentran disponibles.

especialización. Además, el artículo 23 establece la gratuidad de los cursos, excepto los de nivel avanzado.

Cabe mencionar que el SNPP nació por Ley N° 253/1971, artículo 2, para la formación profesional gratuita de los trabajadores semi calificados y no calificados y el perfeccionamiento de los mismos, en los oficios de todos los sectores económicos del país. Luego fue ampliado sus fines por Ley N° 666/1977, artículo 2, al personal de nivel directivo y gerencial de la producción y el asesoramiento a las empresas sobre cursos de capacitación de estos niveles.

Los Lineamientos Generales para la Programación de Acciones Formativas del SNPP son bastante amplios, señala esfuerzos que realiza la institución para permitir a los paraguayos/as asegurar la empleabilidad, aumentando sistemáticamente la cobertura en formación para el trabajo y fomentando emprendimientos de tipo social. El plan de acciones formativas tiene como objetivos principales:

- ☐ Promover la formación de jóvenes que buscan su primer empleo para que puedan insertarse en el mercado laboral.
- ☐ Capacitar y perfeccionar a la mano de obra actualmente ocupada, en el sector productivo, para facilitar su adaptación a los cambios permanentes.
- ☐ Promover la formación profesional de la población subocupada, mejorando su perfil profesional, para facilitar la formalización del empleo y/o la generación de PYMES.
- ☐ Formar y capacitar a la mano de obra actualmente desocupada y/o que necesita de una reconversión ocupacional para facilitar su reinserción laboral.
- ☐ Proveer otras acciones de carácter social dentro de lo que establezca el Gobierno en cuanto a segmentos con precariedad económica o vulnerabilidad social.
- ☐ Asistir mediante programas específicos a la familia rural de escasos recursos económicos para que mejore su nivel de vida y aumente sus ingresos.
- ☐ Promover acciones específicas de formación dirigidas a sectores concretos, territorialmente acotadas, en la forma de proyectos, con una activa participación de los grupos de empresas beneficiarias, gobiernos locales y sociedad civil.

Como puede apreciarse entre los objetivos del Plan, el SNPP cubre una gran masa de población de todo tipo, por eso las acciones formativas se desarrollan a nivel país para los sectores primario, secundario y terciario.

La **población potencial** se identifica a las personas de 15 a 54 años con precariedad económica o vulnerabilidad social, por la necesidad de mejorar su cualificación para su empleabilidad o generar ingresos por cuenta propia. Cabe señalar, que la citada Ley establece la gratuidad de los cursos de formación laboral para dar lugar a los de escasos recursos acceder a las ofertas formativas, por tanto, se estimó que la población potencial se ubica en la franja de pobreza, por ser las más necesitadas de mejorar sus ingresos. La mencionada ley define los beneficiarios de manera general, sin especificar su edad máxima ni ninguna otra característica. En la proactiva, sin embargo, la población beneficiaria del SNPP se concentra en los tramos más jóvenes de la población.

La población **objetivo** se ha estimado en un 25% de la población potencial, por la estrategia de las ofertas de formación que dicta el SNPP a través de sus 15 regionales ubicadas en los Departamentos de: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguarí, Alto Paraná, Central (San Lorenzo), Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Boquerón (Alto Chaco) y en Asunción. Esta población se determina a partir del Boletín elaborado por la DGEEC, Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, años 2014-2017 y de la Proyección de la Población Nacional 2000-2025, DGEEC.

En el Anexo 1 y 2 se encuentran los cálculos para la población potencial y objetivo de cada subprograma.

Tipo de Presupuesto 3-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001

Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

La población del proyecto es interna, apoya financieramente a la Dirección General de Empleo, que tiene como objetivo la inserción laboral.

2. Describa y cuantifique la población potencial³⁹ de cada programa. Desagregue por subprogramas/productos si es necesario.

Tipo 1 de presupuesto-Programa 001- Administración General

No aplica, no se evidencia un problema a resolver en una población determinada.

Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

Tabla 6. Población Potencial-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL

Año	Población Potencial
2014	789.452
2015	852.033
2016	681.662
2017	652.896
2018	652.896

Fuente: Boletín de Encuesta Continua de Empleo, DGEEC 2014-2017

Subprograma 002 SNPP

Tabla 7 Población Potencial-Programa 001 Empleo y Seguridad Social- SNPP

Año	Población Potencial
2014	1.025.653
2015	1.020.336
2016	1.126.560
2017	1.047.536
2018	1.064.447

Fuente: -Encuesta Permanente de Hogares, 2014 -2017 DGEEC.
Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural, por sexo y edad, 2000-2025, elaborado por la DGEEC. Revisión 2015

³⁹ La **población potencial** está conformada por todas las personas/entidades que presentan la necesidad y/o problema que justifica el programa y, por tanto, que podrían ser elegibles para recibir sus bienes o servicios. Debe caracterizarse de acuerdo a los siguientes criterios: grupos de edad, nivel educativo, sexo, nivel socio-económico, lugar de residencia (rural o urbana), localización (departamento, municipio, ciudad, región), actividad económica, u otros atributos que sean pertinentes.

Tipo de Presupuesto 3-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

La población del proyecto es interna, apoya financieramente a la Dirección General de Empleo, que tiene como objetivo la inserción laboral.

3. Describa y cuantifique la población objetivo⁴⁰ de cada programa? Desagregue por subprogramas/productos si es necesario.

5.3.1 Tipo 1 de presupuesto-Programa 001- Administración General

No aplica, no se evidencia un problema a resolver en una población determinada.

5.3.2 Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

Tabla 8 Población Objetivo-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL

Año	Población Objetivo
2014	19.736
2015	21.301
2016	17.042
2017	16.322
2018	16.322

La población objetivo se ha calculado tomando en consideración el 2,5% de la población potencial, por las razones explicadas más arriba.

Subprograma 002 SNPP

Tabla 9 Población Objetivo-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SNPP

Año	Totales
2014	256.413
2015	255.084
2016	281.640
2017	261.884
2018	266.112

La población objetivo se ha calculado tomando en consideración el 25% de la población potencial, por las razones ya explicadas más arriba.

⁴⁰ La **población objetivo** es el conjunto de individuos relacionados con la problemática, que requieren la intervención por parte de la institución. Ejemplo: en la prestación del servicio de educación media, estará formada por el total de hombres y mujeres en edades de 15 a 18 años que habitan el país y requieran el servicio de educación impartida en centros educativos del sector público.

Tipo de Presupuesto 3-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social-

Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

La población del proyecto es interna, apoya financieramente a la Dirección General de Empleo, que tiene como objetivo la inserción laboral.

4. ¿Cuál es la cobertura de cada programa? Utilice las tablas que aparecen a continuación para cada uno de los componentes / productos si es necesario.

La cobertura puede calcularse en relación con la población objetivo, en cuyo caso se refiere a la capacidad del programa para alcanzar las metas propuestas y se relaciona sobre todo con su desempeño. Pero también puede hablarse de cobertura en relación con la población potencial, lo que ofrece información sobre la relevancia o alcance del programa o, lo que es lo mismo, sobre su capacidad, al menos potencial, de resolver el problema o a satisfacer la necesidad que lo justifican.

Tipo 1 de presupuesto-Programa 001-Administración General

No aplica, cumple funciones operativas a una población interna.

Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

Tabla 10 Cobertura atendida-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SINAFOCAL

Año	Población Objetivo (PP)	Población Atendida (PA)	Cobertura sobre objetivo (%) (PA/PO)	Población Potencial (PP)	Cobertura sobre potencial (%) (PA/PP)
2014	19.736	3.661	18,5%	789.452	0,5%
2015	21.301	18.792	88,2%	852.033	2,2%
2016	17.042	11.493	67,4%	681.662	1,7%
2017	16.322	11.161	68,4%	652.896	1,7%
2018	16.322	6.202	38,0%	652.896	0,9%

2018= población atendida está procesado hasta el 4 de noviembre.

La cobertura media sobre población atendida es del 56,6% (67,1% sin tener en cuenta el dato de 2014). Ello es reflejo de que el SINAFOCAL, cubre una demanda pequeña de cursos de formación a pedido de grupos con necesidades específicas, que son analizadas y priorizadas para dar lugar a su concreción. Se debe considerar también la capacidad financiera y técnica para satisfacer con la demanda peticionada.

Subprograma 002 SNPP

Tabla 11 Cobertura atendida-Programa 001 Empleo y Seguridad Social-SNPP

Año	Población Objetivo (PP)	Población Atendida (PA)	Cobertura (%) (PO/PP)	Población Potencial (PP)	Cobertura (%) (PA/PP)
2014	256.413	114.418	44,6%	1.025.653	11,2%
2015	255.084	147.150	57,7%	1.020.336	14,4%
2016	281.640	177.965	63,2%	1.126.560	15,8%

Año	Población Objetivo (PP)	Población Atendida (PA)	Cobertura (%) (PO/PP)	Población Potencial (PP)	Cobertura (%) (PA/PP)
2017	261.884	203.596	77,7%	1.047.536	19,4%
2018	266.112	177.744	66,8%	1.064.447	16,7%

2018= Población atendida procesado hasta el 12 de noviembre.

La cobertura sobre población atendida en promedio alcanzó el 62% en el quinquenio 2014-2018, en razón de que el SNPP tiene ofertas formativas de nivel técnico y de oficios para personas con deseos de mejorar sus capacidades para enfrentar los desafíos que impone la modernidad y les ayude a mejorar sus ingresos ya sea por cuenta propia o de forma dependiente.

5.4.3 Tipo de Presupuesto 3-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto apoya al MTESS para ampliar la cobertura y efectividad de sus políticas activas de empleo para mejorar la inserción laboral y la productividad de los trabajadores. El resultado esperado es mejorar la capacidad de la Dirección General de Empleo.

5. ¿Qué criterios e instrumentos ha usado cada programa para focalizar sus acciones?

Tipo 1 de presupuesto-Programa 001-Administración General

No aplica, sus acciones son operativas e internas del MTESS.

Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 SINAFOCAL

En el caso de SINAFOCAL la priorización se establece a partir del **Índice de priorización de cursos de capacitación laboral** (IPCL), que define una escala a partir de los valores de ciertos indicadores como las condiciones socio-económicas del entorno, los antecedentes de otras solicitudes y el historial de cursos ya contratados por el subprograma en la zona los 2 últimos años. Este análisis busca priorizar el dictado de los cursos en las zonas con mayor cantidad de hogares pobres, intentando alcanzar la mayor cobertura país y diversificando las especializaciones ofrecidas.

Los indicadores que se utilizan para construir el IPLC son los siguientes:

1. Curso realizado en el Departamento durante el periodo considerado

Indica si durante el periodo considerado, un curso con la misma denominación (nombre) se ha realizado en el Departamento geográfico del cual proviene el pedido. La selección del puntaje ponderado, se establece considerando que las acciones de formativas de cobertura nacional son relativamente nuevas, ya que anteriormente se concentraban en los cascos urbanos y capitales departamentales. La ponderación se agrupa, de acuerdo a la cantidad de coincidencias en cinco categorías, asignando un puntaje máximo de 4 para aquellos casos que no presentan coincidencias y 0 para los que presentan más de 10.

Curso realizado en el Departamento durante el periodo considerado

	<i>Asignación</i>
Mayor que 10	0
Entre 7 y 10	1
Entre 4 y 6	2
Entre 1 y 3	3
0	4

2. Curso realizado en el Distrito durante el periodo considerado

Es igual que en el indicador anterior, pero tomando como referencia el distrito de coincidencia. Este indicador es particularmente importante para tener en cuenta las transformaciones que sufren los departamentos, ya que la cantidad de ellos varía por la creación de nuevos distritos. Al ser casi nulas las coincidencias a nivel distrital, la ponderación se realiza priorizando las zonas a las que no se ha llegado con las acciones formativas; por lo tanto, se le asigna un valor máximo de 3, si el curso no se ha realizado en el distrito, y 0 si un curso con la misma denominación se realizado más de 4 veces.

Curso realizado en el Distrito durante el periodo considerado

	<i>Asignación</i>
Mayor que 4	0
Entre 2 y 4	1
1	2
0	3

3. Repetición de un curso solicitado en el Departamento

Este indicador busca establecer la cantidad de veces que se repite la petición de un determinado curso en el departamento, teniendo en cuenta que las solicitudes pueden ser realizadas por diferentes instituciones. Con estos criterios, este indicador mantiene 5 categorías, asignando como mayor puntaje posible el 4, para la nula repetición, siendo 0 para aquellos casos en que se repite más de 6 veces.

Repetición del curso solicitado en el Departamento

	<i>Asignación</i>
Mayor de 6	0
Entre 5 y 6	1
Entre 3 y 4	2
Entre 1 y 2	3
0	4

4. Repetición de un curso solicitado en el Distrito

La cantidad de repeticiones se han distribuido en 6 categorías con un puntaje máximo posible de 5.

Repetición del curso solicitado en el Distritos

	<i>Asignación</i>
Mayor de 4	0
4	1
3	2
2	3
1	4
0	5

5. Índice de Priorización Geográfica para la Inversión en Pobreza Extrema (IPGEX)

El IPGEX fue creado por la Secretaría de Acción Social (SAS) en el marco de la Red de Protección y Promoción Social, valiéndose de los cálculos para el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la línea de pobreza (LP). A través del IPGEX se crea una escala de los 100 distritos más pobres, del país con el objetivo de dirigir los principales programas nacionales de salud, educación y saneamiento.

Este índice genera 2 columnas en la matriz, IPGEX y Orden_IPGEX. En la primera se identifica si la solicitud coincide o no con los distritos priorizados, en la segunda se indica la mayor o menor priorización de los distritos establecidos por el IPGEX, agrupados en seis categorías según una escala del 0 al 100. El número 1 indica mayor priorización y el 100 el distrito de menor priorización, mientras el 0 se les asigna a los distritos que no presentan coincidencias. Entonces, se tiene que a menor número en el campo Orden_IPGEX, es mayor la priorización geográfica asignada al distrito.

Repetición del curso solicitado en el Distritos

	<i>Asignación</i>
Distrito no priorizado	0
Entre 80 y 100	1
Entre 60 y 79	2
Entre 40 y 59	3
Entre 20 y 39	4
Entre 1 y 19	5

6. Coincidencia de un curso solicitado en el distrito con la ENCL 2017

En marzo de 2017 el Observatorio Laboral del SINAFOCAL realizó la Encuesta sobre Necesidades de Capacitación Laboral (ENLC 2017, en línea), cuyos resultados se presentaron el mayo del mismo año. El principal objetivo de la ENLC 2017, fue detectar las necesidades de capacitación que tienen las empresas del sector productivo en el corto plazo, a fin de orientar estudios prospectivos hacia sectores específicos, que marquen la tendencia hacia oportunidades de generar fuentes de empleo.

El cruce entre los datos sobre los cursos solicitados y lo que buscan los futuros empleadores es relevante para establecer si hay coherencia entre la demanda del sector empresarial, y lo que la población percibe como una potencial fuente de empleo. Así surge la variable dicotómica coincidencia de cursos solicitados en el distrito con la ENCL 2017.

Coincidencia de curso solicitado en el Distrito con la ENCL 2017

	Asignación
No coincide	0
Coincide	3

7. Coincidencia de un curso solicitado con la planificación anual del SNPP

El SINAFOCAL además de su rol supervisor de las políticas de capacitación laboral, acompaña al SNPP complementando sus acciones formativas en lugares donde el Servicio no cuenta con cobertura, de manera de dar respuesta a todas las comunidades que se encuentran alejadas. El objetivo de esta complementariedad es una mayor eficiencia del uso de tiempo y recursos, por lo que se realiza un análisis de las planificaciones con enfoque territorial.

Coincidencia de curso solicitado con la planificación anual SNPP

Curso_SNPP_Dist_Pond	Asignación
No coincide	0
Coincide	3

8. Cantidad de solicitudes por institución

Una institución es libre de solicitar más de un curso si así lo considera pertinente, pero la reglamentación del pliego de bases y condiciones establece que no pueden asignarse más de 15 cursos a un mismo instituto. Si bien este indicador se ha construido teniendo en cuenta estos criterios, no se ha utilizado en las últimas propuestas de implementación del índice, debido principalmente a que debe ser estudiado con mayor detenimiento, ya que la teoría de las probabilidades indica que cuantas más solicitudes realice una organización, más probabilidad tienen de que se le asigne alguno. Sin embargo, a fin de dar respuestas sin incurrir en ninguna discriminación, se ha optado por la escala propuesta cuyas ponderaciones son opuestas a la teoría mencionada.

Cantidad de solicitudes por institución

Cant_inst_Pond	Asignación
Mayor de 15 priorizado	0
Entre 10 y 15	1
Entre 5 y 9	2
Entre 1 y 4	3

Subprograma 002 SNPP

En el caso de SNPP, cuenta con la Resolución SNPP N° 2687/15 “*Por la que se aprueba el documento “Lineamientos generales para la programación de acciones formativas 2016” como referencia para la elaboración de la programación nacional del SNPP para el año 2016*”, en el que se definen lineamientos a seguir por sector, criterios para la elaboración de la programación, en los que se puede entrever el mecanismo de focalización, aunque no cuentan con un instrumento para ello.

Los criterios que se propone como referencia para la elaboración de la programación nacional del Servicio, se citan a continuación y, posteriormente, se incluyen también los criterios de priorización:

- ☐ Las demandas directas justificadas de acciones de formación y capacitación, detectadas y presentadas por los Gremios Empresariales, Centrales Sindicales, instituciones y empresas, además de aquellas con las que el SNPP mantiene acuerdos de cooperación vigentes.
- ☐ Analizar la evolución histórica de la Formación Profesional del SNPP, por región y sector económico, a fin de evitar una duplicación de cursos donde ya se han ejecutado acciones similares o bien donde las mismas ya no se justifican.
- ☐ Considerar las necesidades detectadas a través de los diagnósticos y monitoreos regionales, debidamente justificadas desde el punto de vista socio-económico o apuntando al aprovechamiento de oportunidades, como la proximidad de la instalación de empresas, realización de obras u otros.
- ☐ Observar los datos censales, teniendo en cuenta la distribución poblacional, su nivel educativo, edad, sexo, así como las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población en general. Caracterización por Departamento.
- ☐ Atender los diagnósticos de necesidades de formación y capacitación, realizados por la Dirección de Planificación del MTESS, la Dirección General de Empleo y la Gerencia Técnica del SNPP.
- ☐ Considerar las demandas de puestos de trabajo detectadas por la Dirección Nacional de Empleo y las ofertas laborales de las empresas.
- ☐ Incluir las acciones formativas previstas en el marco de los programas sociales del Gobierno Nacional, como Sembrando Oportunidades y otros.
- ☐ Detallar la idoneidad y capacidad instalada de cada unidad operativa que desarrollará la acción, con relación a los cursos programados.
- ☐ Detallar y evaluar la nómina de Instructores Permanentes con su currículum correspondiente.
- ☐ Detallar y evaluar la nómina de instructores a contratar con su currículum correspondiente. Los nominados deben aprobar previamente el proceso de selección de Instructores establecidos por la Gerencia Técnica.
- ☐ Cada curso programado deberá contar con nota formal de pedido de curso, que respalde cada acción.
- ☐ Seleccionar las acciones formativas a desarrollar según la calificación obtenida conforme a los criterios de priorización descritos en el Anexo 1.

Tabla 12. Criterios de Priorización para la programación de cursos.

Calificación	Criterios de priorización	Aspectos generales a considerar
5	Altamente prioritario	Cursos de formación, capacitación y/o perfeccionamiento, en colaboración con empresas privadas, asociaciones gremiales de trabajadores e instituciones públicas y privadas en los que el empleo esté asegurado, y con aporte de las partes según acuerdo.
4	Prioritario	Cursos en colaboración justificada por la demanda, para el que la entidad colaboradora aporta instalaciones y material de consumo y el SNPP el resto ya disponible.
3	Importante	Cursos directos de gran demanda ocupacional debidamente justificados, para lo que el SNPP dispone anticipadamente de los medios.

Calificación	Criterios de priorización	Aspectos generales a considerar
2	Poco importante	Cursos en colaboración justificada por la demanda, para el que la entidad colaboradora aporta instalaciones y material de consumo y el SNPP el resto, pero no dispone de instructor, aunque es factible su contratación.
1	Sin importancia	Cursos directos para los que no existen demanda, instructor ni dotación.

Tipo de Presupuesto 3-Programas de Inversión. Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001. Programa de Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto es de fortalecimiento institucional del MTESS. Apoya las acciones para mejorar la cobertura, y efectividad de sus políticas activas de empleo, su focalización se encuentra en la Dirección General de Empleo.

7.2. Sección Valorativa

Con carácter general, y cuando el sistema estadístico de un país se considera fiable y los datos se encuentran razonablemente desagregados y actualizados, son las estadísticas oficiales las que se utilizan para definir la población potencial de una determinada intervención. Sin embargo, no siempre los recursos (presupuestarios, técnicos, humanos...) o el tiempo son suficientes para poder abordar a toda la población que podría beneficiarse de un programa. En esos casos, es necesario establecer cuál será la población objetivo a la que se dirigirá la intervención, lo que constituirá la cobertura teórica del programa.

Con frecuencia, además, es necesario focalizar aún más la intervención, de modo que solo la población que cuente con determinadas características (de edad, de sexo, de nivel educativo o de pobreza) puede acceder a la acción de un determinado programa. En estos casos es muy importante explicitar y argumentar las razones por las que se establece la focalización, ya que pueden existir otros titulares de derechos que no puedan acceder a estos beneficios.

1. ¿Cada programa que conforma la Entidad, ha definido detalladamente la población potencial y objetivo?

No se encuentra más definición de la **población potencial** que la que establece la norma de creación y definición de las instituciones y que ha sido mencionada en la sección descriptiva de este capítulo. También en esa parte del informe se realiza una estimación de las poblaciones potenciales y objetivo, tratando de acotar un volumen poblacional que pudiese resultar disuasorio en términos de cobertura.

Desde un punto de vista valorativo, hay que mencionar que las definiciones establecidas en la norma no expresan con total claridad el ámbito poblacional al que se dirigen estos subprogramas, si bien parece deducirse de su enunciación que la **población potencial** la constituye toda la Población Económicamente Activa de 18 años y más, con la mención específica de que las personas de 15 años y más pueden acceder a una parte de la acción.

A pesar de que no se expresen del mismo modo, la población a la que se dirigen los subprogramas analizados (e incluso el proyecto) es plenamente coincidente, ya que todos ellos son parte integrante de Programa 001 de Empleo y Seguridad Social⁴¹. Cada una de las instituciones y unidades implicadas en el

⁴¹ Es cierto que el Proyecto 001 (PAIL) se encuadra en otro tipo de presupuesto, pero el tipo de acción con la que se relaciona (la mejora de la empleabilidad y el fomento de la intermediación y la inserción profesional) se dirige a la misma población potencial.

Programa, sin embargo, cuenta con una naturaleza, misión y visión diferentes, a la luz de lo establecido normativo y documentalmente:

- ☐ El **SINAFOCAL** cuenta con una naturaleza rectora, y su función principal ha de ser la de velar por la calidad, pertinencia y transparencia del Sistema⁴², de modo que se encuentre permanentemente ajustado a las necesidades de los distintos agentes y, especialmente, del mercado de trabajo. Por ello, SINAFOCAL tiene la misión de supervisar las acciones formativas, de establecer el Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales, liderado por el MEC, de organizar y mantener el REIFOCAL, de mantener actualizadas las mallas curriculares de los cursos que se determine, de identificar las necesidades de formación en plazos plurianuales o de explorar nuevas opciones metodológicas de formación.

La norma otorga también a SINAFOCAL la competencia de organizar cursos de capacitación que son ejecutados por terceros. Esta actividad puede mantenerse, siempre que su volumen no le impida atender el resto de sus competencias y que, efectivamente se dirija a atender la oferta que el SNPP no puede atender (por ser cursos que se dirigen a ocupaciones emergentes, a oportunidades económicas sobrevenidas o que cuentan con un grado de especificidad que no cubre la oferta del SNPP).

- ☐ El **SNPP** es la instancia ejecutora de la formación y capacitación. Cuenta con estructuras a nivel territorial y cuenta también con aulas móviles que pueden paliar, al menos en parte, la escasez de oferta existente en algunas zonas del país. El SNPP solo requiere de ordenación, simplificación de sus estructuras, de mejora de su sistema de seguimiento y de fortalecimiento de su función de programación, a la luz de las necesidades identificadas por SINAFOCAL y según los criterios y dotación presupuestaria de la que disponga cada año.
- ☐ Una vez que el **Proyecto PAIL** finalice y la plataforma informática de intermediación laboral se encuentre consolidada, podrá integrarse plenamente en la acción de la DGE, que se dirige también al mismo colectivo, de modo que la capacitación que desarrolla el SNPP se integre en las políticas activas de empleo que suponen también la orientación laboral de las personas que demandan una ocupación y el apoyo al proceso de búsqueda, entre otras. Estas actividades, de nuevo, contarían con la misma población potencial que las anteriormente descritas.

En cuanto a la **población objetivo**, es necesario definirla cuidadosamente, ya que en el momento actual sólo podría obtenerse un acercamiento a partir de la agregación de las metas anuales (vinculadas a los indicadores, aspecto que se abordará en el capítulo siguiente). La definición de la población objetivo está muy vinculada a la focalización poblacional que realice cada institución o unidad, por lo que el tema será abordado posteriormente. Sin embargo, se desea mencionar lo siguiente:

- ☐ En el caso de SINAFOCAL (Tipo de Presupuesto 2. Programa 001. Subprograma 001) previsiblemente no será posible —y seguramente, tampoco conveniente— definir una población objetivo, dado que el grueso de sus actuaciones ha de ir dirigido a la mejora del sistema, lo que no cuenta con un correlato poblacional directo. Recuérdese que incluso las actividades de capacitación que pudiese organizar no buscarían, en general, un efecto directo sobre la población, sino más bien el aprovechamiento de una oportunidad o la cobertura de una necesidad ocupacional emergente.
- ☐ La normativa que regula el SNPP no define una población objetivo, ya que establece que sus servicios podrán dirigirse a cualquier persona de la población potencial⁴³. Algunas de las consecuencias de este hecho se han mencionado en otros lugares de este documento.

⁴² La calidad de la formación profesional brindada atendiendo tres aspectos fundamentales: los instructores, el control mediante las supervisiones de los cursos y la transparencia de los datos y procesos.

⁴³ Según la información proporcionada por el SNPP durante la fase de revisión del informe, para la cuantificación anual de la Población Objetivo se conforma una Mesa de Programación Nacional que establece la Programación Nacional Anual de acciones formativas e

- ☐ La propuesta de préstamo que sustenta el PAIL sí que menciona una población objetivo. En concreto, de manera indirecta se dice que, tras su finalización del proyecto, la actividad de intermediación se dirigirá al total de la PEA y establece como población objetivo del proyecto durante su desarrollo los jóvenes de 18 a 29 años con 9 a 12 años de formación y que residen en Asunción o en el Departamento Central. Las razones que se expresan en el proyecto para ello son las siguientes:
 - La población de esta edad enfrenta tasas de desempleo y subempleo mayores al resto de la población (al menos en el momento del diagnóstico).
 - Se restringe el nivel de escolaridad porque la literatura muestra que “personas con mayores deficiencias educativas requieren intervenciones que van más allá del alcance de esta operación”.
 - Se limita únicamente a dos departamentos porque concentran una mayor parte de la PEA y, al ser un proyecto, se considera necesaria una actuación acotada.

Así, curiosamente uno de los programas presupuestarios (en este caso un proyecto) que en teoría no cuenta con una población objetivo, especialmente porque es un proyecto fundamentalmente de fortalecimiento de la institución, es el único que, en la práctica, la define.

2. ¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de cada programa?

En realidad esta pregunta ha quedado respondida en la anterior. A modo de resumen:

- ☐ Sería necesario clarificar que la población potencial de SINAFOCAL es la PEA en su conjunto, pero que la institución no se dirige directamente a ella, por lo que no tiene sentido definir una población objetivo.
- ☐ En el caso del SNPP, simplemente habría que expresar con más claridad cuál es su población potencial (aunque se considera que se encuentra definida y que es, como ya se ha dicho, la misma que la de SINAFOCAL). Sí que sería necesario caracterizarla pormenorizadamente y también realizar un ejercicio cuidadoso para definir su población objetivo, ya que su normativa no dice nada al respecto.

