



Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay 2018 - 2023

INFORME DE EVALUACIÓN

Código de Proyecto: *PRY/18/01/RBS, RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS, PRY/16/01/PRY, PRY/19/01/PRY, PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR, GLO/14/45/BRA*

Tipo de la evaluación: *Agrupada*

Momento temporal de la evaluación: *Final*

Naturaleza de la evaluación: *Independiente*

País: *Paraguay*

Resultado(s) de Programa y Presupuesto: *3, 4, 5, 7 y 8*

ODS: *1, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17.*

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: *1/4/2024*

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: *Haga clic aquí para ingresar la fecha*

Oficina Administrativa (OIT): *DWT/CO - Santiago*

Oficina Técnica (OIT): *DWT/CO - Santiago*

Duración del proyecto: *Enero 2018 - Agosto 2023*

Donante y presupuesto: *RBSA, RBTB, XBDC; USD 2,027,810*

Nombre(s) de (los) consultor(es): *Paola Vaccotti (Evaluadora líder), Kathia Aliana Fernández (Evaluadora asociada), Alicia Martínez Galeano (Evaluadora de apoyo)*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga*

Oficial Oficina Evaluación: *Patricia Vidal*

Presupuesto de la evaluación: *USD 25,000*

Palabras clave: [trabajo decente](#); [empleo productivo](#); [principios y derechos fundamentales del trabajo](#); [protección social](#); [formalización](#); [salud y seguridad en el trabajo](#); [inspección laboral](#); [estadísticas y análisis del mercado de trabajo](#); [transiciones tecnológicas, demográficas, ambientales y justas.](#)

► INFORME DE EVALUACIÓN

Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay Bienios 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023

Evaluación independiente

Equipo de evaluación

Paola Vaccotti (Evaluadora líder)

Kathia Aliana Fernández (Evaluadora asociada)

Alicia Martínez Galeano (Evaluadora de apoyo)

Diciembre 2023

1. Contenido

Agradecimientos.....	0
1 RESUMEN EJECUTIVO	0
2 Contexto país.....	0
3 Descripción de la intervención de OIT en Paraguay	5
4 Antecedentes de la evaluación.....	10
4.1 Objetivo principal de la evaluación	10
4.2 Enfoques, criterios y preguntas de la evaluación.....	11
4.3 Personas consultadas en esta evaluación	13
4.4 Criterios de aplicación, estándares de evaluación y consideraciones éticas	14
4.5 Dificultades y limitaciones de la evaluación.....	15
4.6 Bienios abordados, interrelación y proyectos incluidos	16
4.7 Teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay	18
5 Hallazgos de la evaluación.....	0
5.1 Criterio: RELEVANCIA O PERTINENCIA	1
5.1.1 Interacción y alineación de acciones de OIT.....	1
5.1.2 Selección de áreas de trabajo, identificación de prioridades y necesidades.....	2
5.1.3 Contribución de la OIT en contexto de pandemia.	5
5.2 Criterio: COHERENCIA Y VALIDEZ DE DISEÑO	6
5.2.1 La OIT como cooperante técnico internacional, articulador y facilitador.	6
5.2.2 Teoría de cambio, supuestos, riesgos y contingencias.	9
5.2.3 Incorporación de igualdad de género, inclusión de la discapacidad y no discriminación en el diseño de las intervenciones.	10
5.2.4 Coherencia en el diseño, plazos y resultados mensurables.....	11
5.3 Criterio: EFICACIA.....	13
5.3.1 Cumplimiento de objetivos/resultados principales de los proyectos.....	13
5.3.2 Resultados no esperados	26
5.3.3 Obstáculos, limitaciones, acciones correctivas y oportunidades.	27
5.4 Criterio: EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN.....	28
5.4.1 Aprovechamiento de alianzas y recursos	28
5.4.2 Articulación y sinergias (nivel interno y externo)	30
5.4.3 Efectividad de la estructura de gestión	31
5.4.4 Gestión del conocimiento	31

5.5	Criterio: ORIENTACIÓN AL IMPACTO Y LA SOSTENIBILIDAD	33
5.5.1	Contribución a cambios estructurales significativos.....	33
5.5.2	Desarrollo de capacidades y sostenibilidad	36
5.5.3	Mobilización de recursos nacionales e internacionales	37
5.5.4	Valor agregado de trabajar con la OIT	38
5.5.5	Nuevas áreas temáticas y emergentes de áreas en proceso de consolidación	38
6	CONCLUSIONES	39
6.1	Criterio de RELEVANCIA o PERTINENCIA (C1)	39
6.2	Criterio de COHERENCIA y VALIDEZ DE DISEÑO (C2)	40
6.3	Criterio de EFICACIA (C3).....	40
6.4	Criterio de EFICIENCIA y EFECTIVIDAD EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN (C4)	41
6.5	Criterio de ORIENTACIÓN AL IMPACTO y la SOSTENIBILIDAD (C5)	41
7	LECCIONES APRENDIDAS	42
8	BUENAS PRÁCTICAS	44
9	RECOMENDACIONES	47
10	Anexos:	51
10.1	Matriz de evaluación.....	51
10.2	Indicadores de cumplimiento para cada criterio de la matriz de evaluación	56
10.3	Personas consultadas en entrevistas semi estructuradas.....	58
10.4	Personas consultadas a través de una encuesta.....	61
10.5	Resumen de Proyectos ejecutados por OIT en Paraguay en el período evaluado.....	62
10.5.1	Proyectos RBSA	63
10.5.2	Proyectos con financiamiento doméstico	66
10.5.3	Proyectos con financiamiento externo	68
10.6	Revisión bibliográfica y documental	72
10.7	Guion de entrevista (general, adaptado para cada caso concreto)	75
10.8	Encuesta a participantes del Diplomado de Protección Social	77
9.9	Términos de referencia.....	78
1.	Contexto nacional del Paraguay	78
1.	Sobre indicadores del mercado laboral.....	78
2.	Sobre la formación profesional	78
3.	Sobre las normas internacionales del trabajo	78
4.	Sobre protección social	79
5.	Avances recientes.....	79
6.	Otros logros país con intervención de la OIT.....	80
7.	Desafíos	80

8.	Descripción de los Proyectos con financiamiento interno	81
9.	Descripción de los proyectos con financiamiento doméstico	82
10.	Descripción de los proyectos con financiamiento externo	83
2.	Objetivo y usuarios de la evaluación	83
11.	Metas, objetivos y estrategia de evaluación.....	83
12.	Usuarios de la evaluación.....	85
13.	Evaluaciones previas	85
3.	Criterios de evaluación y preguntas	85
4.	Metodología de la evaluación	87
5.	Productos esperados de la evaluación	88
6.	Plan de trabajo tentativo.....	90
7.	Los Pagos	90
8.	Gestión y logística de la evaluación.....	91
14.	Perfil requerido	91
9.	Anexos	93
15.	Anexo 1. Entregables.....	93
16.	Anexo 2. Presupuesto cubierto por la evaluación.....	99
17.	Anexo 3. Fuentes revisadas.....	99
	Anexo 4. Guías y plantillas de la Política de Evaluación de la OIT de consulta obligatoria.....	100

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la OIT y de nuestra organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Agradecimientos

La evaluadora líder, junto con todo el equipo evaluador, extiende su más sincero agradecimiento a todas las personas de las distintas instituciones que han participado activamente en este proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la solidaridad y disposición con la que facilitaron datos e información crucial.

Un agradecimiento particular va dirigido a los representantes de las organizaciones de trabajadores, empleadores y del gobierno, quienes, a pesar del complejo contexto de transición gubernamental, compartieron generosamente su tiempo e información de manera oportuna.

También queremos expresar nuestro profundo agradecimiento al equipo de la Oficina de Proyectos de la OIT en Asunción y al ETD de la Oficina del Cono Sur, cuyo apoyo ha sido fundamental.

Finalmente, deseamos reconocer especialmente a Cybele Burga, Oficial Regional de Evaluación, por su invaluable apoyo técnico y valiosa retroalimentación durante todo el proceso de evaluación. Su guía ha sido esencial para el éxito de esta evaluación.

1 RESUMEN EJECUTIVO

En cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos en la política de la OIT, y a fin de mejorar el desempeño y articular el papel y efectividad de la OIT en el país frente a los donantes y otras agencias de Naciones Unidas, la Oficina Regional de la OIT llevó adelante esta evaluación agrupada independiente del trabajo realizado en Paraguay en el periodo 2018 a 2023.

En el 2018, la OIT realizó la evaluación sobre la efectividad de los modelos de implementación de la OIT en las Américas, que tuvo como estudio de caso, Paraguay. Asimismo, en el 2021 se llevó a cabo la evaluación independiente de medio término del proyecto global Cooperación Sur-Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón de África y América Latina que incluye Paraguay, así como la Evaluación independiente de la primera fase del Programa emblemático global de la OIT sobre la construcción de pisos de protección social para todos (2016 – 2020), que tuvo a Paraguay como estudio de caso. Asimismo, todos los proyectos de la OIT deben completar informes finales de progreso que, desde 2019, incorporan componentes de autoevaluación.

La metodología siguió la política de evaluación de la OIT que se adhiere a los estándares internacionales y normas de evaluación, articulados en los Principios de la OCDE / CAD y las Normas y Estándares para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas aprobados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

El Informe final que tiene por objetivo reflejar la comprensión acerca de la Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay para los bienios 2018-2019, 2020-2021, 2022.

Se exploraron los antecedentes contextuales respecto de los tres bienios, se revisaron y analizaron los objetivos, se esbozó la reconstrucción de una teoría del cambio, se definió el alcance de la Evaluación, incorporando y ampliando las preguntas de evaluación y se profundizó el diseño y la metodología que se aplicó durante la misma.

El **objetivo principal de la Evaluación Agrupada** fue analizar los resultados y efectos del trabajo de la OIT en el Paraguay a través de las distintas intervenciones desarrolladas en el periodo 2018-2023. La evaluación generó hallazgos en relación con cada uno de los criterios de evaluación bajo una doble mirada de proyecto y de Programa de Trabajo País, y otorgará aprendizajes para retroalimentar acciones futuras en el marco de los objetivos estratégicos de la OIT en el Paraguay.

La evaluación identificó el grado de **alcance** de los objetivos planeados, cómo se han logrado, y en qué condiciones, también identificó las lecciones aprendidas y las buenas prácticas emergentes para informar futuras estrategias de la OIT. Integró cuestiones transversales de la OIT como ser: igualdad de género, las normas y el diálogo social, la inclusión de la discapacidad y la no discriminación, y los efectos a medio y largo plazo de las iniciativas de desarrollo de capacidades.

La evaluación prestó atención específica a la relevancia de las intervenciones de la OIT en Paraguay con respecto a los marcos de políticas y programas de la OIT a nivel nacional, el programa de trabajo de las Naciones Unidas en el país y el plan nacional de desarrollo sostenible y otros marcos de desarrollo nacional relevantes, incluidas las políticas y programas sectoriales. También se centró en cuestiones particulares, como el análisis de riesgos de los proyectos, las estrategias de salida, la sostenibilidad de los resultados y la contribución general a los ODS, así como los logros y las lecciones aprendidas de la OIT en el espacio interagencial.

Ofreció asimismo insumos relevantes para la realización de la “Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF) en Paraguay 2020-2024”, planificada para mediados de 2023.

La evaluación cubrió el **período de 2018 a 2023** para crear una imagen precisa y completa del contexto y avance en el alcance de los objetivos esperados.

Su **justificación** se sustenta en la coherencia temática de proyectos cuyos temas se interrelacionan (informalidad, protección social, empleo, capacidades del Ministerio de Trabajo) y cubrió las prioridades programáticas de siete resultados de política (1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8), y casi el 100% de la asignación presupuestaria total para apoyar las actividades de la OIT en Paraguay (que incluyen las actividades financiadas con fondos RBTC), permitiendo así una evaluación de la interconexión entre los objetivos a medio plazo y los logros de la organización. Asimismo, los socios, mandantes y partes interesadas de los proyectos fueron esencialmente los mismos y las fechas de inicio y fin de estos proyectos fueron cercanas. La evaluación agrupó dos evaluaciones planificadas independientes de los **proyectos RBSA**:

- PRY/18/01/RBS “Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas” (USD 1 millón),
- PRY/20/01/RBS “Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo” (USD 501 mil).

Analizó la contribución de dos **proyectos con financiamiento doméstico**:

- PRY/16/01/PRY “Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay”,
- PRY/19/01/PRY “Fortalecimiento de capacidades MTESS Paraguay – cumplimiento y políticas de empleo”.

Se incluyó en el análisis, la contribución de los **proyectos con financiamiento externo**:

“Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” – PC PS-GFP (PRY/19/50/EUR, financiado por la Unión Europea, y el Proyecto “Cooperación Sur – Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón en África y América Latina”, financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación.

El abordaje incorporó cuatro enfoques técnicos ampliamente reconocidos a nivel internacional en su elaboración:

(a) El enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión que pone el énfasis en los resultados reales y significativos a nivel de las personas (más allá de los resultados y desempeños internos de las propias agencias). Asimismo, implicó una visión integral de las acciones para el desarrollo articulando la planificación estratégica, la implementación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje y la retroalimentación de calidad de la planificación como fases necesarias de la gestión de las instituciones.

(b) El enfoque formativo/constructivo de cara a facilitar el aprendizaje institucional apunta a comprender la evaluación como una herramienta que aporte evidencias para mejorar el diseño y gestión de las intervenciones (presentes y futuras), así como, a la toma de decisiones de los agentes participantes (ya sean titulares de derechos, titulares de obligaciones, titulares de responsabilidades y la ciudadanía en general).

(c) El enfoque de género y derechos humanos es imprescindible si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor de desarrollo, en definitiva, si se quiere conseguir con éstos el cambio social. Surge de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos, el impacto de estas en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar.

(d) La incorporación de la perspectiva de los agentes implica conocer las percepciones, creencias y/o valoraciones que tienen los agentes participantes de la iniciativa en relación con el proceso de implementación de las intervenciones o proyectos, sus logros, así como las principales limitaciones que pueden haber rodeado esta implementación. Este enfoque es esencial para la identificación de buenas prácticas, así como lecciones aprendidas que puedan potenciar la aplicación de la experiencia en otros contextos y/o iniciativas dirigidas a poblaciones similares.

Además, se suma el enfoque basado en teoría del cambio: que se refiere al análisis de la cadena de resultados de las intervenciones, el cual deberá basarse en una interpretación ordenada y secuencial entre supuestos y resultados generadores de cambio. Se aplica un pensamiento crítico al diseño, la implementación y la evaluación de las iniciativas y proyectos dirigidos a apoyar cambios en sus contextos. Se consideraron los siguientes elementos: contexto, cambios que los efectos buscan alcanzar o a quiénes ha beneficiado, proceso/secuencia de cambio previstos para llegar a los resultados de largo plazo deseados, supuestos sobre cómo esos cambios pueden ocurrir: como una forma de verificar si las actividades y productos son adecuados para inducir cambios en la dirección deseada en este contexto. Se realizaron un total de 45 entrevistas semi estructuradas, de las cuales 20 fueron realizadas a mujeres y 25 a hombres. En cuanto a la representación por sectores: 4 referentes de cooperantes internacionales, 12 de organizaciones de empleadores, 16 de gobierno, 9 staff de OIT, 4 de organizaciones de trabajadores. Asimismo, se confeccionó una encuesta dirigida a las personas que participaron del Diplomado en Protección Social, identificado como un producto exitoso en la evaluación. De las 58 personas que respondieron a la encuesta, 48 fueron mujeres, 10 hombres. De acuerdo con sus sectores de referencia, 2 de cooperantes internacionales, 53 de gobierno y 3 de organizaciones de sociedad civil.

En cuanto a los principales hallazgos y conclusiones:

RELEVANCIA o PERTINENCIA

Las intervenciones del programa de trabajo de la OIT en Paraguay han demostrado alinearse estrechamente con las políticas y planes nacionales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las Normas Internacionales del Trabajo (NITs), integrando de manera efectiva los intereses de las partes involucradas y los beneficiarios finales. Se destacan por su enfoque en las necesidades y prioridades de los constituyentes, diseñadas y adecuadas a sus realidades mediante un proceso de consenso basado en el diálogo. Este enfoque ha contribuido a institucionalizar espacios de diálogo tripartito, mejorando significativamente respecto a bienios anteriores a los evaluados y propiciando que los interlocutores sociales participen activamente tanto en el diseño como en la implementación de las intervenciones.

La contribución de la cooperación técnica de la OIT ha sido valorada positivamente por los mandantes, considerándola determinante para el abordaje inicial de la pandemia. Estas intervenciones no sólo son pertinentes para abordar las causas de los problemas de desarrollo, sino que también contribuyen de manera integrada a cuestiones centrales de la OIT, como las normas laborales y el diálogo social.

En conclusión, las intervenciones de la OIT se destacan por su relevancia y pertinencia, apoyando efectivamente a los constituyentes y contribuyendo significativamente a las prioridades país de la OIT, demostrando un compromiso firme con las necesidades y realidades de los involucrados.

COHERENCIA y VALIDEZ DE DISEÑO

La OIT ha consolidado una alta valoración como cooperación técnica internacional por parte de otros cooperantes situados en Paraguay, el gobierno, los sindicatos y los gremios, habiendo ganado la calidad de participante protagónico y activo en espacios institucionales del Equipo País del Sistema de las Naciones Unidas, así como en otros espacios desde donde articula sinergias para potenciar acciones.

El trabajo de la OIT en Paraguay se valora apropiado y coherente y la cooperación técnica de la OIT se alinea a las NITs, así como a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, plasmando estos conceptos en el diseño de sus proyectos a través de estrategias, resultados y productos concretos. Los proyectos focalizados en esta evaluación se interrelacionan y fortalecen entre sí vinculándose para beneficio de los constituyentes y alineándose con normas y estándares internacionales y nacionales.

Transversalizan las líneas estratégicas priorizadas para el país: (i) empleo productivo y formal, transición justa, (ii) estadísticas y análisis del mercado laboral, (iii) fortalecer la protección social. Son consistentes con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto, por lo que se complementan, son armónicos respecto a las temáticas clave de la OIT y coordinan con otros actores para evitar la duplicación de

esfuerzos.

En conclusión, la OIT interactúa de manera coherente, apropiada y oportuna a través de su participación, proyectos y asistencia técnica con otras iniciativas nacionales e internacionales. Otros actores de la cooperación internacional, así como los constituyentes valoran su calidad técnica y lo identifican como un articulador y facilitador de procesos y del diálogo social, consolidando una alta valoración como cooperación técnica internacional. La alineación a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, se plasma en el diseño de los proyectos a nivel estratégico. En la implementación se identifican acciones, productos y resultados que incorporan perspectiva de género de manera limitada y los proyectos se interrelacionan y fortalecen entre sí vinculándose para beneficio de los constituyentes y alineándose con normas y estándares internacionales y nacionales.

EFICACIA

Las intervenciones y proyectos de la OIT en Paraguay se han interrelacionado y potenciado logrando sus objetivos y alcanzando a sus grupos destinatarios para contribuir a la justicia social para todas las personas en Paraguay mediante trabajo decente y protección social, con resultados que incorporan los ejes de políticas transversales y se alinean a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, generando contribuciones significativas a estas temáticas.

La intervención de la OIT ha propiciado iniciativas que no estaban planteadas en la planificación inicial pero que, en base a la apertura y diálogo permanente con los mandantes, se ha podido realizar acciones cuyos resultados son sobresalientes. El gran obstáculo destacable durante estos tres bienios fue la pandemia y emergencia por COVID19, habiendo la OIT reaccionado rápidamente en el acompañamiento especializado y adaptación de las intervenciones, neutralizando o minimizando de esta manera las limitaciones del contexto.

En conclusión, la OIT en Paraguay ha logrado sus objetivos y alcanzado a sus grupos destinatarios, generando además contribuciones a los indicadores a nivel de Programa y Presupuesto. Algunos resultados resaltantes a los que se ha contribuido de manera directa son: el nuevo Plan Nacional de Empleo (PNE), el apoyo técnico clave en contexto de pandemia con la generación de protocolos específicos para riesgos biológicos, retorno a entornos laborales, entre otros; capacitación y formación continua de funcionarios/as, formación laboral. Generación de evidencia estadística de calidad, apoyo técnico al Observatorio Laboral, así como el fortalecimiento del Sistema de Protección Social, Diplomado en Protección Social dirigido a servidores públicos y la ratificación del Convenio 102 sobre seguridad social. Los ejes de políticas transversales sobre igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación están incorporados en los proyectos y acciones y generan contribuciones significativas a temáticas como normas internacionales del trabajo, diálogo social y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, así como política de empleo y otros.

La OIT reaccionó de manera oportuna y eficaz ante los obstáculos que la pandemia planteó, convirtiéndose en un aliado determinante para acompañar estrategias de mitigación del impacto. Más allá de las externalidades que pueden limitar mayores aportes en determinados aspectos puntuales, la Oficina de Proyectos en el país y demás personal de OIT, son altamente valorados a nivel local tanto en su profesionalismo como en sus características de interrelación personal con los constituyentes.

EFICIENCIA y EFECTIVIDAD EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN

Los proyectos han utilizado los recursos de manera eficiente, tanto a nivel de fondos, recursos humanos, y tiempo de dedicación para el logro de resultados, además han tenido una ejecución presupuestaria eficiente, con resultados valorados de manera positiva por los constituyentes. Se ha trabajado de manera

articulada a nivel interno (entre proyectos y temáticas), como a nivel externo con otros actores del Sistema de Naciones Unidas como con otros cooperantes, generando sinergias entre las intervenciones evaluadas.

Las capacidades y estructura de gestión de soporte a las acciones en Paraguay, han apoyado el logro de resultados y son adecuados para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de las Naciones Unidas. La OIT aplica la estrategia de generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles a los constituyentes.

En conclusión, la OIT ha utilizado adecuadamente los recursos humanos y financieros para la obtención de resultados eficaces y oportunos, acordes a las exigencias de los constituyentes y del contexto nacional previo, durante y post pandemia. Los proyectos se vieron ralentizados en su ejecución debido a la pandemia, habiendo la Oficina de Proyectos aprovechado recursos financieros nuevos y reprogramado los existentes para mitigar los efectos de la COVID-19 de manera clave para el país.

La coordinación con los socios estratégicos y otros actores e intervenciones relevantes en el país ha sido significativa para el logro de las prioridades. Asimismo, la articulación a nivel interno de la OIT entre proyectos, entre especialistas y áreas, ha fortalecido las capacidades para la obtención de resultados. Los especialistas temáticos dedican una significativa parte de su tiempo al asesoramiento de los procesos en Paraguay, asimismo los indicadores sensibles al género se visualizan, pero de manera sutil, habiendo tenido margen para una mayor y más efectiva inserción y materialización.

ORIENTACIÓN AL IMPACTO y la SOSTENIBILIDAD

La cooperación técnica de la OIT ha contribuido a cambios estructurales positivos y significativos en el trabajo decente a nivel de país a través de los logros alcanzados, ya que estos poseen potencial de impacto a corto, mediano o largo plazo, así como posibilidades de sostenibilidad al ser cuestiones que aportan en su conjunto al fortalecimiento institucional de los constituyentes, sentando las bases para una transformación estructural que contribuye a mejorar las condiciones de vida de las personas.