De hecho, su Art. 21 que establece la igualdad de oportunidades en el acceso a los cursos incluso se ha interpretado, desde nuestro punto de vista erróneamente, como un mandato para no hacer selección de participantes. Sin embargo, como se decía con anterioridad, el grueso de sus beneficiarios tienen 34 años o menos, lo que significa que, en la práctica, sí que se está realizando cierta focalización, que habría que considerar coherente con sus objetivos y con las características de la población paraguaya.

- ☐ En el caso del PAIL la definición de la población objetivo es consistente con la justificación de uno de los componentes del proyecto. El resto de los componentes son de fortalecimiento institucional o cuentan con carácter administrativo o de soporte.

identifica los beneficiarios en todo el territorio nacional mediante las Unidades Operativas. No obstante, según la comprensión de este equipo evaluador este ejercicio, sin duda útil, responde más bien a la definición de las metas anuales de población atendida y no tanto al establecimiento de la población objetivo de la institución.

3. ¿El método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo es apropiado y coherente?

Ya se ha mencionado que, hasta el momento, la lógica utilizada en los dos subprogramas del Programa 001 Empleo y Seguridad Social, partía de la acción formativa y no de la población a la que se dirige. Sí que se intentan tener en cuenta las necesidades y demandas expresadas por empresas, municipalidades o algunas organizaciones no lucrativas, pero no se parte de un análisis poblacional. Por tanto, no se ha obtenido información que permita saber si se cuantifica la población potencial y objetivo y, en caso de que se haga, no se cuenta datos sobre el modo en el que se ha realizado el cálculo.

Sí que se cuenta con el formulario denominado “Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria” que define el universo, la meta y el avance experimentado por cada uno de los indicadores considerados. Este aspecto, sin embargo, será abordado en el siguiente capítulo.

4. ¿Los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos?

Como acaba de mencionarse, no se cuenta con información que permita responder esta pregunta. Sin embargo, a la luz de la información recopilada, la deducción de este quipo de evaluación es que ninguno de los programas ha cuantificado la población potencial ni la objetivo, si bien cuentan con información sobre las características de la población atendida, tanto la que se inscribe en las acciones de capacitación como la que finalmente la culmina.

5. ¿La cobertura de cada programa es relevante para abordar los problemas que los justifican?

Los datos que se han incluido en la sección descriptiva de este capítulo sobre cobertura se han calculado a partir de las estimaciones realizadas por el equipo consultor en la primera fase de los trabajos (en lo que se refiere a población potencial y población objetivo) y con los datos de población atendida proporcionados por las instituciones. Según esa información, la **cobertura sobre los objetivos** es claramente mejorable, tanto en el caso de SINAFOCAL (que oscila entre un 38% correspondiente al mes de noviembre de 2018 a un 88,2% obtenido en el año 2015⁴⁴), como en el del SNPP (de un 57,7% de 2015 a un 77,7% de 2017).

Los datos muestran una cobertura media para todo el periodo del 67,1% en el caso de SINAFOCAL y de un 66,4% para el SNPP (sin la anualidad 2014), lo que indica una situación similar a la que se acaba de mencionar.

La relevancia de los programas en términos de cobertura de la población potencial es aún más baja, como era de esperar. El valor más alto obtenido por SINAFOCAL es del 2,2%, correspondiente a la anualidad 2015 y el del SNPP es de un 19,4% en 2017, volumen que puede considerarse bastante apreciable. Sin embargo, los cálculos en ambos casos se han basado en una acotación de la población potencial, por lo que si realmente se calculase la cobertura de estos subprogramas sobre la población potencial total (la PEA de 18 o más años) esta tasa de cobertura se reduciría aún más.

¿Significan estos datos que estos dos Subprogramas son irrelevantes? Esa no es la interpretación de este equipo evaluador.

- ☐ En el caso de SINAFOCAL, como ya se ha mencionado en diferentes ocasiones, se entiende que realizar este análisis sobre una institución cuyo rol principal es la rectoría no es adecuado y puede generar confusión.

⁴⁴ Se ha despreciado el valor de 2014 (18,5%) ya que las características de esa anualidad recomiendan no incluirla en el análisis general en algunos casos.

- ❑ En el caso del SNPP, que alcanza volúmenes importantes en términos de población atendida, será necesario, seguramente, realizar una segmentación de la población potencial que pueda dar lugar a una determinación de una población objetivo más acorde con sus posibilidades reales de actuación.

Un análisis directo de cobertura sin haber realizado previamente una determinación cuidadosa de los problemas que se quieren abordar y sin haber llevado a cabo todos los ajustes pertinentes en términos de marco normativo, estructura y mayor (y mejor) definición del programa y de su población puede conducir a conclusiones engañosas, que olviden los valiosos aportes que realizan las instituciones.

6. ¿La focalización de cada programa es apropiada a su justificación (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica).

Tanto SINAFOCAL como SNPP cuentan con criterios e instrumentos para la focalización, pero en ambos casos esos criterios o instrumentos buscan la priorización de los cursos, es decir, de su acción, y **no de la población que vaya a ser atendida** en cada caso. Se pueden mencionar las siguientes particularidades:

El **Subprograma 001-SINAFOCAL** se centra fundamentalmente en criterios de reparto, de manera que se puntúa menos los cursos, departamentos o distritos donde ya se hayan celebrado cursos en los años anteriores. Estos criterios se matizan con el IPGEX, al que se otorga una ponderación máxima de casi un 16% sobre la valoración total del curso, que prioriza los distritos que combinan el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y la población por debajo de la línea de pobreza. De este modo, la focalización de cursos de SINAFOCAL tiene también en cuenta, aunque sea de manera indirecta, la situación de la población en situación más precaria. Sin embargo, el mandato de SINAFOCAL no se centra con claridad en esta población y en el análisis de problemas realizado tampoco surge como un problema relevante.

En el caso del **Subprograma 001-SNPP** igualmente existen lineamientos para la programación de acciones formativas, que se complementan con criterios de priorización. En concreto, uno de los lineamientos que se utilizan hace referencia a la población a nivel censal y menciona algunas variables a tener en cuenta, tales como el nivel educativo, edad, sexo o las necesidades básicas insatisfechas de la población en general⁴⁵. Puesto que su objetivo es priorizar los cursos que se celebran cada año, los criterios que se aplican para ello ya no tienen en cuenta la población de manera directa.

En todo caso, tanto SINAFOCAL como el SNPP afirman que no realizan selección del alumnado a la hora de determinar quiénes son los beneficiarios de un curso en concreto. Las primeras personas que manifiestan su interés son quienes son inscritas, independientemente de su perfil⁴⁶. Este hecho, deriva al menos en el caso del SNPP de su propia normativa.

Ya hemos mencionado el artículo 21 de la Ley N°1265/1987, que establece que “el ingreso a los cursos de aquellos que cumplan con los requisitos será abierto y con igualdad de oportunidades frente al proceso de selección de cada programa”. Este artículo busca que no se produzca discriminación en el acceso a la formación, de manera que no existan sesgos que puedan dejar fuera de la formación a personas con determinadas características, pero no afirma que no pueda realizarse un proceso de selección de participantes a partir de quienes hayan manifestado su interés en una determinada acción formativa. De hecho, es la inexistencia de selección la que, en la práctica, puede convertirse en una barrera para la participación de algunos colectivos.

Tomando la referencia mencionada en la Propuesta de Préstamo del PAIL, Urzúa y Puentes (2010) a partir de un análisis de 215 experiencias de evaluación de programas de capacitación, concluyen, entre otros

⁴⁵ Lo que redundaría en lo ya dicho sobre la inexistencia de una población objetivo.

⁴⁶ La salvedad son las acciones formativas de cierta sofisticación, que ya requieren de cierto nivel de conocimientos previo. Pero eso no constituye la regla general.

aspectos relevantes, que son más exitosos los programas específicamente diseñados para mejorar las condiciones de empleabilidad de grupos poblacionales concretos. Eso significa, en sentido contrario, que los cursos que no determinan su población objetivo y que no se preocupan de que las personas beneficiarias realmente se ajusten a ese perfil, disminuyen su probabilidad de incrementar su empleabilidad y son, por lo tanto, menos exitosos.

7. ¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica).

Dada la respuesta a la pregunta anterior, esta pregunta no es de aplicación al caso que nos ocupa.

7.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿Cada programa que conforma la Entidad, ha definido detalladamente la población potencial y objetivo?	1
¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de cada programa?	1
¿El método que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo es apropiado y coherente?	0
¿Los datos que usa cada programa para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos?	0
¿La cobertura de cada programa es relevante para abordar los problemas que los justifican?	1
¿La focalización de cada programa es apropiada a su justificación (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica).	0
¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica).	NA

7.4. Recomendaciones

Hay que realizar un cuidadoso ejercicio de definición, cuantificación y caracterización de la población objetivo, tratando de maximizar la eficiencia del conjunto, pero sin olvidar a la población que cuenta con mayores dificultades para mejorar sus calificaciones y para acceder a un empleo. Para ello es necesario segmentar la población objetivo (para lo que podrá utilizarse, por ejemplo, la definición de metas, que se verá en el próximo capítulo), estableciendo objetivos diferentes para cada grupo poblacional.

Se recomienda no definir una población potencial ni objetivo en el caso de SINAFOCAL, ya que la mayor parte de sus competencias se dirigen a la mejora del sistema y no a la capacitación de la población. En este sentido, y dado que se ha obtenido información sobre que el personal del que dispone la institución en el momento actual puede no contar con las calificaciones adecuadas para la labor de rectoría, este proceso de reorientación de sus actuaciones debería realizarse de manera progresiva.

En el caso del SNPP debería explicitarse la estrategia de focalización que están utilizando en la práctica, y que explica que la mayor parte de sus beneficiarios se concentren en determinadas franjas poblacionales. Solo así se disminuye el riesgo de que, en la práctica, se estén produciendo sesgos,

aunque de manera involuntaria, que estén generando dificultades especiales para una parte de la población que podría ser beneficiaria de sus actuaciones.

Debería realizarse un ejercicio de definición de la población objetivo del conjunto de actividades vinculadas al apoyo a la inserción laboral, de manera que la actuación integrada hacia el empleo pueda focalizarse de manera óptima.

8. INDICADORES, METAS Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN

8.1. Sección descriptiva

1. ¿Qué indicadores de desempeño utiliza cada programa para hacer seguimiento de su gestión?

Del reporte **PRIEVA12, Informe de Control y Evaluación de los Programas Presupuestarios** se ha extraído la información sobre el seguimiento de la gestión para cada uno de los programas y en el periodo 2014-2018. Esta información ha servido para confeccionar las tablas que aparecen a continuación.

Tipo 1 de Presupuesto - Programas de Administración

Año	Programa	Producto
2014	Programa 001 Administración del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Gestión administrativa
2015	Programa 001 Administración General	Gestión administrativa para la generación de valor público
2016	Programa 001 Administración General	Gestión administrativa para la generación de valor público
2017	Programa 001 Administración General	Gestión administrativa para la generación de valor público
2018	Programa 001 Administración General	Gestión administrativa para la generación de valor público

Tipo 2 de Presupuesto-Programas de Acción

Año	Programa	Subprograma	Producto
2014	Programa 002 SINAFOCAL		Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
	Programa 003 SNPP	001 SNPP	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
		002 Regional de Capacitación San Lorenzo	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
2015	Programa 001 Empleo y Protección Social	Subprograma 001 SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados en relación a lo planificado
		Subprograma 002 SNPP	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
2016	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Subprograma 001 SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados en relación a lo planificado
		Subprograma 002 SNPP	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
2017		Subprograma 001 SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados en relación a lo planificado

Año	Programa	Subprograma	Producto
	Programa 001 Empleo y Seguridad Social		Cursos de formación y capacitación laboral supervisados en relación a lo planificado
		Subprograma 002 SNPP	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado
2018	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Subprograma 001 SINAFOCAL	Cursos de capacitación laboral realizados en relación a lo planificado Cursos de formación y capacitación laboral supervisados en relación a lo planificado
		Subprograma 002 SNPP	Cursos de Formación Profesional para personas en edad de trabajar en relación a lo planificado

Tipo 3 de Presupuesto -Programas de Inversión

Año	Programa	Proyecto	Producto ⁴⁷
2014	Programa 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Programa 001 Apoyo a la Inserción Laboral	Asistencia a jóvenes para el primer empleo en relación a lo planificado
2015	Programa 001 Empleo y Protección Social	Programa 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral	Asistencia a jóvenes para el primer empleo en relación a lo planificado
2016	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Programa 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral	Asistencia a jóvenes para el primer empleo en relación a lo planificado
2017	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Programa 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral	Asistencia a jóvenes para el primer empleo en relación a lo planificado
2018	Programa 001 Empleo y Seguridad Social	Programa 001 Programa de Apoyo a la Inserción Laboral	Asistencia a jóvenes para el primer empleo en relación a lo planificado

Los indicadores de desempeño por dimensiones y ámbito han sido extraídos del reporte **PRIND01, Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria** y se han incorporado en las tablas de las páginas siguientes.

⁴⁷ El indicador de desempeño que se menciona en el proyecto correspondería a la Dirección General de Empleo que no tiene ningún programa de acción en el periodo analizado 2014-2018.

Matriz de indicadores 2014-2015

El informe de Indicadores por Estructura presupuestaria (PRIIND01) correspondientes a SINAFOCAL en los años 2014-2015 sólo incluye un indicador para SINAFOCAL, que es un indicador de proceso (eficacia). En concreto, se expresa como “porcentaje de cursos supervisados por el programa en el año T”. No existen indicadores de producto ni de resultado en este periodo, razón por cual no se completa este formulario de Matriz de Indicadores.

Organismo o entidad que ejecuta el programa/subprograma		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social		
Nombre del programa / subprograma		Tipo 2 de Presupuesto-Programa 002- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral - SINAFOCAL		
Objetivo general del programa / subprograma		Preparar y mejorar la calificación, la competencia y la productividad de la PEA del país, a los efectos de contribuir al desarrollo de una oferta de bienes y servicios competitivo y adecuado al proceso de modernización y de reestructuración económica. Ejecuta el objetivo prioritario del Gobierno Nacional para implementar programas tendentes a la formación y capacitación laboral de jóvenes buscadores del primer empleo, microempresario y pequeños productores rurales. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación en los actores y sus distintos niveles. Coordina, controla y financia la formación laboral, mediante la contratación de institutos privados para la realización de cursos de capacitación, lo que genera una gestión mixta entre el Estado y el sector privado.		
Resultados	Dimensión del desempeño⁴⁸	Indicador	Fuente de datos	Periodicidad
<i>Resultado intermedio</i>				
<i>Resultado inmediato</i>				
<i>Producto</i>				
Observaciones: No presenta ningún indicador de resultado ni de producto, solo de proceso en los años 2014-2015 conforme al informe de Indicadores por estructura presupuestaria.				

Matriz de indicadores 2014-2015

Organismo o entidad que ejecuta el programa / subprograma		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social		
Nombre del programa / subprograma		Programa 001- EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL –Subprograma 001 SINAFOCAL		
Objetivo general del programa / subprograma		Velar por la protección de los trabajadores y trabajadoras en sus distintas dimensiones, garantizando el respeto de sus derechos, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.		

⁴⁸ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

		Cumplir y hacer cumplir la legislación nacional, los contratos colectivos, convenios y acuerdos internacionales, aprobados y ratificados por nuestro país en materia de Trabajo y Seguridad social y vigilar su aplicación y cumplimiento. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre los actores y sus distintos niveles. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia socio-laboral, sus derechos fundamentales en el ámbito laboral, incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo.		
Resultados	Dimensión del desempeño⁴⁹	Indicador	Fuente de datos	Periodicidad
<i>Resultado intermedio</i>				
Resultado inmediato				
Producto	Eficacia	Porcentaje de alumnos capacitados en el año T	Sistema de Gestión de Cursos (SIGEC)	Anual
Observaciones:				
a) A nivel de Resultado no se registra ningún Indicador en el Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria.				
b) Los objetivos en la Fundamentación de programas se encuentran a nivel de programa y no se ajustan a las actuaciones del Subprograma 001, sino que parecen corresponderse, más bien, con las funciones de una parte del Viceministerio de Trabajo.				

Matriz de indicadores 2014-2018	
Organismo o entidad que ejecuta el programa/subprograma	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Nombre del programa / subprograma	2014-Tipo 2 de presupuesto. Programa 003- Servicio Nacional de Promoción Profesional 2016-2018 -Tipo 2 de presupuesto. Programa 001-Subprograma 002 SNPP
Objetivo general del programa / subprograma	La formación, capacitación, especialización y reconversión sectorial de sus beneficiarios para adecuar su rendimiento a las condiciones y requerimientos de la producción de bienes y servicios y la demanda del mercado. El mejoramiento de la calificación, la competencia y la productividad de la PEA. Fomentar relaciones laborales basadas en el diálogo y la cooperación entre sus actores y sus distintos niveles. Formular, planear, dirigir y coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias socio-laborales, sus derechos fundamentales en el ámbito laboral, incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los

⁴⁹ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

		conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección en el trabajo, promoción en el empleo, intermediación. Laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y CERT.		
Resultados	Dimensión del desempeño⁵⁰	Indicador	Fuente de datos	Periodicidad
<i>Resultado intermedio</i>	Eficacia	Porcentaje de personas subocupadas y desocupadas capacitadas insertadas en el mercado laboral en el año T, en relación con el total de personas capacitadas en el año T	No existe evidencia	Anual
<i>Resultado</i>	Eficacia	Porcentaje de personas ocupadas capacitadas promocionadas en el año T, en relación con el total de personas capacitadas en el año T	No existe evidencia	Anual
<i>Resultado</i>	Eficacia	Porcentaje de personas capacitadas que mejoran su nivel de ingresos en el año T en relación con el total de personas capacitadas en el año T	No existe evidencia	Anual
Resultado inmediato	Eficacia	Porcentaje de certificados entregados a personas capacitadas por el programa en el año T en relación con el total de personas capacitadas en el año T	Sistema de Gestión de Acciones Formativas (SIGAF)	Semestral
Producto 1	Eficacia	Porcentaje de personas ocupadas capacitadas en el año T, en relación a lo planificado en el año T	SISFAF	Semestral
Producto 2	Calidad	Porcentaje de personas capacitadas satisfechas en el año T en relación a las personas encuestadas en el año T	Dpto. Seguimiento e Impacto	Semestral
Producto 3	Eficacia	Porcentaje de personas desocupadas y subocupadas capacitadas en el año T, en relación a lo planificado en el año T	SIGAF	---
Observaciones: Los Resultados de la dimensión eficacia no están distribuidos en inmediato e intermedio. De conformidad al relevamiento realizado, el SNPP no posee registros de las personas sub ocupadas, y desocupadas capacitadas insertadas en el mercado laboral, tampoco se poseen registros de seguimiento a las personas capacitadas, y de las personas ocupadas capacitadas promocionadas; así también, de las personas capacitadas que mejoran su nivel de ingresos, por tanto los medios de verificación no están basados en evidencia. Los objetivos en la Fundamentación de programas no coinciden en su totalidad con los objetivos del Subprograma y se corresponden, más bien, con la acción del Viceministerio de Trabajo.				

⁵⁰ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

Matriz de indicadores 2015-2016

Organismo o entidad que ejecuta el programa / subprograma		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social		
Nombre del programa / subprograma		Tipo 3 de Presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001 - Apoyo a la Inserción Laboral		
Objetivo general del programa / subprograma		Ampliar la cobertura y efectividad de las Políticas Activas de Empleo para la inserción de los jóvenes en edad de trabajar en el mercado laboral.		
<i>Resultados</i>	<i>Dimensión del desempeño⁵¹</i>	<i>Indicador</i>	<i>Fuente de datos</i>	<i>Periodicidad</i>
<i>Resultado intermedio</i>	--	No presenta ningún indicador de resultado intermedio en los documentos analizados	--	--
<i>Resultado inmediato</i>	--	No presenta ningún indicador de resultado inmediato	--	--
Producto 1	Eficacia	Porcentaje de personas en edad de trabajar que reciben asistencia integral por el programa en el año T	No existe evidencia	Anual
Observaciones: En los años 2017 y 2018 no se registran Indicadores de Producto ni de Resultado. No obstante, el documento de propuesta de préstamo establece lo siguiente “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”.				

⁵¹ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

2. ¿Cuáles son las metas que ha fijado cada programa durante el período que se evalúa?

Tipo 1 de Presupuesto – Programa 001- Administración General

Año	Indicador de desempeño ⁵²	Meta
2014	Porcentaje de Gestión administrativa	100%
2015	Porcentaje de Gestión administrativa para la generación de valor público	100%
2016	Porcentaje de Gestión administrativa para la generación de valor público	100%
2017	Porcentaje de Gestión administrativa para la generación de valor público	100%
2018	Porcentaje de Gestión administrativa para la generación de valor público	100%

Tipo 2 de Presupuesto y Tipo 3 de Presupuesto

Los indicadores de desempeño de tipo 2 y tipo 3 de presupuesto que utiliza cada programa y subprograma para hacer seguimiento de su gestión con sus metas, durante el periodo que se evalúa se han incluido a partir de la página siguiente.

⁵² Este indicador se refiere al porcentaje de ejecución presupuestaria.

Matriz de metas - Año 2016-2018

Organismo o entidad que ejecuta el programa/subprograma		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social					
Nombre del programa / subprograma		Programa 001- Empleo y Seguridad Social					
Objetivo general del programa / subprograma		Regular la formación y capacitación laboral a nivel país, a fin de coordinar, supervisar y financiar la ejecución de los distintos planes formativos, a fin de mejorar la calificación de los beneficiarios que requiera el país en todos los niveles ocupacionales. Generar una gestión mixta entre el Estado y el sector privado. Organizar, fomentar y desarrollar la FP, calificando a los trabajadores de ambos sexos, preferentemente mayores de 18 años y su perfeccionamiento en oficios de todos los sectores económicos, incluyendo los distintos niveles de la pirámide ocupacional.					
Objetivos	Dimensión del desempeño⁵³	Indicador	Metas				
			LB	2015	2016	2017	2018
Resultado intermedio	N.D.						
Resultado 1	Eficacia-SNPP	Porcentaje de personas subocupadas y desocupadas capacitadas insertadas en el mercado laboral en el año T	N.D.	5.000	6.000	5.000	5.500
Resultado 2	Eficacia-SNPP	Porcentaje de personas ocupadas capacitadas promocionadas en el año T	N.D.	10.000	12.000	6.600	7.260
Resultado 3	Eficacia-SNPP	Porcentaje de capacitadas que mejoran su nivel de ingresos en el año T	N.D.	10.000	12.000	11.600	12.760
Resultado inmediato	Eficacia-SNPP	Porcentaje de certificados entregados a personas capacitadas por el programa en el año T	N.D.	150.000	150.000	165.000	181.500
Producto 1	Eficacia-SINAFOCAL	Porcentaje de alumnos capacitados en el año T	N.D.	s/d	12.000	9.175	8.000
Producto 2	Eficacia-SNPP	Porcentaje de personas desocupadas y sub ocupadas capacitadas por en el año T	36.000	90.000	95.000	99.000	108.900
Producto 3	Eficacia-SNPP	Porcentaje de personas ocupadas capacitadas por en el año T	33.000	60.000	55.000	66.000	72.600
Producto 4	Calidad-SNPP	Porcentaje de personas capacitadas satisfechas en el año T	42.000	90.000	120.000	115.500	127.050

⁵³ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

Observaciones. La medición del indicador de Producto es “**porcentaje**”, pero las metas están en números absolutos en el Informe de Indicadores por estructura presupuestaria. Lo mismo ocurre con la medición del indicador de Resultado: es “**porcentaje**” pero el valor de las metas aparece en valor absoluto.

Matriz de metas - Año 2016-2018							
Organismo o entidad que ejecuta el programa / subprograma		Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social					
Nombre del programa / subprograma		Tipo 3 de Presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social-Proyecto 001 - Apoyo a la Inserción Laboral					
Objetivo general del programa / subprograma		Ampliar la cobertura y efectividad de las políticas activas de empleo para la inserción de los jóvenes en edad de trabajar en el mercado laboral					
Objetivos	Dimensión del desempeño⁵⁴	Indicador	Metas				
			LB	2015	2016	2017	2018
Resultado intermedio	No se dispone						
Resultado inmediato	No se dispone						
Producto 1	Eficacia	Porcentaje de personas sub ocupadas y desocupadas capacitadas insertadas en el mercado laboral en el año T	No se dispone	2.800	3.500		
Observaciones: La medición del indicador de Producto es “ porcentaje ”, pero las metas están en números absolutos en el Informe de Indicadores por estructura presupuestaria.							

⁵⁴ Las posibilidades son: 1) Eficacia; 2) Eficiencia; Economía; 4) Calidad

3. ¿Qué mecanismos de evaluación de los productos y resultados inmediatos e intermedios usa cada programa?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001 Administración General

No tiene mecanismos de evaluación donde se puedan observar resultados al no disponer de una población objetivo externa.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social

La **evaluación de los productos** se realiza a través de encuestas de satisfacción que alimentan el indicador de producto-dimensión calidad.

Por otro lado, en relación a la **evaluación de resultados** se realizaron dos evaluaciones de Consistencia y Resultados en el año 2016, llevadas a cabo por el Gabinete Social de la Presidencia de la República, con el apoyo del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de México, una con el SINAFOCAL y otra con el SNPP.

Subprograma 001 SINAFOCAL

Mecanismo de evaluación de producto

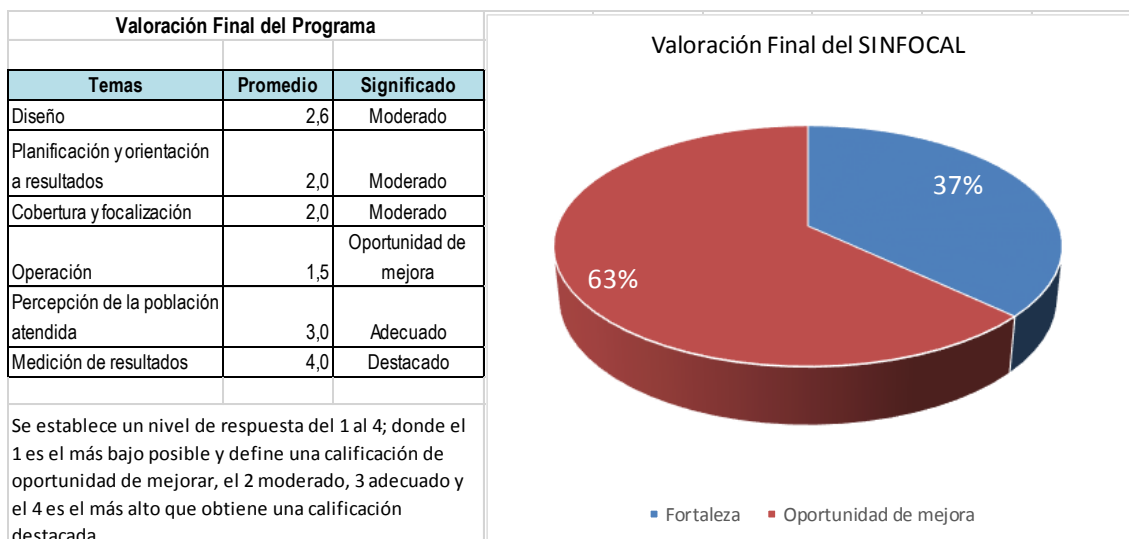
El SINAFOCAL realiza una supervisión de una pequeña parte de los cursos dictados por el SNPP, dentro de las facultades establecidas en su normativa.

Por ejemplo se realizó una supervisión a la Regional de Cordillera del SNPP del 12 al 14 de junio 2018, que arrojó un plan de mejora que se eleva por expediente N° 648/2018 al Director General del SNPP. La estructura de un Plan de Mejora tipo es la siguiente: recomendación, acción de mejoramiento, responsable directo, responsable de área, indicador de cumplimiento y avance de cumplimiento. No hemos accedido a los niveles del Plan de Mejora de esa supervisión.

Evaluación de Consistencia y Resultado⁵⁵

Los resultados de la evaluación del SINAFOCAL mostraron una fortaleza del 63% junto con la necesidad de implementar un plan de mejora del 37%, para calificar que la institución ha cumplido con las orientaciones de los evaluadores. Esta evaluación fue realizada por el Gabinete Social de la Presidencia de la República.

⁵⁵ Llevada a cabo por el Gabinete Social de la Presidencia de la República con el apoyo de la CONEVAL, México



Subprograma 002 SNPP

Mecanismo de evaluación de producto:

La evaluación se realiza a través de un cuestionario aplicado a los beneficiarios de los cursos del SNPP. La encuesta, que no se aplica al total de las personas capacitadas, sino a una muestra aproximada del 3% del total de los capacitados, se realiza en el marco del proceso constante de mejora de la calidad de las ofertas formativas ofrecidas.

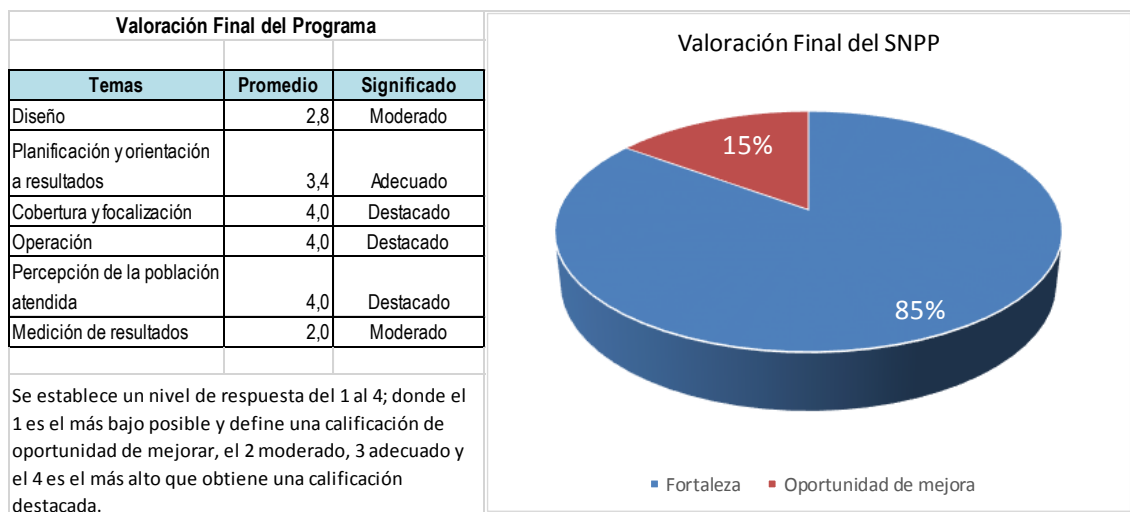
Tabla 13 Porcentaje de Satisfacción respecto a un tamaño muestral-SNPP

Año	Tamaño muestral	Porcentaje de satisfacción
2014	6.161	91,4%
2015	5.078	93,5%
2016	3.898	89,0%
2017	4.478	89,0%
2018	1.293	85.46%

Evaluación de Consistencia y Resultado⁵⁶

Conforme a los resultados de la evaluación del SNPP, su fortaleza suma 85% y debería implementar un plan de mejora de tan solo el 15% para ser una institución que ha cumplido con las orientaciones de los evaluadores.

⁵⁶ Llevada a cabo por el Gabinete Social de la Presidencia de la República con el apoyo de la CONEVAL, México.



Tipo 3 de presupuesto- Programa 001 Empleo y Seguridad Social-

Proyecto 001 Apoyo a la Inserción Laboral

Según la información recogida, este proyecto no fue objeto de evaluaciones hasta el momento.

4. Describa las bases de datos que tiene cada programa para el seguimiento y la evaluación. Use la siguiente plantilla por cada base de datos.

Tipo 1 de presupuesto-Programa 001- Administración General

Para la ejecución del presupuesto, este programa utiliza el SIARE-Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado a cargo del Ministerio de Hacienda.

Tipo 2 de presupuesto-Programa 001- Empleo y Seguridad Social

El SINAFOCAL y el SNPP poseen bases de datos para el seguimiento de su población atendida, certificaciones, cursos, etc. con datos extraídos de las fichas de inscripción.

Subprograma 001 SINAFOCAL

Nombre de la base de datos	Sistema de Gestión de Cursos (SIGAC)
Descripción	Datos de beneficiarios por registros administrativos
Universo de estudio	Beneficiarios inscriptos desde año 2014 a la fecha
Unidad de análisis	Beneficiarios
Frecuencia de recolección de datos	Diario
Período para el que se dispone de datos (mes / año)	Por fecha desde año 2014
Censo o muestra	No se realiza seguimiento y evaluación a beneficiarios
Variables	Nombre, apellido, CI N°, sexo, nacionalidad, fecha de nacimiento, edad, fecha de inscripción, dirección, teléfono, celular, email, estado civil, barrio, compañía, distrito, departamento, grado académico.

Subprograma 002 SNPP

Nombre de la base de datos	Sistema de Gestión de Acciones Formativas (SIGAF)
Descripción	Es un procedimiento técnico administrativo de las acciones formativas.
Universo de estudio	Cursos, beneficiarios inscriptos y certificaciones.
Unidad de análisis	Acciones formativas y Beneficiarios
Frecuencia de recolección de los datos	Diario
Período para el que se dispone de datos (mes / año)	Agosto, 2010.
Censo o muestra	Toda la población atendida
Variables	PDs.: Documentos de Programación y Desarrollo de Acciones Formativas. PDI: Es el Documento de Programación Anual de Curso. PD2: Propuesta de Aprobación de Curso. PD3: Comunicación de Inicio del Curso. PD4: Comunicación de finalización del Curso

8.2. Sección valorativa

1. ¿Cada programa ha definido los indicadores para hacer el seguimiento de los productos, resultados inmediatos y resultados intermedios? Explicar

Como se ha visto en la sección descriptiva, la situación de los programas y subprogramas que han sido analizados es la que se describe brevemente a continuación.

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

Este programa únicamente cuenta con indicadores de producción, lo que es lógico dado que se trata de un programa de Administración General, para el que no se han definido productos, ni resultados inmediatos o intermedios.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Se puede comenzar por decir que en la fundamentación de ambos Subprogramas se producen confusiones cuya causa no ha podido ser determinada, de manera que se les adjudica objetivos que no son propios de su acción y productos, sino que son objetivos que se relacionan, más bien, con las actuaciones del Viceministerio de Trabajo.

En relación con los indicadores, SINAFOCAL y el SNPP muestran situaciones un tanto diferentes:

- **Subprograma 001. SINAFOCAL.** Durante los años 2014 y 2015 se define un único indicador, que es de proceso. A partir del año 2016, se incluye un indicador adicional, que informa del único de los productos de SINAFOCAL que cuenta con una población potencial claramente identificable. No se dispone de información sobre resultados inmediatos ni sobre resultados intermedios que, por otra parte, tampoco han sido definidos como tal.

- **Subprograma 002. SNPP.** En todo el periodo considerado (2014-2018) el SNPP contó con un total de 3 indicadores de **producto**, todos los cuales hacen referencia al porcentaje de personas que han sido capacitadas a lo largo de un año, en relación con el volumen de personas que estaba previsto capacitar. Estos indicadores permiten conocer no sólo si la institución cumplió con sus objetivos de acción, sino también cuál es su estatus laboral, centrándose en las personas que desean obtener un empleo.

Aunque no estaba definido como tal, se puede considerar que existe un indicador de **resultado inmediato**, ya que se centra no en las personas capacitadas, sino en aquellas que han obtenido un certificado tras su capacitación, lo que significa que se encuentran, al menos potencialmente, en mejor situación de cara a la obtención de un empleo⁵⁷.

Finalmente, se definen tres indicadores que muestran **resultados** de plazo mayor que, en algún caso, rozan el resultado final. El primero de ellos hace referencia a las personas que obtuvieron un puesto de trabajo, cambio que no podrá adjudicarse en su totalidad a la acción del SNPP, ya que requiere del concurso de otros agentes y de que el contexto sea favorecedor de esa situación. Los otros dos indicadores muestran una distancia aún mayor con la acción del SNPP, ya que uno se refiere al porcentaje de personas capacitadas que fueron promocionadas y el otro al de personas capacitadas que mejoraron su nivel de ingresos.

De hecho, el SNPP ha solicitado la eliminación de estos tres indicadores de resultados (y, según declaran los informantes, ya no se encuentran en el sistema del STP). La razón para ello es que afirman, razonadamente, que el SNPP no cuenta con la capacidad total de garantizar su logro lo que, por otra parte, es habitual en los indicadores de resultados en un marco temporal más amplio.

Lamentablemente, el SNPP no ha comenzado a recoger información de estos indicadores, por lo que no es posible constatar si efectivamente han obtenido o no los resultados pretendidos. No obstante, se proporciona información de avance en el Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria, aunque se desconoce el modo en el que se ha obtenido la información.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Proyecto 001 PAIL

Según se establece en la Sección descriptiva se ha definido un indicador de producto en el marco de este proyecto, pero no se identifica ningún indicador de resultado. Por otra parte, tampoco existe evidencia que permita la recogida de información para comprobar el avance de la acción. En este caso, de nuevo, se proporciona información en el Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria.

2. ¿Los indicadores que se han definido por cada programa son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de cada uno de ellos? Analícelos y explique.

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

Dadas las características del Programa (Administración General) y del modo en el que se encuentra planteado (global, sin diferenciar por ámbitos de acción), este indicador puede considerarse suficiente, a pesar de ser solo uno, y limitarse a la acción.

⁵⁷ Es cierto que para que pueda ser considerado como un indicador de resultado inmediato, su formulación debería ser diferente, poniendo el acento en las personas que reciben el certificado y no en la entrega del certificado (en cuyo caso debería ser considerado como un indicador de producto).

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

En el caso de SINAFOCAL es obvio que no resultan suficientes, primero por no disponer de ningún indicador de resultado y segundo, y más importante, porque solo cubre una parte de su acción, ya que su labor en el ámbito de la rectoría no se refleja en los indicadores existentes. Es cierto que, hasta cierto punto, esto se justifica porque este tipo de acciones son de carácter general y no sustantivo, pero claramente no puede considerarse que los indicadores cubran esos criterios de evaluación, ni tampoco el Subprograma en sí mismo.

Para el caso del SNPP, los indicadores de resultado y dos de los de producto⁵⁸ se encuentran en la dimensión de desempeño de la eficacia⁵⁹. Cuenta con un único indicador de calidad y con ninguno de eficiencia. El indicador de calidad puede ser considerado suficiente, ya que se refiere a la satisfacción de las personas participantes. Esta dimensión podrá ser complementada por medio de las supervisiones que SINAFOCAL debe realizar de las acciones formativas del SNPP, así que quedaría cubierta. Sin embargo, la dimensión de eficiencia no se cubre en absoluto, lo que se considera importante, especialmente en el caso del SNPP.

Este hecho, junto con el coste unitario de los cursos, muy superior a los de SINAFOCAL y a la estructura que muestra su organigrama, que permite hipotetizar que su funcionamiento no siempre será tan eficiente como sería deseable, pueden hacer recomendable profundizar en mayor medida en el análisis de esta dimensión.

Tipo 3 de presupuesto- Proyecto 001-PAIL

Este es un caso un tanto similar al de SINAFOCAL. A pesar de que en este caso el indicador del que se dispone es de producto. No obstante, hay que tener en cuenta que se trata de un proyecto mayoritariamente de fortalecimiento institucional y que se encuentra sometido al sistema de seguimiento del BID, con características diferenciadas al que se está implantando en Paraguay, pero que permite contar con una cierta garantía de que los resultados serán recogidos y analizados.

3. ¿Los indicadores que ha definido cada programa, cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? Explicar.

Los indicadores utilizados por el **SINAFOCAL** cuentan con algunas limitaciones, que ya se han mencionado en apartados anteriores, pero todos ellos son claros y atribuibles a la acción del Subprograma. Sí cuentan con cierta debilidad en términos de relevancia, ya que no son capaces de plasmar en su totalidad la acción de la institución, especialmente en lo que se refiere a su naturaleza de entidad rectora de la formación y capacitación profesional.

Puesto que el Subprograma que se gestiona desde el **SNPP** cuenta con más indicadores, se han incluido algunos comentarios en la tabla que aparece a continuación. No obstante, no se ha incluido el criterio de claridad, ni el de relevancia, ya que todos ellos pueden considerarse claros, inequívocos y relevantes.

Indicadores de resultado	Valoración
Porcentaje de personas subocupadas y desocupadas capacitadas insertadas en el mercado laboral en el año T, en relación con el total de personas capacitadas en el año T	La acción de las capacitaciones ofrecidas por el SNPP puede conducir a la inserción profesional, pero nunca la determinará, ya que en su logro inciden muchos otros factores. Eso significa que incluso aunque el SNPP tenga un buen desempeño, eso no garantiza las inserciones. En sentido opuesto, pueden obtenerse buenos resultados de inserción con un desempeño

⁵⁸ Considerando como indicador de resultado el de personas que reciben el certificado.

⁵⁹ El tercer indicador de producto se refiere a la calidad de las actuaciones.

Indicadores de resultado	Valoración
	<p>mediocre, si la salida de los egresados coincide con un periodo de expansión económica.</p> <p>El indicador se haría más relevante si pudiese analizarse si las inserciones se han producido en ocupaciones relacionadas con la capacitación cursada o según otras variables tales como el tipo de capacitación que se siguió (duración, contenido...), según se haya recibido o no formación en habilidades blandas, según la zona geográfica en la que tuvo lugar la capacitación, etc.. El objetivo es que la información que se obtenga le permita al SNPP tomar decisiones sobre su desempeño posterior y aprender de lo sucedido en el pasado.</p>
<p>Porcentaje de personas ocupadas capacitadas promocionadas en el año T, en relación con el total de personas capacitadas en el año T</p>	<p>En este caso la relación entre la acción del SNPP y el indicador se hace aún más tenue, ya que una mejora en la calificación con frecuencia no conduce a una promoción profesional. Es cierto que es el único indicador que se refiere a los trabajadores ocupados que participan en las capacitaciones del SNPP, pero también lo es que difícilmente se puede realizar una atribución a la acción del SNPP en positivo o negativo. Por tanto, se recomienda que este indicador sea eliminado, aprovechando además que aún no se ha comenzado a medir.</p>
<p>Porcentaje de personas capacitadas que mejoran su nivel de ingresos en el año T en relación con el total de personas capacitadas en el año T</p>	<p>Lo mismo ocurre en este caso, con la dificultad añadida de que es una información que, en principio, puede obtenerse del primero de los indicadores ya que, si se obtiene un empleo, encontrándose desocupado o subocupado previsiblemente se va a producir un incremento en el nivel de ingresos.</p> <p>En consecuencia este indicador no se considera estrictamente necesario, salvo que fuese utilizado como indicador de impacto o de resultado final.</p>
Indicadores de producto	
<p>Porcentaje de certificados entregados a personas capacitadas por el programa en el año T en relación con el total de personas capacitadas en el año T⁶⁰</p>	<p>En este caso la atribución es directa, ya que la acción del SNPP es un factor clave para conseguir que el volumen de alumnado que acabe obteniendo un certificado sea lo más próximo posible al 100%.</p> <p>Lo contrario de la obtención de un certificado es el abandono, y no siempre este fenómeno podrá atribuirse directamente a la acción del SNPP, pero sin duda puede jugar un importante papel en el mantenimiento del interés hasta el final de la formación. Con el fin de que el SNPP conozca las causas que impiden que el 100% de las personas participantes obtengan un certificado, debería analizar las razones del abandono de manera sistemática, para tratar de incidir en las causas sobre las que sí tenga injerencia.</p>
<p>Porcentaje de personas ocupadas capacitadas en el año T, en relación a lo planificado en el año T</p>	<p>En este caso las posibilidades de atribución de la variación del indicador a la acción del SNPP son totales.</p>
<p>Porcentaje de personas capacitadas satisfechas en el año T en relación a las personas encuestadas en el año T</p>	<p>La satisfacción no siempre es atribuible en su totalidad a la acción del SNPP. Como en la deserción, en este caso lo importante es conocer las razones de la falta de satisfacción, con el fin de poder corregir aquellos aspectos que estén contribuyendo en mayor medida a ella o que, directamente, la dificulten.</p> <p>Merece la pena mencionar que el denominador de este indicador resulta un poco pobre, ya que no se define el volumen de participantes que serán encuestados. No será solo una cuestión de volumen, sino también de diversidad, de modo que se encueste a participantes con distintos perfiles,</p>

⁶⁰ A los efectos de esta tabla, este indicador vuelve a ser considerado como un indicador de producto, tal y como aparece en los formularios oficiales del Ministerio de Hacienda.

Indicadores de resultado	Valoración
	distintas características sociodemográficas, que hayan cursado diferentes tipos de capacitación... El objetivo ha de ser que el proceso de encuestación realmente refleje el estado de satisfacción de los participantes y sus matices.
Porcentaje de personas desocupadas y subocupadas capacitadas en el año T, en relación a lo planificado en el año T	Este indicador tiene sentido siempre que el SNPP realmente establezca unas metas diferenciadas por tipos de colectivos, de modo que finalmente conozca si realmente ha cumplido sus objetivos (lo que tendría elementos de proceso), pero también qué es lo que está realmente proveyendo a sus beneficiarios.

Finalmente, en el caso del **PAIL**, el indicador que se ha definido deja fuera de la medición todo un componente del proyecto, por lo que se considera que solo es parcialmente relevante.

4. ¿Los indicadores de resultado de cada programa contienen la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida?

Las fichas del indicador de las que dispone el Ministerio de Hacienda establecen, en todos los casos, la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida. Es cierto, sin embargo, que se ofrece en los formularios no concuerda con esa definición, ya que todos los indicadores se expresan en porcentaje, mientras que la información de avance ofrecida aparece, en todo caso, en valor absoluto. En consecuencia, no es posible conocer realmente cómo se ha comportado la institución en relación con los y productos definidos.

5. ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas de cada uno de los indicadores? Se tendrá en cuenta su calidad, amplitud y precisión, en el caso de que existan.

Como acaba de mencionarse, existen fichas técnicas de cada indicador que contienen, toda la información que se considera relevante. En concreto:

- ❑ Información de identificación: Código, nombre y descripción.
- ❑ Modo de cálculo: Fórmula, frecuencia de carga, medio de verificación y fuente de datos.
- ❑ Datos para el análisis: Tipo de indicador, dimensión, ámbito, año y línea de base y supuestos.
- ❑ Asignación al elemento de la estructura presupuestaria en la que se encuadra.

Quizá en algún caso esta información puede considerarse demasiado escueta, pero sin duda se encuentran presentes todos los elementos que cuentan con una importancia clave.

6. ¿Cada programa ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas?

Todos los programas y subprogramas han fijado metas anuales a los productos y en el caso del SNPP también a los resultados (SINAFOCAL y el proyecto PAIL solo definen indicadores de producto). Estas metas, además, especifican un desempeño que se puede medir. La unidad utilizada es, en la mayoría de los casos, el porcentaje de personas que, habiendo pasado por los servicios incluidos en el programa o proyecto cumplen una determinada condición. El problema es que el indicador que alimenta cada meta utiliza porcentajes, como se acaba de mencionar, pero la definición de las metas y su progreso se realiza en valor absoluto, con lo cual pierden valor informativo, además de que se alejan de los indicadores citados.

Todas las metas son de carácter anual, y el informe en el que aparecen (Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria), permite incluir las correspondientes al periodo 2015-2018, de manera que cuentan con una perspectiva plurianual, desde el comienzo de la existencia y funcionamiento del MTESS como tal, en 2015. El periodo de cumplimiento es genérico, ya que los indicadores se encuentran definidos para un año teórico "T", pero queda claro que su ámbito de definición y medición es anual.

Finalmente, no todas ellas cuentan con línea de base: ninguno de los indicadores de resultados, el indicador de producto de SINAFOCAL y el del Proyecto PAIL carecen de ella. En el resto de los casos tampoco se indica cómo se calculó este valor.

Es decir que las metas se encuentran correctamente formuladas aunque queda margen de mejora. Se prefiere hacer esta valoración, ya que el error referido a la unidad de medida es grave, pero fácilmente subsanable.

7. ¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo?

El Programa de Administración General no define metas como tal y en el caso del Proyecto PAIL provienen de su marco de resultados, lo que supone una lógica diferente. En cuanto al Programa 001-Empleo y Seguridad Social, las dos instituciones que trabajan en su marco muestran una situación un tanto diferente:

- ☐ Según afirma **SINAFOCAL**, las metas se definen presupuestariamente, según la disponibilidad anual y a partir del coste medio de los cursos. En el caso de las supervisiones, las metas se definen a partir de la actividad que se ha realizado en años anteriores en este ámbito.

En paralelo, se ha ido evolucionando, tratando de disminuir el número de cursos que se les encomendaba y de incrementar las supervisiones realizadas, ya que cuentan con el mandato de supervisar el 100% de las que tercerizan. Eso supone que, en la práctica, el alcance de la supervisión que realizan sobre los cursos del SNPP es bastante corta, prácticamente testimonial (en el último año se supervisaron solo 200 cursos del SNPP). Por otra parte, no cuentan con metas del resto de su actuación, que cuenta con un carácter más transversal y de apoyo a la actividad (la actividad con REIFOCAL, por ejemplo)

Finalmente, si incrementasen de manera significativa sus metas de supervisiones contarían con problemas, ya que cuentan con un número muy pequeño de supervisores. Ello puede considerarse problemático porque en realidad sí que deberían incrementar el volumen anual de supervisiones para que la actuación en este ámbito pueda ser considerada relevante.

- ☐ El **SNPP**, por su parte, define sus metas basándose en las definidas en el año inmediatamente anterior, con una línea de continuidad de su actividad que, eso sí, no se plantea si las necesidades han cambiado. Las personas del SNPP afirman que con frecuencia superan las metas definidas, pero afirman que eso no se debe a que las hayan definido mal, eliminando cualquier posibilidad de desafío, sino que responde a que se producen concertaciones con otras instituciones que les incrementan sus recursos, de modo que también pueden incrementar su actividad.

En resumen, ambas instituciones definen metas anuales, lo que es sin duda un aspecto positivo, pero también lo es que la definición de su cuantía se realiza con una lógica muy alejada de la de la presupuestación y gestión por resultados.

8. ¿Cada programa ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar sus logros y/o resultados?

La respuesta a esta pregunta ha de ser negativa de manera generalizada. La evaluación aún les queda lejos de su acción y de su lógica (incluso la evaluación de la satisfacción de los participantes en las capacitaciones, que es habitual en las instituciones que se dedican a la formación) y puede ser preferible que, de momento, se centren en el seguimiento de sus actividades y en la obtención de información sobre sus resultados antes de que se planteen realmente una evaluación formal de su actividad. En algún caso se detecta, además, cierta confusión en los conceptos asociados a la evaluación, especialmente en relación con las diferencias existentes con el monitoreo y seguimiento.

Esto ocurre también en el conjunto del MTESS, al menos según lo que establecen sus PEI. En el caso del primero de ellos, que abordó el periodo 2015-2017, el apartado 14, denominado “Seguimiento y Evaluación”, declara lo siguiente:

“El Seguimiento y la Evaluación de los procesos y resultados retroalimenta sistemáticamente nuevos procesos de formulación y replanteamiento:

- 1. A efectos de su ejecución, el PEI será adecuado a través de correspondientes Planes Operativos Anuales (POA), en base al Presupuesto General de la Nación (PGN) y los Planes de Trabajo Anuales (PTA), de modo funcional y por dependencias orgánicas.*
- 2. El control previo estará a cargo de los ejecutores de cada proceso y el control posterior con evaluación independiente a cargo de la Auditoría Interna Institucional.*
- 3. El PEI será revisado anualmente por el Comité de Control Interno, en sesión ordinaria, y con carácter extraordinario cuando exista requerimiento.*

Es decir, se le dedica un apartado, lo que se considera positivo y se afirma que su utilidad principal será alimentar nuevos procesos de formulación y el replanteamiento de las actuaciones, lo cual también se considera correcto. Sin embargo, a la hora de decidir en qué elementos se sustentará la actividad de seguimiento y evaluación se mencionan: herramientas de planificación y programación (POA y PTA), el control de conformidad del PEI al PGN, que se refiere al cumplimiento normativo y de la función de auditoría y control, ninguna de las cuales le corresponde al seguimiento o a la evaluación. Esta redacción muestra una confusión y desconocimiento de las funciones de seguimiento y evaluación que, lamentablemente, no es tan infrecuente entre las instituciones públicas.

Con todo, es peor el caso del PEI del MTESS 2018-2022, ya que ninguno de sus apartados lo aborda específicamente. Este PEI cuenta con un eje denominado “fortalecimiento del capital institucional” una de cuyas líneas de actuación (3.2.3) es “Potenciar la estrategia de comunicación con un enfoque de rendición de cuentas”. La rendición de cuentas se encuentra estrechamente relacionada con el seguimiento y la evaluación, pero cuando esta línea de actuación se desagrega no se menciona el fortalecimiento de ninguno de los dos aspectos. Algo similar ocurre con la línea 3.1.2. “Promover el desarrollo organizacional basado en la desconcentración y la transparencia”. El concepto de transparencia, de nuevo, se encuentra íntimamente vinculado con el seguimiento y la evaluación (y todo ello con el buen gobierno), pero no resulta posible encontrar ninguna referencia al respecto.

Por tanto, no debe resultar sorprendente que no se haya llevado a cabo una evaluación formal por parte del SINAFOCAL y del SNPP, especialmente porque tanto uno como otro han sido objeto de una evaluación de consistencia y resultados realizada por la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia en 2016. Ambas instituciones, además, afirman que esta no han sido las únicas evaluaciones realizadas y mencionan evaluaciones anteriores de diseño⁶¹. En el caso de SINAFOCAL también fueron evaluadas sus

⁶¹ Una en el caso de SINAFOCAL y dos en el SNPP (de las anualidades 2014 y 2015).

actuaciones durante 2017 en relación con lo establecido en su PEI. Esta fue una evaluación externa a cargo de la empresa Desarrollo y Negocios Sustentables.

Esto significa que, si bien la función evaluación no se encuentra instalada en ninguna de las dos instituciones, su acción sí que ha sido evaluada en los últimos tiempos. Sin embargo, quedaría pendiente valorar si los resultados de las evaluaciones realizadas han sido utilizados y, si ha sido así, cuál han sido los cambios que se han puesto en marcha a partir de ellas.

9. ¿Los mecanismos de evaluación de los productos son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad?

Hasta donde conocemos, no se hace una evaluación de los productos como tal, entendiendo como los productos los que definen sus indicadores. Sí llevan a cabo algunas actuaciones del seguimiento y, en el caso de SINAFOCAL, se están poniendo en marcha algunas iniciativas que les permitan realizar una evaluación de resultados.

Por ejemplo, SINAFOCAL mencionó que recientemente han podido realizar encuestas telefónicas, a través del Observatorio Ocupacional, a un 10% de las personas que han pasado por sus cursos, con el fin de averiguar si se encontraban trabajando en alguna actividad relacionada con el curso que habían seguido. Sorprendentemente preguntaron también por la satisfacción del alumnado con los materiales utilizados y con los docentes⁶². Posteriormente han podido contratar un sistema que puede hacer estas funciones de manera automática y se han encontrado con uno de los problemas habituales en estas ocasiones: la falta de respuesta de las personas que, especialmente si son jóvenes, dejan de encontrarse localizables en los datos de contacto que pudiesen tener mientras se estaba desarrollando el curso (sólo respondieron en torno al 10% de los encuestados).

Este ejercicio, sin embargo, se considera un avance importante, ya que se menciona que con anterioridad prácticamente no se hacía seguimiento, y aún menos de carácter más cualitativo y vinculado a resultados. Como resultado de este primer ejercicio se han diseñado dos fichas, con el objetivo de que una permita construir una línea de base del alumnado cuando comienza la capacitación y la otra sustente el seguimiento de los resultados posteriores. De momento, este sistema se encuentra en fase de pilotaje y en momento de realizar la evaluación aún no se contaba con los resultados. No obstante, se considera una iniciativa valiosa, que se sitúa más en el terreno de los resultados que en el de los productos.

Sin embargo, hay que recordar que SINAFOCAL no ha definido indicadores de resultado, por lo que quizá sería más conveniente que este ejercicio se aplicase en mayor medida a la capacitación realizada por el SNPP, que es quien tiene las competencias principales en términos de formación y capacitación ocupacional. El objetivo, de momento, y según cuáles sean los resultados obtenidos, sería implantar este sistema en los institutos incluidos en el REIFOVAL, si bien también se han planteado extenderlo al SNPP. En ambos casos, sin embargo, tiene sentido que la acción de medición se mantenga en SINAFOCAL.