Todas las estrategias y acciones se alinean y contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, la Agenda 2030 (principalmente al ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico), y al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas. Las intervenciones de la OIT han contribuido a desarrollar las capacidades de personas en el gobierno esencialmente, las organizaciones de trabajadores y de empleadores para la sostenibilidad nacional de los resultados a corto y largo plazo. Tanto los constituyentes como otros socios nacionales poseen capacidades fortalecidas para continuar con los resultados alcanzados, su involucramiento en el proceso hace que el grado de sostenibilidad sea viable.

Se identifican áreas temáticas emergentes a raíz de los cambios a nivel global, social, económico y ambiental que impactan en el país. Algunos de los temas son nuevos para la OIT y el país, otros son la continuación lógica de temas incipientes que requieren fortalecimiento.

En conclusión, las intervenciones de la OIT en los tres bienios analizados han contribuido a cambios estructurales significativos en el trabajo decente a nivel de país aportando desde tres grandes líneas estratégicas (i. empleo productivo y formal, transición justa, ii. estadísticas y análisis del mercado laboral, iii. fortalecimiento de la protección social) al fortalecimiento institucional del gobierno, las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores. La organización contribuye al cumplimiento del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con el Paraguay y al cumplimiento del ODS 8, así como a fortalecer los ODS 1, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17. La generación de marcos normativos y protocolos para la reactivación del empleo y lineamientos para seguridad en el trabajo en contexto -COVID, impactaron de manera directa en la calidad de vida de las personas y los planes de formación del funcionariado, de las OOTT y OOEE; la generación de normativa oficial en diferentes niveles (convenios, leyes, decretos, planes como el PNE) y el fortalecimiento del Observatorio Laboral para la generación de evidencia estadística de calidad.

La OIT es un actor altamente valorado en el contexto nacional y esta valoración junto con las capacidades técnicas y diplomáticas de la organización, colaboran con una exitosa movilización de recursos a nivel nacional e internacional.

Las lecciones aprendidas fueron asociadas según tres elementos:

LA1. diseño y programación

Programación operativa adaptada a la agenda política. Los ciclos electorales, las crisis provocadas por factores internos (por ejemplo, cambios de autoridades) o externos (por ejemplo, la COVID-19) influyen sobre el ritmo de la ejecución y, a veces, sobre la viabilidad de los procesos (resultados esperados, productos).

Vinculación al marco programático (Outcomes, CPOs). Las intervenciones actúan, frecuente y necesariamente, con un enfoque integral y multinivel. Esto implica que los resultados puedan tener efectos en cascada en varios ámbitos del PTDP. La posibilidad de vincular el proyecto RBSA bajo hasta tres outcomes y hasta cuatro outputs, y la oportunidad de asociarlo con otras fuentes de financiación complementarias en el marco del CPO, permiten reportar de forma más completa los resultados logrados

LA2. implementación

Enfoque multisectorial y multinivel para impulsar las reformas normativas. Las reformas normativas deben contar tanto con el consenso político como con la aprobación técnica de todas las instancias del Estado involucradas. El proyecto de Ley de Seguro de Desempleo se ha estancado debido a objeciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Ministerio de Hacienda, que cuestionaron la viabilidad financiera. El Ministerio de Trabajo (MTESS) difícilmente puede liderar las reformas sin un consenso amplio y multisectorial.

Priorizar la construcción de capacidades locales sobre la implicación de proveedores internacionales. La relación de la Dirección General de Empleo del MTESS con un proveedor internacional de servicios de job matching ha resultado poco fructífera y costos

LA3. sostenibilidad

Las reformas normativas deben contar con un consenso político amplio. A pedido de los mandantes, se han impulsado estudios técnicos y elaborado propuestas sobre la reforma del procedimiento inspectivo, el proyecto de Ley de Teletrabajo, el proyecto de Ley de Seguro de Desempleo; entre otros. No obstante, pese al interés explícito de los mandantes, los procesos se han quedado estancados por la falta de consenso político; o, en algunos casos, se han quedado como normas de difícil aplicación, debido a la falta de asignación presupuestaria y de definición de mecanismos de gobernanza para su implementación efectiva.

La retirada imprevista del apoyo a la Ley de Seguro de Desempleo por parte de la Unión Industrial Paraguaya indica que es necesario consolidar el consenso tripartito.

Las buenas prácticas identificadas son:

BP1. Diálogo permanente de la OIT con diferentes instancias del Poder Ejecutivo y Poder Judicial para la identificación y apoyo en temas clave.

BP2. Desarrollo de oferta de formación de alta calidad en idioma local, dirigido a funcionarios y actores relacionados, en modalidad semipresencial y en asociación con Universidades.

BP3. Apoyo a la formalización del empleo doméstico remunerado

Finalmente, las recomendaciones:

R1 Se recomienda una revisión de los enfoques y métodos de planificación para un diseño más efectivo que contribuya a una teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay, transversalizando las temáticas clave de la OIT con una programación operativa flexible.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión(C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Responsables de la unidad de programación	Alta	Bajo	Corto plazo	C1, C3, C4 LA1

R2 Se recomienda imprimir gradualidad a la cooperación en función de la capacidad de absorción de los mandantes y otras contrapartes, fomentando la apropiación de los procesos y resultados para amplificar su potencial impacto y sostenibilidad.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión (C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Constituyentes	Alta	Medios	Corto y mediano plazo	C3, C4, C5 LA1 BP1

R3 Se recomienda potenciar acciones de fortalecimiento de capacidades tanto institucionales como técnicas de los constituyentes, para de esta manera fortalecer la participación activa y protagónica en el tripartismo y potenciar la calidad del diálogo social.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión (C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Responsables de la unidad de programación Constituyentes	Alta	Altos	Corto y mediano plazo	C3, C4, C5 LA1 BP2, BP3

2 Contexto país

La República del Paraguay es un país situado en la zona central de América del Sur. El país limita con Argentina al sur, Bolivia al norte y Brasil al este. Se trata del quinto país más pequeño y el cuarto menos poblado de América del Sur. La Constitución Nacional de 1992 (vigente), reconoce dos idiomas oficiales: el español y el guaraní (artículo n.º 140), así como la existencia de pueblos indígenas definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo (artículo n.º 62).

De acuerdo con el texto constitucional, Paraguay se constituye como un estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado, adoptando para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana (artículo n.º 1).

El territorio se divide políticamente en un distrito capital y 17 departamentos, que a su vez se subdividen en 262 municipios, totalizando 263 municipios en el país. Las principales ciudades de Paraguay son: Asunción (Distrito capital, 521.101 habitantes), Ciudad del Este (Alto Paraná, 306.679 habitantes), Encarnación (Itapúa, 138.592 habitantes), Coronel Oviedo (Caaguazú, 125.893 habitantes), y Pedro Juan Caballero (Amambay, 123.784 habitantes).

El gobierno de cada departamento es ejercido por un gobernador y por una junta departamental, electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y duran cinco años en sus funciones (artículo n.º 161).

En el **aspecto demográfico**, el INE estima la población de Paraguay en 7.554.796 habitantes para el 2023 (DGEEC, 2015: 34), de los cuales un 37% son NNA. La distribución poblacional por sexo sería de 50,3% hombres y 49,7% mujeres, mientras que la estructura por edad de la población muestra que el 28,2% es menor de 15 años, el 64,7% tiene entre 15 a 64 años y poco más de 7,1% tiene 65 y más años. Hay un descenso de la población de NNA, mientras que la población de adultos jóvenes está en aumento y a un ritmo de variación más rápido que al de infanto-juvenil. Durante el último trimestre de 2022 se ha llevado a cabo el Censo Poblacional cuyos resultados preliminares mostraron que el número de habitantes es menor a la población estimada. Los datos del Censo se encuentran a la fecha de esta evaluación, aun en etapa de procesamiento y análisis.

El mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes a lo largo del territorio nacional se concentra en: Central (28,63%), Alto Paraná (11,93%), Itapúa (8,96%) y Caaguazú (8,27%). Sin embargo, una de cada dos personas de pueblos indígenas tiene entre 0 a 17 años. La población indígena se concentra en Presidente Hayes, Boquerón y Canindeyú.

En cuanto a la distribución geográfica de la población urbana (63,7%) es mayor a la rural (36,3%) y las proyecciones indican que seguirá en aumento. El departamento Central es el más poblado del país que sumado a la población de Asunción reúne 37,7% de la población total, es decir, 2.807.111 habitantes.

Respecto a los nacimientos (nacidos vivos) inscriptos se constata una baja sostenida desde el 2018. Si se compara los dos últimos años (2019-2020), se observa una caída en el registro de 21.698 nacimientos. En 2020 se registraron 95.649 nacimientos (INE, 2021: 10).

En Paraguay, el 10,7 % de la población tiene algún tipo de discapacidad según los últimos datos obtenidos en el año 2012 a través del Censo Nacional de Población y Vivienda. En materia de inclusión laboral, de entre las personas con discapacidad de 10 años y más de edad, según su condición económica, 38,2% son ocupados; el 0,7% son desocupados y el 61% corresponde a los inactivos.

Con relación a las defunciones registradas se observa un aumento desde el año 2018, sobre todo el año 2020 respecto al año anterior, donde se tuvo un incremento de más de 1500 registros de defunciones. Si bien el registro de defunciones venía incrementándose desde 2018, en el 2020 fue más notorio y esto pudo deberse a la pandemia del COVID-19. En 2020 se registran 32.045 defunciones (INE, 2021: 12).

Según datos de 2017 del MSPyBS, la primera causa de muerte son las enfermedades del sistema circulatorio, y la segunda causa son los tumores. A continuación, se encuentran las enfermedades cerebrovasculares, enfermedades respiratorias y accidentes.¹

La **economía** de Paraguay se caracteriza por la comercialización de bienes del sector primario, especialmente de productos agrícolas y ganaderos, además de la exportación de energía, generada por las dos centrales hidroeléctricas binacionales². La actividad industrial está ligada a las actividades económicas mencionadas anteriormente. La manufactura cuenta con productos agrícolas y forestales, así como con bienes de consumo (carne y otros alimentos comestibles empaquetados). Además, los productos textiles, los madereros y los químicos tienen una presencia importante.

Si bien la estabilidad macroeconómica es altamente valorada, Paraguay tiene desafíos importantes. Utilizando datos anteriores a la pandemia, el Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial estimó que un niño nacido en Paraguay en el año 2020 sólo alcanzaría el 53% de la productividad que podría haber alcanzado si tuviera pleno acceso a la salud y a la educación. Este resultado es inferior a los promedios regionales y a los de los países de ingresos medios altos.³

Con respecto a la inversión pública, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, tanto en 2021 como en 2022, se logró sostener un alto nivel de inversión de 7.877,2 miles de millones de guaraníes (USD 1.154,5 millones) y de 8.384,5 miles de millones de guaraníes (USD 1.203,3 millones) que representan el 2,9% del PIB en ambos casos, respectivamente. La inversión pública, de acuerdo con el gobierno paraguayo, estuvo orientada a la recuperación económica.⁴

En los últimos años, Paraguay ha recibido Inversiones Directas (ID) de un número creciente de países. Actualmente, provienen principalmente de inversionistas residentes en España, Estados Unidos, Países Bajos y Brasil.

La economía paraguaya, en términos generales posee una elevada **tasa de ocupación** en comparación con los demás países de la región; sin embargo, el país enfrenta importantes desigualdades a nivel de ingresos, subocupación e informalidad (tanto en establecimientos informales como en establecimientos formales). Esto es resultado tanto de la baja productividad de muchas empresas, lo que se traduce en salarios bajos, como a la debilidad en la negociación colectiva y la escasa fiscalización del cumplimiento del salario mínimo legal y de otras condiciones de trabajo.

¹ Véase: <<https://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/de-que-se-mueren-los-paraguayos-1690594.html>>.

² Yacyretá (con Argentina) e Iguazú (con Brasil).

³ Véase: <www.economia.gov.py/application/files/9916/8182/4824/RT_Mercado_Laboral_4T-2022.pdf>.

⁴ Disponible en: <economia.gov.py/application/files/2416/7397/5624/Indicadores_de_Coyuntura_diciembre2022_1.pdf> y <economia.gov.py/application/files/2416/7397/5624/Indicadores_de_Coyuntura_diciembre2022_1.pdf>.

De acuerdo con el INE, la **fuerza de trabajo** registrada en el cuarto trimestre del año 2022 estaba conformada por alrededor de 3.737.646 personas⁵, 70,2% de la población de 15 y más años. En comparación con el cuarto trimestre de 2021, la Tasa de Fuerza de Trabajo (TFT) tuvo una disminución de 1,9 porcentual (de 72,1% a 70,2%), lo cual significó una disminución en 32.000 personas aproximadamente⁶, tanto en áreas urbanas como rurales. Al segregar la información «[...] se observó una disminución tanto en la población femenina (60,3% vs. 57,7%) como en la población masculina (84,2% vs. 82,9%), esta última, en términos absolutos, significó la entrada de aproximadamente 11 mil hombres dentro de la fuerza laboral. Por otro lado, la fuerza de trabajo femenina disminuyó en alrededor de 44 mil mujeres»⁷.

Los datos obtenidos con relación a la **población ocupada** del cuarto trimestre de 2022 es que esta era de 3.525.381 personas aproximadamente (66,2% de la población), las mujeres representaban cerca del 41% y los hombres cerca del 59%. Respecto al mismo periodo del año anterior (67,2% de la población), la variación de la Tasa de Ocupación se redujo en 1 punto porcentual, sin embargo, en términos absolutos, se registró un aumento en alrededor de 11 mil personas (hombres, específicamente).

Durante el cuarto trimestre del año 2022, las personas clasificadas como desocupadas fueron alrededor de 212.265 personas (5,7% de la población), de las cuales, cerca de 102.076 fueron hombres (48%) y 110.189 mujeres (52%). Con relación al mismo período del año 2021, la Tasa de Desocupación disminuyó 1,1 porcentual (bajó de 6,8% a 5,7%). En términos absolutos, esto significó un incremento de alrededor de 44.000 personas. Sin embargo, si bien la tasa de desocupación disminuyó en el área urbana (8,2% vs. 6,1%), en el área rural, se registró un leve aumento, situándose en 4,9% vs. 4,2% con relación al mismo trimestre del 2021.⁸

Se destaca que una persona es clasificada como desocupada cuando no trabajó ni 1 hora en una actividad económica en los últimos 7 días anteriores al día de la entrevista, estuvo disponible para trabajar y buscó activamente trabajo⁹, pero no lo consiguió, de acuerdo con lo establecido por la OIT.

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), durante el cuarto trimestre de 2022, la **informalidad** afectaba al 63,3% de la población ocupada no agrícola, 0,6 porcentual por debajo de la tasa registrada en el mismo trimestre de 2021. En cuanto al cuarto trimestre de 2019, antes de la pandemia, también se ubica a 0,5 porcentual menos (63,3% versus 63,8%). Se resalta que la caída de la tasa de informalidad durante el segundo y tercer trimestre de 2020 fue debido a que la crisis sanitaria impactó en mayor medida al empleo en condiciones informales como son los cuentapropistas y trabajadores domésticos. En cambio, las medidas gubernamentales planteadas de protección al empleo formal lograron mantener el vínculo laboral de los trabajadores, manteniendo la cantidad de trabajadores formales estable durante la crisis sanitaria.¹⁰

⁵ Disponible en: <www.economia.gov.py/application/files/9916/8182/4824/RT_Mercado_Laboral_4T-2022.pdf>.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

⁸ Disponible en: <www.economia.gov.py/application/files/9916/8182/4824/RT_Mercado_Laboral_4T-2022.pdf>.

⁹ Véase: <<https://www.ine.gov.py/noticias/1589/como-esta-compuesto-el-mercado-laboral-en-paraguay#:~:text=La%20cantidad%20de%20ocupados%20en,mujeres%2C%2053%2C6%25.>>.

¹⁰ MTESS: *Principales Indicadores del Mercado de Trabajo al 4to. Trimestre 2022*. Disponible en:

En cuanto al **sector MIPYME**, los datos del Ministerio de Industria y Comercio muestran que alrededor del 90% de las empresas que operan en el país pertenece al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, siendo el 70% de la fuerza laboral total del país. Los últimos registros con datos empleados al mes de agosto 2022, al cierre del ejercicio fiscal 2021 existían unas 272.259 empresas¹¹ con cédulas de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

Según un estudio llevado a cabo por el gobierno, la **agricultura familiar** representa más del 90% de la actividad agraria del país, un sector que se caracteriza por la baja productividad y por el acceso limitado a la tierra, al capital y a la tecnología.¹² La agricultura familiar en Paraguay provee la mayor parte de los alimentos que se consumen en el país. Consecuentemente, se torna esencial para la seguridad alimentaria. Se estima que alrededor del 42% de la población que vive en el área rural se dedica a esta actividad.¹³

En Paraguay persisten **brechas y desigualdades** significativas. La pobreza tiene una mayor concentración en las zonas rurales (33,4%), frente al 17,4% en zonas urbanas. El 73,7% de la población indígena de 0-17 años vive en situación de pobreza, y el 40% de NNA indígenas viven en situación de pobreza extrema (UNICEF, 2018: 14).

De acuerdo con el Banco Mundial, «[...] la proporción de la población paraguaya que vive por debajo del umbral internacional de pobreza de 5,5 dólares por día se redujo considerablemente del 39,3 al 15,4 por ciento entre 2003 y 2009, más rápido que la media regional».¹⁴

La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se redujo en 9 puntos entre 2003 y 2019, de 54,9 a 45,7. Si bien Paraguay es uno de los países que mejor ha afrontado la pandemia de COVID-19 debido a su estabilidad y disciplina macroeconómica, la deuda ha aumentado al 35,5% del PIB en 2021 y tiene enormes desafíos en mejorar sus índices de capital humano, por lo que bajar unos índices de pobreza y desigualdad que siguen siendo elevados según los estándares regionales será uno de sus principales retos.

Por lo que se refiere a la **protección social**, el gobierno paraguayo aprobó en mayo del año 2019 la propuesta general del Sistema de Protección Social (SPS) presentado por el Gabinete Social, denominado «¡Vamos! Protección Social», el cual articula, de manera estratégica, las intervenciones del sector público para toda la población, pero en especial para los sectores más vulnerables, con perspectiva de derechos y a lo largo del ciclo de vida de las personas. El sistema se compone de tres pilares básicos: i) Integración Social, vinculado a las Políticas de corte universal y selectivas orientadas a población en situación de pobreza, ii) Inserción Laboral y Productiva, relacionado con las Políticas de Inclusión y de Regulación Laboral y iii) Seguridad Social, vinculado a las Políticas contributivas y no contributivas.¹⁵

Un conjunto de 37 organismos y entidades del Estado (OEE) han planificado las acciones estratégicas para el período 2019-2023, estableciendo metas anuales y plurianuales a nivel nacional.¹⁶

https://www.mtess.gov.py/application/files/8416/7948/5076/Principales_indicadores_de_empleo_4to.Trimestre_2022.pdf

¹¹ Véase: mipymes.gov.py/wp-content/uploads/2023/04/23-04-2023_Boletin-formalizacion-y-empleo-mipymes.pdf.

¹² Véase: unops.org/es/news-and-stories/stories/to-grow-eat-and-sell-modernizing-agriculture-in-paraguay.

¹³ FAO (2021). Reseña de agricultura familiar-Paraguay. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb4918es/cb4918es.pdf>.

¹⁴ Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

¹⁵ Véase: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>.

¹⁶ Véase: <https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.html>.

Según los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) de 2022¹⁷, la incidencia de la **pobreza** en la población paraguaya es de 24,7% del total de habitantes del país, lo que representa 1.815.459 personas con ingresos per cápita inferiores al costo de la canasta básica de consumo (estimado en Gs. 825.373 guaraníes mensuales para residentes de áreas urbanas y 597.890 guaraníes mensuales para personas de áreas rurales).

El porcentaje de población que reside en hogares en **pobreza extrema** (también denominada indigente) es de 5,6% (representa a 414.867 personas), cuyos ingresos per cápita son inferiores a la Canasta Básica de Alimentos (346.195 guaraníes mensuales para habitantes de áreas urbanas y 316.157 guaraníes mensuales para habitantes de áreas rurales). Por área de residencia, se constató que, en el área rural, la pobreza extrema afectó al 10,2% de la población (414.867 personas con menos de 10.539 guaraníes diarios¹⁸), mientras que, en menor proporción, afectó al 3% de la población urbana (141.488 personas con menos de 11.540 guaraníes diarios¹⁹).

En cuanto a los **ingresos de las familias** paraguayas, independientemente del nivel, en mayor medida provienen de actividades económicas. Los ingresos a nivel nacional del año 2022²⁰ se clasifican en: 86,7% representan ingresos laborales, 4,7% representa a otros tipos de ingresos (incluye ingresos provenientes de alquileres o rentas netas, intereses o dividendos, divorcio y cuidado de hijos, víveres de alguna institución pública, otros ingresos agro, kit de merienda escolar y otros), 4,3% a ingresos por jubilación o pensión (mayor importancia relativa entre los hogares con mayores ingresos), el 2,0% representa las remesas procedentes de familiares que residían dentro del país (aporte más importante en los hogares del primer quintil), el 1,2% a ingresos del Programa Adulto Mayor (brindada por el Estado), 0,8% a remesas de familiares del exterior y 0,2% al Programa de Transferencias condicionadas *Tekoporã*.

El menor crecimiento del PIB frenaría el crecimiento de exportaciones y del consumo privado llevaría a una disminución de los ingresos, especialmente en las zonas rurales, y al estancamiento de la reducción de la pobreza extrema. Por lo tanto, no se contempla que la tasa de pobreza vuelva a los niveles anteriores a la pandemia hasta después de 2024 (17,5% en 2019).²¹

Con relación a la **educación**, Paraguay tenía en promedio 9,5 años de escolaridad formales de las personas trabajadoras, lo cual ajustado por años de aprendizaje efectivo quedaba en 7 años, estos datos eran considerados antes de la pandemia de COVID-19.

Según el informe del Banco Mundial denominado «Dos Años Después: Salvando a una Generación»²² el cierre de las escuelas para la región de América Latina fue de los más largos del mundo, en Paraguay

¹⁷ Disponible en:

⟨https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf⟩.

¹⁸ Véase:

⟨[https://www.ine.gov.py/noticias/1549/pobreza-total-se-situo-en-247-en-el-ano-2022#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,Hogares%20Continua%202022%20\(EPHC\).](https://www.ine.gov.py/noticias/1549/pobreza-total-se-situo-en-247-en-el-ano-2022#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica,Hogares%20Continua%202022%20(EPHC).)⟩.

¹⁹ Idem.

²⁰ Disponible en:

⟨https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf⟩.

²¹ Véase: ⟨<https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>⟩.