Lo ideal sería mantener este sistema de seguimiento tan automatizado como sea posible, de manera que no se cargue a los supervisores con una tarea más, ya que en la actualidad ni siquiera tienen capacidad de abordar las funciones que les son propias.

10. ¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de cada programa?

Según la información de la que se dispone, las únicas iniciativas relacionadas con la evaluación de resultados son las realizadas por SINAFOCAL, que acaban de describirse en el apartado anterior. No se

⁶² Esto se considera sorprendente porque la práctica habitual es pasar un cuestionario de satisfacción al alumnado a la finalización de la formación, aprovechando que se encuentran "cautivos", lo que resulta más barato y permite ampliar la muestra.

puede hacer una evaluación muy certera de su idoneidad, ya que se encuentra en fase de pilotaje, pero parece una práctica muy prometedora que podrá proporcionar al Sistema (no solo a SINAFOCAL) información relevante de cara a conocer mejor a su población atendida y, sobre todo, a los resultados que se obtienen.

11. ¿Las bases de datos contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de cada programa?

No se ha hecho un análisis como tal de la calidad del contenido de las bases de datos. Lo que sí que puede afirmarse es que éstas se centran más en las acciones formativas que en las personas que las reciben. Eso no significa que no se obtenga ningún tipo de información de los beneficiarios de las capacitaciones, pero la información que se obtiene no es de carácter censal. El SNPP, por ejemplo, reconoce que la información que obtienen sobre este tema proviene de un muestreo que, según afirman, cuenta con una adecuada representatividad estadística.

Lo que se desconoce es si esa representatividad se refiere al conjunto de las personas beneficiarias del SNPP cada año. En el caso de que fuese así, los datos permitirán hacer afirmaciones sobre el conjunto, pero no será posible analizar las diferencias que se producen entre los diferentes perfiles, porque a ese nivel los datos ya no serán representativos (ya que el error muestral previsiblemente será demasiado alto).

En cuanto a la información recogida por SINAFOCAL, hoy por hoy no se encuentra incluida en sus bases de datos, pero sí existen planes para ir incorporándola progresivamente al sistema informático del que dispone.

8.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿Cada programa ha definido los indicadores para hacer el seguimiento de los productos, resultados inmediatos y resultados intermedios?	1
¿Los indicadores que se han definido por cada programa son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de cada uno de ellos? Analice cada una de ellas.	1
¿Los indicadores que ha definido cada programa, cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? Explicar.	2
¿Los indicadores de resultado de cada programa contienen la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida?	3
¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas de cada uno de los indicadores? Se tendrá en cuenta su calidad, amplitud y precisión, en el caso de que existan.	3
¿Cada programa ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas?	2
¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado cada programa son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo?	1
¿Cada programa ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar sus logros y/o resultados?	1
¿Los mecanismos de evaluación de los productos son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad?	2
¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de cada programa?	2

Preguntas	Puntaje
¿Las bases de datos contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de cada programa?	0

8.4. Recomendaciones

SINAFOCAL debería realizar un ejercicio de definición de nuevos indicadores que realmente se ajusten a su nueva situación y competencias. Estos indicadores deberán ser en todos los casos de proceso y producción, ya que realmente no cuenta con una población objetivo a la que pueda dirigirse.

Los mecanismos que SINAFOCAL ha comenzado a poner en marcha, en relación con la evaluación de resultados obtenidos tras la participación en procesos formativos y de capacitación debería fortalecerse y ampliarse a la actuación del SNPP, que es la instancia que concentra un mayor volumen de recursos y de participantes. Así SINAFOCAL estaría haciendo buena su labor de supervisión, pero no solo desde un punto de vista administrativo y ni siquiera sólo técnico pedagógico, sino también desde la perspectiva de los resultados que se obtienen.

Según el criterio de este equipo de evaluación y de la información recogida, el SNPP acierta cuando solicita la eliminación de alguno de los indicadores de resultados, que resultan demasiado alejados de su acción y de su capacidad de injerencia. Se propone que se elimine el indicador relativo a las promociones profesionales, si bien se considera conveniente mantener los otros dos, ya que el SNPP tiene un papel en las inserciones profesionales que se producen tras la capacitación de sus participantes, aunque sea en términos de contribución, y el incremento de los ingresos puede ser un valioso indicador de impacto.

Sin embargo, el SNPP no debería ser la institución encargada de recoger esta información, ya que son indicadores más de evaluación que de seguimiento y afectan a otras instancias incluidas en el marco del MTESS, tales como, por ejemplo, la DGE. La responsabilidad de recoger esta información, podría ser del Observatorio Ocupacional, que ya se encuentra realizando algunas actividades en esta línea.

Lo que sí que podría hacer el SNPP es la identificación del 100% de las personas que pasan por sus servicios: de los que se inscriben, de los que inician, de los que desertan y, finalmente, de los que llegan a obtener un diploma. Puesto que estas personas pasan por la institución no tiene demasiado sentido llevar a cabo un seguimiento únicamente muestral, cuando no existirían demasiadas dificultades para hacerlo censal.

Debería realizarse un ejercicio de definición de indicadores en el caso de las actuaciones dirigidas a fomentar y facilitar la inserción profesional, proporcionando oportunidades para el empleo. En el capítulo de estructura programática se incluye una definición tentativa de resultados que podría utilizarse como punto de partida con este fin. Los indicadores deberían tener en cuenta aspectos como la penetración conseguida mediante el sistema JANZZ, deberían incluirse indicadores de equidad, con el fin de conocer si los resultados que se obtienen son equivalentes para los diferentes perfiles poblacionales o si, por el contrario, se detectan sesgos sobre los que se pueda actuar desde la acción pública y, por último, podría valorarse el análisis de las inserciones, nivel este que ya no es posible garantizar en su totalidad por el MTESS.

Obviamente, se deberían definir, además, algunos indicadores de producción en términos, por ejemplo, de la penetración conseguida mediante el sistema JANZZ. También serían interesantes los indicadores de equidad, con el fin de conocer si los resultados que se obtienen son equivalentes para los diferentes perfiles poblacionales o si, por el contrario, se detectan sesgos sobre los que se pueda actuar desde la acción pública.

9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

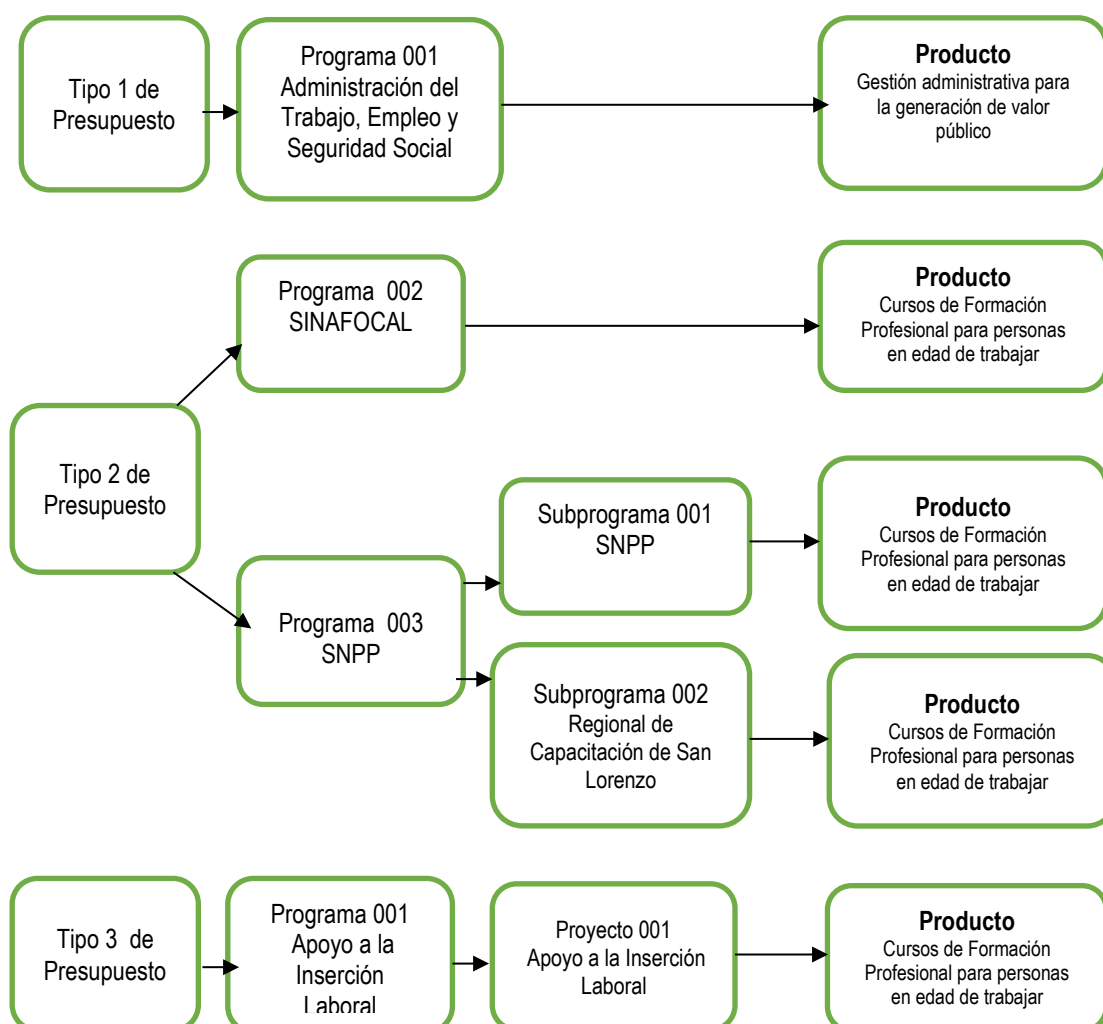
9.1. Sección descriptiva

1. Describa y explique la estructura programática⁶³ de la Entidad.

La estructura presupuestaria sigue el esquema tradicional de presupuestación, sin incorporar indicios de los lineamientos de una estructura presupuestaria basada en resultados. Fue construida sobre la base del Informe de Fundamentación de los Programas (F-G02-1). Los resultados obrantes en el formulario F-G02-1 no se ajustan a las definiciones de la Guía Metodológica –Diseño de Programas presupuestarios elaborado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, por esa razón se omite en el diseño de estructura.

Cabe señalar que el producto del Tipo 1 de presupuesto, es un Indicador de proceso-dimensión economía, no corresponde a un producto.

Diagrama 4. Estructura programática 2014

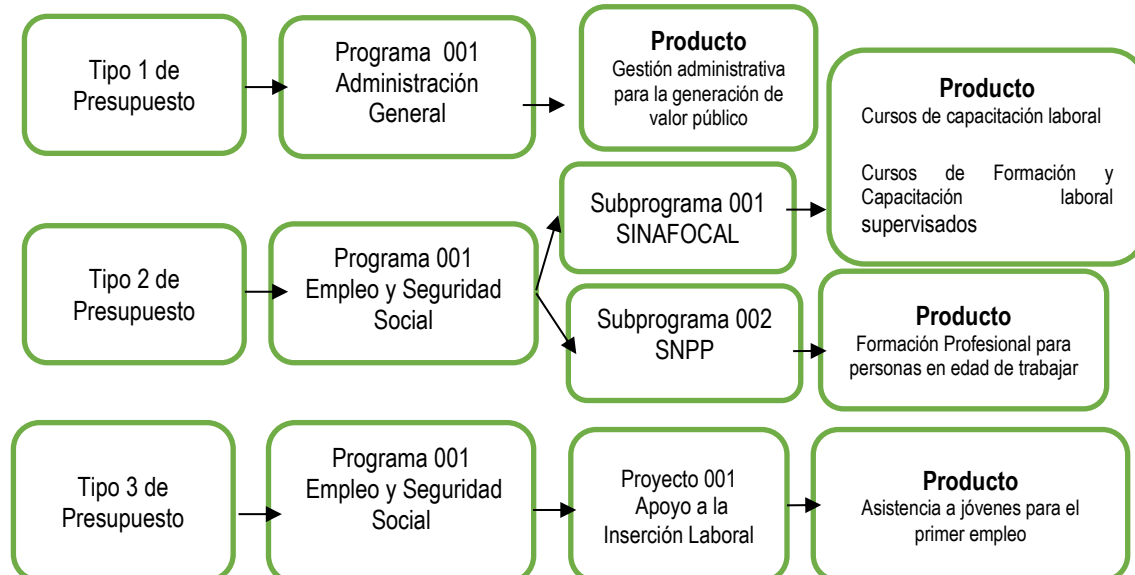


⁶³ La **estructura programática** es la forma en la que se ordenan los programas y sus categorías programáticas, para alcanzar los resultados

Diagrama 5. Estructura programática 2015-2016⁶⁴



Diagrama 6. Estructura programática 2017-2018⁶⁵



9.2. Sección valorativa

Este ha sido uno de los casos en los que ha resultado más dificultoso responder a las preguntas planteadas, ya que responden a una lógica que no se corresponde con el modo en el que se ha venido trabajando en el MTESS. Además, el MTESS, institución de creación relativamente reciente, ha pasado durante los años analizados por una serie de transformaciones en relación con su estructura programática. A los efectos de responder a las preguntas valorativas, se tomará la estructura más reciente, correspondiente a los años 2017-2018.

⁶⁴ En el año 2015 los Tipo 2 y 3 de presupuesto los programas se denominaron: Empleo y Protección Social, a partir del año 2016 pasó a llamarse: Empleo y Seguridad Social coincidente con el PND 2030.

⁶⁵ En 2017 -2018, el tipo 2 de presupuesto, subprograma 001- SINAFOCAL, suma un producto más.

1. ¿La estructura programática de la Entidad responde a todos los aspectos necesarios para el logro de los objetivos institucionales?

La respuesta a esta pregunta ha de ser negativa, ya que la estructura programática existente no refleja con claridad todos los aspectos que se reflejan en el PEI del MTESS, que define sus objetivos institucionales, y tampoco del PEI del SINAFOCAL que hace lo propio. Por otra parte, la definición de los objetivos institucionales del MTESS que figuran en el PEI 2015-2017 del MTESS (y que, a su vez, están tomados de la norma de creación del Ministerio) tampoco reflejan a cabalidad todas las actuaciones misionales que se desempeñan desde el Ministerio. Como se verá en el apartado referido a las recomendaciones de este mismo capítulo, el nuevo PEI 2018-2022 elimina parte de estas falencias, reflejando de manera más clara los objetivos institucionales vinculados a la política socio-laboral (recuérdese por otra parte que, por ejemplo, el MTESS aún no dispone de una política de empleo como tal).

Con ánimo no exhaustivo, a continuación se mencionan algunas de las debilidades de la estructura programática:

- ❑ El **Programa de Administración General** incluye actividades de apoyo de carácter transversal, pero también otras, con un claro carácter misional que se desdibujan e invisibilizan en el conjunto de la institución. Eso ocurre, por ejemplo, con las actividades vinculadas a la Seguridad Social⁶⁶, con las actividades de inspección y fiscalización o con todo el ámbito de la intermediación laboral, que se encuentran integradas en este gran programa.
- ❑ El **Programa de Empleo y Seguridad Social** ha sido ampliamente analizado a lo largo de este informe. En este caso, las dificultades radican en que se ha definido el mismo producto para cada uno de los Subprogramas, cuando las dos instituciones que se encuentran a su cargo no cuentan con la misma naturaleza. Ello ha supuesto problemas administrativos que han tenido como consecuencia, entre otras, el solapamiento de actividades con la correspondiente pérdida de eficiencia e, incluso, en algunas ocasiones, con la confusión por parte de los beneficiarios.

A partir de 2017 se define también un producto que pretende recoger este rol de entidad rectora de SINAFOCAL, pero se refiere solo a uno de los aspectos en los que se concreta.

- ❑ Finalmente, existe un proyecto de inversión, el **Proyecto PAIL**, vinculado al mismo programa. Este proyecto cuenta con dos componentes, uno de los cuales se centra fundamentalmente en inversión en infraestructuras y equipamientos y que tiene como misión el fortalecimiento de los procesos de inserción laboral, no solo por la vía de la dotación tecnológica, sino también reforzando un acercamiento integrado, que se ha demostrado que obtiene mejores resultados.

El otro componente del proyecto cuenta con beneficiarios directos y se dirige a desarrollar metodologías y procesos específicos para reforzar a jóvenes en el primer empleo. Este componente sí queda reflejado en el producto que se define, si bien se desdibuja completamente cuando se pregunta a los responsables del proyecto.

En resumen: esta estructura “oculta” parte de la acción del MTESS y genera confusión en algunos de sus elementos.

2. ¿La estructura programática de cada programa se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda?

Hay que empezar por mencionar que el lanzamiento de la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios se produce durante los trabajos de esta evaluación, lo que significa que

⁶⁶ Donde además se produce una confusión adicional, ya que hay un programa que se denomina “Empleo y Seguridad Social”.

aún se encuentra en proceso de apropiación por parte de las instituciones del país. Esto significa que lo más probable es que no exista un ajuste entre ambos elementos, o que este ajuste, al menos, no sea perfecto.

Por otra parte, la Guía mencionada establece una multiplicidad de requisitos y características de los programas presupuestarios, que hacen difícil enumerar en una sola pregunta todos los elementos en los que existe una divergencia total o parcial. Por tanto, en esta pregunta nos limitaremos a constatar que la estructura programática anterior cuenta con desajustes en relación con los requerimientos del Ministerio de Hacienda. En el apartado de recomendaciones de este capítulo se incluye la propuesta de una estructura alternativa, que trata de ajustarse en su totalidad a esos requerimientos. En cualquier caso, y a modo de adelanto, pueden manifestarse las siguientes consideraciones:

El **Programa de Administración General**, lógicamente, sigue existiendo, aunque se considera necesario poder diferenciar las actividades (utilizando la terminología establecida en la Guía) que se contienen en su ámbito, diferenciando además las que son misionales o las que cuentan con un carácter administrativo.

El **Subprograma 001 correspondiente a SINAFOCAL** cuenta con un carácter transversal para todo el Sistema de Formación y Capacitación. Incluso cuando diseña y organiza (de manera tercerizada) acciones formativas, lo debería hacer no con el objetivo de mejorar las calificaciones de unas personas determinadas, sino con el de completar la oferta de capacitación del Sistema, por una de las siguientes razones:

- ❑ Porque responde a puestos de trabajo emergentes o de nueva creación. En este caso SINAFOCAL debería responsabilizarse del diseño del nuevo curso, con todos los elementos necesarios (perfil de entrada, malla curricular, requerimientos de los instructores, diseño pedagógico, etc.) y de su validación mediante su aplicación práctica. Una vez que el curso se encontrase validado, podría pasar a formar parte de la oferta del SNPP (obviamente, haciendo los ajustes que se considere oportuno).
- ❑ Porque responde al aprovechamiento de una oportunidad de desarrollo económico mediante la capacitación, sin que el SNPP pueda garantizarlo (por el volumen de trabajadores al que se dirige, porque no cuente con un centro en determinada área, porque se trate de un colectivo de características muy específicas, etc.). Esta función debería ser marginal y utilizarse únicamente cuando exista una determinada oportunidad de inversión o desarrollo concreta.

El **Subprograma 002** es, seguramente, el que se encuentra más ajustado. Eso se debe a que es un programa muy amplio, pero sencillo en su concreción y a la hora de definir sus productos y resultados. Eso no significa que no requiera algunos ajustes, pero no se refieren precisamente a su concepción como programa.

Finalmente, el **Proyecto 001-PAIL**, puede considerarse ajustado en la medida en que realmente muestra todas las características para ser considerado como tal. Quizá el único problema con el que cuenta sea su nombre⁶⁷, que hace pensar que es aquí donde residen la responsabilidad de la intermediación laboral, cuando se encuentra realmente incluida en el gran paraguas del Programa de Administración General.

3. ¿La estructura programática de cada programa concuerda con el modelo lógico del programa y con las fichas de los productos?

Ya se mencionó que los únicos subprogramas que cuentan con modelo lógico son los incluidos en el Programa 001 Empleo y Seguridad Social. En ambos casos, puede decirse que la estructura programática

⁶⁷ Problema que, por o tras razones, también se produce en el caso de los Subprogramas anteriores, ya que se identifican con el nombre de la institución a la que se atribuyen.

existente en el periodo analizado sí refleja el modelo lógico que se definió para cada una de las instituciones (y, por tanto, también para cada uno de los subprogramas).

De nuevo, el problema no es de ajuste de los elementos, sino de las falencias existentes desde la situación de partida porque la cuestión es que el modelo lógico de SINAFOCAL no responde plenamente a la misión de la institución ni a su naturaleza como entidad rectora del Sistema.

En cuanto a los productos, no cuentan con una ficha que los defina con precisión. Su ajuste es similar al mencionado más arriba: concordante en el caso de SNPP y no concordante para SINAFOCAL.

Ni el Programa de Administración General ni el Proyecto PAIL cuentan con un modelo lógico como tal, por lo que esta pregunta no es de aplicación en su caso.

4. ¿La estructura programática de cada programa refleja los bienes y servicios que produce el programa?

Esta pregunta ya ha quedado respondida en apartados anteriores: puede considerarse que en el Subprograma 002-SNPP sí que se reflejan los bienes y servicios que produce el programa. Pero no en el Subprograma 001-SINAFOCAL, donde solo se refleja una parte de su actividad.

Es necesario recordar que, hasta cierto punto, es lógico que no se refleje este rol rector de SINAFOCAL, ya que durante el periodo analizado tanto su presupuesto como su actividad se ha concentrado mayoritariamente en la provisión de cursos de capacitación de administración tercerizada. El análisis de la información muestra que una de las causas de este problema es la confusión existente entre SINAFOCAL, como organización, y el Sistema de Formación y Capacitación Laboral, en tanto que conjunto de normas y de relaciones interconectadas y del que también forma parte el SNPP, por ejemplo. Este aspecto ya ha sido abordado en capítulos anteriores.

5. ¿La distribución de los recursos entre las actividades, los subprogramas y los proyectos es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa?

Es difícil proporcionar una respuesta taxativa a esta pregunta, dado que requeriría de un más amplio análisis de recurso del que se ha podido efectuar en el marco de esta evaluación. El análisis que sí ha podido realizarse es el de los costes unitarios, que ya se ha visto con anterioridad, que muestran importantes discrepancias, pero con solo ese dato no es posible conocer si los recursos se encuentran ajustados o no. Es cierto que las personas informantes calificadas manifiestan una clara escasez de recursos, especialmente en el Viceministerio de Trabajo y especialmente en relación a las instalaciones, equipamiento y recursos humanos. También lo es que SINAFOCAL menciona que una buena parte de las personas de las que dispone no cuentan con el perfil más adecuado para las labores propias de la rectoría, que progresivamente debe ir asumiendo la instalación.

El SNPP, por su parte, sí que demanda más recursos presupuestarios, pero los datos proporcionan indicios de que sería muy útil realizar previamente un análisis de eficiencia (también en el resto de dependencias), si bien no es posible realizar esta afirmación sin contar con más datos que sean, además, más precisos.

9.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿La estructura programática de la Entidad responde a todos los aspectos necesarios para el logro de los objetivos institucionales?	0
¿La estructura programática de cada programa se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda?	1
¿La estructura programática de cada programa concuerda con el modelo lógico del programa y con las fichas de los productos?	2
¿La estructura programática de cada programa refleja los bienes y servicios que produce el programa?	2
¿La distribución de los recursos entre las actividades, los subprogramas y los proyectos es apropiada tomando en cuenta los resultados esperados del programa?	1

9.4. Recomendaciones

La nueva estructura programática está basada en la “Guía metodológica diseño y formulación de programas presupuestarios” elaborada por la Dirección General de Presupuesto de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda. Primera Edición, diciembre, 2018.

Con base en el relevamiento realizado a través de las reuniones que se han llevado a cabo con diferentes autoridades y técnicos del MTESS y con el análisis de un volumen muy importante de información, en el que se ha incluido también el Mapa Estratégico del PEI 2018-2022 del MTESS⁶⁸ se presenta la propuesta de estructura programática 2020, que ha utilizado como orientación los 3 ejes, 6 líneas y 14 objetivos estratégicos del nuevo PEI del MTESS.

EJES ESTRATÉGICOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
1. Protección del trabajo decente y promoción de la Seguridad Social	1.1 Política de Seguridad Social
	1.2 Garantía de los Derechos Laborales
2. Promoción del Empleo Digno	2.1 Política de Empleo
	2.2 Empleabilidad
3. Fortalecimiento del Capital Institucional	3.1 Aprendizaje y crecimiento para la calidad
	3.2 Desarrollo de sinergias institucionales e internacionales

Criterios que se han tenido en consideración para el diseño de la nueva estructura programática

Las actividades expuestas en la estructura programática se ajustan a la definición de la Guía Metodológica.

Actividad definición: Es el conjunto de acciones de mínimo nivel que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas mediante la

⁶⁸ Aprobado por Resolución N° 94 del 27 de febrero de 2018

utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado⁶⁹.

La nueva estructura incorpora un Programa Central que contiene siete actividades, cuatro de las cuales son administrativas y tres misionales, además incorpora un proyecto de fortalecimiento institucional. Además, se incorporan dos programas sustantivos, ambos en el ámbito de la mejora del empleo y de la empleabilidad.

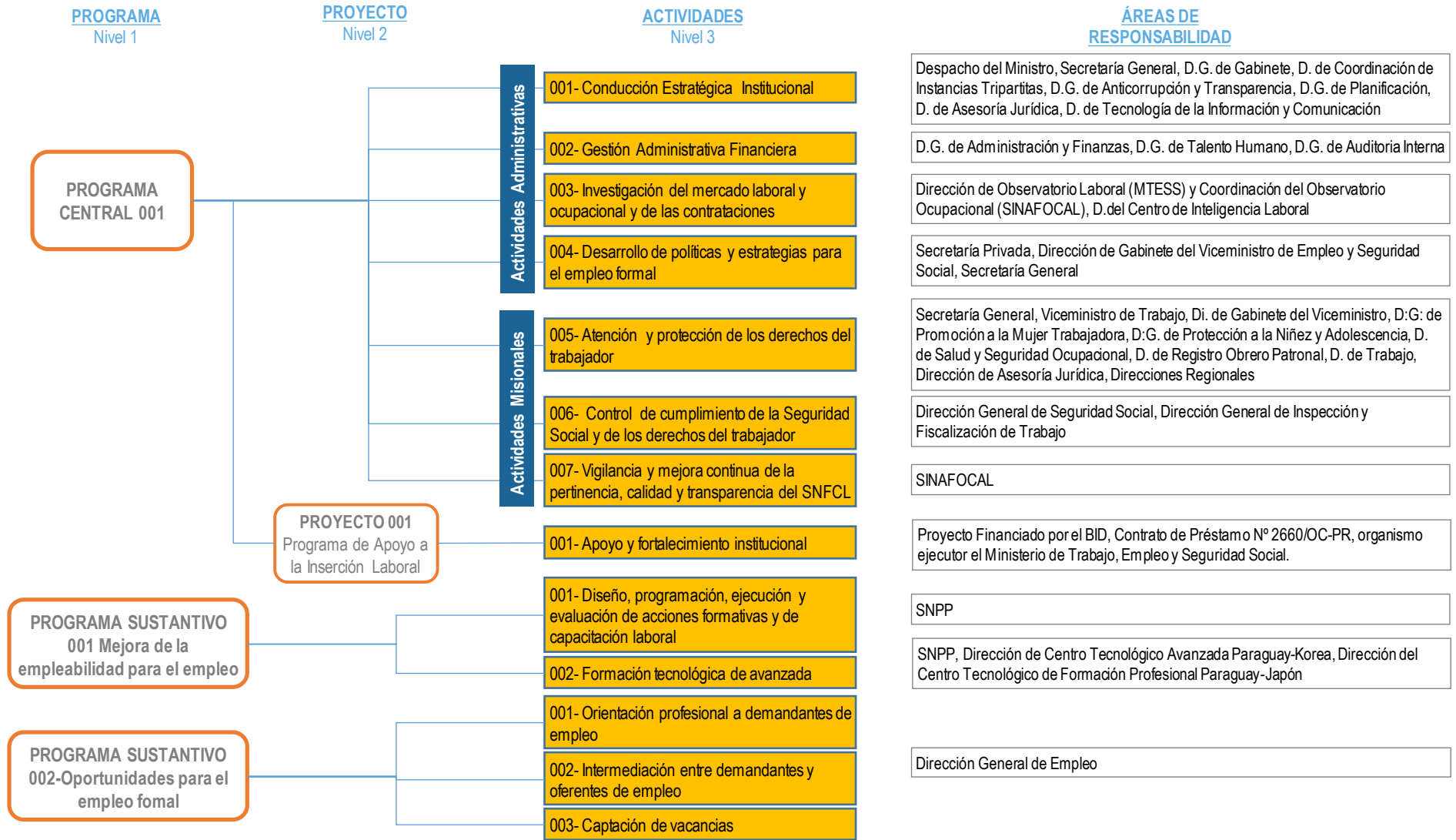
La nueva estructura incorpora un Programa Central que contiene siete actividades, de las cuales, cuatro son de orden administrativo y tres misionales. Cada una de las actividades se vincula con las áreas de responsabilidad, de forma que al presupuestar se pueda identificar a las personas que se encuentran trabajando en esas áreas, lo que facilitaría extraer los nombres y apellidos, categoría, sueldo mensual y línea del Anexo de Personal vigente. La nueva estructura programática permitirá a las instituciones ordenar el anexo de personal y asociar a las personas con cada una de las actividades⁷⁰.