²² Véase:

⟨<https://documents1.worldbank.org/curated/en/09951910622227657/pdf/IDU0ee485f500c82d042e60a8a80732ab3beacab.pdf>⟩.

cerca de la mitad de las instituciones educativas estuvieron total o mayormente cerradas entre marzo de 2020 y marzo de 2022, como consecuencia de ello también se dieron pérdidas de aprendizaje más altas para los primeros grados de la educación y los segmentos más vulnerables. La suspensión de actividades educativas reforzó la vulnerabilidad de la niñez indígena, profundizando una realidad de múltiples variables de discriminación: niña, pobre, indígena y residente en zonas rurales.

Por otro lado, en el marco de la «**Estrategia Nacional de Formación Profesional**»²³, el MTESS ofrece varios cursos de formación y capacitación para mejorar la empleabilidad laboral o de emprendimiento de las personas interesadas, esto es posible a través del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP). En este marco se han emitido, desde agosto 2018 a mayo 2023, 920.572 certificados²⁴, 490.779 a jóvenes (53%); 580.049 a mujeres (63%) y 340.523 a hombres (37%).

3 Descripción de la intervención de OIT en Paraguay

Paraguay ha sido miembro de la OIT entre 1919 y 1937 y de nuevo desde 1956, continuando como miembro hasta la fecha. El país ha ratificado 41 convenios, incluso los convenios fundamentales, de los cuales 39 están en vigor.

Dentro de los principales hitos que marcan la historia reciente de la OIT y Paraguay, están: la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), en 2014; la ratificación del Convenio 102 sobre seguridad social, en octubre de 2021; la ratificación del Convenio 175 sobre trabajo a tiempo parcial en noviembre de 2021 y la adopción de un Plan Nacional de Empleo, en 2022. Todos los hitos han recibido el acompañamiento técnico de la OIT en el marco del trabajo que la Organización viene desarrollando en el país desde sus inicios.

Paraguay está bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT para el Cono Sur. Se cuenta con una oficina de proyectos en Asunción y los especialistas de la Oficina de la OIT Cono Sur supervisan los proyectos relativos a sus respectivas áreas de responsabilidad a nivel local. La asistencia técnica es constante por parte de los diferentes especialistas temáticos de la OIT, quienes han generado una relación de confianza con los constituyentes en el país.

Desde la creación del Ministerio, Paraguay ha aumentado su visibilidad internacional, compartiendo, por ejemplo, las políticas aplicadas para enfrentar el impacto de la crisis por COVID-19 y postulándose exitosamente como país pionero del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para Transiciones Justas²⁵.

Estos avances han ido acompañados de una consolidación de la Oficina de Proyectos de la OIT en Paraguay, que ha fortalecido su presencia y apoyo en el país en áreas clave para el mundo del trabajo como la política de empleo, la protección social, la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso, entre otros.

²³ Disponible en: <<https://www.mtess.gov.py/busca-empleo/direccion-general-de-empleo-capacitaciones>>.

²⁴ Véase: <https://www.mtess.gov.py/application/files/9116/8899/2730/Resultados_PNE_Ago2018-mayo2023rv05.07.23.pdf>.

²⁵ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_913047/lang--es/index.htm

Anualmente las prioridades sobre las cuales la OIT trabajará son validadas como líneas de trabajo, en reuniones tripartitas donde se presenta una nota país, como estrategia de trabajo anual que vuelve a revisarse, actualizarse y validarse. La propuesta de líneas de trabajo se realiza utilizando como base los lineamientos de los P&P y haciendo la vinculación con necesidades, demandas y prioridades que existen en el país que expresan en forma coordinada el gobierno, trabajadores y empleadores.

En el actual Gobierno, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por primera vez integra el Equipo Económico Nacional, con lo cual se fortalece su papel rector en las políticas de empleo para contribuir a la meta del Presidente de la República de crear 500 mil empleos formales adicionales durante su mandato.

En 2024 se prevé un acuerdo tripartito (cuyo proceso de negociación se encuentra avanzado), para un Programa de Trabajo Decente que cubre todo el período de gobierno (hasta 2028), yendo más allá del bienio. La OIT ha manifestado y renovado su apoyo al gobierno actual, reafirmando el compromiso de continuar contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad laboral del país y los esfuerzos de los actores del mundo del trabajo en la construcción de un futuro con más trabajo decente para todas las personas.

En el período evaluado, el Programa de trabajo de la OIT en Paraguay actuó sobre las temáticas de (i) empleo productivo y formal, (ii) protección social, (iii) transiciones justas – económica, ambiental, social, (iv) derechos fundamentales, NITs y no discriminación, (v) diálogo social, fortalecimiento Empleadores y Trabajadores, (vi) seguridad y salud en el trabajo e inspección laboral, y (vii) estadísticas y análisis del mercado laboral, todo esto con el objetivo de contribuir a la formalización.

Los diferentes resultados del P&P se han materializado a través de los proyectos implementados y que se describen brevemente agrupados según fuente de financiamiento:

Los **fondos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (RBSA, por sus siglas en inglés)** han permitido realizar actividades tripartitas previstas en (o complementarias a) los proyectos bajo el convenio con el MTESS.

El proyecto **PRY/18/01/RBS (PRY128): “Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas” (Diciembre 2018 – Marzo 2022)** tuvo como objetivo aumentar el empleo formal y ampliar la cobertura de protección social, así como reducir las formas inaceptables de trabajo en Paraguay. La estrategia de intervención se guio por las disposiciones de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

Comprendió tres componentes principales:

- i) apoyar el diseño de un plan nacional de empleo validado por los mandantes tripartitos;
- ii) mejorar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y la eficacia del sistema de inspección del trabajo; y
- iii) fortalecer los servicios públicos de empleo, las instituciones de protección social, así como la capacidad de los mandantes para defender y apoyar políticas que promuevan la formalización.

La estrategia se implementó con la estrecha participación de representantes del Gobierno de Paraguay (en particular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), y con organizaciones de

empleadores y trabajadores, haciendo especial hincapié en la formalización del empleo en zonas rurales y periurbanas.

Este proyecto buscó contribuir a los esfuerzos del país para avanzar hacia la consecución de las siguientes metas ODS:

- meta 8.3 (Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a los servicios financieros);
- meta 10. 2 (Para 2030, empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica o de otro tipo); y
- meta 10.4 (Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad).

Por su parte el proyecto **PRY/20/01/RBS (PRY128): “Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo.” (Julio 2020 – Octubre 2022)** tuvo por objeto la revisión y actualización del Plan Nacional de Empleo con una perspectiva de reactivación del empleo, protección de la salud y seguridad de los trabajadores y reconversión laboral, en respuesta a la crisis del COVID-19 en Paraguay.

Se apoya al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, concretamente en:

- Dirección General de Empleo para incorporar medidas de salud y seguridad en el trabajo en las políticas de reactivación;
- Observatorio Laboral para renovar la metodológica y el uso de datos de registros administrativos, especificando la composición por sexo, franja etaria y condición de discapacidad, para analizar el contexto de la crisis y elaborar propuestas hacia la recuperación económica; y
- Servicio Público de Empleo y la Dirección de Intermediación para activar servicios online.

Igualmente, se brinda insumos técnicos para la adecuación y desarrollo del marco normativo necesario para la reactivación segura del empleo y la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad. Además de reforzar las capacidades de los inspectores del trabajo, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para la aplicación efectiva y la fiscalización de los protocolos y regulaciones de salud y seguridad en el trabajo vigentes, fortaleciendo a la vez el rol del diálogo social tripartito (nacional y sectorial) y bipartito (a nivel de negociación colectiva y empresa). La estrategia de la intervención está alineada con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2020-2024 y con el Plan de Recuperación Económica post COVID-19, “Ñapu’ã Paraguay”.

En cuanto a los **proyectos con financiamiento doméstico (RBTC, por sus siglas en inglés)**, las principales fuentes durante el período evaluado han sido el Ministerio de Trabajo y el Instituto de Previsión Social.

El **proyecto PRY/16/01/PRY: “Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay” (Febrero 2017 – Diciembre 2021)** se sustentó en que el seguro social en

Paraguay es administrado por el IPS, sistema que da cobertura frente a las contingencias asociadas con la enfermedad, vejez, invalidez, muerte, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

El IPS es un ente autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, y su dirección y administración está a cargo de un Consejo de Administración integrado por un presidente del Instituto y cinco consejeros titulares en representación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, de los empleadores, de los asegurados y de los jubilados y pensionados de la Institución.

Cuatro son las temáticas respecto de las cuales el Instituto de Previsión Social de Paraguay solicita asistencia técnica:

- 1) el fortalecimiento de los procesos de afiliación, recaudación y fiscalización;
- 2) el análisis del seguro de salud desde la perspectiva de las normas OIT;
- 3) el análisis del seguro de riesgos profesionales desde la perspectiva de las normas OIT; y
- 4) un plan de formación para los funcionarios jerárquicos de las áreas directamente involucradas en el Programa.

Los lineamientos del presente programa tienen por objeto dar respuesta a las demandas del IPS para abordar la gestión de la afiliación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social y la configuración actual de la cobertura en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional; promoviendo los trabajos y adopción de las recomendaciones de políticas necesarias para su mejoramiento.

El **proyecto PRY/19/01/PRY: “Fortalecimiento de capacidad–s MTESS Paraguay - cumplimiento y políticas de empleo” (Marzo 2019 – Junio 2023)** surgió debido a que en los últimos años, Paraguay se ha orientado a superar su histórica debilidad institucional en el área laboral. En 2014 se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y desde entonces, se consolida su estructura institucional y mejoran las capacidades de los funcionarios a nivel directivo y técnico.

Sin embargo hay muchas áreas en las que se requiere fortalecer aún más la capacidad institucional y de vinculación intra e interinstitucional, así como el recurso humano para que el Ministerio pueda cumplir plenamente con sus tareas plasmadas en la misión de “regir la política del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, garantizando el cumplimiento de la normativa laboral vigente, la prevención y solución de conflictos, la mejora de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos fundamentales del trabajador para el progreso de nuestras empresas en beneficio del desarrollo socioeconómico del país, en un marco democrático y de diálogo social.”²⁶

En el marco del proyecto financiado con los **recursos Trust Fund** del Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS PRY), se trabajó en una serie de productos orientados a contribuir a la mejor vinculación de la política y de las instituciones de formación profesional (SNPP y Sinafocal, dependientes del MTESS), con las políticas de empleo diseñadas e implementadas desde el MTESS y la Dirección General de Empleo. Con estas intervenciones, se habrá fortalecido la capacidad del Ministerio para detectar adecuadamente las necesidades del mercado laboral, adecuar las políticas de formación a estas necesidades, así como ofrecer Servicios Públicos de Empleo de calidad. Por otro lado, la intervención proveerá lineamientos para una propuesta técnica para un seguro de desempleo consensuados entre las instancias competentes (tripartismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de

²⁶ <http://www.mtess.gov.py/index.php/vision-y-mision>

Salud Pública y Bienestar Social), apoyará en el diseño de una estrategia de monitoreo de las Política nacional de Formación Profesional y brindará asistencia técnica para estandarizar y regular el mecanismo de reconocimiento y certificación de competencias laborales, de forma articulada con el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Por último, se priorizaron en la evaluación dos **proyectos con financiamiento externo (XBDC, por sus siglas en inglés)**, y fueron el proyecto “Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” - PC PS-GP (PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR), cuyas agencias implementadoras fueron OIT y UNICEF.

La acción apoyó los esfuerzos de los gobiernos por ampliar o perfeccionar las medidas de protección frente a los riesgos a lo largo de toda la vida, incluyendo su base de financiación y sus efectos redistributivos y considerando el contexto demográfico, estratégico, económico y fiscal más amplio en el que deben realizarse. Se esperaban las consiguientes mejoras de los marcos jurídico, político, fiscal y macroeconómico mediante etapas complementarias de cobertura, alineación y mejor coordinación de los instrumentos sectoriales de protección social, su aplicación y la afirmación de los derechos de los beneficiarios. La integración del sistema de protección social con otras intervenciones de desarrollo ampliará aún más la cobertura, al tiempo que aumentará la resiliencia a largo plazo de los beneficiarios.

Para que un sistema de protección social propio de un país alcance todo su potencial, debe desarrollarse y revisarse periódicamente de forma concertada con las políticas fiscales, sanitarias, educativas, de empleo y económicas nacionales. La incorporación de políticas y programas de protección social en un marco político que garantice la sostenibilidad y la eficacia de los sistemas de protección social requiere el apoyo de los responsables políticos de los países socios, así como el compromiso de los socios para el desarrollo de integrar la protección social tanto a nivel político como técnico.

OIT estuvo a cargo de dos de los cuatro resultados principales:

- Eficiencia y eficacia del gasto público en Protección Social (liderado por OIT).
- Implementación del sistema de protección social en territorios seleccionados (liderado por Unicef).
- Fortalecimiento de capacidades institucionales (liderado por OIT).
- Sistema de protección social Vamos! difusión, promoción y creación de demanda (liderado por Unicef).

El Proyecto “**Cooperación Sur-Sur para la promoción del trabajo decente en los países productores de algodón en África y América Latina**” (GLO/14/45/BRA), planteó como objetivo contribuir a la promoción del trabajo decente en los países en desarrollo productores de algodón, a través de la sistematización de las experiencias brasileñas y el intercambio y adaptación en los países interesados.

Para ello, el Gobierno de Brasil y la OIT organizaron misiones de prospección, ejecutaron y supervisaron actividades de cooperación técnica Sur-Sur / trilateral, que se implementaron según lo definido en los planes de trabajo que se formularon en colaboración con los países interesados, entre ellos Paraguay.

En el periodo de referencia, las principales fuentes cooperantes han sido:

- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Paraguay,
- IPS, Instituto de Previsión Social (Paraguay),
- Unión Europea,
- CSST.

Recientemente, durante el 2023 fue iniciada la implementación de un nuevo proyecto financiado por el USDOL – United States Department of Labour.

4 Antecedentes de la evaluación

En cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos en las políticas de la OIT²⁷, y a fin de mejorar el desempeño y articular el papel y efectividad de la OIT en el país frente a los donantes y otras agencias de Naciones Unidas, la Oficina Regional de la OIT llevó adelante esta evaluación agrupada independiente del trabajo realizado en Paraguay en el periodo 2018 a 2023.

En el 2018, la OIT realizó la evaluación sobre la efectividad de los modelos de implementación de la OIT en las Américas, que tuvo como estudio de caso, Paraguay. Asimismo, en el 2021 se llevó a cabo la evaluación independiente de medio término del proyecto global Cooperación Sur-Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón de África y América Latina que incluye Paraguay, así como la Evaluación independiente de la primera fase del Programa emblemático global de la OIT sobre la construcción de pisos de protección social para todos (2016 – 2020), que tuvo también a Paraguay como estudio de caso.

La metodología de evaluación sigue la política de evaluación de la OIT que se adhiere a los estándares internacionales y normas de evaluación, articulados en los Principios de la OCDE / CAD y las Normas y Estándares para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas aprobados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). La OIT ha desarrollado diferentes lineamientos metodológicos de evaluación²⁸, los cuales han sido guías esenciales para este documento.

Se presenta aquí el informe final de evaluación que tiene por objetivo reflejar el razonamiento evaluativo y el pensamiento crítico que se utilizaron para extraer conclusiones basadas en evidencia, a través de los hallazgos según los criterios de evaluación, las conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

4.1 Objetivo principal de la evaluación

El **objetivo principal de la Evaluación Agrupada** fue analizar los resultados y efectos del trabajo de la OIT en el Paraguay a través de las distintas intervenciones desarrolladas en el periodo 2018-2023. La evaluación generó hallazgos en relación con cada uno de los criterios de evaluación y otorga aprendizajes para retroalimentar acciones futuras en el marco de los objetivos estratégicos de la OIT en el Paraguay.

La evaluación identificó el grado de alcance de los objetivos planeados, cómo se han logrado, y en qué condiciones, también identificó las lecciones aprendidas y las buenas prácticas emergentes para

²⁷Evaluation Office, ILO: <https://www.ilo.org/eval/lang--en/index.htm>

²⁸ Guidance Note 3.1 Integrating gender equality in monitoring and evaluation of projects, Guidance Note 3.2 Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite.

informar futuras estrategias de la OIT. Integró cuestiones transversales de la OIT como son: igualdad de género, la sostenibilidad medio ambiental y transición justa, las normas y el diálogo social, la inclusión de la discapacidad y la no discriminación, y los efectos a medio y largo plazo de las iniciativas de desarrollo de capacidades.

La evaluación prestó atención específica a la relevancia de las intervenciones de la OIT en Paraguay con respecto a los marcos de políticas y programas de la OIT a nivel nacional, el programa de trabajo de las Naciones Unidas en el país y el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible y otros marcos de desarrollo nacional relevantes, incluidas las políticas y programas sectoriales. También se centró en cuestiones particulares, como el análisis de riesgos de los proyectos, las estrategias de salida, la sostenibilidad de los resultados y la contribución general a los ODS, así como los logros y las lecciones aprendidas de la OIT en el espacio interagencial.

La justificación de la Evaluación Agrupada se sustentó en la necesidad de abarcar un amplio rango de proyectos cuyas temáticas se interrelacionan (informalidad, protección social, empleo, capacidades del Ministerio de Trabajo), cubriendo las prioridades programáticas de siete resultados de política del Bienio 2022-2023 (Resultados 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8), y casi el 100% de la asignación presupuestaria total para apoyar las actividades de la OIT en Paraguay (que incluyen las actividades financiadas con fondos RBTC), permitiendo así una evaluación de la interconexión entre los objetivos a medio plazo y los logros del trabajo de la organización y en particular de la Oficina de proyectos en Paraguay. Asimismo, los socios, mandantes y partes interesadas de los proyectos fueron esencialmente los mismos y las fechas de inicio y fin de estos proyectos fueron cercanas entre sí.

4.2 Enfoques, criterios y preguntas de la evaluación

La propuesta incorporó cuatro enfoques técnicos ampliamente reconocidos a nivel internacional en su elaboración: (a) Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), (b) enfoque formativo/constructivo, (c) enfoque de género y derechos humanos, y (d) enfoque desde la perspectiva de los agentes.

(a) El **enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)** es una estrategia de gestión que pone el énfasis en los resultados reales y significativos a nivel de las personas (más allá de los resultados y desempeños internos de las propias agencias). Asimismo, implica una visión integral de las acciones para el desarrollo articulando la planificación estratégica, la implementación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje y la retroalimentación de calidad de la planificación como fases necesarias de la gestión de las instituciones.

(b) El **enfoque formativo/constructivo** de cara a facilitar el aprendizaje institucional apunta a comprender la evaluación como una herramienta que aporte evidencias para mejorar el diseño y gestión de las intervenciones (presentes y futuras), así como, a la toma de decisiones de los agentes participantes (ya sean titulares de derechos, titulares de obligaciones, titulares de responsabilidades y la ciudadanía en general).

(c) El **enfoque de género y derechos humanos** es imprescindible si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor de desarrollo, en definitiva, si se quiere conseguir con éstos el cambio social. Surge de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos, el impacto de estas en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar.

(d) La incorporación de la **perspectiva de los agentes** implica conocer las percepciones, creencias y/o valoraciones que tienen los agentes participantes de la iniciativa en relación con el proceso de implementación de las intervenciones o proyectos, sus logros, así como las principales limitaciones que pueden haber rodeado esta implementación. Este enfoque es esencial para la identificación de buenas prácticas, así como lecciones aprendidas que puedan potenciar la aplicación de la experiencia en otros contextos y/o iniciativas dirigidas a poblaciones similares.

Además, se sumó el **enfoque basado en teoría del cambio**: que se refiere al análisis de la cadena de resultados de las intervenciones, el cual se basa en una interpretación ordenada y secuencial entre supuestos y resultados generadores de cambio. Se aplicaron un pensamiento crítico al diseño, la implementación y la evaluación de las iniciativas y proyectos dirigidos a apoyar cambios en sus contextos. Se consideraron los siguientes elementos: contexto, cambios que los efectos buscaron alcanzar o a quiénes ha beneficiado, proceso/secuencia de cambio previstos para llegar a los resultados de largo plazo deseados, supuestos sobre cómo esos cambios pueden ocurrir: como una forma de verificar si las actividades y productos son adecuados para inducir cambios en la dirección deseada en este contexto.

Las preguntas de evaluación permitieron orientar el diseño metodológico a efectos de dar respuesta a los objetivos de la evaluación y se establece el marco de referencia central que articuló todos los análisis que fueron llevados adelante por parte del equipo evaluador, así como, la estrategia metodológica correspondiente.

Se utilizó el enfoque sumativo y se puso atención al enfoque formativo de evaluación en el sentido de identificar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas a partir de las experiencias brindadas por los diferentes actores que han tomado parte de las intervenciones. El foco de atención estuvo en el proceso.

La **matriz de evaluación** correspondiente a los aspectos y criterios planteados en los Términos de Referencia, ampliadas en los instrumentos (guiones de entrevistas individuales y/o colectivas), presentó las principales preguntas de evaluación, los criterios junto con los métodos de análisis.

El principal cometido de la estrategia metodológica fue establecer el modo en que se arribaría a respuestas confiables, válidas, oportunas y respaldadas en evidencias, a través de las preguntas de evaluación definidas en la Matriz de la Evaluación. Para esto se aplicaron **métodos mixtos** que respondieron a las preguntas de evaluación a través de formas creativas de combinar diferentes marcos, herramientas y técnicas de evaluación. Con esto, se garantizó lo siguiente:

- **triangulación de los hallazgos de la evaluación.** Permitiendo aumentar la validez o credibilidad de los hallazgos de la evaluación al comparar la información obtenida a partir de diferentes métodos de recolección de datos. Cuando las estimaciones de diferentes fuentes convergen y coinciden, aumenta la validez y la credibilidad de los hallazgos o la interpretación. Cuando las diferentes estimaciones se contradicen, el investigador sigue explorando para comprender la razón de las contradicciones;
- **complementariedad.** Permitió extender la exhaustividad de los hallazgos de la evaluación a través de resultados de diferentes métodos que amplían y profundizan la comprensión obtenida;

- **iniciación.** Para generar nuevas apreciaciones en los hallazgos de la evaluación a través de los resultados de los diferentes métodos que divergen y, de esta manera, requieren de una conciliación a través de análisis adicionales, reformulaciones o un cambio en la perspectiva; y
- **diversidad de valor.** Incorporando una variedad de valores más amplia a través del uso de diferentes métodos que en sí mismos proponen diferentes valores. Esto fomenta una mayor toma de conciencia respecto de las dimensiones de los valores de la evaluación.

El **análisis documental y/o de gabinete** facilitó una mayor comprensión del contexto donde se implementó la intervención, así como un mapeo general del proceso de implementación de los proyectos e identificación de aspectos claves.

El **análisis cuantitativo** incluyó la utilización de la información disponible vinculada a: (i) registros administrativos, (ii) bases de datos existentes propias o de otras organizaciones y organismos públicos y/o privados, (iii) estadísticas oficiales, (iv) otras fuentes de información disponibles.

Con la finalidad de brindar una mirada complementaria al enfoque cualitativo y, eventualmente, alcanzar un mayor número de actores, se seleccionó un breve número de preguntas cuantitativas que se formularon en una **encuesta** dirigida a personas beneficiarias (la mayoría funcionarios de gobierno), que han cursado un Diplomado sobre Protección Social impulsado por la OIT.