A continuación, se incluye la estructura programática y a continuación una breve descripción de sus elementos, lo que constituye su fundamentación:

⁶⁹ Página 12 de la Guía

⁷⁰ Esto no significa que el Anexo de personal no deba ser analizado también bajo criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia, además del de economía.

Diagrama 7. Propuesta de estructura programática



Programa Central

Actividades administrativas

- ☐ **Actividad 001 Conducción Estratégica Institucional.** Esta actividad registra todas las funciones que se desarrollan en el entorno de la máxima autoridad. Por la naturaleza de sus funciones, mantiene reuniones, realiza negociaciones, firma convenios nacionales e internacionales, tiene a su cargo la conducción del ministerio y a hacer cumplir con los objetivos institucionales.
- ☐ **Actividad 002 Gestión Administrativa Financiera.** Esta actividad incorpora todas las funciones a cargo de la Dirección General de Administración y Finanzas, también a la dependencia de los Recursos Humanos o Talento Humano y a la Auditoría Interna.
- ☐ **Actividad 003 Investigación del mercado laboral y ocupacional.** Esta actividad tendrá a su cargo la realización de estudios del mercado laboral y ocupacional, elaborar informes periódicos sobre prospectiva y cualquier otro aspecto relacionado con el empleo y con el trabajo. También implica dar a conocer los resultados a las autoridades institucionales correspondientes y a otros departamentos e instituciones adscritos para sustentar la toma de decisiones y para facilitar su trabajo (por ejemplo, a SINAFOCAL).

En el MTESS existen dos observatorios, una Dirección dependiente directamente de la Ministra y una Coordinación dependiente de SINAFOCAL. Con el fin de mejorar su eficiencia, se propone que se analice su reorganización en una misma dependencia, que debería, además, ser fortalecida. Sin embargo, en el momento actual existen problemas de estructura que dificultarían la fusión⁷¹.

- ☐ **Actividad 004 Desarrollo de políticas y estrategias para el empleo formal.** Esta actividad tiene a su cargo identificar y ajustar los marcos legales para que no se conviertan en un factor que dificulte la supervivencia de las empresas legales. Le corresponde también diseñar estrategias para que trabajadores y empresas operen dentro de la formalidad y también la sensibilización, generación y uso de la información para favorecer la protección social de las personas trabajadoras.

Programa Central. Actividades misionales

- ☐ **Actividad 005 Atención y Protección de los Derechos del Trabajador.** Esta actividad incorpora todas las funciones que tienen relación con la atención a los trabajadores y trabajadoras que acuden al MTESS para realizar denuncias de todo tipo. Protege también el ejercicio de los derechos sociolaborales y sindicales y también previene el trabajo forzoso y el infantil.

Posee población potencial, que serían todos los trabajadores dependientes del país. Sin embargo, no posee población objetivo ya que desconoce ex-ante el volumen y características de las personas que van a acudir anualmente para su atención. Cubre una demanda de personas que acuden a las oficinas a realizar diversos trámites o denuncias.

- ☐ **Actividad 006 Control de cumplimiento de la Seguridad Social y de los derechos del trabajador.** Esta actividad tiene a su cargo la inspección y fiscalización de las empresas para detectar los casos en los que existen trabajadores dependientes no protegidos por la Seguridad Social, así como cuando se conculque cualquier otro derecho de los trabajadores. También debería promover estrategias para extender la cultura de la previsión y para fomentar el empleo digno a través del trabajo coordinado con el Instituto de Previsión Social (IPS), las Municipalidades, la

⁷¹ No son los únicos problemas de estructura existentes. De hecho, existen indicios de que la estructura de las instituciones analizadas constituye una barrera para la solución de algunas de las dificultades detectadas, por lo que se propone un análisis detallado para poder proceder a su ajuste y optimización.

Administración Tributaria y cualquier otra entidad con intereses coincidentes o complementarios. Esta actividad el MTESS lo hace de oficio, por la misión de realizar controles a empresas para conocer el cumplimiento de la normativa laboral.

- ❑ **Actividad 007 Vigilancia y mejora continua de la pertinencia, calidad y transparencia del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.** Esta actividad tendrá a su cargo la formulación de la política de formación y capacitación laboral conjuntamente con el MEC y con la tutela de la máxima autoridad en el Ministerio. Le corresponderá también confeccionar el Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales, llevar el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) para su posterior acreditación, la fiscalización y supervisión administrativa y técnico-metodológica de los cursos del SNPP y de los Institutos Privados de formación. Además, habilitación de la modalidad de aprendizaje dual en especialidades específicas y de ofertas formativas nuevas. En una minoría de los casos, desarrollar algunos cursos que no puedan ser asumidos por el SNPP y, en trabajo conjunto con el Observatorio, identificar los lineamientos de capacitación y formación profesional para que el SNPP pueda programar su oferta adecuadamente.

No tiene población, pero tiene clientes externos que son las Instituciones de Formación y Capacitación Laboral a quienes debe registrar, acreditar y fiscalizar. Es un trabajo continuo que deberá hacer SINAFOCAL, para aumentar la confianza de los interesados en los cursos de formación y capacitación laboral y para mejorar las posibilidades de mejorar la empleabilidad de los cursos de formación.

Proyecto 001-Programa de Apoyo a la Inserción Laboral - Actividad 001 Apoyo y fortalecimiento institucional

Este es un proyecto de inversión financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Contrato de Préstamo N° 2660/OC-PR, dirigido fundamentalmente al fortalecimiento institucional. Su rol es el apoyo financiero al MTESS y específicamente a la Dirección General de Empleo, a la que está proveyendo de herramientas para el fortalecimiento de su acción.

En su marco, se prevé la puesta en marcha de un Centro de Inteligencia Laboral, aún no creado según la información recopilada, que se propone que pase a integrar la actividad 005 del Programa Central, con el fin de no dispersar de nuevo las funciones de investigación y análisis del empleo y el trabajo en sentido amplio.

Este proyecto se encuentra en su fase final, por lo que se considera que ésta sería la ubicación y clasificación más adecuada para su finalización y cierre.

Programa Sustantivo 001- Mejora de la empleabilidad para el empleo

Se ha considerado que es un programa sustantivo porque cumple (o puede cumplir) todos los requisitos establecidos para ello. Es cierto que el problema a cuya solución se dirige se puede considerar de carácter estructural, ya que la formación y capacitación profesional debe proveerse a la población en base continua. Sin embargo, también es cierto que pueden establecerse objetivos concretos y resultados a lograr en un periodo determinado, de modo que se estableciese un correlato temporal.

Cabe preguntarse, por otra parte, cuáles serían las consecuencias de integrarlo en un Programa Central y la respuesta es que podría perderse el avance en término de los productos desarrollados y de los resultados que se pueden lograr. Este programa perdería una buena parte de la visibilidad y de las “exigencias” particulares al englobarse en un todo mayor. Por todo ello, se considera que debe ser calificado como programa sustantivo.

Así, este programa contaría con dos actividades específicas:

- **001- Diseño, programación, ejecución y evaluación de acciones formativas y de capacitación laboral.** El SNPP diseña, programa, ejecuta y evalúa los cursos modulares de capacitación en oficios de corta duración dirigida a toda una población interesada, de distintos niveles de la pirámide ocupacional que le ayude a mejorar sus competencias y conocimiento, de forma gratuita. Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados, que pueden establecerse tanto de manera inmediata como a mediano y largo plazo. El problema al que se dirige es la escasez de mano de obra calificada que no cuenta con suficientes condiciones de empleabilidad para insertarse en el mercado laboral.
- **002. Formación Profesional Avanzada.** El SNPP tiene a su cargo dos Centros Tecnológicos de Avanzada con Corea y Japón. Allí se dictan cursos a profesionales con un alto perfil técnico en las áreas de mecatrónica, electrónica industrial, diseño de modas y tecnología de la información y comunicación (TIC). Los cursos técnicos duran dos años. Se separa esta actividad de los cursos modulares (actividad 001) por la población que atiende: personas mayores de 18 años que tienen el bachillerato culminado y cumplen los requisitos para su admisión.

Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados que, eso sí, deberían ser mejorados, en la línea ya mencionada en otros lugares de este documento. El plazo al que haría referencia sería el periodo correspondiente a cada una de los periodos de gobierno. Así, en la anualidad presupuestaria siguiente a que el Ministro o la Ministra asumiese (siguiendo los tiempos de la presupuestación) se estaría en disposición de formular un nuevo programa, continuación del anterior. Si, idealmente, pudiese evaluarse su desempeño podría ajustarse, además, con el fin de obtener mejores resultados y una mayor eficiencia pública.

Producto. Cursos de formación y capacitación vinculados a las necesidades del mercado de trabajo.

Resultado inmediato. Personas que ven mejorada su empleabilidad, al obtener un certificado.

Resultado intermedio. Las personas cuentan con un empleo vinculado a la actividad en la que se formaron.

Programa Sustantivo 02-Oportunidades para el empleo formal

Sirva la argumentación incluida en el Programa Sustantivo 001 también para este caso, ya que se cumplen exactamente los mismos condicionantes que en el caso anterior. De hecho, las actividades incluidas en este programa lo estuvieron en el Programa de Administración General durante el periodo evaluado, y eso tiene como consecuencia que se pierden las actuaciones y se disminuye la visibilidad de una acción que es clave para el avance económico del país, desde una perspectiva de inclusión y equidad.

El problema específico al que se dirige la resolución de este programa es la existencia de dificultades a la hora de casar oferta con demanda de empleo, de manera que los empleadores no encuentran con facilidad candidatos que se ajusten a sus necesidades y las personas que buscan empleo no cuentan con estrategias optimizadas para encontrar un puesto de trabajo, ni son capaces de definir cuáles son sus carencias para conseguirlo. Este es un problema que previsiblemente existirá de manera más o menos estable, pero que puede ser desagregado en periodos de tiempo definidos, con el fin de poder establecer resultados concretos de consecución⁷².

Este Programa cuenta con la responsabilidad de ocuparse de los itinerarios integrados de empleo hacia la ocupación formal, para lo cual agruparía los servicios de orientación para el empleo, para las personas que buscan ocuparse (se encuentren desempleadas o no) y deberá coordinarse con el SNPP, con el fin

⁷² Por ejemplo, de manera inmediata la inexistencia –o disminución– de ofertas para las que no se encuentra un adecuado *matching*; en este caso el resultado inmediato serían las personas que han sido preseleccionadas para las ofertas, por ejemplo, aunque debería haber también otros, tal y como se ha mencionado en el capítulo anterior.

de conocer su oferta y poder orientar más adecuadamente a sus usuarios, además de para retomar posteriormente su atención, una vez que finalicen su proceso de capacitación.

También, y de manera muy relevante, será la entidad responsable del sistema informático de intermediación laboral (JANZZ), que sustentará de manera mayoritaria este proceso. Para su mejor funcionamiento y el incremento de su alcance, fomentará que las empresas carguen sus vacancias, velará porque sean empleos formales y animará la utilización por parte de las personas que buscan empleo (cargando sus curriculum vitae). Contará también con un papel a la hora de identificar a la población vulnerable con necesidades específicas de competencias para la empleabilidad.

Esta actividad cuenta con población potencial, que serían todas las personas que conforman la Población Económicamente Activa. No obstante, como población objetivo podría tomarse las personas que se encuentran en desempleo abierto y que buscan activamente empleo.

Cuenta también con productos y resultados a diferente nivel, que han sido definidos en otros lugares del informe.

Producto. Sesiones de orientación laboral para la búsqueda de empleo.

Resultado inmediato. Personas que incorporan al menos un curriculum a la plataforma de intermediación.

Empresas que incorporan al menos una oferta a la plataforma de intermediación.

Resultado intermedio. Personas que son preseleccionadas para una oferta laboral.

Empresas que cubren vacancias gracias a la intermediación de la plataforma.

10. COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS

10.1. Sección descriptiva

1. ¿La Entidad a través de sus programas coordina con otros programas o intervenciones públicas la producción y/o entrega de sus bienes y servicios? Señale con cuáles programas, con qué agentes, qué productos, en qué momentos y de qué manera.

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, adolece de una población externa a quien entregar bienes y/o servicios.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

El MTESS coordina intervenciones con otros entes públicos a través de convenios interinstitucionales firmados entre las autoridades que tienen objetivos relacionados con la formación y capacitación laboral que desarrolla el SNPP y el SINAFOCAL. Estas actividades son pedidos formales que realizan las entidades públicas para que se desarrollen actividades específicas de capacitación y otras actividades, tales como pasantías laborales en las entidades solicitantes por parte de personas certificadas por el SNPP o SINAFOCAL. A modo de ilustración se citan algunos:

Programa/Entidad	Producto	Fecha	Formalidad
Ministerio de Hacienda	Cursos de capacitación y pasantía laboral	21/06/2018 al 21/06/2020 Dos años	Convenio y Acta de compromiso firmado entre el MTESS y el MH
Instituto Nacional Forestal	Transferencias de conocimientos técnicos, capacidades y comportamientos que se puedan utilizar e implementar directamente en un contexto laboral. (Capacitación laboral)	10/01/2018 al 10/01/2020	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre SNPP y el Instituto Forestal Nacional
Municipalidad de San Lorenzo	Desarrollo de programas tecnológicos, técnicos y pedagógicos y culturales	09/01/2018 al 09/01/2020 Dos años	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional y Adenda entre el SNPP y la Municipalidad de San Lorenzo
Industria Nacional de Fomento	Formación Profesional Dual que busca la cualificación de trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral y formación práctica.	05/04/2018 Dos años	Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre el MTESS, el SINAFOCAL, el SNPP y la Industria Nacional de Cemento.

En esta línea hay que mencionar también el trabajo de colaboración que se está desarrollado entre el Ministerio de Educación y Culturas y el MTESS, a través de SINAFOCAL, para la construcción del Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales, en respuesta a uno de los lineamientos de la Recomendación N° 195 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este Catálogo es un instrumento que permite tener un perfil del participante de entrada y salida, un módulo formativo y un material didáctico unificado y común entre ambos ministerios (MTESS y MEC), además de dotar a los trabajadores de un itinerario formativo común a lo largo de la vida. Establece también la

posibilidad de reconocer los títulos o diplomas por ambos ministerios. Estas acciones pueden verificarse documentalmente en las Resoluciones ministeriales N° 899/15 del MTESS y 25336/15 del MEC.

Gracias a una cooperación del Programa EuroSocial se he establecido una Comisión en la que el MTESS está representado por SINAFOCAL, que ha permitido definir una agenda común de educación técnico-profesional para el periodo 2014-2020. En ella se identifican los puntos que es necesario fortalecer, tales como las infraestructuras, la formación de instructores, el catálogo, la instalación del observatorio que hace los estudios de prospectiva, etc. y que en este momento es lo más cercano a un documento de política que existe en este ámbito.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

Este proyecto sirve de apoyo a la DGE, por tanto ésta es la dependencia que interviene directamente para cumplir con el objetivo de la inserción laboral.

2. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios similares a los de los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, su competencia es interna al MTESS.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

EL MTESS actualmente tiene dos dependencias el SNPP y SINAFOCAL que desarrollan cursos de capacitación laboral, la diferencia es que el SNPP desarrolla directamente a través de sus locales y el SINAFOCAL lo terceriza a través de los IFCL. Tienen ofertas de cursos coincidentes. Los datos que se ofrecen a continuación sobre bienes y/o servicios similares a las del MTESS, fueron obtenidas en las reuniones con el equipo contraparte del MTESS.

En el MTESS. Subprograma 001-SINAFOCAL y Subprograma 002-SNPP

Oferta formativa (algunos ejemplos)	Entidad/Institución
Cajero comercial	SINAFOCAL y SNPP Ambos dependientes del MTESS
Panadería y confitería	
Apicultura	
Mecánica de motocicletas	
Informador Turístico	
Maquillaje	

Ministerio de Industria y Comercio. Tipo 2 de presupuesto, Programa 004 Empleo y Seguridad Social, subprograma 001 Fortalecimiento al Sector MIPYMES generando competitividad

Desarrolla cursos de similares a lo dictado por el SNPP, que también oferta cursos relacionados a la administración, contable y financiera.

Oferta formativa (algunos ejemplos)	MTESS	MIC
Gestión Administrativa y contable Ventas Marketing	SNPP	Población Potencial. Población de 18 años o más Viceministerio de Micro, Pequeñas y Medianas empresas Desarrolla cursos a través de la Dirección General de Capacitación en y Asistencia Técnica.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto sirve de apoyo a la DGE, por sí no tiene una intervención pública directa.

3. ¿Existen otros programas o intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios a los de los programas de la Entidad? Responda la pregunta considerando los resultados esperados, la población objetivo y la cobertura de los programas.

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, su competencia es interna al MTESS.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001-Empleo y Seguridad Social

Se consideran servicios complementarios los cursos de la educación formal por la necesidad de que la población objetivo del SNPP y el SINAFOCAL debe contar como requisito para el acceso a la oferta formativa. Se pueden distinguir las siguientes intervenciones que cuentan con elementos de complementariedad.

Ministerio de Educación y Ciencias

Cuenta con una oferta educativa en la educación formal a través de los Colegios Técnicos Nacionales que otorgan el título de Bachiller Técnico en Electrónica, Mecánica Industrial, Electromecánica, Electricidad, Informática, Química, Construcciones Civiles y Mecánica Automotriz.

Tipo 2 de presupuesto, Programa 001 Desarrollo Social Equitativo, subprograma 013 Educación Técnica y profesional

- ☐ **Población Objetivo:** Alumnos que hayan culminado la Educación Escolar Básica con calificación mayor a 4.
- ☐ No se dispone de datos de cobertura ni sobre los resultados alcanzados.

Ministerio de Agricultura y Ganadería

A través de los Centros de Formación Agromecánica y de Mecanización Agrícola, dependientes del citado ministerio. La institución ofrece oportunidades a jóvenes mujeres y varones para su formación en Educación Agraria, para que puedan integrarse a la vida social y profesional con dignidad y ser agentes de cambio de sus comunidades. El título otorgado es Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) y del Bachillerato Técnico Agromecánico (BTAM).

Tipo 2 de presupuesto, Programa 001 Competitividad e Innovación, subprograma 004 Educación Agropecuaria

- ❑ **Población Objetivo:** Jóvenes de 17 a 22 años de zonas rurales.
- ❑ No se dispone de datos de cobertura ni sobre los resultados alcanzados.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto sirve de apoyo a la DGE, por sí no tiene una intervención pública directa.

10.2. Sección valorativa

1. ¿La Entidad tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas?

Las entidades no disponen de un documento con esas características. Lo que sí que tienen es un listado con todos los convenios que suscriben con distintas instituciones, pero no puede considerarse que eso redunde en una mayor complementariedad, ya que habitualmente se refieren, más bien, a una prestación cruzada de servicios o a la distribución de actividad en el marco de un programa de actuación que cuente con financiación externa, por ejemplo.

Cuando se les pregunta por su complementariedad con otras instituciones y programas se tiende a dar una respuesta sobre la colaboración con diferentes instituciones públicas que les solicitan su apoyo para los cursos que ellos tienen el compromiso de asumir. Dentro de este grupo se puede mencionar en el caso de SINAFOCAL, por ejemplo, a la Secretaría Técnica de Planificación o al Ministerio de la Mujer.

En términos de duplicaciones y solapamientos, puede que el más relevante se produzca entre las dos instituciones que cuentan con un Subprograma en el marco del Programa 001-Empleo y Seguridad Social. Todos los agentes reconocen que se producen solapamientos con cierta frecuencia (por ejemplo, la celebración de cursos muy similares con un ámbito geográfico total o parcialmente coincidente) que, en la práctica, suponen no solo una pérdida de recursos y de eficiencia, sino que además no contribuye a mejorar la imagen y la valoración pública de la formación profesional por parte de la ciudadanía paraguaya.

2. Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas ¿La entidad ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas?

No existen estrategias formales para evitar las duplicaciones y aún menos para potenciar las sinergias. No obstante, tanto en el caso de SINAFOCAL como en el SNPP, existe una cierta cultura de armonización y de trabajo coordinado, lo que puede conducir a una mayor complementariedad. Ejemplos de esta cultura de la coordinación pueden ser la participación en la Mesa de Donantes para la formación de la población, o el trabajo ya mencionado de construcción conjunta del Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales. En el caso del SNPP se trabaja en ocasiones con diferentes instancias públicas, para atender alguna necesidad que plantean, pero las personas informantes reconocen que son pedidos puntuales.

También se menciona que la creación del Consejo de Educación y Trabajo en el seno del MTESS, instaurado en la ley que lo crea, supone en la práctica que necesariamente las dos instituciones (el MEC y el Ministerio de Trabajo) han de trabajar juntos en todos los aspectos relativos a la política de formación para el trabajo y crear trayectos formativos que permitan el tránsito de los beneficiarios entre los dos Ministerios. Esto ha iniciado una vía de cooperación entre ambas instituciones, que tiene la posibilidad de extenderse a otros ámbitos de actividad concatenada o compartida.

El SNPP, por ejemplo, menciona que en alguna ocasión se ha detectado que podía existir un cierto solapamiento más o menos estructural con actividades de otras instancias públicas y que, en ese caso, se han abierto mesas de trabajo y se acaba definiendo una actividad de cooperación mediante un Convenio. Se menciona como ejemplo el caso del Ministerio de Agricultura, que cuenta con una Dirección de Extensión Agropecuaria. El acuerdo alcanzado fue que el SNPP se ocuparía de la parte puramente formativa y que el resto de la actividad sería desarrollada por Agricultura. Se desconoce si esta ha sido una práctica extendida o si también se ha producido únicamente en ocasiones puntuales, pero es sin duda un buen ejemplo para conseguir la complementariedad entre instituciones públicas.

10.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿La Entidad tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otros programas?	0
Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otros programas ¿La entidad ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas?	1

10.4. Recomendaciones

Se recomienda no realizar un ejercicio de análisis de coordinación, coherencia y complementariedad con otros programas hasta que se hayan definido con claridad el sentido de los nuevos programas o la remodelación de los antiguos, de manera que el resultado que se obtenga pueda ser considerado realmente útil.

Una vez que llegue ese momento, se recomienda que construyan a partir de las experiencias que ya han tenido. De ese modo, el análisis que se lleve a cabo contará con una base más sólida y realista de partida.

11. ENFOQUE DE GÉNERO. RESPUESTA A LAS PREGUNTAS DESCRIPTIVAS

11.1. Sección Descriptiva

1. ¿Los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad afectan de manera diferenciada a los hombres y las mujeres. ¿En qué consisten las diferencias detectadas?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, no tiene una problemática a resolver en una población determinada, su competencia es interna al MTESS.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Considerando el problema empleo, existe una marcada diferencia, en la que el acceso al mismo repercute de manera diferente en hombres y mujeres. Ambos programas destacan como principales problemas que afectan especialmente a las niñas y mujeres, son un entorno con bajo nivel educativo, por lo que no existe un contexto de apoyo a la educación básica ni profesional de las mujeres, el acceso al servicio de transporte, en muchas zonas del país es inexistente, o por las condiciones socio-económicas es difícil de cubrir, lo cual repercute en que este sector de la población pueda acceder a los centros de capacitación, en muchos casos, se manifiesta que las mujeres siguiendo su impulso de superación, caminan muchos kilómetros en algunos casos, lo que las expone a un riesgo en cuanto a su seguridad física. Estos problemas que se identifican, afectan en mayor proporción a las zonas rurales que las urbanas, y en mayor proporción a las poblaciones vulnerables.

Aun así, el Informe “Principales indicadores del Mercado Laboral” elaborado por el MTESS, que reporta los datos correspondientes al periodo evaluado, destaca que es el grupo correspondiente a las mujeres, quienes han presentado una mayor disminución de la tasa de desocupación, que ronda los 3 puntos porcentuales, siendo más notorio la reducción del desempleo en las jóvenes, mientras que se observa una menor disminución en las mujeres adultas.

El mismo informe reporta también que las mujeres tienen mayor presencia en el sector terciario, correspondiente a las actividades comerciales, gastronómicas y los servicios comunales, sociales y personales; mientras que los hombres lo hacen en actividades correspondientes a los sectores primarios y secundarios (agricultura, ganadería, industrias manufactureras y construcción).

En cuanto a los ingresos, ambos grupos han experimentado similares aumentos, continuando la brecha a favor de los hombres. En el sector rural los ingresos han aumentado, pero se mantienen por debajo del salario mínimo, mientras que en el sector urbano se observa que la brecha entre hombres y mujeres ha sufrido una pequeña reducción entre los años 2016 y 2017.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto sirve de apoyo a la DGE, por sí no tiene una intervención pública directa para detectar una diferencia entre hombres y mujeres.

2. Si los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de cada programa de la Entidad afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres ¿qué estrategias ha diseñado cada programa para que sus procesos y productos consideren esas diferencias?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, no tiene una problemática a resolver en una población determinada, su competencia es interna al MTESS.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Subprograma 001 –SINAFOCAL

Al no evidenciarse en ningún documento, necesidades o problemas con presencia diferenciada por sexo, no se han establecido políticas en esa dirección. Sin embargo, los funcionarios de SINAFOCAL manifiestan haber detectado ciertos aspectos que influyen en la deserción de las mujeres en los cursos, tales como el traslado, no contar con una alternativa para el cuidado de los hijos, etc. Con este fin, en algunos casos se han incorporado estrategias de mitigación de riesgos que consisten, por ejemplo, en que a partir de un determinado número de participantes mujeres la institución contratada para el dictado de los cursos debe disponer de un espacio adecuado para el cuidado de los niños, con una persona idónea para su atención y con infraestructura y juegos acordes. Además, se apoya económicamente para la cobertura de la madre y los niños y se cubren los gastos de movilidad, entre otros⁷³.

Subprograma 002 –SNPP

En el caso del SNPP, si bien se identifican problemas que afectan en mayor proporción a las mujeres, y potencian el desigual acceso al trabajo e ingresos por dichas tareas, no aplican ninguna estrategia diferenciada para atender a dicho sector. Eso se justifica afirmando que un alto porcentaje de participantes de sus acciones de formación y capacitación que son mujeres y que, de ese modo, cubren sus necesidades.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

El proyecto sirve de apoyo a la DGE, por sí no tiene una intervención pública directa para detectar una diferencia entre hombres y mujeres. Si bien en el documento de solicitud de préstamo se menciona específicamente la relevancia que se otorga a este tema. Así, menciona, al menos, las siguientes cuestiones

- La necesidad de profesionalización del personal de la DGE ha de incluir la sensibilización sobre la igualdad de género, para ello, las estrategias de capacitación del personal de la DGE y de SINAFOCAL se dirigirá a garantizar la igualdad de género en la atención a las personas.
- El fomento de la capacitación e inserción de las mujeres, que se enfrentan a mayores dificultades en ambos campos, para lo que se planteaba incluir el enfoque de género en las estrategias de vinculación con empleadores y usuarios del sistema, con el objetivo de que a la finalización del proyecto el 50% de las inserciones alcanzadas fuesen para mujeres.