Para el **análisis cualitativo** la estrategia de recolección de información se aplicó mediante (i) entrevistas personales (semiestructuradas y/o en profundidad), y (ii) grupos de reflexión y diálogo con actores claves.

El **relevamiento de información** se realizó de acuerdo con el mapeo de actores vinculados a la implementación de las intervenciones y para esto se diseñó un guion de preguntas básicas para que el relevamiento de información tuviera una lógica común y alcance respuestas a las variables reflexionadas, buscando las relaciones de causalidad entre la intervención y los cambios habidos, deslindándolos de los efectos producidos por intervenciones distintas a las evaluadas o por la propia evolución del contexto.

Para el análisis de la información se utilizaron los **cuatro niveles de resultados de evaluación**, de acuerdo con la definición del CAD -Comité de Ayuda al Desarrollo: (i) hallazgos/evidencias, (ii) conclusiones, (iii) recomendaciones, y (iv) lecciones aprendidas.

Construir la **Teoría de Cambio** de las intervenciones o proyectos, posibilitó conocer mejor el abordaje de OIT en Paraguay proporcionando una visión más amplia del cambio que se apuntó a obtener.

4.3 Personas consultadas en esta evaluación

Se realizaron un total de 45 entrevistas semi estructuradas para relevar las percepciones, sugerencias y recomendaciones de actores involucrados en los proyectos evaluados. Se expone el desglose por sexo y sector de las personas entrevistadas.

Personas consultadas en entrevistas semi estructuradas (según sexo)

Mujeres	20
Hombres	25

Personas consultadas en entrevistas semi estructuradas (según sector)

Cooperantes internacionales	4
Organizaciones de empleadores	12
Gobierno	16
Staff OIT	9
Organizaciones de trabajadores	4

Asimismo, se confeccionó una encuesta dirigida a las personas que participaron del Diplomado en Protección Social, identificado como un producto exitoso en la evaluación. A continuación, el detalle de las 58 personas que respondieron a la encuesta, desagregado por sexo y sector de pertenencia.

Personas que respondieron una encuesta dirigida a participantes del Diplomado en Protección Social (según sexo)

Mujeres	48
Hombres	10

Personas que respondieron una encuesta dirigida a participantes del Diplomado en Protección Social (según sector)

Cooperantes internacionales	2
Gobierno	53
Organizaciones de sociedad civil	3

En anexos se adjunta el listado detallado tanto de las personas entrevistadas como de quienes respondieron la encuesta.

4.4 Criterios de aplicación, estándares de evaluación y consideraciones éticas

En esta evaluación se aplican los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD) recogidos en los *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*²⁹ y en las *Normas de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*³⁰ y específicamente las Guías, modelos y demás herramientas generadas por *UNEG-United Nations Evaluation Group*^{31 32 33} y por *ILO Evaluation Office*³⁴, como base para la metodología, sus objetivos y preguntas clave, con el fin de garantizar la veracidad del análisis. Asimismo, se aplicó la *Guía sobre las normas internacionales del trabajo*³⁵ de la OIT, como instrumento esencial para comprender el abordaje.

Se incorporaron los principios que garantizan el análisis con enfoque de género y enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo, además de un especial énfasis en cuestiones transversales de

²⁹ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>

³⁰ <https://www.unevaluation.org/document/download/2701>

³¹ <http://www.uneval.org/document/guidance-documents>

³² UNEG (2008). Ethical Guidelines for Evaluation. Disponible en:

<http://uneval.org/document/detail/21> <http://uneval.org/document/detail/22> <http://uneval.org/document/detail/102>

³³ "Integrating human rights and gender equality in Evaluation: towards UNEG guidance", UNEG, 2011.

³⁴ <https://www.ilo.org/eval/lang-en/index.htm>

³⁵ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_246945.pdf

la OIT como la igualdad de género³⁶, las normas internacionales del trabajo³⁷, el diálogo social, la inclusión de la discapacidad y la no discriminación. También se tuvo en cuenta la transversalización e integración del concepto de transición justa como un proceso de cambio hacia una economía más sostenible y respetuosa con el medio ambiente, que garantice al mismo tiempo la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Se tuvo en cuenta el impacto de la COVID-19 durante el periodo evaluado.

Por último, y para garantizar que la información pueda ser utilizada en la toma de decisiones, el proceso incorporó los Principios de la OIT para la Evaluación:

- *Utilidad:* La selección, el diseño y el seguimiento de las evaluaciones pretenden ser útiles, en particular para apoyar la toma de decisiones.
- *Imparcialidad:* Se establecen procesos de evaluación para minimizar el sesgo y proteger imparcialidad en todas las etapas de la evaluación, apoyando así la credibilidad de la función de evaluación y los resultados de esta. Los informes deben presentar la evidencia, hallazgos, conclusiones y recomendaciones en forma equilibrada.
- *Independencia:* Los evaluadores se seleccionan teniendo debidamente en cuenta la posibilidad de evitar potenciales conflictos de intereses.
- *Calidad:* Cada evaluación debe emplear procesos de diseño, planificación e implementación que estén intrínsecamente orientados a la calidad, cubriendo metodologías apropiadas para la recopilación, análisis e interpretación de datos.
- *Competencia:* Quienes participen en el diseño, la realización y la gestión de actividades de evaluación deberán tener todas las habilidades necesarias para llevar a cabo un trabajo ético y de alta calidad, tal como se define en las normas profesionales del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.
- *Transparencia y consulta:* La transparencia y la consulta con las partes interesadas están presentes en todas las etapas del proceso de evaluación. Esto refuerza la credibilidad de la evaluación y facilita la apropiación de los resultados, conclusiones y recomendaciones.

4.5 Dificultades y limitaciones de la evaluación

La evaluación inició en plena transición para el cambio de gobierno³⁸. En abril de 2023 se llevaron a cabo elecciones nacionales siendo elegidas las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como de las Gobernaciones Departamentales.

Las autoridades del Poder Legislativo iniciaron constitucionalmente sus funciones el 1ero de julio y el nuevo titular del Poder Ejecutivo el 15 de agosto.

El plazo previsto para el trabajo de campo y las entrevistas con actores clave, se dilató sobrepasando ampliamente lo previsto en el cronograma de evaluación. Esto debido a que algunos inconvenientes menores se dieron para el agendamiento de entrevistas esencialmente con referentes de los Poderes

³⁶ Guidance Note 3.1: Integrating gender equality in monitoring and evaluation

³⁷ Guidance Note 3.2. Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite mandate (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_746717.pdf)

³⁸ El gobierno del ex presidente Mario Abdo Benítez inició en agosto de 2018 y finalizó en agosto de 2023, estando la nueva administración a cargo del actual presidente Santiago Peña. El período constitucional es de 5 años sin posibilidad de reelección.

del Estado, por encontrarse en proceso de cierre administrativo de gestión, definición de nuevos cargos a nivel estatal y cambio de autoridades, con la carga excepcional de trabajo que todo esto implica para los organismos de gobierno tanto en el cierre de gestión como en el inicio de una nueva administración. Asimismo, fue dificultoso concretar las entrevistas con algunos referentes del sector sindical por motivos de salud de varios de sus referentes.

La contingencia tanto para los casos de entrevistas con referentes estatales como sindicales fue la búsqueda de alternativas, encontrando opciones de personas vinculadas a las instituciones de referencia que pudieran ser entrevistadas en lugar del referente originalmente identificado.

Durante el proceso de entrevistas, se identificó un producto concreto de alta valoración que fue el Diplomado en Protección Social, por lo que se decidió realizar una encuesta dirigida a las personas participantes que, si bien obtuvo un excelente retorno, contribuyó a dilatar el plazo previsto para relevamiento de información primaria.

La teoría de cambio de la intervención de la OIT tuvo que ser construida ya que no se contaba con una TdC consolidada para el trabajo de la OIT en Paraguay.

4.6 Bienios abordados, interrelación y proyectos incluidos

La evaluación cubre el **período de 2018 a 2023**, abarcando los Bienios 2018-2019, 2020-2021 y 2022-2023, para crear una imagen precisa y completa del contexto y avance en el alcance de los objetivos esperados.

En cuanto a **los tres Bienios que se abordan** en la mirada retrospectiva de esta evaluación, los Programas y Presupuesto **muestran una lógica de continuidad** que permite fortalecer los objetivos de la OIT:

- **P&P 2018-2019³⁹**: su objeto fue dotar a la OIT de los medios necesarios para que, en el camino hacia su centenario, pueda cumplir de la manera más eficaz posible su mandato de promover la justicia social en el mundo. Se articuló en torno a diez resultados en materia de políticas complementados por tres resultados funcionales. Se incorpora por primera vez de manera explícita la sostenibilidad ambiental. Mantuvo de bienios anteriores, tres ejes de política transversales, a saber: (i) las normas internacionales del trabajo, (ii) el diálogo social y (iii) la igualdad de género y la no discriminación, incorporando (iv) transición justa hacia la sostenibilidad ambiental.

En 2019 se conmemoraron los 100 años de creación de la OIT, por lo que se emitió la **“Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo”⁴⁰** con un enfoque centrado en el ser humano con tres **acciones prioritarias**, (i) aumentar la inversión en las capacidades de las personas, (ii) aumentar la inversión en las instituciones del trabajo, (iii) aumentar la inversión en el trabajo decente y sostenible. En la Declaración se realiza un **llamamiento a la acción** de todos los Estados Miembros, con objeto de: (i) asegurar que todas las personas se beneficien de las transformaciones que tienen lugar en el mundo del trabajo, (ii) garantizar una relación laboral pertinente de forma ininterrumpida, (iii) velar por una protección adecuada de todos los trabajadores, y (iv) promover el desarrollo económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y el trabajo decente.

- **P&P 2020-2021⁴¹**: se concentró en ocho resultados en materia de políticas que incorporan los

³⁹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/programme-and-budget/WCMS_582296/lang--es/index.htm

⁴⁰ <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang--es/index.htm>

⁴¹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/program/WCMS_736564/lang--es/index.htm

ejes de políticas transversales que anteriormente figuraban por separado, y se basa en la *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108 reunión (junio de 2019), la cual reafirma el imperativo de justicia social que dio nacimiento a la OIT y la convicción de que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores del mundo tienen a su alcance la posibilidad de actuar conjuntamente para configurar un futuro del trabajo que haga realidad su visión fundadora. Se promueve el enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, reuniendo las dimensiones económica, social y ambiental de las políticas relativas al mundo del trabajo. Permitirá acelerar los avances hacia la consecución de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente (empleo; protección social; diálogo social y tripartismo; y las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo) y avanzar en la aplicación de la Agenda 2030.

- **P&P 2022-2023⁴²**: se plasmó en un contexto de crisis debido a la pandemia por COVID-19 y tiene por objeto apoyar a los Estados miembros en los esfuerzos destinados a impulsar la recuperación centrada en las personas, en línea con la puesta en práctica de la Declaración del Centenario. Se estructura en torno a los mismos ocho resultados de política del Programa y Presupuesto para 2020-2021 y adapta cada uno de ellos al contexto generado por la COVID-19.

La evaluación coloca el énfasis en la mirada de 6 proyectos concretos:

- **RBSA 106909 PRY/18/01/RBS** “Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas”. Output P&P 2020-2021: 4.3 / 3.1 / 3.5 / 2.3, inicio Enero 2019, finalización Junio 2021 - solicitud de extensión hasta diciembre de 2021 (Memo 32252). Presupuesto 1.000.000 USD.
- **RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS** “Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo”. Output P&P 2020-2021: 7.2 / 3.1 / 3.5, inicio en Agosto 2020, finalización Octubre 2021 - solicitud de extensión hasta octubre de 2022 (Memo 32465). Presupuesto 500.000 USD.
- **PRY/16/01/PRY** “Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay”. Output P&P 2018-2019: 3, inicio Febrero 2017 (suspendido desde diciembre 2020 hasta diciembre 2021). En Diciembre 2021 - solicitud de extensión hasta junio de 2024 (correo de solicitud). Presupuesto: 527.089 USD (Saldo a utilizar 38.654,44 USD hasta junio de 2024).
- **PRY/19/01/PRY** “Fortalecimiento de capacidades MTESS Paraguay - cumplimiento y políticas de empleo”. Output P&P 2020-2021: 1 / 3 / 8, inicio Marzo 2019, finalización Marzo 2021 - extensión hasta mes de año Junio 2023 (adenda 08/2022). Presupuesto asignado: 500.000 USD, presupuesto ajustado: 221.500 USD.
- **PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR** “Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”. Agencias implementadoras: OIT, UNICEF. Output P&P 2020-2021: 8, inicio Octubre 2019, finalización Mayo 2023 - extensión hasta octubre de 2023. Presupuesto global 22.900.000 EUR en total, presupuesto asignado a Paraguay 1.825.152 EUR (952.018 EUR OIT - 873.134 UNICEF).

⁴² https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/program/WCMS_831039/lang--es/index.htm

En anexos se presenta una breve descripción de cada uno de los Proyectos, incluyendo sus productos e indicadores, así como otra información de relevancia.

4.7 Teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay

La **teoría del cambio** “explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. Puede elaborarse para cualquier nivel de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una estrategia o una organización”⁴³. Describe el proceso a través del cual una intervención concreta produce una cadena de resultados a través de una serie de insumos y productos.

Al realizar la revisión bibliográfica y documental para esta evaluación, se identificó que **no existe de forma previa a esta evaluación, una teoría del cambio consolidada e integral, para el trabajo de la OIT en el Paraguay** a través de las distintas intervenciones desarrolladas en el periodo 2018-2023. Por este motivo se presenta la TdC reconstruida.

Si bien **a nivel global en OIT** se ha documentado la utilización del **enfoque de teoría de cambio** desde inicios de la década del 2000, es recién **a partir de la propuesta de Programa y Presupuesto, P&P 2020-2021**, que el Director General de la OIT por primera vez en marzo de 2019 sugiere al Consejo de Administración utilizar de manera explícita (y no implícita como se aplicaba previamente), el enfoque de teoría de cambio para elaborar el marco de resultados de la OIT para 2020-2021⁴⁴.

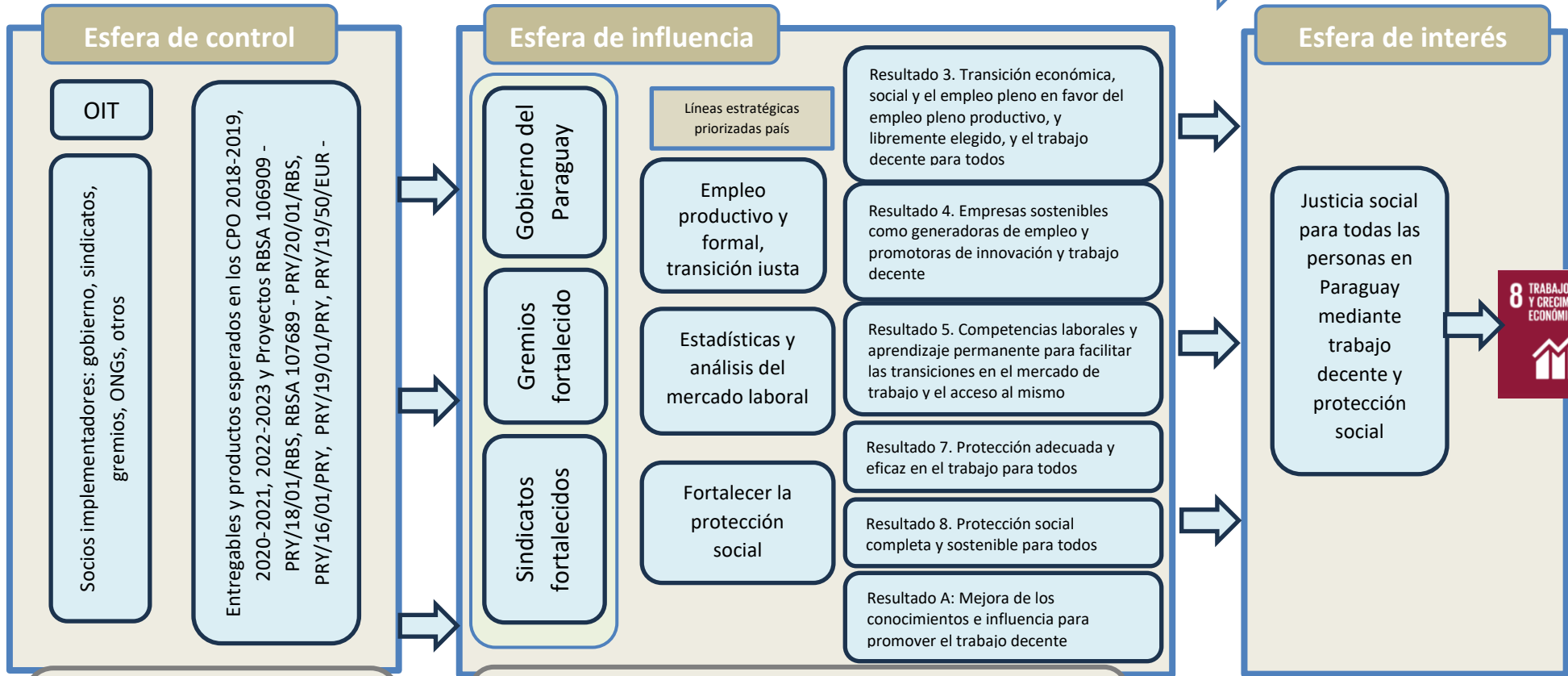
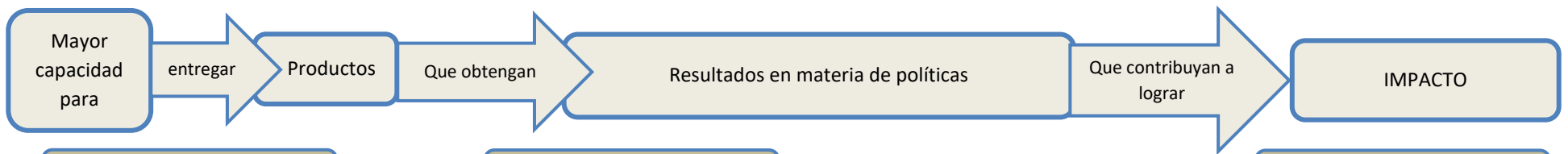
La evaluación analizó los tres P&P abarcados (entre 2018 y 2023), así como los CPO de País y los Proyectos focalizados, buscando puntos de contacto y secuencias lógicas de sostenibilidad, para construir la Teoría de Cambio de la intervención de OIT en Paraguay.

Se construyó una teoría de cambio⁴⁵ en base a la mirada retrospectiva de las estrategias, acciones y resultados de la OIT en Paraguay en los Bienios 2018-2019, 2020-2021 y 2022-2023 que se expresa en la **teoría de cambio reconstruida** que a su vez se vincula a la TdC de los P&B analizados y se presenta visualmente de la siguiente manera:

⁴³ Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

⁴⁴ OIT. Elaboración de teorías del cambio basadas en resultados. PARDEV – 5 October 2021.

⁴⁵ La interpretación de la teoría de cambio (TdC) se vincula a la TdC propuesta por el P&P 2021-2022, que posee continuidad en el P&P 2022-2023. Es importante recordar que en el P&P 2018-2019 no se incorporaba una teoría de cambio explícita.



Supuestos y riesgos (nivel productos): Fragilidad del diálogo social. Rotación de funcionarios públicos. Coyuntura macroeconómica desfavorable. Pandemia COVID19. Escasa articulación entre ministerios y con los otros poderes del Estado

Supuestos y riesgos (nivel resultados): Estabilidad social y política. Interés en fortalecimiento institucional estatal. Cumplimiento de acuerdos del diálogo social. Compromiso de Poderes del Estado para ratificación y asignación de presupuesto para Convenios fundamentales y NITs



guay.

La narrativa de la **teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay** plantea en su **esfera de control** que a través de la implementación directa desde OIT y/o a través de sus socios implementadores (los mandantes: gobierno, sindicatos y gremios, así como ONGs, empresas consultoras, otros especialistas internos o externos), de actividades y productos esperados en los CPO 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023 y Proyectos RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS, RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS, PRY/16/01/PRY, PRY/19/01/PRY, PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR, GLO/14/45/BRA; se logre incrementar capacidad para entregar productos en la **esfera de influencia** para el gobierno de Paraguay, los gremios fortalecidos y sindicatos fortalecidos; que obtengan resultados en materia de políticas vinculados a las líneas estratégicas priorizadas a nivel país por la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, que contribuyan a lograr en la **esfera de interés**, como impacto: justicia social para todas las personas en Paraguay mediante trabajo decente y protección social. Con esto, se contribuye esencialmente al cumplimiento del ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, con contribuciones, asimismo, a los ODS 1, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17.

Finalizada la evaluación, la **teoría de cambio reconstruida fue confirmada** llegando a las siguientes **conclusiones** acerca de su alcance:

La OIT como cooperante técnico internacional cumple un rol articulador y facilitador entre el gobierno, las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, fortaleciendo en este proceso a sus socios estratégicos gubernamentales (MTESS, IPS, INE, MEF, UTGS, CSJ) y a las OOTT y OOOE quienes son actores protagónicos del diálogo social para la exigibilidad de derechos y el desarrollo inclusivo.

Se consolida la implementación y apropiación de las NITs, el fortalecimiento institucional y el diálogo social como pilar fundamental del trabajo decente a través de contribuciones clave en tres áreas estratégicas: (i) empleo productivo y formal, transición justa, (ii) estadísticas y análisis del mercado laboral, (iii) fortalecer la protección social. Esto genera resultados en materia de políticas vinculados a trabajo decente, tripartismo y diálogo social, condiciones seguras y saludables en el trabajo, protección social y principios y derechos fundamentales.

Estos resultados contribuyen al logro de la justicia social para todas las personas en Paraguay, aportando al objetivo de desarrollo sostenible 8 “Trabajo decente y crecimiento económico”, con contribuciones, a los ODS 1 “Pobreza”, 3 “Salud y bienestar”, 4 “Educación de calidad”, 5 “Igualdad de género”, 9 “Industria, innovación e infraestructura”, 10 “Reducción de las desigualdades”, 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” y 17 “Alianzas”.

5 Hallazgos de la evaluación

Se presentan los principales hallazgos acorde a los criterios y preguntas de evaluación establecidos. Las constataciones son el resultado del análisis sistemático y combinado de múltiples fuentes de información. Los hallazgos se presentan dando respuesta a las preguntas presentadas en la matriz de la presente evaluación.

Las preguntas de evaluación permiten orientar el diseño metodológico a efectos de dar respuesta a los objetivos de la evaluación. Se utilizó el enfoque de evaluación sumativa, pero también se puso atención al enfoque formativo de evaluación en el sentido de identificar las principales lecciones

aprendidas y buenas prácticas a partir de las experiencias brindadas por los diferentes actores que han tomado parte de las intervenciones. El foco de atención está en el proceso.

En anexo, se desarrollan la metodología aplicada y la matriz de evaluación correspondiente basada en los aspectos y criterios planteados en los Términos de Referencia y ampliada posteriormente. Se presentan las principales preguntas de evaluación, criterios, foco y descripción, preguntas, fuentes de verificación, herramienta de recopilación de datos y método de análisis.