⁷³ Como se verá en párrafos posteriores, el equipo evaluador tiene la hipótesis de que este tipo de actuaciones de discriminación positiva podían estar financiadas por el proyecto PAIL, que contemplaba también cuestiones similares.

- Estaba previsto desarrollar protocolos de atención con enfoque de género.
- Finalmente, el proyecto proponía la provisión de apoyo a las mujeres con hijos que participasen en las nuevas modalidades de capacitación para la inserción, para cubrir el costo del cuidado infantil durante la capacitación y el primer mes de inserción laboral.

Lamentablemente no se cuenta con información suficiente sobre hasta qué punto el proyecto avanzó en esta materia, pero las actuaciones mencionadas por SINAFOCAL guardan un amplio parecido con lo descrito en el Programa PAIL, lo que hace suponer que pueden estar o haber estado desarrollándose de manera efectiva⁷⁴.

3. ¿Cada programa ha cuantificado la población potencial y objetivo desagregándola según sexo? Describa la manera en que se ha realizado el análisis

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica, no tiene una problemática a resolver en una población determinada, su competencia es interna al MTESS.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

La cuantificación de la población potencial y objetivo desagregada por sexo se realiza en base a la información sobre población que proporciona la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. En concreto, con la Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, 2000-2005, elaborado por la DGEEC. Revisión 2015. Conviene aclarar, sin embargo, que esta desagregación ha sido realizada por el equipo de evaluación.

Subprograma 001 SINAFOCAL

Tabla 14 Población Potencial distribuida por sexo –SINAFOCAL

Año	Totales	Hombres	Mujeres
2014	789.452	371.042	418.410
2015	852.033	400.455	451.577
2016	681.662	320.381	361.281
2017	652.896	306.861	346.035
2018	652.896	306.861	346.035

Tabla 15 Población Objetivo distribuida por sexo -SINAFOCAL

Año	Totales	Hombres	Mujeres
2014	19.736	9.276	10.460
2015	21.301	10.011	11.289
2016	17.042	8.010	9.032
2017	16.322	7.672	8.651
2018	16.322	7.672	8.651

⁷⁴ Lamentablemente el equipo evaluador no indagó en SINAFOCAL sobre si las actuaciones descritas recibían financiación del PAIL, ya que en ese momento no se contaba con conciencia plena de que el proyecto fuese más allá de las actuaciones vinculadas con los sistemas de información e intermediación.

Tabla 16 Población Potencial distribuida por sexo –SNPP

Año	Totales	Hombres	Mujeres
2014	1.025.653	482.057	543.596
2015	1.020.336	479.558	540.778
2016	1.126.560	529.483	597.077
2017	1.047.536	492.342	555.194
2018	1.064.447	500.290	564.157

Tabla 17 Población Objetivo distribuida por sexo -SNPP

Año	Totales	Hombres	Mujeres
2014	256.413	120.514	135.899
2015	255.084	119.889	135.194
2016	281.640	132.371	149.269
2017	261.884	123.085	138.798
2018	266.112	125.073	141.039

4. ¿Las estadísticas que recopila cada programa se desagregan según sexo y se usa esa desagregación para dar cuenta de los efectos que cada programa pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres? ¿Cómo se recogen los efectos diferenciales sobre los hombres y las mujeres?

Tipo 1 de presupuesto- Programa 001-Administración General

No aplica.

Tipo 2 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social

No se dispone de información que justifique los efectos que cada programa pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres. Sin embargo, la información de las y los participantes sí que se desagrega por sexo.

Tipo 3 de presupuesto- Programa 001- Empleo y Seguridad Social Proyecto 001-Apoyo a la Inserción Laboral

No se dispone de información que justifique los efectos que cada programa pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres.

11.2. Sección Valorativa

1. ¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados?

Al equipo evaluador no le consta que se haya realizado un análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y de las mujeres. De hecho, cuando se pregunta sobre esta cuestión se responde en términos de que los cursos tienen participantes hombres y mujeres y se analiza la información

teniendo en cuenta la variable sexo, lo que sin duda constituye un avance respecto de la situación existente en años anteriores, pero no aporta ningún dato en términos de problemas y necesidades.

Además, el análisis por sexo de las personas participantes únicamente se hace de manera descriptiva, de manera que no es posible establecer si los resultados afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, entre otras razones porque no se ha definido la población objetivo y no se ha desagregado por sexo.

2. ¿Los procesos y productos de cada programa consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres?

Sí se han incluido algunos procesos que tratan de garantizar un incremento en el número de mujeres beneficiarias de las acciones de formación y capacitación. Entre la información recopilada en las reuniones y entrevistas con personas calificadas de las instituciones que cuentan con un Subprograma se pueden identificar los siguientes elementos:

- ❑ Actualmente las mujeres son admitidas en todos los cursos en igualdad de condiciones al menos teóricas. Eso significa, por ejemplo, que con anterioridad las mujeres no siempre lo eran en algunas de las capacitaciones (se pone el ejemplo de los cursos de mecánica de motos). SINAFOCAL.
- ❑ Se menciona que en las denominados “capacitaciones de mayor calidad” también hay mujeres, aunque se reconoce que menos que en la mayor parte de los cursos más generalistas y, por tanto, menos útiles. SINAFOCAL.
- ❑ En los proyectos de capacitación que se contratan (SINAFOCAL) se exige que haya un 30% de participantes mujeres, si bien se afirma que, en la práctica, los datos reales de participación superan esta cifra. En el caso del SNPP, se manifiesta que un 57% de sus beneficiarios son mujeres, aunque hasta fechas recientes la proporción era claramente mayoritaria para los hombres (65-70%).
- ❑ El SNPP mantiene que la oferta es igualitaria y, en consecuencia, que no pueden establecer perfiles concretos de entrada, ni tasas mínimas de participación. Sin embargo, el hecho de que no lo hagan puede traer consigo, precisamente, el que se dificulte el acceso de personas que tengan mayores dificultades. No solo de las mujeres (que si participan en un 57% pueden estar accediendo en igualdad⁷⁵ al menos con carácter global) sino también en el caso de personas que se encuentran en otras condiciones, que les dificulten su acceso.
- ❑ Para incrementar la participación de mujeres el SNPP organiza algunos cursos dirigidos específicamente a ellas y se reconoce que no había conciencia de que una mujer pudiese acceder a un curso de tractorista, por ejemplo. Si bien esta práctica es adecuada para incrementar el volumen de participación, no es óptima en términos de igualdad, ya que favorece la segregación por sexos y también por especialidades formativas.

En resumen, es necesario seguir trabajando en este tema para que la oferta realmente sea equitativa para la población potencial o, al menos, para la objetivo. Hay que reconocer que se han producido avances en estos temas, pero quizá el aspecto sobre el que habría que incidir en mayor medida sea el propio concepto de enfoque de género, ya que parece que no existe una clara conciencia de las actuaciones que pueden contribuir a mejorar la situación y las que no.

⁷⁵ En algunos ámbitos se consideran condiciones de equidad en la participación cuando las proporciones entre los sexos no superan el 40-60% en ninguna de las dos direcciones.

3. ¿Es necesario o no es necesario que cada programa diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres?

Esta pregunta está parcialmente respondida en la anterior. En algunos casos puede ser necesario diferenciar un tanto la atención, como cuando se menciona la necesidad de garantizar el cuidado de niños para favorecer el acceso de las mujeres, que son quienes con más frecuencia tienen a su cargo el cuidado de los hijos. Sin embargo, con carácter general es preferible favorecer que la atención sea similar, si bien la priorización a la hora del acceso no sea la misma, por ejemplo, que es justo lo contrario de lo que sucede en el SNPP en la actualidad.

Aunque el Programa PAIL sea fundamentalmente de fortalecimiento institucional, una vez que se encuentre instalado en su totalidad sí será importante garantizar que el acceso a la orientación y a los procesos de apoyo a la intermediación laboral son similares. Con el grado de desarrollo actual ya se puede afirmar que el programa JANZZ desarrollado para la intermediación es neutro en términos de género (ya que, por ejemplo y de cara a su preselección, no identifica el sexo de la persona demandante). Sin embargo, en el futuro será necesario analizar si las personas usuarias de la aplicación se encuentran equilibradas en términos de sexo o si, una vez que resultan preseleccionadas, las contrataciones realizadas son también equitativas según esta variable.

Es cierto que la DGE no puede garantizar este último extremo, puesto que, lógicamente, serán los empleadores quienes realicen la selección, pero en el caso de detectarse sesgos claros, la DGE podría promover la realización de campañas de sensibilización que puedan poco a poco revertir la situación⁷⁶.

4. ¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas del programa?

La recopilación, análisis y uso de la información no es en la actualidad uno de los puntos fuertes de estos programas y de hecho las propias instituciones reconocen que cuentan con un amplio margen de mejora en este ámbito. Sin embargo, no se aprecian diferencias en el rigor de la información referida a mujeres y hombres, más allá de constatar que la información sí que se encuentra desagregada por sexo.

11.3. Matriz de calificación

Preguntas	Puntaje
¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados?	1
¿Los procesos y productos de cada programa consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres?	1
¿Es necesario o no es necesario que cada programa diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres?	2
¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas del programa?	1

⁷⁶ Eso no significa que sea la DGE quien haya de realizar esas campañas, pero sí podría promoverlas, en colaboración con la instancia que tenga las competencias en este ámbito.

11.4. Recomendaciones

Como primera recomendación se propone sensibilizar en términos de género, pero también capacitar a las personas que trabajan con los programas, con el fin de que puedan entender que tener participantes femeninas u organizar cursos solo para mujeres es positivo, pero no es exactamente lo mismo que trabajar con enfoque de género.

12. CONCLUSIONES

12.1. Conclusiones generales sobre el diseño

Los TdR incluyen en las conclusiones generales algunas preguntas que relacionan los diferentes elementos que se han ido analizando a lo largo del informe, pero las refieren a cada uno de los programas analizados. Sin embargo, entre las conclusiones de esta evaluación de diseño hay algunas que no se refieren a ninguno de ellos específicamente y que, al mismo tiempo, se refieren a todos. Por esta razón, antes de entrar en las conclusiones por programas, se desea incluir algunas consideraciones transversales o de carácter general.

La primera de ellas, es que **la situación actual del MTESS es el resultado de su historia**. Una historia corta, ya que su nacimiento no se produce hasta el año 2013, momento en el que “se independiza del Ministerio de Justicia. En el momento de su nacimiento, sin embargo, ya existían algunas instituciones que venían trabajando desde hacía algunos años. En concreto, el llamado SINAFOCAL, nacido en el año 2000 y, aún más veterano, el SNPP, existente desde la década de los años 70 del siglo XX.

Esto significa que algunas de las **competencias** que estaban asignadas a estas instituciones tuvieron que reordenarse de manera que cada una de ellas pudiera dedicarse a una serie de funciones acordes con su naturaleza y mandato. En este proceso **aún perviven algunos solapamientos**, que en la actualidad dan lugar a problemas, como mínimo de eficiencia, que pueden ser relativamente fáciles de solucionar.

Otra cuestión cuya solución puede suponer un poco más de dificultad porque tiene consecuencias directas sobre los recursos son las **estructuras orgánicas** de cada una de estas instituciones. Esta evaluación no preveía la realización de un análisis organizacional y aún menos un proceso de optimización, pero sí que ha requerido un somero análisis de las estructuras del SINAFOCAL, del SNPP y del propio MTESS. Este análisis muestra estructuras en algunos casos enormes, desordenadas, con duplicidad de unidades o departamentos y, en definitiva, muy confusas.

Según la información recopilada, una de las causas de estas estructuras tan complejas y poco claras es la necesidad de crear nuevas jefaturas de diferente nivel para poder mejorar las condiciones de determinadas personas o cargos, con el fin de que el trabajo que desarrollaban pudiese retribuirse de manera adecuada. Si ésta es una de las causas principales puede haber dificultades para la solución de este problema, pero es necesario dejar claro que este es uno de los factores que se relaciona directamente con alguna de las disfuncionalidades detectadas.

El último de los elementos transversales que se desea mencionar se encuentra relacionado con el **ciclo presupuestario**. Según las personas informantes de la evaluación, el orden establecido en la normativa paraguaya es el de presupuestación-planificación, de modo que cada una de las unidades a quienes les corresponde han de preparar la propuesta de presupuesto el mes de abril anterior a la anualidad presupuestaria correspondiente, de manera que en el mes de julio de cada año las áreas de finanzas envíen al Ministerio de Hacienda su anteproyecto para el año siguiente.

Por otra parte desde la perspectiva de la planificación de las acciones, aproximadamente en el mes de febrero de cada año, el Ministro o Ministra de Trabajo celebra una jornada de planificación en la que se ponen en común las líneas de acción del año con todos los directores y directoras, de manera que puedan configurar una propuesta final que acabará convirtiéndose en el Plan de Gestión Anual correspondiente.

Esta lógica muestra que primero se conocerá la disponibilidad presupuestaria y posteriormente se establecerá cuáles son los resultados que se desean obtener para ese mismo año. Ello no hace posible presupuestar en términos de los recursos necesarios para obtener un determinado resultado, sino que se corre el riesgo de que se siga aplicando una lógica similar a la de los años pasados (¿Qué actividades puedo llevar a cabo con los recursos de los que voy a disponer este año?).

Estas son tres cuestiones transversales que afectan por igual a todos los programas analizados y que es necesario tener en cuenta porque actuarán como variables intervinientes en el proceso de introducción y consolidación del presupuesto por resultados que ya se ha puesto en marcha.

Antes de comenzar con las preguntas específicas sobre el diseño de los programas, recordar algo que ya se mencionaba entre las limitaciones de esta evaluación: se han analizado unos programas que vienen funcionando desde 2014 con una lógica que, en realidad, se implantará a partir del ejercicio presupuestario 2020. Por tanto, no es sorprendente que exista en ocasiones una gran distancia entre lo que se pretende poner en marcha y la situación actual. Conocer esa distancia era, precisamente, uno de los objetivos de esta evaluación, pero se vuelve a mencionar para que quede claro que las debilidades encontradas no pueden ser achacables, o al menos no totalmente, a las instituciones que han sido responsables de los programas hasta el momento actual.

1. ¿Existe concordancia entre la justificación de cada programa, el modelo lógico y la población que atiende?

La respuesta a esta y a las siguientes preguntas será breve, porque han sido ampliamente abordadas a lo largo del documento, y se mencionan también en el siguiente apartado, en el que se enumeran las conclusiones alcanzadas por cada uno de los aspectos evaluados.

El subprograma que muestra una mayor concordancia entre estos elementos es el gestionado por el **SNPP**, ya que la población a la que atiende se encuentra relativamente clara y sus actuaciones y objetivos son relativamente sencillos (lo que no significa que sean fáciles). Aun así, este Subprograma muestra algunas debilidades a la hora de definir su población objetivo, ya que pasa de definir su población potencial (no cuantificada) a la población atendida, sin que quede clara la determinación de la población objetivo.

El programa que gestiona **SINAFOCAL**, sin embargo, no es nada sencillo ya que, en teoría debía compatibilizar sus funciones como ente rector del Sistema de Capacitación con las de organizador de capacitaciones específicas, que han absorbido la mayor parte de su presupuesto asignado durante estos años. La consecuencia ha sido que, a pesar de que el modelo lógico incluye las actuaciones y productos que SINAFOCAL tenía que alcanzar, la justificación del programa no es coherente con sus actuaciones y que no queda clara la población a la que debía dirigirse. Todo ello se explica si se entiende que, en realidad SINAFOCAL no se dirige de manera directa a la población, sino que la mayor parte de sus competencias (que no de su acción, por la distorsión presupuestaria mencionada) tienen por objetivo la mejora de la pertinencia, calidad y transparencia del Sistema de Formación.

El **proyecto PAIL** sigue una lógica diferente al resto aunque sí que fue concebido desde el punto de vista de la gestión por resultados (definición de cadena de resultados, existencia de un marco de resultados...). El hecho de que uno de sus componentes se dirigiese al fortalecimiento institucional y, en concreto, al fortalecimiento, ampliación, consolidación y mejora de la inserción laboral y que, en la práctica, la mayor parte de sus recursos y de su actividad efectiva se haya centrado en el campo de la adquisición y desarrollo de infraestructuras ha tenido como consecuencia, sin embargo, que ha perdido una buena parte de esa naturaleza y se ha convertido, *de facto*, en un proyecto de fortalecimiento, ajeno a esta lógica.

Finalmente, el **Programa de Administración General** no dispone de modelo lógico, no identifica una población a la que dirigirse y se justifica por el propio mandato de la norma de creación del MTESS, por lo que esta pregunta no es de aplicación en este caso.

2. ¿La fundamentación de la justificación, del modelo lógico y de la población objetivo de cada programa es sólida y se basa en información verificable?

Esta pregunta vuelve a no ser de aplicación en el caso del **Programa de Administración General** por las razones que acaban de mencionarse. Seguramente, la única fundamentación de los programas analizados que puede ser calificada como sólida y que se basa en información verificable es la del

Proyecto PAIL. Ni el Subprograma del SNPP ni el de SINAFOCAL ofrecen información en la que basar su fundamentación.

Eso no significa que esa información no exista, y que no sea posible realizar esta fundamentación de manera sólida pero, como ya se advirtió con anterioridad, esa no es la lógica con la que se ha trabajado en el periodo analizado.

3. ¿Los indicadores y los mecanismos de evaluación son apropiados para analizar el desempeño de cada programa?

El único mecanismo de evaluación existente es el cuestionario de satisfacción que el SNPP aplica a una muestra de las personas que son beneficiarias de sus actuaciones. De todos modos, la medida de la satisfacción del alumnado, aunque irrenunciable para las instituciones que se dedican a la formación, es solo parcialmente informativa (solo ofrece datos valiosos cuando su resultado es negativo).

Los resultados de esta evaluación hacen dudar de que la mejor opción sea que la función de evaluación resida en cada uno de los programas planteados, o si, por el contrario, no sería preferible su concentración en un único lugar. Se volverá sobre este punto en el capítulo de Recomendaciones.

Sin embargo, todos los programas han de encontrarse en condiciones de poder realizar el seguimiento de sus acciones, para poder ajustar su acción a la información que se vaya recopilando con ellos. En términos de seguimiento, los indicadores que se consideran más apropiados para analizar el desempeño del programa son los definidos en el caso del **Subprograma del SNPP**. Eso no significa que sean óptimos, ya que requerirían unos cuantos ajustes, pero al menos los indicadores que utilizan les permiten conocer el desempeño de sus productos y de su resultado inmediato.

La asignatura pendiente, según la información recopilada, es la utilización de esos indicadores para lo que realmente sirven: conocer el estado de la acción y de lo que se obtiene para poder reajustarla en caso necesario. Solo esto explica, por ejemplo, que la información de avance que se ofrece se produzca en valor absoluto, cuando todos los indicadores se encuentran definidos en términos de porcentaje.

Por otra parte, en ningún momento se ha recogido información sobre los indicadores de resultados intermedios o de impacto y este equipo evaluador duda, tal y como sucedía en el caso de la función de evaluación, que realmente la recogida de esta información deba residir en la propia estructura del SNPP.

El problema con el **Subprograma de SINAFOCAL** ha sido que los indicadores definidos solo han recogido su función como organización capacitadora y solo en términos de producto, con lo cual no pueden ser considerados adecuados para analizar el desempeño del programa. Se desea destacar en sentido positivo, sin embargo, la reciente experiencia realizada por el Observatorio Ocupacional del SINAFOCAL para obtener información sobre el impacto de sus acciones en términos de mejora del empleo de sus beneficiarios, y que se encuentra aún en fase de piloto. Sin embargo, incluso en su estado actual, se considera que es una práctica promisoriosa para conocer los resultados que realmente se obtienen.

4. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de cada programa?

Los aspectos más positivos y negativos que se destacan en términos del diseño de cada uno de los programas son los que se indican a continuación:

Programa de Administración General

El elemento más positivo es que, efectivamente, recoge una buena parte del mandato recibido por el MTESS en su normativa de creación, garantizando así la atención a una diversidad de problemas son los que dan lugar a esos objetivos.

Sus principales debilidades en términos de diseño son, de un lado, una notoria escasez de recursos en algunos ámbitos y, como en el resto de los programas, una estructura organizativa susceptible de ser simplificada para favorecer un funcionamiento más regular.

De otro lado, seguramente la principal debilidad de este programa es que invisibiliza totalmente la importante labor que realiza. El hecho de que se constituya en una especie de “caja negra”, impide conocer el modo en el que sus diferentes dependencias promueven el empleo formal y defienden los derechos de trabajadores y empresarios, entre muchas otras funciones igualmente relevantes. En el mismo sentido, incluso agrupa las funciones de apoyo a la inserción laboral, de manera sorprendente, ya que su acción parece que debería encontrarse integrada en el Programa de Empleo y Seguridad Social

Programa de Empleo y Seguridad Social

En la etapa analizada ha contado con dos subprogramas: el gestionado por SINAFOCAL y el que el SNPP tiene a su cargo.

En términos de diseño, lo más destacable del **Subprograma de SINAFOCAL** es su evolución para la asunción de las responsabilidades que le otorga su norma de creación y la que posteriormente la ha modificado. Cuando comienza el periodo analizado, el Programa de SINAFOCAL es confuso, se solapa con las actuaciones del SNPP y solo parece responder a la voluntad de que parte de la formación profesional sea gestionada por entidades privadas.

A la finalización del periodo, sin embargo, se han incorporado las supervisiones de procesos de capacitación (es cierto que de manera tímida) y, aunque no se encuentra presente en sus indicadores de seguimiento ni en sus metas, ha venido avanzando poco a poco en el resto de sus funciones, tratando de aproximarse más a su verdadera naturaleza.

Lo más positivo del **Subprograma del SNPP** es, seguramente, que en apariencia es el que se encuentra más cerca de lo que tendrá que ser su programa en la nueva etapa. No obstante, se han detectado algunas debilidades, así como indicios de que su acción ha de ser mejorada de manera muy sustantiva. Una estructura casi inmanejable, una parte de cursos de baja calidad, una cierta separación de las necesidades del mercado y las limitaciones en otros ámbitos muestran una situación que requiere análisis, actualización y mejora en bastantes frentes. Pero no requiere de cambios en la naturaleza de su actividad, por lo que se considera que la transición no será fácil, pero es identificable de manera relativamente sencilla.

Proyecto PAIL

En realidad, este proyecto se encuentra también incluido en el programa anterior, pero ha sido analizado de manera separada en todos los casos, dado que se corresponde con un tipo diferente de presupuesto.

El aspecto más positivo del Proyecto PAIL en términos de su diseño es que es el más ajustado a una gestión basada en resultados (aunque no lo sea estrictamente en una presupuestación por resultados). Este proyecto ha constituido una oportunidad magnífica para reforzar los mecanismos de intermediación laboral del Paraguay, así como diseñar y validar metodologías actualizadas de formación, que permitían contar con una mayor probabilidad de que se obtuviesen los resultados esperados.

No se ha realizado una evaluación específica del proyecto, pero con la información recopilada parece que la oportunidad de fortalecimiento se ha perdido parcialmente, seguramente por varios factores de los que uno parece ser la existencia de importantes resistencias al cambio. Éste no es estrictamente un elemento del diseño del proyecto (o quizá sí, por no prever que esto podía suceder), pero es sin duda un elemento negativo detectado.

Aun así, el proyecto dejará instalado un importante producto, un sistema automatizado de intermediación laboral, que cuenta con un alto potencial para reforzar esta función en el país, al menos de aquellas personas cuyo perfil les permita autogestionar su búsqueda de empleo, así como utilizar las tecnologías en las que se basa la aplicación.

12.2. Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
1. Marco legal	<p>El MTESS cuenta con un marco normativo amplio, que cubre todos los elementos vinculados a su misión y a las funciones de los departamentos y entidades que lo componen o que se encuentran adscritas a él.</p>	<p>El nacimiento y crecimiento de la institución, así como de sus organizaciones adscritas supone que algunos aspectos de la normativa hayan dado lugar a interpretaciones que han traído consigo una cierta priorización de unos fines de las instituciones sobre otros. Ello es especialmente cierto en el caso de SINAFOCAL cuya actividad en los últimos años se ha dedicado mayoritariamente a la realización de capacitaciones, compitiendo en la práctica con el SNPP, cuya misión es precisamente esa.</p>
2. Contribución a las políticas nacionales	<p>Los programas existentes contribuyen, al menos desde un punto de vista teórico, a las políticas nacionales, entendidas como tal el Plan de Mediano Plazo, ya que Paraguay no ha contado hasta el momento con una política sectorial.</p> <p>En términos de oportunidad, es un buen momento para fortalecer esta coherencia, dado que queda pendiente la elaboración de los PEI del SNPP y de SINAFOCAL.</p>	<p>La coherencia de los programas entre sí y con las políticas nacionales de ámbito mayor es sólo relativa, porque los objetivos de los programas con los que se ha contado hasta el momento no se encontraban totalmente ajustados con los documentos de nivel mayor, especialmente porque su existencia es anterior a ellos.</p> <p>La relevancia real de los programas analizados es solo parcial, ya que los recursos de los que disponen no se ajustan plenamente a su mandato.</p>
3. Justificación	<p>A pesar de que los equipos que han informado esta evaluación no habían trabajado, con carácter general, con esta lógica de respuesta a problemas y necesidades, están compuestos por personas comprometidas con su institución y que están dispuestas a trabajar de otro modo. Además, ello proporcionaría un mayor sentido y valor a su trabajo diario.</p>	<p>Pero el hecho de que nunca se haya trabajado así exige, seguramente, que no puede cambiarse la lógica de la noche a la mañana y que puede ser necesario un periodo de adaptación, posiblemente fortalecido por procesos formativos en este ámbito.</p>
4. Modelo lógico	<p>El resultado obtenido indica que las MML existentes no fueron elaboradas con una lógica orientada por resultados, por lo que resulta difícil identificar fortalezas en este aspecto.</p> <p>Se puede aprovechar la cadena de resultados definida en el Proyecto PAIL como inspiración, al menos parcial, para la construcción de una MML vinculada a las actividades de apoyo a la inserción laboral, una</p>	<p>El modelo lógico de SINAFOCAL no es consistente, por varias razones. De un lado, porque mezcla la lógica del organizador de cursos (que debería ser una función minoritaria, pero es la que concentra la mayoría de los recursos, con la de ente rector del Sistema).</p>

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
	<p>vez que se realice el ejercicio de definición del árbol de problemas y del de medios-fines correspondiente.</p>	<p>Por otra, porque la MML se encuentra incompleta y algunos de sus elementos, además, no siguen las pautas aceptadas en Paraguay, que son las aprobadas para la puesta en marcha de la presupuestación por resultados. Por todo ello, la coherencia y consistencia interna entre los elementos del modelo se ve comprometida.</p> <p>El modelo lógico del SNPP se encuentra incompleto, le falta concreción y, en algunos casos, las relaciones entre los elementos quizá no sean completamente rigurosas. Sin embargo, en este caso se considera que el ajuste a las nuevas condiciones marcadas por la presupuestación por resultados puede ser relativamente sencillo.</p>
5. Partes interesadas	<p>No existe ninguna fortaleza en el análisis relativo a las partes interesadas, ya que no se ha realizado ninguna actividad previa que se ajuste a lo que se pretende con su identificación.</p> <p>Sin embargo, se puede rescatar el ejercicio realizado por SNPP hace unos años en los que se interrogaba sobre su valor agregado respecto de otras instituciones y organizaciones que también hacían capacitación. Aunque el objetivo de este ejercicio era diferente, puede utilizarse como un buen punto de partida para el análisis de partes interesadas.</p>	<p>No se cuenta con experiencia en el análisis de partes interesadas. Además, a las instituciones no les resulta fácil identificar las diferentes posiciones que pueden mostrar otros agentes respecto de su propia actividad.</p> <p>Si el análisis no se realiza una vez que se entienda cuál es su utilidad y contribución potencial se corre el riesgo de que se convierta en un mero ejercicio burocrático.</p>
6. Población potencial, objetivo y focalización	<p>Los tres programas relacionados con el empleo (2 subprogramas y un proyecto) han contado hasta la fecha con la misma población potencial, por lo que sería suficiente con realizar una única definición para aquellos que se dirigen directamente a la PEA⁷⁷. Este hecho facilita, además, una organización y redefinición coordinada de estos programas, de modo que no se solapen y puedan reforzarse los aspectos sinérgicos y de mutuo reforzamiento. Potencialmente, ello</p>	<p>No existe claridad respecto de la población objetivo de cada uno de los subprogramas y, por lo tanto aún menos de sus características. La excepción es el programa PAIL que realiza una cuidadosa focalización de su población objetivo. Sin embargo, la deriva en la ejecución de este proyecto ha supuesto que la mayor parte de la actividad y de los recursos se ha centrado en los componentes más centrados en la infraestructura, que son de mucho valor potencial, pero que han desdibujado el conjunto.</p>

⁷⁷ De hecho, en el caso de SINAFOCAL se ha recomendado que no se defina una población potencial ni objetivo, ya que, aunque en última instancia será la PEA quien reciba el impacto positivo de su acción, las actuaciones de SINAFOCAL no se dirigen directamente a ella.