5.1 Criterio: RELEVANCIA O PERTINENCIA

5.1.1 Interacción y alineación de acciones de OIT.

Hallazgo 1: Las intervenciones del marco del programa de trabajo de la OIT son relevantes y pertinentes para los constituyentes con respecto a sus necesidades y prioridades, y mediante un consenso basado en el diálogo están diseñadas acorde a sus realidades y contextos.

Las intervenciones llevadas adelante por la OIT en Paraguay se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030⁴⁶, el Plan Nacional de Empleo⁴⁷, (con cuya creación, contribuyó técnicamente la OIT) y la Agenda 2030.⁴⁸ Las iniciativas se han desarrollado en el marco de las estrategias institucionales priorizadas por el MTESS, habiendo sido clave ese alineamiento al inicio y durante la pandemia, así como la ratificación del Convenio 102⁴⁹ que se ha convertido en el eje transversal para casi todos los programas que se llevan adelante. La cooperación es consensuada con el gobierno y la agenda de trabajo se establece según las prioridades y necesidades del país.

Objetivo del PNE- Plan Nacional de Empleo 2022-2026: Fomentar el empleo decente impulsando políticas y acciones que contribuyan a la reactivación y el crecimiento económico, la estimulación de la demanda, la reconversión laboral, el fortalecimiento de adecuadas habilidades y competencias, la intermediación laboral y el fortalecimiento institucional en un contexto inclusivo y sostenido. El PNE se alinea con las metas del ODS 8 "Trabajo decente y crecimiento económico" (8.1 a 8.10, 8.a, 8.b), el ODS 4 "Educación de calidad" (4.3, 4.4, 4.5, 4.b) y el ODS 5 "Igualdad de género" (5.4, 5.b).

La asistencia técnica en cuanto a seguridad social se alinea con las necesidades del país. Con la creación del MTESS en 2014 se visibiliza la seguridad social. La asistencia que se brinda está alineada con la misión, visión y objetivos del organismo.

La Oficina de Proyectos de OIT en Paraguay participa de manera activa en los espacios estratégicos del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay. Posee presencia permanente en el UNCT (United Nations Country Team) donde se vincula con las diferentes agencias con presencia en el país y desde donde contribuye en la planificación estratégica del Sistema en Paraguay, habiendo sido parte del

⁴⁶ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030-de-paraguay>

⁴⁷ <https://www.mtess.gov.py/plan-nacional-de-empleo>

⁴⁸

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf?ref=truth11.com>

⁴⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

diseño del actual Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024 entre la República del Paraguay y las Naciones Unidas⁵⁰ con el cual se alinean las acciones de la OIT en el país.

“Tener una agencia como la OIT nos ayuda a posicionar a todo el Sistema, tiene una buena relación con gobierno y otros actores. Tienen una función interna de consolidar y promover el trabajo conjunto. No trabaja sola, solamente en cuestiones muy puntuales. Tradicionalmente ha tenido una forma de trabajar muy de sistema. A veces es muy difícil encontrar la forma de trabajar con las agencias que no tienen presencia en el país, pero este caso es un modelo para otras agencias con un equipo más programático en el país” (referente de Naciones Unidas).

Las capacitaciones y formaciones se han llevado adelante de acuerdo con la necesidad de cada institución y sector, están estrechamente ligadas a la conceptualización del trabajo decente, propiciando la instalación de capacidades, que de acuerdo con la percepción de las personas consultadas y al análisis del lenguaje que utilizan al expresarse se condice con conceptos promovidos por la OIT, denotando apropiación y aprendizaje. Al entrevistar a diferentes referentes del MTESS se evidencia en el discurso la apropiación, pero en todas las áreas de trabajo sucede algo similar.

Desde la perspectiva sindical, los trabajadores han participado activamente poniendo en contexto la realidad del sector y han podido hacer llegar sus preocupaciones a las memorias del gobierno sobre las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios ratificados. Las diferentes sindicales CUT, CUT-A, CNT, CESITP han iniciado un proceso de convergencia estratégica, en coordinación con la CSA, para promover la formalización, en el período analizado se ha conformado sindicatos de trabajadoras domésticas remuneradas⁵¹.

Las organizaciones de trabajadores perciben a la OIT como un soporte, apoyo y respaldo; un cooperante técnico clave que colabora de manera horizontal. A partir de la coordinación de la OIT se fortaleció la responsabilidad compartida entre los miembros del tripartismo.

5.1.2 Selección de áreas de trabajo, identificación de prioridades y necesidades.

Hallazgo 2: Los criterios de selección de las áreas de trabajo se perciben relevantes y basados en prioridades y necesidades para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver. En general, los temas prioritarios para el país coinciden con los temas prioritarios para la OIT, por lo que las necesidades y prioridades han estado armónicamente alineadas. La temática de transición justa se encuentra en una etapa incipiente respecto a su identificación como una oportunidad para un desarrollo económico medioambientalmente sostenible en Paraguay.

Existe un diálogo social permanente para organizar la oferta en función de atender la demanda de los constituyentes, mejorando los procesos y actividades consultivas y de encuentro tripartito en mesas de trabajo como el Consejo Consultivo Tripartito, liderado por el MTESS y encargado de la formulación de asesoramiento profesional, técnico y político para el estudio y formulación de propuestas y sugerencias sobre los temas que son competencia del MTESS, sin ser vinculantes. En su primera sesión desde la instalación del actual gobierno, quedó aprobada la ampliación del Consejo, donde se integrarán nuevos representantes de las tres partes, lo cual deberá ser aprobado por decreto

⁵⁰ <https://paraguay.un.org/es/90875-marco-de-cooperaci%C3%B3n-2020-2024>

⁵¹ <https://www.mtess.gov.py/noticias/conforman-mesa-de-trabajo-permanente-en-apoyo-los-trabajadores-del-sector-domestico>

presidencial. Además, se acordó la conformación de mesas de diálogo social que trabajarán sobre seis ejes: libertad sindical; política salarial; seguridad social; vivienda y obras públicas; empleo, productividad y trabajo decente; y sector agropecuario.

Otros espacios clave de diálogo social son: la CONTRAFOR (Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso), que interviene en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso,⁵² (aprobada por Resolución Ministerial N° 555/2021) y la CONAETI (Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de las y los Adolescentes), que lleva adelante la Estrategia para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo adolescente⁵³. La CONAETI ha sido un espacio de participación activa de los constituyentes, demostrando un interés en los tratados y ratificaciones de convenios que contribuyan con la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil.

Los proyectos financiados con fondos regulares de la OIT, RBSA (*Regular Budget Supplementary Account*) se han planificado de forma colaborativa y estratégica evidenciando la participación protagónica de los constituyentes tanto a nivel de diseño de las estrategias como en la determinación de las áreas de trabajo, con el fin de proporcionar un abordaje amplio. Se han socializado de manera tripartita tomando en cuenta todos los aportes y obteniendo proyectos que tengan flexibilidad para adaptarse.

El fortalecimiento del Departamento de Seguridad y Salud Ocupacional del MTESS contribuye a la formalización de las empresas, ya que durante la pandemia se ajustaron los protocolos para los trabajadores indispensables de acuerdo con lo que establece la OIT y ley la Ley 5804/2016 del Sistema Nacional de Riesgos Laborales, Biológicos y Psicosociales.

Respecto de la Transición Justa, si bien es un tema prioritario para la OIT, se iniciaron conversaciones acerca de una hoja de ruta en ese sentido, pero no se dieron condiciones claras para avanzar ese proceso en el país. El abordaje de la OIT fue el de comenzar a sensibilizar a los diferentes sectores al respecto como una oportunidad para mitigar las causas del cambio climático y adaptarse a sus consecuencias, generando un desempeño del mundo del trabajo más resiliente e inclusivo, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

5.1.2.1 NITs, normas laborales y diálogo social e involucramiento protagónico de constituyentes.

Hallazgo 3: Las intervenciones de la OIT en Paraguay son relevantes y realizan contribuciones al logro de los resultados de los P&P - Programa y Presupuesto de la OIT y las prioridades país de la OIT, contribuyendo además de manera integrada a cuestiones centrales de la OIT, como las normas laborales y el diálogo social. Los constituyentes contribuyen en el diseño de las intervenciones ya que estas se plasman de manera consultiva con participación y aportes referentes a las necesidades de estos.

El Plan nacional de Empleo es uno de los logros más relevantes entre los resultados de las intervenciones de la OIT, se construyó desde el tripartismo con más de 50 instituciones y bajo la

⁵² Estrategia-Nacional-Trabajo-Forzoso-2021-2024-web.pdf (mtess.gov.py)

⁵³ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social :: Paraguay sin trabajo infantil (mtess.gov.py)

https://www.mtess.gov.py/application/files/9715/6926/1549/Estrategia_Nacional_-_para_impresion.pdf

dirección del MTESS y en él se enmarcan todas las intervenciones actuales y futuras del país. En la página web del MTESS se encuentra una entrada a un informe de avance del PNE, actualizado con los principales indicadores de empleo al 1er trimestre de 2023⁵⁴. En agosto de 2023 asumieron nuevas autoridades en el Ministerio, se espera que puedan dar continuidad al PNE y a este tipo de reportes de avances.

Desde el apoyo técnico al MTESS se contribuye de manera concreta al ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” con contribuciones a los ODS 1, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17.

Si bien se identifican diversas acciones de cooperación técnica de OIT vinculadas a protección social (esencialmente para IPS – Instituto de Protección Social y MTESS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), la acción concreta más resaltante es el proyecto "Mejorando las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas⁵⁵" (proyecto SP&PFM), que brinda asistencia técnica al Gobierno de Paraguay en la gestión de las finanzas públicas y la identificación de recursos para la protección social. OIT apoya el diseño e implementación inicial de la política pública paraguaya "¡Vamos!" para el Sistema de Protección Social (SPS) en territorios seleccionados. El proyecto promueve la eficiencia mediante el fomento de la capacidad para elaborar programas de protección social en el contexto de la presupuestación basada en los resultados recientemente adoptada.

Paraguay se suele identificar como país pobre, pero a nivel internacional es catalogado como un país de ingreso medio alto y esto lo torna más elegible para cooperación técnica, pero en el largo plazo cada vez tendrá menos elegibilidad de recursos, por lo que el país empieza a ver la cooperación de OIT como esencial.

Desde la temática de Protección Social se mantiene una relación muy estrecha con el MTESS, desde la creación de la Dirección de Seguridad Social, acordando una hoja de ruta de colaboración con nuevos funcionarios, para capacitarlos, trabajar de cerca en temas como boletines estadísticos. Coordinando con las cajas jubিলatorias de Paraguay que forman parte del sistema de previsión social. A partir de esta relación, también hay un vínculo con el IPS (Instituto de Previsión Social), colaborando con la producción de un Boletín Estadístico.

Si bien los dos grandes espacios donde la OIT se encuentra realizando apoyo técnico para protección social son el SPS y el MTESS, ambas instancias poseen diferencias conceptuales y de alcance respecto al significado del concepto de “protección social”. En el MTESS diferencian entre protección social y seguridad social y desde el SPS ven la protección social desde el enfoque de seguridad social y asistencia social.

Se han dado sinergias positivas con el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), desde donde se generan metodologías alineadas al Plan Nacional de Empleo y al trabajo decente.

⁵⁴ https://www.mtess.gov.py/application/files/9116/8899/2730/Resultados_PNE_Ago2018-mayo2023rv05.07.23.pdf

⁵⁵ El proyecto fue desarrollado conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Delegación de la Oficina de la Unión Europea en Asunción (UE) y el Gobierno de Paraguay a través de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) y la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda (MH, actualmente Ministerio de Economía) <https://socialprotection-pfm.org/partner-countries/paraguay/>

En los proyectos llevados adelante, más allá del interlocutor estatal principal (IPS, SPS, MTESS) o los demás constituyentes, se realizan presentaciones activas, instalando un discurso único como cooperación técnica de OIT en Paraguay.

La **contribución de los constituyentes** se ha dado de manera circular, empezando con el gobierno, siguiendo por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Las estrategias son propuestas por los diferentes actores con enfoque en la formalización y el análisis de las políticas públicas; en el caso de las organizaciones sindicales, por ejemplo, trabajan en el fortalecimiento de las mesas acompañando la elaboración del documento Empleo Productivo y el Trabajo Decente⁵⁶. Visto como una propuesta política, económica y social para futuras intervenciones de la OIT teniendo en cuenta la visión del mundo sindical.

Se ha trabajado recientemente en el proceso de diseño con involucramiento de los constituyentes, de un nuevo proyecto que está iniciando su implementación, denominado “Proyecto AMPLIAR”⁵⁷, que busca promover el trabajo decente y los derechos laborales en la cadena de suministro de la industria ganadera de Brasil y Paraguay.

El desarrollo de las intervenciones enfocados a las estrategias institucionales fue ajustándose al contexto, ya que en pandemia cambió la coyuntura y el enfoque que se le dio a los programas, mejorando principalmente lo que es la contención del empleo. Sobre las ofertas formativas se construyó de forma participativa e incluso se incorporaron lineamientos sobre inclusión y perspectiva de género.

5.1.3 Contribución de la OIT en contexto de pandemia.

Hallazgo 4: La contribución de la cooperación técnica de OIT fue oportuna y determinante para el abordaje inicial de la pandemia.

En el contexto de la COVID-19, las personas entrevistadas afirman que la cooperación técnica de OIT fue “determinante” para el abordaje inicial del impacto de la pandemia en las condiciones laborales.

En agosto de 2020 inició la implementación del Proyecto RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS “Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo”. Su estrategia de intervención se alineó directamente con:

- El *Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay* (especialmente, Efecto Directo 1 - Al 2024, las personas que viven y transitan en Paraguay, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, cuentan con un sistema nacional de protección social y de cuidados con acceso equitativo a servicios integrales y de calidad; y Efecto Directo 6 - Al 2024 el Estado implementa políticas públicas que favorecen la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género).
- El *Plan Nacional de Desarrollo* (especialmente, Estrategia 1.1 – Desarrollo social equitativo; Estrategia 1.2 – Servicios sociales de calidad; Estrategia 2.1 – Empleo y protección social; y Estrategia 3.1 – Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado).
- El *Plan de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay”* (en varios

⁵⁶ Mesa de Unidad Sindical Paraguaya – Propuesta Política, Económica y Social - CSA (csa-csi.org)

⁵⁷ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_900354/lang--es/index.htm

componentes, inherentes a la protección social y seguridad de ingresos; inversión pública intensiva en empleo; instrumentos de crédito para MIPYMES; formalización; reconversión laboral y reorientación de la capacitación laboral).

Desde la OIT se reaccionó rápidamente en concordancia con el gobierno de Paraguay, apoyando el abordaje de las derivaciones de la emergencia desde el MTESS y el IPS. Se colaboró con la estrategia de ambas instituciones, como el plan de recuperación económica “Ñapu’ã Paraguay”⁵⁸ que incluyó un fuerte componente de protección social, inversión pública y créditos para el desarrollo. La OIT alineó sus acciones al mismo, como por ejemplo en la contribución al Plan de Reactivación del Empleo⁵⁹ aprobado por Decreto n. 7029/2022⁶⁰. Algunas contribuciones y resultados concretos informados por el IPS y el MTESS⁶¹, pueden ser considerados como el resultado indirecto de la hoja de ruta de OIT en el país, con contribuciones en diferentes niveles, que han aportado a su consecución.

5.2 Criterio: COHERENCIA Y VALIDEZ DE DISEÑO

5.2.1 La OIT como cooperante técnico internacional, articulador y facilitador.

Hallazgo 5: La OIT ha consolidado una alta valoración como cooperación técnica internacional por parte de otros cooperantes situados en Paraguay, el gobierno, los sindicatos y los gremios. Es un participante protagónico y activo en espacios institucionales del Equipo País del Sistema de las Naciones Unidas, así como en otros espacios desde donde articula sinergias para potenciar acciones.

La OIT forma parte del Equipo País participando de manera protagónica del UNCT (United Nations Country Team), espacio clave donde se propician interacciones y sinergias con el marco del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, ya que desde el inicio del proceso de Reforma de las Naciones Unidas se cuenta con un marco más formal institucionalizado de posibilidades de cooperación y trabajo conjunto. Desde este espacio la OIT fue parte clave del Plan de respuesta al COVID-19 (marzo de 2021) que las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas en el Paraguay diseñaron para la respuesta y recuperación frente a la pandemia, basado en tres pilares: la salud, la protección social y la recuperación económica. El plan complementa las acciones contempladas en el Marco de Cooperación 2020-2024, en cuyo diseño y operacionalización contribuye la OIT.

Se identifica potencial para la exploración de sinergias para el trabajo conjunto con el PNUD a través de su Laboratorio de Aceleración⁶² para integrar aprendizaje e innovación en temáticas como formalización e informalidad. Con el Banco Mundial existe cercanía en términos conceptuales, y desde la Reforma del Sistema, participa del del Equipo País y UNCT, al igual que CEPAL.

⁵⁸ <https://www.mtess.gov.py/noticias/plan-de-recuperacion-economica-napua-paraguay-presentado-por-el-gobierno-generara-nuevos-puestos-de-trabajo>

⁵⁹ https://www.mtess.gov.py/application/files/8215/8991/1190/Plan_de_reactivacion_del_empleo_en_Paraguay_2020-2021.pdf

⁶⁰ <https://www.mtess.gov.py/application/files/5916/5235/9204/decreto7029-22-pne.pdf>

⁶¹ Estos resultados reportados fueron: - Protección a trabajadores formales, - Pagos de compensaciones 2020 -2021 por: 1. Suspensión de contratos laborales: 103.458 trabajadores, 2. Aislamiento preventivo: 86.667 trabajadores, 3. Grupo de riesgo: 1.866 trabajadores, 4. Reposo por COVID-19: 35.131 trabajadores: - 214.927 trabajadores beneficiados a través de 935.265 pagos por el valor de Gs. 640.492.649.377, - Solicitudes de suspensión presentadas ante el MTESS 2018-2022: a.10.139 empresas. 70% MIPYMES. b.28.513 resoluciones emitidas.

⁶² <https://www.undp.org/es/acclabpy>

Otras interacciones puntuales se han dado con OMS/OPS relacionada a SST-Seguridad y Salud en el Trabajo, con ONUDI, la Coordinación Residente y el equipo de la OCR, en diferentes actividades en el marco de proyectos.

Durante los bienios analizados, la OIT en Paraguay implementó dos proyectos con financiamiento externo:

- Proyecto *“Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas”* PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR, financiado por la Unión Europea.
- Proyecto *“Cooperación Sur – Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón en África y América Latina”* GLO/14/45/BRA, financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación.

En el contexto del Proyecto de Protección Social, fue instituido un comité técnico conformado por OIT, UE, UNICEF, UTGS (Unidad Técnica del Gabinete Social) y MH (Ministerio de Hacienda), donde se llevaba a cabo la reflexión conjunta para la toma de decisiones estratégicas.

A pedido de la Unión Europea, la OIT estuvo a cargo de la revisión técnica del PEFA. El programa de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA⁶³, por sus siglas en inglés) fue iniciado en 2001 por siete socios internacionales para el desarrollo: la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los gobiernos de Francia, Noruega, Suiza y el Reino Unido. El PEFA comenzó como un medio para armonizar la evaluación de la gestión financiera pública entre las organizaciones asociadas. Posteriormente, estableció una metodología estándar para las evaluaciones diagnósticas de la gestión financiera pública, el marco PEFA. Desde 2001, el PEFA se ha convertido en el estándar reconocido para las evaluaciones de gestión financiera pública, proporcionando un marco para evaluar e informar sobre las fortalezas y debilidades de la gestión financiera pública utilizando indicadores cuantitativos para medir el desempeño.

El informe preliminar PEFA++ Paraguay 2022⁶⁴ fue entregado al Comité de Supervisión, a través de la Delegación de la Unión Europea (DUE) en fecha 25 de noviembre de 2022, con el propósito de que sea sometido al proceso de Control de Calidad establecido en el marco del PEFA Check. En ese sentido, la DUE envió este informe a los revisores pares designados por los miembros del Comité de Supervisión, que, en este caso, fueron el Gobierno de Paraguay, representado por el Ministerio de Hacienda, el Secretariado PEFA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OIT, en representación de la Unión Europea. Paraguay es el primer país de América Latina que desarrolló un ejercicio PEFA++, ejercicio que en términos generales concluyó que el sistema de Gestión de las Finanzas Públicas del país está razonablemente alineado con las buenas prácticas internacionales.

Desde los diferentes cooperantes entrevistados y referentes del gobierno, se identifica como patrón una percepción positiva hacia la figura de la OIT como cooperante técnico internacional en Paraguay. Desde la mirada de estos actores se visibiliza como altamente positivo el rol de OIT al cual identifican como facilitador e incluso facilitador de procesos.

Varios aspectos contribuyen a esta valoración positiva:

- El propio mandato de la OIT respecto del tripartismo que se integra en todos los niveles y promueve el diálogo social, siendo este un ejercicio de democracia y participación clave en la

⁶³ www.pefa.org

⁶⁴ <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2023-04/PY-Feb23-PFMPR%2BGRPFM%2BCRPFM-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>

coyuntura actual del Paraguay donde los valores democráticos se encuentran en disputa⁶⁵ y donde se han instalado “dudas y sospechas” sobre agendas de cooperantes internacionales, como target de campañas de desinformación por parte de sectores interesados en promover retrocesos en las conquistas de derechos. OIT se ha mantenido indemne a estos acontecimientos y esto es percibido como altamente positivo.

- El mecanismo de control regular de las normas internacionales del trabajo que sirve de apoyo a los Estados para que pongan en práctica las NITs, así como el mecanismo de procedimientos especiales que permite a los mandantes plantear ante la OIT las presuntas deficiencias por parte de los Estados; se perciben como un ejemplo positivo de equilibrio y respaldo para la consolidación de procesos democráticos y el fortalecimiento de organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Destaca la calidad técnica de especialistas técnicos/temáticos de la OIT, como característica propia de la organización. Se suma a esta valoración, la percepción acerca de la calidad en las relaciones interpersonales esencialmente del personal de OIT que interviene en Paraguay, tanto de la Oficina de Proyectos en Asunción como de la oficina subregional de Santiago de Chile, con la consolidación de relaciones trabajadas durante largo tiempo.

Esta valoración positiva que se consolida en la suma de entrevistas realizadas presenta oportunidades para la continuidad y consolidación de procesos.

Un aspecto que sería importante considerar como oportunidad de mejora, es la identificación de momentos clave que coyunturalmente requieren la presencia de la más alta autoridad de OIT para Paraguay para la interlocución con autoridades del gobierno. Esto para la abogacía de alto nivel que requieren situaciones como la que se dio con el cambio de autoridades del Gabinete Social durante el anterior gobierno, que tuvieron incidencia sobre el Sistema de Protección Social⁶⁶.

Las acciones de OIT están enmarcadas por los acuerdos con las instituciones, la coherencia radica en la alineación de sus intervenciones con la misión y visión de estas.

Con el IPS por ejemplo ha sido clave la cooperación técnica de la OIT ya que aportó credibilidad y solidez a diferentes procesos.