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
	<p>puede redundar en una mayor eficiencia del conjunto del sistema que se dirige a favorecer el empleo de la población paraguaya.</p>	<p>Actualmente, la relevancia de los programas es limitada en términos de cobertura poblacional, pero incluso también en términos de cobertura respecto de la población objetivo. Una mejor definición de esta última población puede contribuir a dirigir mejor los esfuerzos.</p>
<p>7. Indicadores, metas y evaluación</p>	<p>Algunos de los indicadores de los que se dispone se consideran de calidad y se dispone de fichas técnicas que los definen y establecen el método de cálculo. Este grupo de indicadores, de parte de los cuales ya se viene recogiendo información, pueden convertirse en el punto de partida de un ajuste, en línea con la redefinición de los programas presupuestarios que previsiblemente será necesario poner en marcha.</p> <p>En cuanto a la evaluación, tanto el SNPP como SINAFOCAL han pasado por procesos de evaluación externa lo que, hoy por hoy, puede ser suficiente, siempre que la función de seguimiento se fortalezca.</p>	<p>Tanto el seguimiento como la evaluación se consideran asignaturas pendientes para estas instituciones, no tanto porque no se realice ninguna actividad, sino por la escasa utilización de la información obtenida a través de estos mecanismos. Esto se produce especialmente en el caso del seguimiento, que les permite conocer a posteriori cómo fueron sus beneficiarios cada año, pero que no sustenta una toma de decisiones que informe, por ejemplo, las metas del año siguiente u otros aspectos que pueda ser conveniente adaptar o reorientar.</p>
<p>8. Estructura programática</p>	<p>El árbol de estructura programática existente durante el periodo analizado puede considerarse claro, pero no se ajusta a los lineamientos de una presupuestación por resultados, que son los que se desea promover en la actualidad.</p> <p>Se han producido avances importantes en ámbitos de conocimiento del mercado de trabajo, que deberían ser reforzados en el futuro.</p>	<p>La estructura existente durante este periodo ha “ocultado” parte de la actividad ministerial, que ha quedado desdibujada bajo el gran paraguas de Administración General. Aunque buena parte de las líneas de actuación deben seguir manteniéndose incluidas en el Programa Central, es importante garantizar su visibilidad, de manera que no se le reste importancia en términos presupuestario y, por ende, también de otros recursos y de contribución a la misión del MTESS.</p> <p>Mención especial merecen todas las actuaciones dirigidas a fomentar el empleo y a casar la oferta con la demanda laboral, que no resulta tan visible en el marco de una actuación más global.</p> <p>En sentido contrario, el hecho de que SINAFOCAL contase con un subprograma propio (además de otras cuestiones que se han ido mencionando a lo largo del informe) ha supuesto algunas distorsiones en sus actividades que, en la práctica, lo han alejado de la parte primordial de su misión como ente rector del sistema de formación.</p> <p>Existen debilidades que vienen causadas por la existencia de estructuras organizacionales poco ajustadas a las necesidades y</p>

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
		funciones de la entidad. En la misma línea, se menciona con frecuencia el desajuste entre las funciones a desarrollar y el número y perfil de las personas de las que se dispone.
9. Complementariedad con otros programas	Existen algunas experiencias de colaboración con otras instituciones que pueden ser utilizadas como un buen punto de partida para el incorporar una lógica de complementariedad y colaboración.	Los principales problemas en términos de solapamientos y competencia se producen entre las dos instituciones que trabajan en el mismo programa. Si no ha sido posible resolver esos solapamientos entre dos instituciones tan próximas, puede resultar más difícil solucionar que los que puedan surgir con otras que resulten más lejanas.
10. Enfoque de género	<p>No existe una comprensión cabal entre los equipos de lo que significa trabajar con enfoque de género, por lo que sería necesario realizar procesos de sensibilización y formación no solo al personal que trabaja en los programas en el día a día, sino también a los responsables de las instituciones.</p> <p>En este sentido, no ha sido posible encontrar ninguna mención específica al trabajo con enfoque de género en el PEI 2018-2022 del MTESS. Esto puede calificarse como un retroceso, ya que en su versión anterior (PEI 2015-2017) se mencionaba de manera explícita entre sus objetivos institucionales (apartado 6), cuando se decía:</p> <p><i>“4. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en las materias socio-laborales, derechos fundamentales en el ámbito laboral incorporando la perspectiva de género, seguridad y salud en el trabajo, difusión de la normativa, información laboral y del mercado de trabajo, diálogo social, en los conflictos y relaciones de trabajo, seguridad social, inspección del trabajo, promoción del empleo, intermediación laboral, formación profesional y capacitación para el trabajo, normalización y certificación de competencias laborales, autoempleo, reconversión laboral y migración laboral.”</i></p>	<p>No se manifiesta una oposición al trabajo con enfoque de género, por lo que puede ser una buena coyuntura para comenzar a trabajar en esta línea.</p> <p>Hay cuestiones ya recogidas en la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios que les exigirá trabajar teniendo en cuenta desde el comienzo las diferencias existentes entre hombres y mujeres: que el diagnóstico y el análisis de la problemática tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, que se definan las poblaciones a atender y que se desagreguen por sexo, que se tenga en cuenta este tema en la programación, en el seguimiento o en el análisis de la información, son aspectos ya indicados en la Guía que incidirán en la materia.</p>

Sección	Conclusiones	
	Fortalezas	Debilidades
	<p>Esta formulación, por otra parte, reproduce parte de la Ley N° 5115/13 de creación del MTESS. La Ley sigue en vigor en el momento actual, pero el enfoque de género ya no se menciona de manera tan preeminente en el documento vigente en la actualidad.</p>	

13. RECOMENDACIONES

El capítulo anterior comenzaba recordando la breve trayectoria del MTESS y las consecuencias de este hecho sobre la situación actual de la institución. Eso no significa que no puedan detectarse fortalezas, también en el ámbito del diseño. De hecho se considera que el momento de implantación de la presupuestación por resultados puede ser óptimo para realizar reformas y adaptaciones que permitan la mejora de la relevancia, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia e incluso la equidad de los programas presupuestarios resultantes. Para ello hace falta un liderazgo fuerte, claridad de ideas y guiar con mano certera la transición, pero no hacerlo puede desembocar en el mantenimiento de algunos de los problemas que se han detectado en este periodo.

13.1. Recomendaciones generales sobre el diseño

Habitualmente las recomendaciones se deducen lógicamente de una o más de las conclusiones obtenidas del proceso de evaluación. Por tanto, en términos de recomendaciones generales, habrá que comenzar proponiendo **que se produzca una explicitación y aclaración de competencias**, especialmente entre SINAFOCAL y el SNPP, que permita que ambas instituciones puedan dedicarse a las actividades y funciones donde pueden aportar un mayor valor.

Para ello, será importante **clarificar que el Sistema Nacional de Formación y Capacitación laboral trasciende la institución** que lleva el mismo nombre y que en él se agrupan también otras instituciones que tienen un rol en ese sistema, de las cuales hay que destacar al SNPP, que tiene como competencia básica la materialización de la oferta formativa a la población económicamente activa. Solo así, además, la institución denominada SINAFOCAL podrá dedicarse de manera efectiva a su labor rectora, limitando sus actividades de capacitación realmente a aquellas que puedan complementar la acción del SNPP, bien sea porque no cuenta con esa especialidad entre su oferta, bien porque se refiera a ocupaciones emergentes o a oportunidades de inversión que deban ir acompañadas de procesos de capacitación.

La aclaración y diferenciación de los roles puede realizarse de manera inmediata, pero la disminución de las capacitaciones en SINAFOCAL debería ser un proceso progresivo en el periodo de la legislatura actual, por ejemplo, de manera que a la finalización de este periodo el presupuesto para capacitaciones no sea superior a un 15-20% como máximo. La razón para hacerlo así es que, según la información recopilada, SINAFOCAL no cuenta en la actualidad con personas que cuenten con un perfil que les permita asumir con solvencia las nuevas competencias, por lo que es preferible que la adaptación se realice de manera progresiva, para que dé tiempo a resolver este problema.

La siguiente recomendación ha de dirigirse al **análisis, valoración y simplificación de las estructuras organizacionales del MTESS y de las organizaciones adscritas** a él. Las organizaciones tan complejas no suelen tener un funcionamiento eficiente. Ello es especialmente cierto en el caso del SNPP, que cuenta con unas competencias relativamente uniformes que son gestionadas desde un organigrama inmanejable. Estas estructuras son en ocasiones las que dificultan la aplicación de algunos de los elementos de mejora detectados (como la propuesta de integrar todas las unidades de análisis en un único observatorio) y las dificultades que generan son reconocidas por las partes.

Finalmente se recomienda **explicitar el modo en el que el nuevo proceso de presupuestación por resultado se compadece con el ciclo presupuestario institucional**, donde la propuesta de presupuesto se produce, como mínimo, 7 meses antes que los lineamientos de planificación y siguen, además, circuitos diferentes. Se entiende que este ciclo no es modificable, pero sería necesario proporcionar información concreta de en qué momento es necesario identificar los resultados que se desea obtener cada año, de modo que la propuesta de presupuesto incorpore esta planificación.

Entrando ya en aspectos relativos a la estructura programática, se recomienda que el **Programa Central**, en buena parte coincidente con el actual Programa de Administración General, **cuente con una subestructura explícita, que permita visibilizar los resultados** a los que se dirige. Entre las modificaciones propuestas respecto del programa anterior, puede mencionarse las siguientes:

- ☐ La integración de SINAFOCAL, con su función de ente rector.
- ☐ La integración de los dos observatorios existentes en uno solo, que debería ser reforzado para darle mayor protagonismo a las labores de análisis, prospectiva y seguramente evaluación, entre otras.
- ☐ La exclusión de las actividades de apoyo a la intermediación laboral, que pasarían a contar con un programa sustantivo.

En cuanto al actual **Subprograma 002- SNPP**, se recomienda **que se mantenga como programa sustantivo**, si bien **será necesario su ajuste pormenorizado** según las características exigidas por la presupuestación por resultados. Será necesario validar el árbol de problemas confeccionado con parte de su personal, identificar, cuantificar y cualificar la población potencial y objetivo a la que se dirigen, definir de manera explícita los mecanismos de focalización que, de hecho, utilizan, revisar su sistema de seguimiento y los indicadores en los que se basa... En fin, requiere de una revisión en profundidad, que mejorará el conjunto y que lo acercará al nuevo modelo. Sin embargo, en este caso se trata de revisar y mejorar y no tanto de crear desde cero.

Se propone también la **creación de un nuevo programa sustantivo**, que iría dirigido a mejorar el empleo de la población económicamente activa y, en particular, de aquella que se encuentra en desempleo abierto, favoreciendo la intermediación laboral. A lo largo de este documento se han ofrecido algunos elementos que se podrían tener en cuenta para la definición de su población, de sus indicadores o de su cadena de resultados. Sin embargo, no ha sido posible realizar un análisis de problemas específico, como punto de partida para su fundamentación, por lo que los elementos se ofrecen únicamente a modo de ejemplo, ya que sería necesario realizar específicamente este ejercicio con las personas responsables del programa.

La última recomendación general se refiere a **profundizar en la formación y sensibilización que ya se está ofreciendo a las personas de las instituciones que han de trabajar con esta nueva lógica**, ya que no resulta sencillo transitar desde una lógica que parte de la actividad y de las personas atendidas a otra que casi cuestiona la utilidad del programa, en la medida en que es necesario interrogarse cada vez sobre la utilidad de la acción institucional, en términos de resolver un problema público o de satisfacer una necesidad de la población.

A continuación, se recogen las recomendaciones que se han ido realizando a lo largo del informe en relación con cada uno de los aspectos evaluados. En los casos en los que las recomendaciones eran demasiado largas para este capítulo final, han sido resumidas, de manera que las versiones completas se encuentran al final de cada uno de los capítulos.

13.2. Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados

Sección	Recomendaciones
<p>1. Marco legal</p>	<p>La principal recomendación ha de ser no tanto un cambio normativo, como la aclaración del contenido de las normas existentes, de modo que todos los agentes del Sistema de Capacitación y Formación (fundamentalmente SINAFOCAL y el SNPP) conozcan de manera inequívoca sus competencias fundamentales, según quedan definidas en la normativa que las sustenta.</p> <p>Esta aclaración normativa puede ser una acción de corto plazo y cuenta con carácter estratégico, ya que no es demasiado grande en términos de volumen, pero puede contribuir a una mayor eficacia y eficiencia por parte de las instituciones. La aclaración, sin embargo, debe contar con un reflejo presupuestario, de manera que la ejecución presupuestaria no exija la desviación respecto de los objetivos, como ha ido ocurriendo en los últimos años. Sin duda las instituciones han de presentar propuestas presupuestarias acordes con su misión, pero también las y los responsables del Ministerio han de ser anuentes con la propuesta de redistribución presupuestaria presentada.</p> <p>La competencia para realizarla, de modo que cuente además con el máximo grado de credibilidad, ha de ser el de la máxima autoridad del Ministerio, si bien se propone que estas aclaraciones cuenten con un carácter más divulgativo que normativo, de modo que se favorezca la comprensión por parte de todas las personas que trabajan en la institución y que pueden tener una relación directa o indirecta con el Sistema.</p> <p>De manera específica, se propone la formalización de la asignación presupuestaria realizada al SNPP, que hasta el momento se ha expresado como un porcentaje de lo recaudado a través de la aportación obrero-patronal, de modo que su fuente presupuestaria quede protegida.</p> <p>No se abordan aquí cuestiones como el ajuste de las estructuras organizativas o sobre los mecanismos de presupuestación, ya que serán mencionados en otros apartados de este informe.</p>
<p>2. Contribución a las políticas nacionales</p>	<p>Por un lado, sería conveniente incrementar la conciencia de las personas que trabajan en las instituciones sobre el modo en el que su trabajo contribuye a un bien mayor, que es relevante a nivel país. Esta conciencia no se encuentra ausente en su totalidad, pero podría ser reforzada.</p> <p>El momento actual es muy idóneo para ajustar en mayor medida los programas presupuestarios que finalmente se definan con un programa de mediano plazo que se encuentra actualizado para los próximos años (PEI MTESS 2018-2022). Este ejercicio, junto con el incremento de conciencia antes mencionado puede agregar valor a la labor de las personas que trabajan en la institución, que pueden encontrarse además más satisfechas. El incremento de la coherencia puede realizarse en el caso del SNPP y de SINAFOCAL, pero seguramente también de la labor vinculada al proyecto de apoyo a la inserción laboral.</p> <p>Se recomienda realizar un análisis institucional del MTESS, donde se han detectado algunas duplicaciones y solapamientos, pero también y especialmente del SNPP y de SINAFOCAL, ya que cuentan con estructuras que han ido creciendo de manera</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>desordenada y que difícilmente pueden sustentar una actuación basada en la eficiencia. Ello también permitiría analizar la distribución de los recursos de manera más adecuada a las funciones y actividades de las instituciones, ya que en la actualidad no se dispone de suficiente personal calificado para la realización de algunas tareas, aunque la estructura actual de los organigramas permite hipotetizar que pueden existir funciones o actividades donde quizá puedan reducirse sin que sufra el desempeño institucional.</p>
<p>3. Justificación</p>	<p>Se recomienda que los árboles que se han incluido en la sección valorativa de este capítulo sean completados, refinados y contrastados por parte de instancias decisorias de estas instituciones con el apoyo, a ser posible, de personas expertas en la materia. De este modo, el producto de este ejercicio podría ajustarse de manera óptima a los planes institucionales actuales de la política de empleo.</p> <p>Igualmente se recomienda la realización de un ejercicio similar para las actuaciones de orientación e intermediación laboral, de manera que se contemple el itinerario de empleo completo que, de manera simplificada, podría representarse con el gráfico que aparece a continuación.</p> <div data-bbox="1052 630 1680 925" data-label="Diagram"> <pre> graph TD IO[Información y orientación] C[Capacitación] IL[Intermediación laboral] AE[Apoyo al emprendimiento] IO --- IL IO --- AE C --- IL C --- AE IL --- AE </pre> </div>
<p>4. Modelo lógico</p>	<p>SINAFOCAL se encuentra en una situación en la que no es fácil identificar cuál es su misión real, porque su análisis presupuestario contradice, como mínimo parcialmente, lo que establecen sus competencias. Lo que muestra el análisis es que resultaría preferible concentrar prácticamente toda la acción de capacitación en el SNPP, de manera que a SINAFOCAL realmente solo le quedase la responsabilidad de complementar su oferta, especialmente en los casos en los que sea necesario responder a necesidades emergentes o a proyectos de inversión que conlleven desarrollo para una determinada zona (y que no puedan ser atendidos por el SNPP).</p> <p>De este modo, SINAFOCAL se podría centrar realmente en su rol de entidad rectora, dándole mayor peso a las actividades de supervisión de la capacitación impartida, ampliando su actuación sobre el SNPP, promoviendo la inscripción de los IFCL en REIFOCAL o en diseñar y testear nuevas metodologías (fundamentalmente pedagógicas, pero también tecnológicas de forma de organización de la capacitación...), entre otras funciones.</p> <p>En el caso del SNPP es especialmente relevante llevar a cabo un análisis de optimización de su estructura, incluyendo una evaluación de eficiencia y de recursos. Además, deberá realizarse un ejercicio de mejora de su MML para lograr un mejor ajuste</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>a su situación real y a las exigencias de la presupuestación por resultados. En este caso el ejercicio puede no ser realmente complicado, ya que hay que limpiar, completar y fortalecer su MML, pero esta refleja en buena medida su actuación real.</p> <p>Finalmente, se recomienda definir una MML para el ámbito del apoyo a la inserción laboral, una vez que se cuente con un análisis de los problemas a los que se dirige, de manera que pueda irse incorporando progresivamente un enfoque más orientado a los itinerarios integrados de empleo. Para ello podría utilizarse como fuente inspiradora la documentación del Proyecto PAIL, que cuenta con un interesante análisis en la documentación disponible que incluye el conjunto de estas actuaciones de promoción y gestión del empleo, más allá del desarrollo de herramientas o metodologías.</p>
<p>5. Partes interesadas</p>	<p>Puesto que no se dispone de un análisis de partes interesadas y no se cuenta con experiencia en estos ejercicios, se recomienda que las instituciones no lo lleven a cabo antes de que realmente se cuente con una estructura programática aprobada y se tenga conciencia de la utilidad y valor agregado que puede ofrecer. En caso contrario se corre el riesgo de que se limite a un puro ejercicio burocrático que no aporte valor real al análisis.</p>
<p>6. Población potencial, objetivo y focalización</p>	<p>Hay que realizar un cuidadoso ejercicio de definición, cuantificación y caracterización de la población objetivo, tratando de maximizar la eficiencia del conjunto, pero sin olvidar a la población que cuenta con mayores dificultades para mejorar sus calificaciones y para acceder a un empleo. Para ello es necesario segmentar la población objetivo (para lo que podrá utilizarse, por ejemplo, la definición de metas), estableciendo objetivos diferentes para cada grupo poblacional.</p> <p>Se recomienda no definir una población potencial ni objetivo en el caso de SINAFOCAL, ya que la mayor parte de sus competencias se dirigen a la mejora del sistema y no a la capacitación de la población. En este sentido, y dado que se ha obtenido información sobre que el personal del que dispone la institución en el momento actual puede no contar con las calificaciones adecuadas para la labor de rectoría, este proceso de reorientación de sus actuaciones debería realizarse de manera progresiva.</p> <p>En el caso del SNPP debería explicitarse la estrategia de focalización que están utilizando en la práctica, y que explica que la mayor parte de sus beneficiarios se concentren en determinadas franjas poblacionales. Solo así se disminuye el riesgo de que, en la práctica, se estén produciendo sesgos, incluso de manera involuntaria, que estén generando dificultades especiales para una parte de la población que podría ser beneficiaria de sus actuaciones.</p> <p>Debería realizarse un ejercicio de definición de la población objetivo del conjunto de actividades vinculadas al apoyo a la inserción laboral, de manera que la actuación integrada hacia el empleo pueda focalizarse de manera óptima.</p>
<p>7. Indicadores, metas y evaluación</p>	<p>SINAFOCAL debería realizar un ejercicio de definición de nuevos indicadores que realmente se ajusten a su nueva situación y competencias. Estos indicadores deberán ser en todos los casos de proceso y producción, ya que realmente no cuenta con una población objetivo a la que pueda dirigirse.</p> <p>Los mecanismos que SINAFOCAL ha comenzado a poner en marcha, en relación con la evaluación de resultados obtenidos tras la participación en procesos formativos y de capacitación debería fortalecerse y ampliarse a la actuación del SNPP, que es la instancia que concentra un mayor volumen de recursos y de participantes. Así SINAFOCAL estaría haciendo buena su labor</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>de supervisión, pero no solo desde un punto de vista administrativo y ni siquiera sólo técnico pedagógico, sino también desde la perspectiva de los resultados que se obtienen.</p> <p>Según el criterio de este equipo de evaluación y de la información recogida, el SNPP acierta cuando solicita la eliminación de alguno de los indicadores de resultados, que resultan demasiado alejados de su acción y de su capacidad de injerencia. Se propone que se elimine el indicador relativo a las promociones profesionales, si bien se considera conveniente mantener los otros dos, ya que el SNPP tiene un papel en las inserciones profesionales que se producen tras la capacitación de sus participantes, aunque sea en términos de contribución, y el incremento de los ingresos puede ser un valioso indicador de impacto.</p> <p>Sin embargo, el SNPP no debería ser la institución encargada de recoger esta información, ya que son indicadores más de evaluación que de seguimiento y afectan a otras instancias incluidas en el marco del MTESS, tales como, por ejemplo, la DGE. La responsabilidad de recoger esta información, podría ser del Observatorio Ocupacional, que ya se encuentra realizando algunas actividades en esta línea.</p> <p>Lo que sí que podría hacer el SNPP es la identificación del 100% de las personas que pasan por sus servicios: de los que se inscriben, de los que inician, de los que desertan y, finalmente, de los que llegan a obtener un diploma. Puesto que estas personas pasan por la institución no tiene demasiado sentido llevar a cabo un seguimiento únicamente muestral, cuando no existirían demasiadas dificultades para hacerlo censal.</p> <p>Debería realizarse un ejercicio de definición de indicadores en el caso de las actuaciones dirigidas a fomentar y facilitar la inserción profesional. En el capítulo de estructura programática se incluye una definición tentativa de resultados que podría utilizarse como punto de partida con este fin. Los indicadores deberían tener en cuenta aspectos como la penetración conseguida mediante el sistema JANZZ, deberían incluirse indicadores de equidad, con el fin de conocer si los resultados que se obtienen son equivalentes para los diferentes perfiles poblacionales o si, por el contrario, se detectan sesgos sobre los que se pueda actuar desde la acción pública y, por último, podría valorarse el análisis de las inserciones, nivel este que ya no es posible garantizar en su totalidad por el MTESS.</p>
8. Estructura programática	<p>En este capítulo se incluye una propuesta de estructura programática, acorde con la “Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de programas presupuestarios” elaborada por la Dirección General de Presupuesto de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda (2018)⁷⁸.</p>

⁷⁸ Esta estructura ha sido muy debatida en el seno del equipo de evaluación, ya que existen conceptos que pueden ser interpretados desde diferentes puntos de vista según sea la perspectiva que se aplique. Finalmente se ha optado por mostrar una estructura que trata de resolver algunos de los problemas que se han ido mencionando a lo largo de este documento: que refleja las principales actividades misionales y administrativas de la institución y otras adscritas y que vincula siempre que ha sido posible las acciones con los resultados inmediatos que pueden garantizar y con los resultados intermedios y finales a los que pueden contribuir.