Con el MTESS hay numerosos ejemplos de cooperación técnica, incluso las menciones de las personas entrevistadas acerca del importante aporte de OIT al proceso de jerarquización con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 2014. Se puede mencionar que el Ministerio trabaja en investigaciones e incorpora las perspectivas de CINTERFOR (Centro Interamericano para el

⁶⁵ El Informe de Latinobarómetro 2023 muestra que en Paraguay aumentó la preferencia por el autoritarismo en tres puntos porcentuales, desde un 24% a un 27% y el país se ha mantenido entre las tasas más altas de este indicador desde que se mide. Disminuyó desde el 44% al 40% el apoyo a la democracia entre 2020 y 2023, y aumentó desde el 25% al 27% la indiferencia hacia el tipo de régimen. La evolución de la democracia en Paraguay es negativa: un 40% apoya la democracia, al 27% le es indiferente el tipo de régimen y al 27% le gusta el autoritarismo. En todas las dimensiones que se miden en este informe se observa que Paraguay es el país con las actitudes más autoritarias en la región. Link al informe: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁶⁶ En marzo de 2021, se aparta del cargo de ministro de la Unidad de Gestión y Jefe del Gabinete Social de la República del Paraguay, el señor Hugo Cáceres. El ex ministro había dado relevante impulso a la consolidación de la Unidad Técnica del Gabinete Social y del Sistema de Protección Social. Asume en su reemplazo la ex viceministra de Economía del Ministerio de Hacienda, Carmen Marín.

Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional)⁶⁷. También desde la cooperación se trabajó en una lectura actualizada de las dinámicas laborales de Paraguay, tomando en consideración los efectos de la COVID-19, buscando fortalecer y darle sostenibilidad a la eficiencia y gobernanza de las instancias de formación profesional, así como la mejora de la alineación de la oferta y la demanda. Un insumo clave durante el inicio de la pandemia fue la construcción de la propuesta de la Política de desempleo⁶⁸ cuyo objetivo es contar con una herramienta que brinde protección a los ingresos de los trabajadores, que sea sostenible y una contención económica a causa de la pérdida de empleo.

Con la UTGS - Unidad Técnica del Gabinete Social, se acompañó el diseño y puesta en marcha del Sistema de Protección Social denominado “Vamos!”. Dentro del marco del Proyecto de Protección Social, se coparticipó en la implementación con UNICEF, que estuvo a cargo de dos de los componentes que tenían relación con acciones a nivel territorial. Los otros dos componentes restantes quedaron bajo responsabilidad de OIT: “Eficiencia y eficacia del gasto público en Protección Social” y “Fortalecimiento de las capacidades institucionales”, ambos trabajados de manera directa con el Ministerio de Hacienda (actualmente Ministerio de Economía) para el fortalecimiento de capacidades.

5.2.2 Teoría de cambio, supuestos, riesgos y contingencias.

Hallazgo 6: El trabajo de la OIT en Paraguay se valora apropiado y coherente para lograr los resultados planificados, incluida la identificación de riesgos y supuestos, estrategias de sostenibilidad y basado en conocimientos previos. Desde el Bienio 2020-2021, la OIT incorporó una teoría de cambio explícita en el P&P. Si bien a nivel país no se ha diseñado una teoría de cambio de la cooperación de OIT en Paraguay, la TdC del P&P permea a través de los diferentes instrumentos para contribuir al impacto deseado a nivel global.

La evaluación abarca tres Bienios 2018-2019, 2020-2021 y 2022-2023. A nivel global, la OIT incorpora por primera vez una teoría de cambio explícita en su Programa y Presupuesto del Bienio 2020-2021. A nivel local, no se ha llevado a cabo el diseño de una teoría de cambio para la intervención de la OIT en Paraguay. En el apartado de este documento, denominado “Teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay”, se aporta una reconstrucción de la teoría de cambio de manera retrospectiva, que incorpora una síntesis que busca enmarcar el aporte de la OIT en Paraguay y que fue validada con los hallazgos y conclusiones de la evaluación.

Los proyectos analizados incorporaron **supuestos y riesgos** identificados que se resumen en la teoría de cambio reconstruida y cuya síntesis se expone a continuación.

- **A nivel de productos:**
 - Fragilidad del diálogo social.
 - Rotación de funcionarios públicos.
 - Coyuntura macroeconómica desfavorable.
 - Pandemia COVID19.
 - Escasa articulación entre ministerios y con los otros poderes del Estado.
- **A nivel resultados:**
 - Estabilidad social y política.
 - Interés en fortalecimiento institucional estatal.
 - Cumplimiento de acuerdos del diálogo social.

⁶⁷ Cambios en las dinámicas laborales en Paraguay 2020-2021 | OIT/Cinterfor

⁶⁸ https://www.mtess.gov.py/application/files/8516/3431/7264/Presentacion_Seguro_de_Desempleo_01_10_21.pdf

- Compromiso de Poderes del Estado para ratificación y asignación de presupuesto para Convenios fundamentales y NITs.

Para los Bienios 2018-2019 y 2020-2021 **no estaba contemplado como riesgo el advenimiento de una pandemia**, sin embargo, **la reacción de la OIT a nivel global fue rápida**, colocando a disposición recursos humanos y financieros para el abordaje de las temáticas vinculadas a su experticia. A nivel local, los mandantes identifican que **el rol de acompañamiento técnico de la OIT fue clave al momento** de generar contingencia ante la situación que afectaba el trabajo e ingresos, así como para el desarrollo de protocolos de - por ejemplo- trabajo en entornos de riesgo biológico.

Algunas de las **estrategias de contingencia** ante la situación de pandemia, se dieron esencialmente en la colaboración técnica directa con el MTESS:

- cumplimiento del protocolo sanitario COVID19.
- diseño y socialización del programa de formación en Seguridad y Salud Ocupacional.
- capacitaciones inclusivas en pandemia que facilitaron el acceso de las personas con discapacidad.
- vinculación de planes de formación, al trabajo decente y al plan nacional del empleo.
- fortalecimiento del Departamento de Seguridad Ocupacional a través de una resolución ministerial.
- se trabajó en la ley 5804 del sistema nacional de riesgos laborales, biológicos y psicosociales.
- se ajustaron los protocolos para los trabajadores indispensables de acuerdo con lo que establece la OIT.

5.2.3 Incorporación de igualdad de género, inclusión de la discapacidad y no discriminación en el diseño de las intervenciones.

Hallazgo 7: La cooperación técnica de la OIT se alinea a las NITs, así como a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, plasmando estos conceptos en el diseño de sus proyectos a través de estrategias, resultados y productos concretos. A su vez, en la implementación se identifican acciones, productos y resultados que incorporan perspectiva de género.

Al analizar los proyectos focalizados desde la perspectiva de la incorporación de la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación en su diseño, en general se identifica la alineación a - por supuesto- las NITs⁶⁹, el Marco de Cooperación de las NNUU en Paraguay⁷⁰, el Plan Nacional de Desarrollo del Paraguay 2030⁷¹ y planes sectoriales concretos vinculados a cuestiones de igualdad de género⁷² y discapacidad⁷³ esencialmente.

En Paraguay el concepto de *no discriminación* se encuentra plasmado en la Constitución Nacional⁷⁴ en la garantía general de igualdad del artículo 46 “De la igualdad de las personas”, artículo 74 “Del derecho de aprender y de la libertad de enseñar” y en el artículo 88 “De la no discriminación” que

⁶⁹ <https://www.mtess.gov.py/institucion/convenios/lista-de-convenios-ratificados-por-paraguay-ante-la-oit>

⁷⁰ <https://paraguay.un.org/es/90875-marco-de-cooperaci%C3%B3n-2020-2024>

⁷¹ <http://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-paraguay-2030#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo,al%20mundo%20en%20forma%20adecuada.>

⁷² <https://www.mujer.gov.py/index.php/marcolegal>

⁷³ <https://siteal.iiiep.unesco.org/bdnp/3516/plan-accion-nacional-derechos-personas-discapacidad-2015-2030>

⁷⁴ <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->

incorpora las garantías de igualdad a pesar del género, del estatus social, del partido político, de la religión y de edad. Sin embargo, no existe una ley contra toda forma de discriminación, aunque sí algunas expresiones normativas referidas a igualdad de género⁷⁵ y a derechos de personas con discapacidad.

Se identifica una transversalización de esta incorporación en todos los proyectos, siendo en algunos como el PRY/16/01/PRY y el PRY/19/01/PRY, más sutil. En los proyectos RBSA 106909-PRY/18/01/RBS, RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS, PRY/19/50/EUR GLO/19/53/EUR y GLO/14/45/BRA, la incorporación es además de transversal, explícita en numerosos resultados esperados y entregables/productos.

En la **implementación**, se identifican acciones, productos y resultados que dan cuenta de la **integración de perspectiva de género**.

La OIT apoyó el proceso de formalización del **empleo doméstico**, a través de campañas de difusión y herramientas para el reconocimiento de los derechos de mujeres trabajadoras, además de ofertas formativas con perspectiva de género, inclusión y no discriminación en el lugar de trabajo y diálogo permanente con las patronales.

Desde CONTRAFOR se trabaja en **estrategias de empleo en igualdad** con sectores vulnerables, jóvenes y mujeres, buscando erradicar el trabajo forzoso y capacitando para que puedan acceder con mejores oportunidades a empleos formales.

Las **propuestas sindicales contemplan el trabajo de las mujeres**, desde OIT Cuando se trabaja con sindicatos se plantea el trabajo de manera a incluir al menos una mujer.

Inspectores, mandantes capacitados y sensibilizados, dentro de la prevención y seguridad se contemplan los espacios inclusivos y accesibilidad en lugares de trabajo para **personas con discapacidad**. Los inspectores deben tener en cuenta todo esto a la hora de hacer las visitas.

Capacitaciones inclusivas en pandemia. En la pandemia se contó con varios cursos virtuales en el SNPP que fueron adecuadas y facilitaron el acceso de las personas con discapacidad.

5.2.4 Coherencia en el diseño, plazos y resultados mensurables.

Hallazgo 8: *Los proyectos focalizados en esta evaluación se interrelacionan y fortalecen entre sí vinculándose para beneficio de los constituyentes y alineándose con normas y estándares internacionales y nacionales. Transversalizan las líneas estratégicas priorizadas para el país: (i) empleo productivo y formal, transición justa, (ii) estadísticas y análisis del mercado laboral, (iii) fortalecer la protección social. Son consistentes con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto, por lo que se complementan, son armónicos respecto a las temáticas clave de la OIT y coordinan con otros actores para evitar la duplicación de esfuerzos. Los plazos inicialmente proyectados en el diseño de cada proyecto se perciben coherentes y acordes a cada temática. Cada proyecto tiene su esquema y formatos de monitoreo y seguimiento que varía según el tipo de fuente, los informes realizados por el equipo de OIT respecto a la rendición de tareas, acciones y resultados poseen un nivel de explicación y detalle que aporta a la comprensión de los avances. No se identificó una forma homologada de agrupación de todos los proyectos vinculados a Paraguay. La transición*

⁷⁵ En las políticas y normativa nacional, al referir al concepto de género, se refiere de manera restrictiva a igualdad entre hombres y mujeres.

justa como temática, requiere ser fortalecida para contribuir a la coherencia y validez de diseño de las intervenciones de la OIT en Paraguay.

Todos los proyectos focalizados en esta evaluación pueden considerarse coherentes a nivel de **coherencia interna**, ya que los proyectos se interrelacionan y fortalecen entre sí vinculándose para beneficio de los constituyentes y alineándose con normas y estándares internacionales y nacionales. Los proyectos transversalizan las líneas estratégicas priorizadas para el país: (i) empleo productivo y formal, transición justa, (ii) estadísticas y análisis del mercado laboral, (iii) fortalecer la protección social.

A nivel de **coherencia externa**, los proyectos son consistentes con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto, por lo que se complementan, son armónicos respecto a las temáticas clave de la OIT y coordinan con otros actores para evitar la duplicación de esfuerzos.

Los **plazos inicialmente proyectados** en el diseño de cada proyecto se perciben **coherentes y acordes a cada temática**. En la práctica, todos tuvieron solicitudes de extensión del plazo de ejecución inicial. Incluso el proyecto PRY/16/01/PRY sufrió una suspensión de plazo de un año. Los proyectos con plazos más extensos fueron los dos proyectos de financiamiento externo.

Cada proyecto tiene un **esquema y formatos de monitoreo y seguimiento que varía según el tipo de fuente** (por ejemplo, los RBSA y los proyectos globales). Además de la gestión por proyectos, la información se sistematiza por área de trabajo en los *implementation reports* de cada fin de bienio donde pueden visualizarse el conjunto de los avances a nivel país de una manera más consolidada.

El sistema de seguimiento e identificación de vinculaciones fue complejo para esta evaluación externa por cuestiones como que los formatos de proyectos no están unificados para todos los casos, siendo más efectivo revisar la información de los CPO para obtener una mirada un poco más unificada del desempeño global a nivel país. Más allá de los formatos, cabe resaltar que todos **los informes realizados respecto a la rendición de tareas, acciones y resultados poseen un nivel de explicación y detalle que aporta a la comprensión de los avances**.

No se identificó una forma homologada de agrupación de todos los proyectos vinculados a Paraguay. En el *implementation report* al revisar los *decent work results* se colocan links que remiten a una buena práctica como el *ILO Development Cooperation Dashboard*⁷⁶, pero no se encuentra la información de todos los proyectos e incluso hay algunos proyectos como el PRY/20/01/RBS⁷⁷ que figura con el nombre del PRY/18/01/RBS, generando confusión en la identificación. El Proyecto PRY/19/50/EUR – GLO/19/53/EUR al estar vinculados a un *Flagship Program* global, posee un sistema de seguimiento diferenciado, incluso un sitio web con toda la información disponible vinculada al Programa Global pero además se encuentra el sitio de la *Social Protection Platform*⁷⁸ y el *World Social Protection Data Dashboard*⁷⁹ que viabilizan información que facilita la identificación de acciones y contribuciones al impacto, no solo del Programa mencionado si no de la temática de protección social. El proyecto GLO/14/45/BRA⁸⁰ tiene como buena práctica, un resumen de lo realizado en Paraguay (ya

⁷⁶ <https://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard>

⁷⁷ <https://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard/#btjjoyo>

⁷⁸ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=PY>

⁷⁹ <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>

⁸⁰ https://www.ilo.org/santiago/temas/trabajo-infantil/WCMS_844566/lang--es/index.htm

que es un proyecto que involucra diversos países), donde se puede visualizar el aporte a la temática de trabajo infantil y se encuentra dentro de las áreas temáticas del área de la web de la OIT Santiago. En el mismo sitio de la Oficina de Santiago, se encuentra el link de países de cobertura, la información para Paraguay⁸¹ incluye información básica del país, iniciativas, campañas, noticias y recursos, pero al mencionar proyectos, solamente se encuentra a dos de ellos: Proyecto Algodón y Proyecto Protección Social y GFP.

Para reforzar la **coherencia y validez de diseño de las intervenciones de la OIT en Paraguay** en relación con la **transición justa**, se recomienda:

- Desarrollar una definición clara y operativa de transición justa (el estudio de Línea de Base sobre la integración de la TJ recientemente desarrollado-2024 desde el área de evaluación contiene un marco conceptual bien desarrollado) que sea aplicable al contexto paraguayo, en colaboración con todos los actores relevantes, incluidos gobierno, trabajadores, empleadores y comunidades afectadas. Esta definición debe incorporar elementos específicos relacionados con la protección social, capacitación y reconversión laboral, y participación en el diseño de políticas.
- Incorporar la transición justa como un eje transversal en todos los proyectos relevantes, asegurando que las estrategias y acciones contemplen medidas específicas para abordar los impactos sociales y laborales de la transición hacia una economía verde y sostenible.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir el impacto de las intervenciones en la promoción de una transición justa. Esto incluye indicadores específicos que midan el éxito en la protección de los trabajadores y comunidades vulnerables, la creación de empleos verdes y decentes, y la reducción de desigualdades.
- Promover el diálogo social y la participación activa de todos los grupos de interés en el diseño e implementación de políticas de transición justa. Esto garantizará que las voces de los más afectados sean escuchadas y consideradas, fomentando un enfoque inclusivo y participativo.
- Fortalecer las capacidades institucionales y de los trabajadores para adaptarse a los cambios, mediante programas de formación y capacitación que preparen a la fuerza laboral para los nuevos empleos y sectores que emergen en una economía más verde y sostenible.

Estas recomendaciones buscan asegurar que la transición hacia una economía baja en carbono y sostenible en Paraguay sea inclusiva, equitativa y justa, alineándose con los principios y valores de la OIT, y contribuyendo a los objetivos de desarrollo sostenible y al bienestar de toda la población.

5.3 Criterio: EFICACIA

5.3.1 Cumplimiento de objetivos/resultados principales de los proyectos

Hallazgo 9: Las intervenciones y proyectos de la OIT en Paraguay se han interrelacionado y potenciado logrando sus objetivos y alcanzando a sus grupos destinatarios para contribuir a la justicia social para todas las personas en Paraguay mediante trabajo decente y protección social.

⁸¹ <https://www.ilo.org/santiago/pa%C3%ADses/paraguay/lang--es/index.htm>

La cooperación técnica de OIT en Paraguay ha tenido un rol clave en el fortalecimiento de los socios implementadores y se ha fortalecido a su vez para la entrega de productos vinculados a los proyectos ejecutados, siendo percibido por los constituyentes con un rol de articulador y facilitador de procesos. Estos procesos y productos han fortalecido a los constituyentes:

- al gobierno, colaborando con la generación de conocimientos, herramientas, normativa y capacidades técnicas;
- a las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, colaborando con su empoderamiento como actores protagónicos para la exigibilidad de derechos y el desarrollo inclusivo.

Las líneas prioritarias de la OIT para el país han sido:

- (i) *Empleo productivo y formal, transición justa*. Cuyos principales aportes fueron el Plan Nacional de Empleo y el apoyo técnico clave de la OIT en contexto de pandemia por COVID-19, así como la formación laboral.
- (ii) *Estadísticas y análisis del mercado laboral*. Siendo los principales aportes la contribución para la generación de evidencia estadística de calidad y el apoyo técnico al Observatorio Laboral.
- (iii) *Fortalecer la protección social*. Logrando el fortalecimiento del Sistema de Protección Social, la formación y sensibilización de funcionarios de diferentes áreas de gobierno a través de un Diplomado en Protección Social, y la ratificación del Convenio 102 sobre seguridad social.

Se han logrado numerosos productos y subproductos con una altamente productiva contribución de la OIT, sus especialistas temáticos, consultores externos y staff local, propiciando la contribución a resultados de política como:

- R3. Transición económica, social y el empleo pleno en favor del empleo pleno productivo, y libremente elegido, y el trabajo decente para todos,
- R4. Empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente,
- R5. Competencias laborales y aprendizaje permanente para facilitar las transiciones en el mercado de trabajo y el acceso al mismo,
- R7. Protección adecuada y eficaz en el trabajo para todos,
- R8. Protección social completa y sostenible para todos, y
- RA. Mejora de los conocimientos e influencia para promover el trabajo decente.

Con todo esto, se ha contribuido a la búsqueda de la justicia social para todas las personas en Paraguay mediante trabajo decente y protección social, generando a su vez contribuciones principalmente al ODS 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y aportes a los ODS 1 “Fin de la pobreza”, 3 “Salud y bienestar”, 4 “Educación de calidad”, 5 “Igualdad de género”, 9 “Industria, innovación e infraestructura”, 10 “Reducción de las desigualdades”, 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas” y 17 “Alianzas”.

Se recoge un recuento de lo logrado desde las intervenciones de cada proyecto recordando que los dos RBSA han cumplido el rol de proyectos “paraguas” donde se han insertado todas las áreas temáticas clave de OIT, en el RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS las áreas temáticas en general y en el RBSA 107689 – PRY/20/01/RBS las mismas áreas, pero con foco en la recuperación post pandemia por COVID19. Los proyectos con financiamiento doméstico han sido focalizados en intervenciones concretas para IPS y el MTESS. Todos los proyectos han alcanzado contribuciones que han sido informadas en los reportes de implementación y avances de los proyectos, vinculando el aporte a indicadores del P&P y a metas concretas de los ODS.

Por su parte, los proyectos con financiamiento externo se enmarcan en grandes iniciativas globales que involucran a varios países, aterrizando localmente de manera más concreta.

5.3.1.1 Proyectos con fondos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario - RBSA (RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS y RBSA 107689 – PRY/20/01/RBS)

Los proyectos RBSA han sido complementarios, consiguiendo y consolidando numerosos resultados y logros:

El **Plan Nacional de Empleo**⁸² es un hito que tuvo su primera versión en 2019, fue modificado en 2020 y en 2021 mutó en un plan de reactivación del empleo basado en un primer documento que circulaba, pero sin fuerza legal, hasta que mediante Decreto Presidencial en 2022 es promulgado. La OIT trabajó de manera directa apoyando la redacción, propiciando varios talleres para recoger insumos, socializar avances y validar procesos, propiciando la materialización del enfoque tripartito, siendo esto un valor agregado.

En un trabajo colaborativo con las organizaciones de empleadores, diseñó, desarrolló y coordinó la implementación del **Programa de capacitación remota del Centro Mi PyME Cumple Paraguay** que busca entregar las herramientas para una exitosa formalización. Se llevaron a cabo 12 cursos de capacitación con participación de alrededor de 500 pequeños empresarios, se asesoraron 47 empresas para su formalización; y se capacitaron 40 alumnos de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, los cuales participaron en el programa de asesorías. Además, la OIT posibilitó el intercambio de experiencia con el Centro Mi PyME Chile para el diseño de la estrategia de comunicación. La OIT facilitó las consultorías para el desarrollo del contenido de los sitios web de las instituciones involucradas y generó un espacio de diálogo entre los responsables de comunicación de la UIP, de la CAPACO y de la CNCSP para definir los objetivos y alcances de este nuevo espacio de comunicación.

En agosto del 2020, 16 asociaciones que representan los intereses de los pequeños empresarios constituyeron legal y formalmente la **Federación Paraguaya de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FEDEMIPyME)** para que organice, agrupe y evite la atomización gremial de la representación de los micro y pequeños empresarios, de especial manera en el nuevo contexto post COVID 19. En el mes de noviembre del 2020 las diferentes Asociaciones que integran la Federación adoptaron un plan estratégico que plantea un marco para contar con una mejor gobernanza, implementar nuevos servicios para sus socios y desarrollar propuestas de políticas públicas para mejorar las condiciones para las PyMES paraguayas. Desde OIT se apoyó a través de consultorías que generaron estos elementos y además estatutos y documentos estratégicos a nivel interno. A nivel externo, se propició el acompañamiento de **la ley de compras públicas de MIPyMES**, que como colectivo jugaron un papel clave en el proceso de lobby para la promulgación de la misma.