Sección	Recomendaciones
	<p>La nueva estructura incorpora un Programa Central que contiene siete actividades, de las cuales, cuatro son de orden administrativo y tres misionales. Cada una de las actividades se vincula con las áreas de responsabilidad. La nueva estructura programática permitirá a las instituciones ordenar el anexo de personal y asociar a las personas con cada una de las actividades.</p> <p>Programa Central</p> <hr/> <p><i>Actividades administrativas</i></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <p>☉ Actividad 001 Conducción Estratégica Institucional. Esta actividad registra todas las funciones que se desarrollan en el entorno de la máxima autoridad. Por la naturaleza de sus funciones, mantiene reuniones, realiza negociaciones, firma convenios nacionales e internacionales, tiene a su cargo la conducción del ministerio y a hacer cumplir con los objetivos institucionales.</p> <p>☉ Actividad 002 Gestión Administrativa Financiera. Esta actividad incorpora todas las funciones a cargo de la Dirección General de Administración y Finanzas, también a la dependencia de los Recursos Humanos o Talento Humano y a la Auditoría Interna.</p> <p>☉ Actividad 003 Investigación del mercado laboral y ocupacional. Esta actividad tendrá a su cargo la realización de estudios del mercado laboral y ocupacional, elaborar informes periódicos sobre prospectiva y cualquier otro aspecto relacionado con el empleo y con el trabajo. También implica dar a conocer los resultados a las autoridades institucionales correspondientes y a otros departamentos e instituciones adscritos para sustentar la toma de decisiones y para facilitar su trabajo (por ejemplo, a SINAFOCAL).</p> <p>En el MTESS existen dos observatorios, una Dirección dependiente directamente del Ministro y una Coordinación dependiente de SINAFOCAL. Con el fin de mejorar su eficiencia, se propone que se analice su reorganización en una misma dependencia, que debería, además, ser fortalecida. Sin embargo, en el momento actual existen problemas de estructura que dificultarían la fusión.</p> <p>☉ Actividad 004 Desarrollo de políticas y estrategias para el empleo formal. Esta actividad tiene a su cargo identificar y ajustar los marcos legales para que no se conviertan en un factor que dificulte la supervivencia de las empresas legales. Le corresponde también diseñar estrategias para que trabajadores y empresas operen dentro de la formalidad y también la sensibilización, generación y uso de la información para favorecer la protección social de las personas trabajadoras.</p> <p><i>Actividades misionales</i></p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <p>☉ Actividad 005 Atención y Protección de los Derechos del Trabajador. Esta actividad incorpora todas las funciones que tienen relación con la atención a los trabajadores y trabajadoras que acuden al MTESS para realizar denuncias de todo tipo. Protege también el ejercicio de los derechos sociolaborales y sindicales y previene el trabajo forzoso y el infantil.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>Posee población potencial, que serían todos los trabajadores dependientes del país. Sin embargo, no posee población objetivo ya que desconoce ex-ante el volumen y características de las personas que van a acudir anualmente para su atención.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="712 311 2051 510"> <p>☐ Actividad 006 Control de cumplimiento de la Seguridad Social y de los derechos del trabajador. Esta actividad tiene a su cargo la inspección y fiscalización de las empresas para detectar los casos en los que existen trabajadores dependientes no protegidos por la Seguridad Social, así como cuando se conculque cualquier otro derecho de los trabajadores. También debería promover estrategias para extender la cultura de la previsión y para fomentar el empleo digno a través del trabajo coordinado con el Instituto de Previsión Social (IPS), las Municipalidades, la Administración Tributaria y cualquier otra entidad con intereses coincidentes o complementarios.</p> <li data-bbox="712 518 2051 821"> <p>☐ Actividad 007 Vigilancia y mejora continua de la pertinencia, calidad y transparencia del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Esta actividad tendrá a su cargo la formulación de la política de formación y capacitación laboral conjuntamente con el MEC y con la tutela de la máxima autoridad en el Ministerio. Le corresponderá también confeccionar el Catálogo Nacional de Perfiles Profesionales, llevar el Registro de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL) para su posterior acreditación, la fiscalización y supervisión administrativa y técnico-metodológica de los cursos del SNPP y de los Institutos Privados de formación. Además, habilitación de la modalidad de aprendizaje dual en especialidades específicas y de ofertas formativas nuevas. En una minoría de los casos, desarrollar algunos cursos que no puedan ser asumidos por el SNPP y, en trabajo conjunto con el Observatorio, identificar los lineamientos de capacitación y formación profesional para que el SNPP pueda programar su oferta adecuadamente.</p> <p>No tiene población, pero tiene clientes externos que son las Instituciones de Formación y Capacitación Laboral a quienes debe registrar, acreditar y fiscalizar. Es un trabajo continuo que deberá hacer SINAFOCAL, para aumentar la confianza de los interesados en los cursos de formación y capacitación laboral y para mejorar las posibilidades de mejorar la empleabilidad de los cursos de formación.</p> <p>Proyecto 001-Programa de Apoyo a la Inserción Laboral - Actividad 001 Apoyo y fortalecimiento institucional</p> <p>Se ha clasificado como "Misional". Este es un proyecto de inversión financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Contrato de Préstamo N° 2660/OC-PR, dirigido fundamentalmente al fortalecimiento institucional. Su rol es el apoyo financiero al MTESS y específicamente a la Dirección General de Empleo, a la que está proveyendo de herramientas para el fortalecimiento de su acción.</p> <p>En su marco, se prevé la puesta en marcha de un Centro de Inteligencia Laboral, aún no creado según la información recopilada, que se propone que pase a integrar la actividad 005 del Programa Central, con el fin de no dispersar de nuevo las funciones de investigación y análisis del empleo y el trabajo en sentido amplio.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>Este proyecto se encuentra en su fase final, por lo que se considera que ésta sería la ubicación y clasificación más adecuada para su finalización y cierre.</p> <p>Programa Sustantivo 001- Mejora de la empleabilidad para el empleo</p> <p>Se ha considerado que es un programa sustantivo porque cumple (o puede cumplir) todos los requisitos establecidos para ello. Es cierto que el problema a cuya solución se dirige se puede considerar de carácter estructural, ya que la formación y capacitación profesional debe proveerse a la población en base continua. Sin embargo, también es cierto que pueden establecerse objetivos concretos y resultados a lograr en un periodo determinado, de modo que se estableciese un correlato temporal.</p> <p>Cabe preguntarse, por otra parte, cuáles serían las consecuencias de integrarlo en un Programa Central y la respuesta es que podría perderse el avance en término de los productos desarrollados y de los resultados que se pueden lograr. Este programa perdería una buena parte de la visibilidad y de las “exigencias” particulares al englobarse en un todo mayor. Por todo ello, se considera que debe ser calificado como programa sustantivo.</p> <p>Así, este programa contaría con dos actividades específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <p>☐ 001- Diseño, programación, ejecución y evaluación de acciones formativas y de capacitación laboral. El SNPP diseña, programa, ejecuta y evalúa los cursos modulares de capacitación en oficios de corta duración dirigida a toda una población interesada, de distintos niveles de la pirámide ocupacional que le ayude a mejorar sus competencias y conocimiento, de forma gratuita. Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados, que pueden establecerse tanto de manera inmediata como a mediano y largo plazo. El problema al que se dirige es la escasez de mano de obra calificada que no cuenta con suficientes condiciones de empleabilidad para insertarse en el mercado laboral.</p> <p>☐ 002. Formación Profesional Avanzada. El SNPP tiene a su cargo dos Centros Tecnológicos de Avanzada con Corea y Japón. Allí se dictan cursos a profesionales con un alto perfil técnico en las áreas de mecatrónica, electrónica industrial, diseño de modas y tecnología de la información y comunicación (TIC). Los cursos técnicos duran dos años. Se separa esta actividad de los cursos modulares (actividad 001) por la población que atiende: personas mayores de 18 años que tienen el bachillerato culminado y cumplen los requisitos para su admisión.</p> <p>Tiene población potencial, objetivo y atendida, también posee indicadores de producto y resultados. El plazo al que haría referencia sería el periodo correspondiente a cada una de los periodos de gobierno. Así, en la anualidad presupuestaria siguiente a que el Ministro o la Ministra asumiese (siguiendo los tiempos de la presupuestación) se estaría en disposición de formular un nuevo programa, continuación del anterior. Si, idealmente, pudiese evaluarse su desempeño podría ajustarse, además, con el fin de obtener mejores resultados y una mayor eficiencia pública.</p> <p>Producto. Cursos de formación y capacitación vinculados a las necesidades del mercado de trabajo.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>Resultado inmediato. Personas que ven mejorada su empleabilidad, al obtener un certificado.</p> <p>Resultado intermedio. Las personas cuentan con un empleo vinculado a la actividad en la que se formaron.</p> <p>Programa Sustantivo 02-Oportunidades para el empleo formal</p> <hr/> <p>Sirva la argumentación incluida en el Programa Sustantivo 001 también para este caso, ya que se cumplen exactamente los mismos condicionantes que en el caso anterior. De hecho, las actividades incluidas en este programa lo estuvieron en el Programa de Administración General durante el periodo evaluado, y eso tiene como consecuencia que se pierden las actuaciones y se disminuye la visibilidad de una acción que es clave para el avance económico del país, desde una perspectiva de inclusión y equidad.</p> <p>El problema específico al que se dirige la resolución de este programa es la existencia de dificultades a la hora de casar oferta con demanda de empleo, de manera que los empleadores no encuentran con facilidad candidatos que se ajusten a sus necesidades y las personas que buscan empleo no cuentan con estrategias optimizadas para encontrar un puesto de trabajo, ni son capaces de definir cuáles son sus carencias para conseguirlo. Este es un problema que previsiblemente existirá de manera más o menos estable, pero que puede ser desagregado en periodos de tiempo definidos, con el fin de poder establecer resultados concretos de consecución.</p> <p>Este Programa cuenta con la responsabilidad de ocuparse de los itinerarios integrados de empleo hacia la ocupación formal, para lo cual agruparía los servicios de orientación para el empleo, para las personas que buscan ocuparse (se encuentren desempleadas o no) y deberá coordinarse con el SNPP, con el fin de conocer su oferta y poder orientar más adecuadamente a sus usuarios, además de para retomar posteriormente su atención, una vez que finalicen su proceso de capacitación.</p> <p>También, y de manera muy relevante, será la entidad responsable del sistema informático de intermediación laboral, que sustentará de manera mayoritaria este proceso. Para su mejor funcionamiento y el incremento de su alcance, fomentará que las empresas carguen sus vacancias, velará porque sean empleos formales y animará la utilización por parte de las personas que buscan empleo (cargando sus curriculum vitae). Contará también con un papel a la hora de identificar a la población vulnerable con necesidades específicas de competencias para la empleabilidad.</p> <p>Esta actividad cuenta con población potencial, que serían todas las personas que conforman la Población Económicamente Activa. No obstante, como población objetivo podría tomarse las personas que se encuentran en desempleo abierto y que buscan activamente empleo. Cuenta también con productos y resultados a diferente nivel, que han sido definidos en diferentes lugares del informe.</p> <p>Producto. Sesiones de orientación laboral para la búsqueda de empleo.</p> <p>Resultado inmediato. Personas que incorporan al menos un curriculum a la plataforma de intermediación. Empresas que incorporan al menos una oferta a la plataforma de intermediación.</p>

Sección	Recomendaciones
	<p>Resultado intermedio. Personas que son preseleccionadas para una oferta laboral. Empresas que cubren vacancias gracias a la intermediación de la plataforma.</p>
<p>9. Complementariedad con otros programas</p>	<p>Se recomienda no realizar un ejercicio de análisis de coordinación, coherencia y complementariedad con otros programas hasta que se hayan definido con claridad el sentido de los nuevos programas o la remodelación de los antiguos, de manera que el resultado que se obtenga pueda ser considerado realmente útil.</p> <p>Una vez que llegue ese momento, se recomienda que construyan a partir de las experiencias que ya han tenido. De ese modo, el análisis que se lleve a cabo contará con una base más sólida y realista de partida.</p>
<p>10. Enfoque de género</p>	<p>Como primera recomendación se propone sensibilizar en términos de género, pero también capacitar a las personas que trabajan con los programas, con el fin de que puedan entender que tener participantes femeninas u organizar cursos solo para mujeres es positivo, pero no es exactamente lo mismo que trabajar con enfoque de género.</p>

14. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo. Propuesta de Préstamo para el Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PR-L1066).

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Contrato de Préstamo N° 2660/OC-PR. Modificación N° 1

Banco Mundial / Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2018). Diagnóstico del Empleo en Paraguay. La transformación dinámica del empleo en Paraguay.

CIRD. (2011). Plan Nacional de Empleo.

Congreso de la Nación Paraguaya. (1971). Ley N° 253 Que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional.

Congreso de la Nación Paraguaya. (1987). Ley N° 1265 Que modifica la Ley N° 253/71 "Que crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional".

Congreso de la Nación Paraguaya. (1993). Ley N° 213 Que establece el Código del Trabajo.

Congreso de la Nación Paraguaya. (1995). Ley N° 496 Que modifica, amplia y deroga artículo de la Ley 213/93, Código del trabajo.

Congreso de la Nación Paraguaya. (1999). Ley N° 1535 de Administración Financiera del Estado.

Congreso de la Nación Paraguaya. (2000). Ley 1652 Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

Congreso de la Nación Paraguaya. (2003). Ley N° 2199 Que dispone la reorganización de los órganos colegiados encargados de la dirección de empresas y entidades del Estado Paraguayo.

Congreso de la Nación Paraguaya. (2013). Ley N° 4.951 De inserción al empleo juvenil.

Congreso de la Nación Paraguaya. (2013). Ley N° 5115 Crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Congreso de la Nación Paraguaya. (2015). Ley N° 5407 Del trabajo doméstico.

Dirección de investigación, Gerencia Técnica SNPP. (2014). Informe final del trabajo realizado durante el periodo 2014 y actividades a realizar durante el periodo 2015.

Dirección de investigación, Gerencia Técnica SNPP. (2015). Resultados finales de encuestas aplicadas a participantes durante el periodo 2015.

Dirección de investigación, Gerencia Técnica SNPP. (2016). Resultados finales de encuestas realizadas durante el periodo 2016.

Dirección de investigación, Gerencia Técnica SNPP. (2017). Informe final del trabajo realizado durante el periodo 2017.

Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (DGEEC). (2017). Principales indicadores de empleo. Encuesta permanente de hogares.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). (2016). Principales indicadores de empleo. Encuesta permanente de hogares.

Dirección General de Presupuesto, 2018. Guía Metodológica para el diseño y formulación de programas presupuestarios. Ministerio de Hacienda

Gobierno Nacional de la República del Paraguay. (2014). Plan Nacional de Desarrollo. Construyendo el Paraguay del 2030. Asunción, Paraguay.

Gobierno Nacional de la República del Paraguay. (2014). Plan Nacional de Desarrollo. Construyendo el Paraguay del 2030.

González Ríos, Cynthia (2010). Lineamientos para una política de empleo en Paraguay (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CAEDP).

(1971). Ley 253 Crea el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

(1987). Ley N° 1265 Modifica la Ley N° 253/71 que crea el SNPP.

(1999). Ley N° 1535 de Administración Financiera del Estado.

(2014) Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de 19 de agosto de 2014.

Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto (2018). Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). Resolución N° 01 Aprueba modificaciones al organigrama institucional del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2014). Resolución O.R. N° 02 Aprueba el Plan Estratégico Institucional 2014-2018 del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), institución dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). Resolución O.R. N° 1/2015 por la cual se aprueban modificaciones al organigrama institucional del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). Resolución MTESS N° 47: Procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2016). Resolución MTESS N° 47: Procedimiento general de inspección para el control de la legislación laboral, seguridad social y de seguridad y salud ocupacional.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2017). Informe de gestión 2017. Asunción, Paraguay.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (s.f.). Principales indicadores del Mercado Laboral 2014-2017.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Resolución MTESS N° 94: Por la que se aprueba el Plan de Gestión Anual-Ejercicio fiscal 2018, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Resolución MTESS N° 95: Por la que se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018-2022 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Resolución MTESS N° 141: Por la cual se dispone la aplicación del reglamento interno de trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y sus subprogramas, Servicio Nacional de Promoción Profesional y Sistema Nacional de Formación y Capacitación.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Resolución MTESS N° 519: Por la cual se reglamenta el artículo 134 del Código de Trabajo, en cuanto a la obligatoriedad de la implementación de guarderías.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Resolución MTESS N° 98: Por la que se aprueba la estrategia integrada para la formalización del empleo en Paraguay.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Informe de Gestión del Ministerio de Trabajo 2017.

Organización de Estados Iberoamericanos (2015). Programa Regional de Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) en Iberoamérica (2016-2020) (OEI).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). Política de empleo - Paraguay.

Presidencia de la República del Paraguay. (2016). Decreto N° 5442 Reglamenta la Ley N° 1652/2000, de fecha 26 de diciembre de 2000, "Que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)". Se crea el Registro de instituciones de formación y capacitación laboral (REIFOCAL), y se abroga el Decreto 15904/2001.

Presidencia de la República del Paraguay. (2016). Decreto N° 6157 Aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Presidencia de la República (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Presidencia de la República (2018). Quinto Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación- Construyendo el futuro hoy.

Servicios de Ingeniería y Consultoría (SERINCO). Informe Final de Auditoría Externa Independiente del periodo 01/01/17 a 31/12/17 (2018).

Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). (2016). Resolución N° 2687. Por la cual se aprueba el documento "Lineamientos Generales para la programación de Acciones formativas 2016" como referencia de la programación nacional del SNPP para el año 2016.

Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). (2017). Informe de gestión institucional

Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). (2018). Listado de la oferta formativa.

Servicio Nacional de Promoción Profesional (2018). Resolución SNPP N° 1592/18 por la cual se aprueba el formato N°35 Diseño Mapa Estratégico de la Planeación del Modelo Estándar de Control Interno en fecha 08 de marzo de 2018 en el SNPP.

Servicio Nacional de Promoción Profesional (2018). Resolución SNPP N° 2936/18 por la cual se modifica la resolución N° 2660/18 de fecha 28 de mayo de 2018 y se aprueba la estructura organizacional del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) para el periodo fiscal 2018.

Sistema Nacional de Formación y Capacidad Laboral. (2018). Propuesta de Plan de mejora de las Unidades Operativas.

Sistema de Gestión de Acciones Formativas (2010). Resolución N° 1322 del 24 de agosto de 2010.

Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. (2016). Evaluación de consistencia y Resultado del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL).

Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay. (2016). Evaluación de consistencia y resultados del Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP).

Urzúa, Sergio y Puentes, Esteban (2010). La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral. BID.

15. PERSONAS ENTREVISTADAS

15.1. Primer Informe

Fecha: 06 de noviembre de 2018	Lugar. MTESS. 2° piso, Av. Perú esq. Río de Janeiro
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red Paola Poszkus, Asistente de la Consultora Nacional
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Viviana Cano	Jefa del Departamento de planificación, MTESS
Esther Bordón	Coordinadora financiera SINAFOCAL
Carol Paredes	Jefa de presupuesto SINAFOCAL
Angela Kim Lee	Técnica Administrativa Departamento de planificación, MTESS
Andrea Barboza	Jefa de presupuesto MTESS
Sandra González Fatecha	Directora financiera SNPP
Alfredo Núñez	Jefe del Departamento de Presupuesto - SNPP

Fecha: 07 de noviembre de 2018	Lugar. MTESS. Herrera y Paraguari
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Ing. Rubén González	Director de Informática y encargado del proyecto PAIL- MTESS
Raúl Alfonzo	Director Financiero, MTESS

Fecha: 07 de noviembre de 2018	Lugar. Oficina de SINAFOCAL
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Alfredo Mongelós	Secretario Técnico
Laura Calabró	Directora General de Administración y Finanzas - SINAFOCAL
Margarita Fernández	Investigadora del Observatorio laboral - SINAFOCAL
Esther Bordón	Coordinadora financiera SINAFOCAL
Mario Patiño	Coordinador del Observatorio SINAFOCAL
Sandra González	Gabinete
Reinaldo Aguilar	Coordinador de Planificación
Noglia Ayala	Coordinadora de Cooperación

Fecha: 12 de noviembre de 2018	Lugar. Oficinas del SNPP
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Rubén Almirón	Director de Investigación - SNPP
Alfredo Núñez	Jefe del Departamento de Presupuesto - SNPP
Petronilda Mendoza	Director de Transportes Logísticos - SNPP
Edgar Fernández	Director de Gestión Operativa - SNPP
Sandra González	Directora Financiera - SNPP
Germán Silvera	Instructor de chapería - SNPP
Raúl Zavan	Director de Aprendizaje para el Trabajo – SNPP
Claudia Maldonado	Gerencia de Acción Formativa

Fecha: 14 de noviembre de 2018	Lugar. Oficina de SINAFOCAL
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Carmen Ayala de Cuadro	Dirección de REIFOCAL - SINAFOCAL
Laura Calabró	Directora General de Administración y Finanzas - SINAFOCAL
Reinaldo Aguilera	Coordinador de Planificación
Margarita Fernández	Investigadora del Observatorio laboral - SINAFOCAL
Esther Bordón	Coordinadora financiera SINAFOCAL
Mario Patiño	Coordinador del Observatorio SINAFOCAL

Fecha: 14 de noviembre de 2018	Lugar. Oficina de SNPP
Entrevistadoras	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red Paola Poszkus, Asistente de la Consultora Nacional
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Rubén Almirón	Director SNPP
Lis Loncharich	Técnica – Gerencia Técnica SNPP
Edgar Fernández	Director Operativo SNPP
Petronilda Mendoza	Director de Transportes Logísticos - SNPP
Alfredo Núñez	Jefe del Departamento de Presupuesto - SNPP

Fecha: 19/11/2018	Lugar: MTESS. 2º piso, Av. Perú esq. Río de Janeiro
Entrevistadora	Flora Rojas, Consultora Nacional contratada por la Empresa Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Viviana Cano	Jefa del Departamento de Planificación, MTESS
Alejandra Garcete	Dirección General de Seguridad Social, MTESS
Fátima Silvero	Dirección General de Seguridad Social, MTESS

Angela Kim Lee	Técnica Administrativa Departamento de Planificación, MTESS
Raúl Silvero	Dirección General de Seguridad Social, MTESS

15.2. Informe Final

Fecha: 27/11/2018	Lugar: Oficinas del SINAFOCAL
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Reinaldo Aguilera	Coordinador de Planificación SINAFOCAL
Carmen Ayala de Cuadro	Dirección de REIFOCA - SINAFOCAL
Esther Bordón	Coordinadora Financiera SINAFOCAL
Mario Patiño	Coordinador del Observatorio SINAFOCAL

Fecha: 28/11/2018	Lugar: Oficinas del SNPP
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Edgar Fernández	Director Operativo SNPP
Rubén Almirón	Director de Investigación SNPP
Fátima Loncharich	Técnico, Gerencia Técnica SNPP
Petronilda Mendoza	Directora de Transportes Logísticos - SNPP
Claudia Maldonado	Gerencia de Acción Formativa
Alfredo Núñez	Jefe del Departamento de Presupuesto - SNPP
Alcides González	Director de Familia Profesional TICS - SNPP
Perla Santacruz	Gerencia Técnica

Fecha: 29/11/2018	Lugar: MTESS. Perú y Juan de Salazar
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Viviana Cano	Jefa del Departamento de Planificación, MTESS
Angela Kim Lee	Técnica Administrativa Departamento de Planificación, MTESS
Alejandra Garcete	Dirección General de Seguridad Social, MTESS
Fátima Silvero	Dirección General de Seguridad Social, MTESS

Fecha: 29/11/2018	Lugar: Oficina del SINAFOCAL
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Gladys Zarza	Coordinadora SINAFOCAL
Viviana Acuña	Coordinadora SINAFOCAL
Carmen Ayala de Cuadro	Dirección de REIFOCA - SINAFOCAL
Eudes Alonso	Secretario General SINAFOCAL

Fecha: 30/11/2018	Lugar: MTESS. Paraguari y Herrera
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Ing. Rubén González	Director de Informática, MTESS
Víctor González	Unidad Operativa de Contrataciones - MTESS
Rubén Darío Roa	Director del Registro Obrero Patronal - MTESS
Ana María Castiglioni	Dirección de la Mujer Trabajadora - MTESS
Pedro Garayo	Director Viceministerio de Trabajo - MTESS
Karina Gómez	Directora de Trabajo - MTESS

Fecha: 03/12/2018	Lugar: MTESS. Perú y Juan de Salazar
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Enrique López	Director General - MTESS
Marina Salinas	Coordinadora PAIL - MTESS
Giselle Morínigo	Observatorio Laboral - MTESS

Fecha: 05/12/2018	Lugar: MTESS. Paraguari y Herrera
Entrevistadoras	Victoria Sánchez Esteban, Consultora líder. Red2Red. Flora Rojas, Consultora, Red2Red
Nombre y apellido	Cargo, función, relación con la entidad
Carla Bacigalupo	Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Luis Orué	Viceministro de Trabajo
Marina Salinas	Coordinadora PAIL - MTESS

ANEXO 1. CÁLCULO DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO- SINAFOCAL

Año	Población Potencial (PP)				Población Objetivo (PO)			
	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración
2014	Personas	789.452	Personas ocupadas del sector privado formal más personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto) más trabajadores independientes.	1.259.063 personas ocupadas, de las cuales, 22,5% son trabajadores formales. El desempleo abierto fue de 108.299 personas. Los trabajadores independientes clasificados en empleador o patrón y trabajador por cuenta propia sumaron 397.864	Personas	19.736	2,5% de la Población Potencial	Cuantificación de la población potencial multiplicado por el 2,5%
2015	Personas	852.033	Personas ocupadas del sector privado formal más personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto) más trabajadores independientes.	1.339.633 personas ocupadas, de las cuales, 22,4% son trabajadores formales. El desempleo abierto fue de 104.518 personas. Los trabajadores independientes clasificados en empleador o patrón y trabajador por cuenta propia sumaron 447.437	Personas	21.301	2,5% de la Población Potencial	Cuantificación de la población potencial multiplicado por el 2,5%
2016	Personas	681.662	Personas ocupadas del sector privado formal más personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto) más trabajadores independientes.	1.133.950 personas ocupadas, de las cuales, 23,5% son trabajadores formales. El desempleo abierto fue de 84.071 personas. Los trabajadores independientes clasificados en empleador o patrón y trabajador por cuenta propia sumaron 331.113	Personas	17.042	2,5% de la Población Potencial	Cuantificación de la población potencial multiplicado por el 2,5%

Año	Población Potencial (PP)				Población Objetivo (PO)			
	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración
2017	Personas	652.896	Personas ocupadas del sector privado formal más personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto) más trabajadores independientes.	1.126.552 personas ocupadas, de las cuales, 22,5% son trabajadores formales. El desempleo abierto fue de 93.000 personas. Los trabajadores independientes clasificados en empleador o patrón y trabajador por cuenta propia sumaron 306.422	Personas	16.322	2,5% de la Población Potencial	Cuantificación de la población potencial multiplicado por el 2,5%
2018	Personas	652.896	Personas ocupadas del sector privado formal más personas en búsqueda de empleo (desempleo abierto) más trabajadores independientes.	Se repite misma valoración ante la ausencia del Boletín de Empleo, año 2018	Personas	16.322	2,5% de la Población Potencial	Cuantificación de la población potencial multiplicado por el 2,5%

Fuente: Encuesta Continuo de Empleo, 2014-2017. DGEEC
Población Atendida 2018, datos procesados hasta el 12 de nov.

ANEXO 2. CÁLCULO DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO- SNPP

Año	Población Potencial (PP)				Población Objetivo (PO)			
	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración	Unidad de Medida	Cuantificación	Definición	Valoración
2014	Personas	1.025.653	Población de 15 años hasta 54 años multiplicado por la tasa de pobreza país.	Población de 15 a 54 años= 3.773.557 x 27,18%	Personas	256.413	25% de la población potencial	Poblacion Potencial x 25%
2015	Personas	1.020.336	Población de 15 años hasta 54 años multiplicado por la tasa de pobreza país.	Población de 15 a 54 años= 3.838.735 x 26,58%	Personas	255.084	25% de la población potencial	Poblacion Potencial x 25%
2016	Personas	1.126.560	Población de 15 años hasta 54 años multiplicado por la tasa de pobreza país.	Población de 15 a 54 años= 3.903.534 x 28,86%	Personas	281.640	25% de la población potencial	Poblacion Potencial x 25%
2017	Personas	1.047.536	Población de 15 años hasta 54 años multiplicado por la tasa de pobreza país.	Población de 15 a 54 años= 3.967.938 x 26,40%	Personas	261.884	25% de la población potencial	Poblacion Potencial x 25%
2018	Personas	1.064.447	Población de 15 años hasta 54 años multiplicado por la tasa de pobreza país.	Población de 15 a 54 años= 4,031.998 x 26,40%	Personas	266.112	25% de la población potencial	Poblacion Potencial x 25%

Fuente: Boletín de Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, GDEEC 2014-2017.

Proyección de Población 2000-2025, DGEEC

Población atendida 2018 procesado hasta el 4 de noviembre.

ANEXO 3. GLOSARIO

Actividad: conjunto de acciones específicas a la cual se le asignan recursos para la producción de los bienes y servicios.

Calidad: son ciertos atributos predefinidos que deben tener los bienes y servicios para que puedan lograr el resultado inmediato.

Camino causal crítico: conjunto de causas identificadas que inciden con mayor fuerza en la atención del problema.

Eficacia es el grado de cumplimiento de los objetivos o metas.

Eficiencia es la relación entre los insumos y los productos.

Estructura programática: es la forma en la que se ordenan los subprogramas y sus categorías programáticas, para alcanzar los resultados.

Focalizar: consiste en concentrar la provisión de bienes y/o servicios en una parte de la población potencial con criterios y para propósitos claramente definidos.

Indicador: instrumento que permite medir el grado de cumplimiento de una meta de un resultado.

Insumos: son los recursos financieros, humanos y materiales que dispone un subprograma para realizar las actividades.

Meta: es la cuantificación de los resultados a alcanzar con los recursos asignados.

Modelo lógico causal: son las ideas sobre cómo los insumos se transforman en actividades que generan productos para lograr un resultado del subprograma.

Partes interesadas: son las entidades, organizaciones, grupos o individuos que tienen un interés directo o indirecto en el subprograma. Tales intereses pueden ser coincidentes, antagónicos o complementarios.

Población atendida: personas y entidades que reciben los bienes y servicios que genera el subprograma.

Población objetivo: conjunto de individuos que serán atendidos por el subprograma (demanda a ser atendida).

Población potencial: conjunto de individuos en los que se manifiesta el problema identificado (demanda).

Población total: conjunto total de individuos que conforman el sector al cual pertenece la entidad (referencial).

Presupuesto por resultados: es una metodología para orientar la asignación de recursos al logro de un resultado, para la generación de valor público.

Producto: es el bien o servicio que se provee a la población a fin de alcanzar los resultados del subprograma.

Programa sustantivo: Conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor) y por ende, que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado. [...] Solo se considerará como programas sustantivos a aquellos que efectivamente provean en forma de oferta, bienes y servicios de entrega directa a una población definida, dando una solución efectiva, factible y medible al problema que se desea resolver y el cual le dio origen al programa.

Proyecto: conjunto de actividades y/u obras con período definido de ejecución para mejorar la provisión de los bienes y servicios en el cumplimiento de un resultado.

Proxy. Es un indicador o medida indirecta que proporciona una aproximación o representa un cambio en ausencia de una medida o signo directo.

Relevancia: es la importancia del conjunto de medidas adoptadas por un subprograma respecto de la política que lo justifica.

Resultado final: es el cambio en las condiciones de la población que se espera lograr en el largo plazo.

Resultado inmediato: es el efecto en el corto plazo logrado con la provisión de los bienes y servicios que permiten el logro del resultado intermedio

Resultado intermedio: es el cambio en las condiciones de la población en el mediano plazo que contribuye al logro del resultado final.

Resultados: cambios en las condiciones de la población a través de la entrega de bienes y servicios institucionales.

Ministro de Hacienda

Benigno López

Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Oscar Llamosas

Directora General de Presupuesto

Teodora Recalde de Spinzi

Equipo Técnico Revisor

Coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Monserrat Díaz

Encargada de Despacho del Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira

Analistas

Cristina Pereira, Elva Espínola, Karen Torres, Katherine Viveros