En noviembre del 2020 la Junta Directiva de la CAPACO adoptó y adquirió el compromiso de fomentar para sí y sus asociados una **cultura de seguridad y salud en el trabajo, con enfoque centrado en la sostenibilidad de la industria de la construcción**, considerando como inversión fundamental la protección de los trabajadores. Entre los meses octubre-noviembre del 2020 la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO), diseñó, adoptó e implementó un nuevo servicio dirigido a las empresas

⁸² <https://www.mtess.gov.py/plan-nacional-de-empleo>

socias en el tema de **Seguridad y Salud Ocupacional en el contexto de la crisis sanitaria COVID 19**. Se capacitaron un total de 90 empresas socias para la adopción del protocolo de regreso seguro al trabajo acordado con las autoridades. CAPACO adoptó una estrategia de comunicación y difusión de los nuevos servicios que ofrece y publicó la guía de seguridad y salud para la industria de la construcción que se basó en la publicada por la OIT, “10 pasos para el regreso seguro”, y que sirvió como base para el desarrollo para actividades de capacitación para las empresas de la industria.

En octubre del 2020 la OIT en coordinación con la Junta Directiva de **FEDEMIPyME** se analizó, diseñó y adoptó un conjunto e integrado de prioridades, objetivos y medidas para asegurar su **desarrollo institucional** y con ello **promover la formalización, la participación e incidencia en la generación de políticas públicas que afecta al sector MIPyMES** paraguayas. La OIT facilitó las 8 sesiones de trabajo de capacitación en la que participaron los presidentes y socios de las 16 asociaciones empresariales de distintos sectores, en estos talleres se compartieron experiencias en la buena gestión de las organizaciones de representación empresarial. La OIT apoyó a **FEDEMIPyME** en el diseño y estructura de sus Estatutos y en la inscripción legal de la Federación ante las autoridades. En este contexto, en julio del 2021, se firmó un acuerdo de cooperación entre **FEDEMIPyME** y la OIT para desarrollar un trabajo de cooperación técnica en materia de desarrollo de servicios, de diseño de políticas públicas y en materia de comunicación y lobby para los próximos 2 años. 2. Durante los meses de julio-octubre del 2020 la OIT facilitó las asesorías para llevar a cabo 5 sesiones de trabajo con un equipo que designó la Directiva de la CAPACO, en las que se discutieron y se acordó el contenido del programa de formación y capacitación para que las empresas socias se capacitaran en los temas de seguridad y salud en el trabajo que promueven un entorno seguro para los trabajadores en el contexto de la pandemia: la OIT compartió con los funcionarios de la CAPACO los estudios y guías que desarrolló para lograr un regreso seguro al trabajo en el marco de la pandemia COVID 19, con estas asesorías se editó y publicó la **Guía CAPACO de Seguridad y Salud en el Trabajo** para un regreso seguro para la industria de la construcción paraguaya.

Durante 2020, la OIT entregó apoyo técnico y facilitó del proceso para la elaboración y aprobación del **Plan de acción de los sindicatos de trabajadoras domésticas**. Los días 26 y 27 de septiembre 2020 se realizaron talleres de capacitación y sensibilización. Asimismo, el 27 de marzo 2021 se llevó a cabo un taller de capacitación sobre libertad sindical con la participación de 27 lideresas sindicales. Se realizó un proceso de construcción colectiva de las ideas, fuerzas, contenido y elección de líneas de imagen. Diseño gráfico de los materiales audiovisuales, lanzamiento y amplia distribución en las redes sociales de videos cortos animados y para la elaboración de la estrategia de captación de afiliadas.

El 23 de octubre 2021, los **sindicatos de trabajadoras domésticas de Itapuá, (SINTRADI) de Paraguay (SINTRADESPY), de Trabajadoras Domésticas Indígenas del Chaco (SINTRADINDI), de Trabajadoras Domésticas de Encarnación (SINTRADA) y el de Trabajadoras Domésticas Libres (SINTRADOP-L)**, lanzaron una estrategia novedosa de promoción de la afiliación de las trabajadoras domésticas a los sindicatos, basada en pequeños cortos animados y afiches de circulación virtual. Esta campaña fue concebida en el marco del **Plan de Acción conjunto para la difusión de los derechos laborales y fortalecimiento** de estas organizaciones sindicales, aprobado en fecha 27 de septiembre 2020

Se apoyó técnicamente en la **elaboración del diagnóstico sobre formalización bajo el enfoque de derechos para las centrales CUT, CUT-A, CNT Y CESITP**. Realizando tres talleres 25 julio-17 noviembre 2020 y 10 octubre 2021.

El 17 de noviembre 2020 las Centrales sindicales de Paraguay, Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT –A), Central Nacional de Trabajadores (CNT) y Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP) con base en un diagnóstico elaborado en conjunto, adoptan una **propuesta sindical para promover la formalización**. Esta propuesta incluye una **estrategia para organizar sindicatos en la economía informal** y una **Hoja de ruta para un Foro Intersindical sobre Trabajadores de la economía informal**. En noviembre 2021, **las centrales sindicales CUT, CUT-A, CNT, la Central Progresista de Trabajadores-CPT, la Central General de Trabajadores-CGT y CESITP relanzan sus páginas web**, que han sido actualizadas y adaptadas para atraer nuevos afiliados. Esta iniciativa forma parte de los esfuerzos de las centrales sindicales para fortalecer sus herramientas y medios de comunicación para mantener la cohesión sindical en el marco de la pandemia.

Paraguay ratificó el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), el 25 de octubre de 2021. La OIT acompañó y prestó asistencia técnica en favor de la **ratificación del C102**, informando a la Ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los representantes del MTESS sobre los pasos a seguir de cara al registro del instrumento de ratificación, y realizando talleres tripartitos para avanzar el consenso con representantes de los trabajadores y empleadores. La OIT asistió también organizando el taller “Introducción al Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)” sobre la promoción del C102 con organizaciones de trabajadores.

La OIT elaboró y publicó, en septiembre 2021 el **diagnóstico sobre “Los Desafíos para el trabajo decente: el trabajo en plataformas digitales en Paraguay”**. Asimismo, en octubre 2021 organizó conjuntamente con el MTESS un Webinar de validación del estudio, con presencia de representantes de las organizaciones de empleadores (FEPRINCO, UIP) y de trabajadores (las 6 Centrales Sindicales más representativas), a fin de recabar su posición sobre políticas acordes con el desarrollo de la economía de plataforma en Paraguay y la mejor protección de los trabajadores de plataforma.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) adoptó múltiples estrategias para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la recolección de información de mercado de trabajo desde marzo 2020. Destacan entre ellas el **paso de modalidad presencial a telefónica**, así como la **generación de nuevas preguntas e indicadores para analizar los efectos de la crisis**. Ante la emergencia sanitaria, el INE suspendió la recolección de datos de forma presencial de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), afectando los operativos del segundo y tercer trimestre de 2020. El INE pasó rápidamente de un levantamiento presencial a uno telefónico, recurriendo a muestras de paneles fijas lo que implicó desafíos metodológicos, logísticos, conceptuales y analíticos. Además, el INE llevó a cabo estudios de sesgos durante el segundo y tercer trimestre del año, orientados a asegurar que la información a publicar tuviera la calidad necesaria ante el cambio de modalidad de recolección de datos. Al mismo tiempo, dado que la EPHC no estaba completamente alineada con las resoluciones de la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), fue necesario incorporar nuevos indicadores laborales, nuevas preguntas o nuevas alternativas de respuestas adicionales a las ya existentes –mejorando así los cuestionarios– para poder capturar los efectos de la COVID-19 en el

mercado del trabajo. Esto implicó desafíos conceptuales y analíticos para ceñirse de la mejor forma posible a los lineamientos entregados por las normas internacionales vigentes. Estas estrategias permitieron que el INE pudiera mantener sus estadísticas operativas, con la calidad requerida y publicadas, para que los tomadores de decisión contaran con la información necesaria para la adopción de políticas públicas para enfrentar la crisis generada por la COVID-19.

La OIT ha apoyado y realizado **asistencia técnica a los técnicos del INE** para poder realizar diagnósticos de brechas respecto de las recomendaciones internacionales vigentes emanadas de las Resoluciones I de la 19ª y 20 CIET. Este trabajo resultó fundamental para poder reaccionar en forma rápida a los desafíos conceptuales y analíticos derivados de la pandemia. Para ello, se utilizó como referencia las resoluciones ya mencionadas, pero también las Notas Técnicas de la OIT para orientar a los productores de estadísticas oficiales ante los desafíos en la recolección de información provocados por la COVID19.

Durante el 2020, la OIT asesoró al INE en la **construcción de indicadores complementarios ad-hoc** que permitieran una lectura más comprensiva de los efectos de la pandemia, dado que la EPHC no estaba completamente alineada con la 19ª CIET. Se prestó especial atención a la población que salió de la fuerza de trabajo y pasó a formar parte de la fuerza de trabajo potencial. Adicionalmente, se prestó **asistencia técnica para comunicar adecuadamente a la ciudadanía los resultados de dichos análisis**. La OIT durante agosto 2020 participó de reuniones y foros con analistas y periodistas para explicar el marco conceptual y los desafíos respecto de cómo enfrentar la interpretación de la nueva data a la luz de los impactos de la pandemia. En el marco de la alianza estratégica sostenida con CEPAL, y que se vio reforzada con ocasión de los desafíos impuestos por la pandemia, la OIT y CEPAL en conjunto sostuvieron jornadas de trabajo con el INE, para apoyar la migración a levantamientos telefónicos durante la pandemia. En dichas reuniones de asistencia técnica se analizaron los problemas de calidad potenciales (sesgos) que pudieran haberse presentado por los cambios en el tipo de levantamiento.

La **pandemia por COVID-19 significó el fortalecimiento de las políticas de protección social, de protección en el empleo y de protección a las transiciones**. Frente a la crisis sanitaria, de empleo y de ingresos, **el gobierno actuó rápidamente para redefinir prioridades y centrarse en la protección de los trabajadores**, a través de políticas coordinadas como una normativa de teletrabajo que garantiza derechos laborales, un programa de formación de inspectores, operativos de fiscalización para evitar contagios de COVID-19 en los lugares de trabajo y una oferta de protección social que ofrece seguridad de ingresos ante la desocupación a trabajadores del sector formal e informal, expandiendo la cobertura de seguridad social.

Con miras a fortalecer las políticas de empleo, particularmente en el contexto de incremento del teletrabajo, el gobierno avanzó en el **análisis de brechas en materia de oferta y demanda de competencias**, lo que permitirá monitorear y ajustar la oferta formativa a las condiciones del mercado de manera más expedita y coordinada. La información obtenida se disemina a los diferentes actores públicos para articular mejor los servicios de empleo y las nuevas ofertas de formación para el trabajo. La divulgación de los resultados ante los actores privados, empleadores y trabajadores facilita una mejor toma de decisiones para inversiones en formación. Junto a lo anterior, **el SNPP incrementó la oferta de formación profesional en línea**, que a pesar de las brechas digitales, es percibida como efectiva para afrontar el contexto durante la pandemia.

Durante el último bienio, Paraguay **hizo importantes avances en la generación de conocimientos sobre el mercado laboral**, los que se refieren tanto a conocimientos específicos sobre determinados tipos de trabajadores como al fortalecimiento de la institucionalidad estadística. Respecto de los conocimientos específicos, al poder adaptar los cuestionarios de la EPHC y contar con indicadores laborales adicionales se pudo comprender mejor los efectos de la pandemia de la COVID-19 en el mercado del trabajo, y de esta forma mejorar el insumo para el diseño de las políticas públicas. Esto resultó evidente, por ejemplo, con la constatación de que la tasa de desocupación no estaba reflejando el verdadero impacto de la pandemia. Era necesario conocer lo que sucedía con la población que quedó fuera de la fuerza de trabajo ya sea por restricciones sanitarias o labores urgentes de cuidados de personas con limitada autonomía para las tareas de la vida diaria (niños y niñas en primera infancia, personas con enfermedades incapacitantes, personas adultas mayores, otros) y que por lo mismo no estaban buscando trabajo.

También se generó un conocimiento innovador sobre las condiciones de trabajo de los **trabajadores y trabajadoras por plataforma** y las **orientaciones de regulación para la claridad del estatus jurídico, la protección de los derechos laborales y el acceso efectivo a la protección social**.

Respecto del **fortalecimiento de la institucionalidad estadística**, la OIT **apoyó técnicamente al Instituto Nacional de Estadística (INE)**, en su rol de **rector del Sistema Estadístico Nacional**, en las reuniones técnicas para el **trabajo conjunto con el Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** para el **perfeccionamiento de registros administrativos** dependientes del Ministerio. Se estrecharon los lazos de coordinación interinstitucional entre el INE y el Observatorio, lo que constituye un paso importante en la futura construcción de un Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL).

La OIT ha prestado asistencia técnica para la formulación, implementación y el monitoreo del **Plan de Reactivación de Empleo** y prestó asesoría técnica entre marzo y mayo 2020 para facilitar la incorporación de los lineamientos de estrategia global de la OIT al Plan de Reactivación del Empleo. Simultáneamente, ha continuado su **apoyo a la formulación y actualización del Plan Nacional de Empleo**, a través de las siguientes acciones: 1) Apoyo en la redacción técnica del Plan a través de asesoría directa en reuniones virtuales; 2) Facilitación de los procesos de consulta; 3) Apoyo para la edición del texto final y su diagramación.

Se desarrolló y entregó a la Dirección General del Empleo una **propuesta de Estrategia de Digitalización** (julio a noviembre 2021), la cual incorporó elementos de diseño de la experiencia colombiana de digitalización de sus Servicios Públicos de Empleo, a través de un intercambio horizontal organizado por la OIT. Se desarrolló una **propuesta para los protocolos de atención y la modalidad de integración de las modalidades presencial y en línea de atención** a través de una consultoría internacional desarrollada entre julio de 2020 y noviembre de 2021.

En **colaboración con el Observatorio Laboral del MTESS** se estableció un **inventario de los registros administrativos del MTESS**, y se analizó y documentó el **Registro Obrero Patronal como fuente de datos** para las nuevas publicaciones del MTESS. La metodología de trabajo para la elaboración de estos entregables involucró la creación de un grupo técnico entre la OIT y el Director del Observatorio Laboral.

El Informe **“Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado”** se elaboró con un intercambio técnico constante entre la OIT y el MTESS.

Se apoyó el proceso para la **adopción de los 7 Protocolos Marco en SST frente a la COVID-19 para sectores esenciales**: i) OIT elaboró la **"Herramienta de 10 pasos para un retorno al trabajo seguro y saludable en tiempos de COVID-19"** y la difundió en diversos eventos virtuales, a través del sitio web y en diversos medios de comunicación (mayo 2020); ii) en coordinación con OPS/OMS, una **propuesta de contenidos de los 7 Protocolos Marco** (mayo 2020); iii) **se presentó la propuesta de contenidos de los 7 Protocolos Marco en una reunión del Consejo Consultivo Tripartito Laboral**, con presencia de OPS/OMS, en la que **los contenidos de los protocolos fueron validados tripartitamente** antes de su aprobación y entrada en vigor (junio 2020).

La **creación de la Red de Agentes de Seguridad Ocupacional (SSO)** fue promovida por OIT a través de los protocolos sectoriales, que consideraban esta designación para que la adopción e implementación de las medidas preventivas fuera el resultado del dialogo social bipartito. Además, se entregó a las autoridades **materiales y recursos para armar la malla curricular de las capacitaciones virtuales entregadas a estos agentes** (junio 2020).

Para el **Plan de Formación en Seguridad y Salud para inspectores de trabajo** de Paraguay, la contribución de la OIT consistió en: i) El **desarrollo de los contenidos** de los 6 módulos del Plan (noviembre 2018-julio 2021), a través de consultorías internacionales y asesorías directas; ii) La **organización y conducción de 6 talleres de formación y validación** de los contenidos y metodología de los módulos (noviembre 2018-julio 2021); iii) **Cuatro becas para la participación de funcionarios del MTESS y de la DGIFL en los siguientes cursos del CIF-Turín**: “Curso a distancia en Seguridad y Salud en el Trabajo” (550 horas) del CIF-OIT (diciembre 2020-mayo 2021); “y "Academy on Labour Administration, Labour Inspection and Workplace Compliance" 15-26 noviembre 2021 (60 horas).

Para el **Programa de Verificaciones a empresas sobre cumplimiento de las medidas preventivas frente a la COVID-19**: i) OIT elaboró, en coordinación con OPS/OMS, una **propuesta de contenidos de 7 Listados de Verificación para los distintos sectores esenciales de la economía** (Agricultura, Comercio, Construcción, Metalurgia, Textil, Instituciones financieras y Transporte); ii) se presentó la **propuesta de contenidos de Listados de Verificación en una reunión del Consejo Consultivo Tripartito Laboral**, con presencia de OPS/OMS, en la que los contenidos de los **listados de verificación fueron validados tripartitamente** antes de su aprobación y aplicación.

5.3.1.2 Proyectos con financiamiento doméstico – RBTC (PRY/16/01/PRY, PRY/19/01/PRY)

Para el proyecto PRY/16/01/PRY tuvo como denominación *“Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay”*, los cambios de autoridades del IPS han sido sensibles, habiéndose generado varias adendas y modificaciones de acuerdo a las prioridades y visión estratégica de cada nueva administración.

El acuerdo fue originalmente firmado en febrero de 2017, sufriendo varias modificaciones y adendas⁸³, así como un pedido de suspensión de ejecución realizado en marzo de 2021. En diciembre de 2022 IPS solicitó la modificación de fecha de término del acuerdo para la aplicación de un fondo remanente en el acompañamiento técnico para apoyar la elaboración de la Valuación Actuarial del Programa de Salud.

En cuanto a logros, se ha trabajado apoyando técnicamente de acuerdo con las necesidades clave identificadas por el IPS, como el proyecto de ley de desempleo y el proyecto de formalización de las MIPyMES y de los independientes, que se viene realizando en conjunto con el Ministerio de Economía (ex MH). El IPS solicitó un acompañamiento de un técnico actuario para el último estudio actuarial de 2021. Asimismo, se iniciaron trámites para el estudio del fondo de salud y se recibió una oferta para la compra del ILO Health que es un organizador de lo que sería un soporte de compras para la planificación de 3 a 5 años en cuanto a la proyección y utilización de medicamentos y costos, sería un informe actuarial en salud. Ya está aceptado y se encuentra en trámites de pago.

“Nos dio lo que necesitábamos en especial cuando teníamos que presentar el informe actuarial porque fue un momento de crisis reputacional que estaba teniendo el IPS. Tanto asegurados como público en general no daban credibilidad a la institución. Entonces teníamos la necesidad de que nos apoyara en este proceso el actuario que reforzó para dar un informe a la ciudadanía, OIT tiene un respeto y una institucionalidad que quisimos aprovechar para dar un informe a la ciudadanía. La credibilidad que el sello pudo dar al informe actuarial, fue clave. Se pudo percibir esa tranquilidad que era lo que necesitábamos en ese momento. El estudio actuarial fue el trabajo más importante que pudimos lograr porque nos dio seguridad al momento y credibilidad al momento de dar el resultado.” (referente de IPS).

Por su parte el proyecto PRY/19/01/PRY ha sufrido varios cambios a pedido del MTESS, lo cual generó algún desfase en la gestión. Existe un informe parcial del proyecto que da fe de los productos entregados tan sólo hasta diciembre 2021. No se cuenta con un informe parcial del año 2022.

A la fecha del relevamiento de información para esta evaluación (aproximadamente octubre de 2023), se encontraba pendiente la entrega de varios productos generados en el marco de ese proyecto (propuesta de índice de empleabilidad, estudios y recomendaciones sobre la adecuación de la oferta formativa a la demanda del mercado laboral, recomendaciones para un sistema de monitoreo de la estrategia nacional de Formación Profesional, etc.). Dichos productos estaban pendientes de validación con el equipo técnico del MTESS, para lo cual, al reunirse con las nuevas autoridades, los responsables de la OIT reiteraron la importancia de su validación, derivada del tiempo invertido tanto de los técnicos del Ministerio como de OIT.

⁸³ Historial de adendas, comunicaciones importantes y solicitudes de ajuste: 7/febrero/2017 Acuerdo de cooperación; 15/junio/2018 Información de transferencia de primera cuota por parte de IPS; 20/noviembre/2018 Modificación del punto 7; 11/diciembre/2018 Establecimiento de Plan de Trabajo; 20/noviembre/2018 Modificación del punto 7; 12/setiembre/2019 Presentación de primer informe de avance y solicitud de segunda cuota; 17/setiembre/2019 Solicitud de designación de Puntos Focales; 2/marzo/2021 Suscripción de segunda adenda y suspensión de ejecución hasta diciembre del 2021; 12/diciembre/2022 Solicitud de modificación de fecha de término del acuerdo al 30 de junio de 2024.

El estudio de **brechas de habilidades** (análisis de las brechas entre la demanda laboral, manifestada por los puestos de vacantes anunciados y las contrataciones, por un lado, y la oferta, manifestada por las calificaciones existentes de la mano de obra y los cursos de formación profesional por el otro), inspirado por una metodología similar desarrollada y aplicada por el Ministerio de Trabajo de Colombia. La asistencia de OIT se realizó en coordinación con el equipo de la Dirección General de Empleo y la metodología utiliza los nuevos enfoques de utilización de datos masivos y técnicas de aglomeración de datos sobre anuncios de puestos de trabajo en distintos sitios web (“*web scraping*”). La OIT presentó los resultados del estudio y transfirió la metodología en dos talleres virtuales en diciembre 2020 al equipo técnico contraparte del MTESS (15 participantes) y a la Ministra. Un tablero de visualización fue desarrollado y entregado a los directivos y técnicos del Ministerio en un tercer taller virtual, de capacitación, en diciembre de 2020 (17 participantes). Previamente, en junio de 2020, la OIT organizó un **intercambio horizontal entre el equipo del MTESS y Subdirector de Análisis, Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo de Colombia**, en el que se presentó la metodología usada en ese país.

En 2021, a expresa solicitud de la Ministra, se contrató una consultoría internacional entre septiembre y noviembre 2021 para confeccionar un informe de actualización de los datos de brechas de habilidades y competencias a través de la técnica de *web scraping*.

5.3.1.3 Proyectos con financiamiento externo - XBDC (PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR y GLO/14/45/BRA)

El proyecto PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR implementado por OIT y UNICEF, alcanzó numerosos logros:

En 2021 Paraguay adoptó políticas que le otorgan un marco más robusto para avanzar hacia sistemas de protección social alineados con los principios de universalidad, adecuación y sostenibilidad establecidos en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación para los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). El Decreto presidencial No. 4775 de enero de 2021, declara al Sistema de Protección Social *Vamos!* como prioridad nacional, abriendo el camino para la consolidación y mejor articulación de los distintos instrumentos de protección social en el país.

La OIT, con fondos de la Unión Europea, ha apoyado desde 2020 el desarrollo de conocimiento sobre protección social mediante estudios sobre la economía política de la protección social, el costeo de la protección social y los retornos a la inversión en protección social. Ha apoyado también la implementación en terreno de la primera etapa del Sistema de Protección Social *Vamos!* (SPS) en cuatro departamentos y la formación de funcionarios públicos de la Unidad Técnica del Gabinete Social, de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y de dependencias que participan del SPS en materias de protección social y finanzas públicas. Con estas medidas, OIT ha ido fortaleciendo la capacidad del gobierno de llevar a cabo el Decreto presidencial No. 4775 y sostenerlo en el tiempo. Facilitó, entre otros, la formación de más de 40 profesionales públicos involucrados con el Sistema de Protección Social *Vamos!* en los Ministerios de Hacienda, de la Mujer, de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros, en materias de Finanzas Públicas y

Protección Social (octubre 2020 y julio 2021). Del mismo modo, OIT publicó informes técnicos que fortalecen la base empírica desde la cual debatir y promover el sistema de protección social.

Nuevo **instrumento único de recogida de información sociodemográfica** aplicado en 2.732 hogares. La **Ficha de Protección Social Integrada (FIPS)** se aplicó al 25% de la población del distrito de Villeta. Esta herramienta busca unificar los diferentes mecanismos utilizados por las autoridades nacionales para recopilar información para el diseño de políticas sociales y la prestación de servicios sociales.

137 funcionarios (más del 80% mujeres) de más de 34 instituciones formados para supervisar y evaluar programas de protección social en el contexto de la presupuestación basada en resultados. El SP&PFM desarrolló y puso en marcha un diplomado universitario sobre gestión de las finanzas públicas para el diseño y la gestión de programas de protección social en el contexto del Sistema de Protección Social ¡Vamos! Se trató de un programa educativo a medida y un diploma desarrollado transferido a una prestigiosa institución educativa local para su aplicación continua más allá del proyecto.

13 funcionarios del Ministerio de Hacienda participaron en una misión de intercambio de experiencias con homólogos de Chile. La misión se llevó a cabo para intercambiar experiencias entre los dos países en materia de seguimiento y evaluación de las políticas y programas de protección social en el marco de la presupuestación basada en los resultados.

La publicación y presentación del **Estudio La Economía Política de la Protección Social en Paraguay.** El estudio se presentó durante un seminario web en noviembre de 2022 y también en otros espacios: Semana ODS e inversión en Niñez y Adolescencia”, el “Seminario Internacional: Avances del Sistema de Protección Social ¡Vamos!” y “Diálogo sobre Medición de Inversiones Basadas en un Presupuesto Público por Resultado” con una importante cobertura mediática.

El **Diplomado en Diseño y Gestión de Programas de Protección Social** desarrollado por el proyecto y el **curso Finanzas Públicas para Analistas de Protección Social** adaptado por el proyecto lograron sostenibilidad ya que el primero fue transferido a la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción y el segundo fue incluido oficialmente en los cursos regulares del CIF-OIT en 2022.

El proyecto ha mantenido **un espacio para el trabajo continuo y colaborativo con la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) y el Ministerio de Hacienda (MH)** en materia de protección social y ha apoyado al gobierno paraguayo en la consecución de los hitos de Apoyo Presupuestario de la UE.

La **Ficha de Protección Social Integrada (FIPS)** se ha aplicado en 2.732 hogares del Distrito de Villeta (aproximadamente el 25% de la población total del municipio), recogiendo información sociodemográfica, niveles de protección social y desprotección social. La validación de esta herramienta unificada de recogida de información entre las instituciones estatales puede mejorar potencialmente la escalabilidad del sistema de información social.

4 constituyentes participaron en el **Curso de Finanzas Públicas para Analistas de Protección Social del CIF-OIT adaptado al contexto latinoamericano y en español.**

El proyecto Proyecto **GLO/14/45/BRA** cuyo objetivo específico fue desarrollar habilidades de las instituciones públicas, con base en la experiencia brasileña, en los países socios, para diseñar e implementar políticas y programas nacionales y subregionales para promover el trabajo decente en el

sector de producción de algodón, en los temas priorizados por el proyecto. Los logros identificados fueron:

Formación profesional y capacitación. 6 inspectores e inspectoras de trabajo multiplicadores y multiplicadoras entrenados y entrenadas. Estudio comparativo de normativa de aprendizaje realizado. Presentación de la ministra del Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre acciones del Proyecto en 3 eventos de alto nivel con participación de autoridades nacionales y regionales.

Combate al trabajo infantil. Apoyo técnico y operativo a la Comisión Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes (CONAETI) realizado. Plan de sensibilización de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay. 2019-2024 elaborado y en utilización con especial énfasis en el Año Internacional de Eliminación del Trabajo Infantil. Guía de coordinación interinstitucional de actores contra el trabajo infantil actualizada. Herramienta de monitoreo de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay 2019-2024 transferida y en utilización. Apoyo a la implementación de la Campaña Nacional #ParaguaySinTrabajoInfantil en el Marco del Año Internacional de Eliminación del Trabajo Infantil 2021 con amplia adhesión nacional. Apoyo técnico para el desarrollo del Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil (IVTI). Compra y entrega de computadoras a las Comisiones Departamentales de Erradicación de Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (CODETIs) para su mejor desempeño realizado. Apoyo a las CODETIs para la participación en capacitaciones globales, regionales y nacionales sobre el trabajo infantil, sobre sensibilización en la temática y sobre el Año Internacional de Eliminación del Trabajo Infantil (2021). Apropiación y uso de la herramienta MONITORA 8.7. y evaluación de los avances de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en el Paraguay 2019-2024 para los periodos 2019 y 2020.

5.3.1.4 Abordaje de ejes de políticas transversales en los resultados de las intervenciones.

Hallazgo 10: Los resultados de las intervenciones de la OIT en Paraguay incorporan los ejes de políticas transversales y se alinean a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, generando contribuciones significativas a estas temáticas.

Al analizar en el apartado sobre relevancia o pertinencia, la incorporación de los temas transversales de la OIT en el diseño de los proyectos se llegó a la conclusión de que la cooperación técnica de la OIT incorpora los ejes de políticas transversales y se alinea a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, plasmando estos conceptos en el diseño de sus proyectos a través de estrategias, resultados y productos concretos. A su vez, en el apartado sobre cumplimiento de objetivos y resultados de los proyectos, en cuanto a la implementación se identifican acciones, productos y resultados que incorporan estas perspectivas. Con esto, se puede afirmar que **se incorporan los ejes transversales de la OIT en el diseño y la implementación.**

En el recuento de resultados y productos⁸⁴ se **identifican aportes significativos** para:

- normas internacionales del trabajo,
- diálogo social y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental,
- inspección laboral,
- política de empleo.

Respecto de los **derechos de los Pueblos Indígenas**, se identifican **acciones muy puntuales**:

- El Plan Nacional de Empleo (PNE) enfoca algunas líneas de acción en la inserción laboral y mejora de la empleabilidad de grupos en situación de vulnerabilidad, promoviendo la plena inclusión, en igualdad de condiciones, de jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, trabajadores de las áreas rurales, personas privadas de libertad y personas con discapacidades, entre otros.
- Participación del sindicato de Trabajadoras Domésticas Indígenas del Chaco (SINTRADINDI) quienes junto con otros sindicatos de trabajo doméstico lanzaron una estrategia de promoción de la afiliación de las trabajadoras domésticas a los sindicatos, basada en pequeños cortos animados y afiches de circulación virtual. Campaña concebida en el marco del Plan de Acción conjunto para la difusión de los derechos laborales y fortalecimiento de estas organizaciones sindicales.
- Desde el proyecto para la promoción del trabajo decente, se logró incorporar algunas temáticas de trabajo infantil y llegar a comunidades indígenas en el Chaco.

Algunas cuestiones mencionadas por las personas entrevistadas y que son **desafíos que abordar** son:

- Es importante destacar la percepción del sector sindical respecto a la inclusión de las trabajadoras domésticas en la ley del trabajo parcial que se considera un perjuicio.
- La OIT tiene como principal eje la formalización de los gremios, pero por otro lado existen 18 mil trabajadores dentro de la figura de pluriempleos y ninguna carta orgánica tiene una figura donde encuadrar a estos 18 mil trabajadores.
- Es relevante mencionar que el trabajo que se viene realizando en el Chaco en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso debe incluir metodologías y estrategias de participación para que los trabajadores indígenas no queden por fuera del diálogo social, los pueblos indígenas y particularmente en el Chaco hablan varias lenguas, no solo guaraní, entonces para que estas comunidades tengan una participación activa y efectiva tendría que darse la posibilidad de traducir los documentos y realizar una adecuación a los contextos de cada comunidad y hacer efectiva la consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas.⁸⁵

En cuanto al enfoque de género ha habido dificultades en abordarlo debido a cuestiones conceptuales de los tres mandantes, confundiendo los temas con “ideología de género” y la imposición de una supuesta agenda globalista que podría afectar los valores nacionales.

⁸⁴ Ver apartado sobre cumplimiento de objetivos y resultados de los proyectos, donde se enuncian numerosos logros y medios de verificación.

⁸⁵ wcms_345065.pdf (ilo.org)

No obstante, pese a no hacer desde los proyectos énfasis en temas de género, sí OIT ha trabajado en acciones puntuales orientadas a disminuir la brecha de género y discriminación. Ejemplo: creación de los primeros sindicatos de trabajadoras domésticas y su incorporación a la CUT-A.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos que son **evidencia positiva de la incorporación de los temas transversales**:

- Desde el Observatorio Laboral se trabajó con apoyo técnico en un diagnóstico vanguardista que generó la inscripción de empresas y un área específica de denuncias y asesoramiento para mujeres embarazadas.
- Como resultado positivo de los diplomados y cursos, se visualiza entre los operadores judiciales un cambio en la calidad de las sentencias, habiendo incluso la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia llamado a concurso para premiar los fallos con enfoque de género.
- El marco de validez a través del diálogo social.
- Participación femenina dentro de la FEDEMIPYME que es un gremio relativamente nuevo conformado en la pandemia.
- Diseño participativo de las intervenciones, habiéndose agregado una sección de sector vulnerable y un área para denuncias sobre discriminaciones para personas que viven con VIH, mujeres embarazadas entre otros.

5.3.2 Resultados no esperados

Hallazgo 11: La intervención de la OIT ha propiciado iniciativas que no estaban planteadas en la planificación inicial pero que, en base a la apertura y diálogo permanente con los mandantes, se ha podido realizar acciones cuyos resultados son sobresalientes.

Un logro destacable ha sido el **Diplomado en Diseño y Gestión de Programas de Protección Social**, que fue adaptado desde un modelo del Centro Internacional de Formación de la OIT, al contexto latinoamericano y desarrollado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, contribuyendo a la formación y al desarrollo de habilidades en materia de protección social en las instituciones públicas. El proyecto PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR además ha mantenido un espacio de articulación y colaboración entre la UE, el MTESS y otras instituciones como la UTGS y el MH contribuyendo así al sistema de protección social. La encuesta realizada en el contexto de esta evaluación a participantes del Diplomado obtuvo 58 respuestas válidas, siendo referentes de las tres ediciones de este (36.2% de la 1era edición, 29.3% de la 2da edición y 34.5% de la 3era edición). El 91.4% de participantes manifestó que el Diplomado posee alta y muy alta relevancia para su labor. Un 86.3% de participantes se siente satisfecho/a o altamente satisfecho/a con respecto a la calidad de los contenidos de formación recibidos y el 94.9% recomendaría a una persona conocida o colega, que curse el diplomado en una nueva edición.

En el marco del proyecto GLO/14/45/BRA, se tomaron en cuenta las buenas prácticas y lecciones aprendidas en Brasil, en cuanto a inspección y herramientas de políticas públicas. Se logró implementar el **MIRTI** (Modelo de identificación de riesgo de trabajo infantil) y **Monitora 8.7** que es el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil (MIRTI-IVTI), que ha demostrado ser una herramienta relevante en los países que lo han aplicado, **como generador de información** que permite

diseñar, rediseñar, medir e implementar las intervenciones. Además, la importancia de los datos **para la toma de decisiones basadas en evidencia** permite poner mayor énfasis en aquellos sectores más vulnerables.

A partir del proyecto GLO/14/45/BRA se logró **mayor visibilidad en la temática de trabajo infantil**. Con apoyo de la OIT en conjunto con el MTESS y CONAETI⁸⁶, en el año 2021 se llevó a cabo una campaña comunicacional denominada *Por un Paraguay sin trabajo infantil*⁸⁷. Tras la presentación de la campaña se inició el Seminario Internacional sobre políticas y acciones para la prevención y eliminación del trabajo infantil en tiempos de pandemia.

Desde el MTESS realizan una **valoración positiva de los materiales** aportados y utilizados **para las capacitaciones de inspectores del trabajo**.

El impulso a la **reactivación del empleo durante la COVID19** consistió en respaldar **estudios de subsidios, formalización**, trabajo conjunto con IPS, etc. Durante la pandemia se trabajó en conjunto con la CEPAL en **seminarios y capacitaciones para la prensa sobre interpretación de los datos** para informar de manera correcta a la ciudadanía.

5.3.3 Obstáculos, limitaciones, acciones correctivas y oportunidades.

Hallazgo 12: Existen algunas externalidades que afectan en el desempeño en temas muy concretos, pero en general tanto la Oficina de Proyectos en el país como especialistas y demás personal de OIT, son altamente valorados a nivel local. El gran obstáculo destacable durante estos tres bienios fue la pandemia y emergencia por COVID19, habiendo la OIT reaccionado rápidamente en el acompañamiento especializado y adaptación de las intervenciones, neutralizando o minimizando de esta manera las limitaciones del contexto.

De acuerdo con las percepciones de las personas consultadas, **el trabajo de la OIT es percibido como de alta calidad, confiable y profesional**. La intervención de OIT es un **aval para los constituyentes**.

A nivel particular, se identifica que los y las **especialistas temáticos** son **profesionales de sólida formación y experiencia**, manteniéndose muchos de ellos durante largo tiempo en la estructura institucional, con el aprendizaje y la consolidación de la experticia que esto implica.

En el plano nacional, el **staff local** de OIT (tanto derivado desde Santiago como residente), es percibido como **de alto nivel profesional y valorado por su calidad en las relaciones interpersonales** con los constituyentes.

En cuanto a los proyectos implementados, se puede percibir la **calidad y experticia en los reportes de avances y en el nivel de cumplimiento** de los objetivos y resultados.

Pueden identificarse algunos **temas en los cuales el desempeño se vio afectado, debido a externalidades** que no entran en el plano de acción directa de la Oficina. Estos temas son *grosso modo*:

⁸⁶ <https://www.mtess.gov.py/noticias/la-comision-nacional-de-erradicacion-del-trabajo-infantil-mantuvo-su-primera-reunion-ordinaria>

⁸⁷ <https://www.mtess.gov.py/noticias/por-un-paraguay-sin-trabajo-infantil-se-denomina-la-campana-del-ministerio-de-trabajo-y-la-oit>

- Inspección laboral (limitantes propias de la capacidad del ente rector respecto a esta temática),
- Limitaciones estructurales ligadas a una fragmentación sindical, que restringen la posibilidad de presencia en esta área,
- Dilación en el *trust fund* con IPS debido a cambios de autoridades que acompañaron cambios de prioridades.

El eslabón que **requiere mayor fortalecimiento** es el de la **inspección y fiscalización**. Hasta hace unos pocos años el MTESS contaba con más de 30 inspectores (que de por sí es un número muy reducido) y actualmente permanecen solamente alrededor de 10 inspectores. Desde OIT se ha apoyado en formación en los últimos 7 u 8 años en temas técnicos, seguridad en salud, stress, ergonomía, otros riesgos en el trabajo, programa de formación de excelencia con expertos internacionales, materiales organizados. Deberían ser funcionarios de planta estable de acuerdo al Convenio pero son personas cuyo contrato es precario y no permanente. No se visualiza voluntad de conformar un plantel de inspectores de planta fija.

La **cooperación técnica de OIT fue determinante para la contingencia estatal ante los efectos multifactoriales de la pandemia** en los ámbitos vinculados a los temas clave de OIT: empleo, seguridad social, protección social, otros. Este acompañamiento se tornó esencial para la neutralización o disminución de los impactos negativos de la pandemia en estas temáticas.

La pandemia evidenció con mayor crudeza, los impactos de la informalidad y terminó siendo una oportunidad para la generación de condiciones para la formalización del trabajo. Algunos logros se mencionan en el apartado previo sobre cumplimiento de objetivos de los proyectos.

La **generación de datos** contribuye directamente a la transición de la formalización laboral. A nivel nacional no se cuenta con especialistas senior y se recurre a la especialista regional.

La temática de transición justa no fue incluida de manera explícita en ninguno de los proyectos analizados. Desde la OIT se identificó que no estaban dadas las condiciones para esto, por lo que la estrategia que se ha empezado a aplicar de manera reciente es la de sensibilizar a los diferentes sectores al respecto de las oportunidades que conlleva su impulso.

En febrero de 2023, la Oficina Nacional de Proyectos publicó una **nota técnica denominada “Transición Justa: oportunidades para un desarrollo económico medioambientalmente sostenible en Paraguay”**. La nota técnica fue retomada por el Ministerio publicándola en su página web, identificándose una incipiente apropiación de los actores nacionales. Este es el punto de partida para el trabajo que llevará adelante la OIT junto con el MTESS desde 2024.

5.4 Criterio: EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN

5.4.1 Aprovechamiento de alianzas y recursos

Hallazgo 13: Los proyectos han utilizado los recursos de manera eficiente, tanto a nivel de fondos, recursos humanos y tiempo de dedicación para el logro de resultados. Los proyectos han tenido una ejecución presupuestaria eficiente, con resultados valorados de manera positiva por los constituyentes.

En el apartado sobre el cumplimiento de objetivos/resultados principales de los proyectos, se realizó un recorrido a través de los resultados de los seis proyectos focalizados por esta evaluación y que han sido el vehículo a través del cual se ha materializado la cooperación de OIT en los tres bienes analizados, identificando aportes a los indicadores a nivel de P&P.

La Oficina de Proyectos en Paraguay está conformada por profesionales locales que dedican su tiempo de acuerdo con temáticas vinculadas a los proyectos que les son asignados. Una persona está fuertemente vinculada a los temas de empleo en el sentido amplio, otra persona a los de protección social también en sentido amplio. Dependen a su vez de los especialistas principales en estas temáticas, situados en la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, con quienes trabajan de manera fluida y con comunicación permanente.

Los especialistas temáticos de la Oficina del Cono Sur aportan un significativo número de horas de dedicación al acompañamiento de los Proyectos en Paraguay, siendo esto valorado positivamente por los constituyentes, que de todas maneras reclaman mayor presencia. Se percibe que algunos constituyentes no poseen una comprensión acabada del rol de OIT como cooperante técnico y de los costos que implicaría plantear una sede en el país, algo que podría ser subsanado con más información.

Los **porcentajes de ejecución y avance del presupuesto** (recogidos a finales de 2023), para cada proyecto se visualizan a continuación:

- **RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS:** 98%
- **RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS:** 100%
- **PRY/16/01/PRY:** 100%
- **PRY/19/01/PRY:** 81%
- **PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR:** 98%
- **GLO/14/45/BRA:** 100%

En cuanto al **avance de resultados previstos**, cada proyecto posee diferentes formatos para la rendición de avances. **No se identifica un formato único, que colabore con el seguimiento consolidado** de las acciones y resultados de OIT en Paraguay.

En referencia a los **indicadores sensibles al género**, se identifican de manera explícita a nivel de proyectos en algunos resultados y productos concretos ya mencionados anteriormente. Se visualiza una incorporación transversal tal vez demasiado sutil de los temas de género, pero en cuanto a indicadores sensibles al género, existe una oportunidad de mejora.

Los proyectos RBSA analizados, se perciben como un marco general que recorre todas las temáticas de interés de la OIT (esencialmente el RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS), dentro del cual se van adaptando las necesidades de los constituyentes. Esta dinámica consigue logros que contribuyen a concretar las líneas estratégicas priorizadas para el país: (i) empleo productivo y formal, transición justa, (ii) estadísticas y análisis del mercado laboral), y (iii) fortalecer la protección social.

El **uso de los recursos asignados** para los proyectos es percibido, por parte de personas del Estado, **como óptimo y positivo**. Incluso se resalta la colaboración interinstitucional de organismos y entes del Estado como son el MSPyBS, el MEC, IPS.

Durante la pandemia por COVID-19 se evidenció de manera explícita la necesidad que tenía el país de formalizarse y seguir los protocolos de empleo, lo cual abrió las puertas convirtiéndose en una oportunidad para la colaboración de otros cooperantes y un reajuste en los recursos ya establecidos en los presupuestos de los RBSA, que en conjunto con la Oficina Regional, se reformularon para responder a las demandas en la coyuntura de pandemia.

Los temas vinculados a género y no discriminación, se abordan a través de entregables y resultados (ver apartado 7.2.3). En la actual coyuntura del país, mencionar temas de género se ha tornado dificultoso, por lo que se vuelve complejo transversalizarlo en las políticas.

Si bien en el diseño de los proyectos se identifican elementos que visibilizan un enfoque de género, la asignación presupuestaria no refleja líneas explícitas al respecto.

5.4.2 Articulación y sinergias (nivel interno y externo)

Hallazgo 14: La OIT es un actor que trabaja de manera articulada a nivel interno (entre proyectos y temáticas), como a nivel externo con otros actores del Sistema de Naciones Unidas como con otros cooperantes, generando sinergias entre las intervenciones evaluadas.

Los proyectos se interrelacionan y fortalecen. En el contexto de la emergencia sanitaria se dio una redefinición de prioridades de los mandantes, los proyectos RBSA se tornaron clave como apoyo al Gobierno, Organizaciones de Empleadores y Centrales Sindicales en los esfuerzos nacionales para la reactivación del empleo, la recuperación económica y la promoción del trabajo decente para todas las personas. Las extensiones solicitadas fueron esenciales para adaptar el abordaje a las necesidades del país, articulando los diferentes proyectos para apoyar de mejor manera a los mandantes.

La neutralidad, el diseño de proyectos técnicamente sólidos, la acogida de las contrapartes y la generación de redes de comunidad de trabajo conjunto, son elementos esenciales que se conjugan en la labor de la OIT, que han generado la confianza necesaria que contribuye a la eficiencia de la cooperación técnica.

A pesar de que los recursos financieros o humanos son finitos y considerando lo que conllevó la pandemia, la OIT logró contribuir a generar abordajes para todas las problemáticas para la protección de los trabajadores, así como las capacitaciones a dirigentes sindicales.

Las instituciones gubernamentales que han financiado proyectos para su ejecución por parte de OIT han sido el MTESS y el IPS. Ambos han requerido la experticia de la OIT basada en su alcance y conocimiento internacional sobre temática sensible y específica. Dos socios clave con los cuales se ha trabajado a nivel país han sido el actual Ministerio de Economía (anteriormente Ministerio de Hacienda) y el Instituto Nacional de Estadísticas (anteriormente DGEEC), siendo ambos potenciales aliados a efectos de financiación para proyectos específicos.

La OIT ha logrado establecer una dinámica efectiva con socios estratégicos en diversos espacios institucionales, incluyendo el Equipo País de las Naciones Unidas. Este logro permite a la oficina de Paraguay facilitar la coordinación tripartita y **proveer consultores especializados según las necesidades** y solicitudes del Estado.

El MTESS no contaba con protocolos de abordaje ante situaciones de emergencia como las restricciones producidas a raíz de la pandemia, por lo que se trabajó en coordinación con OIT Ginebra y con la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina para generar un **protocolo de retorno a los entornos laborales**, entre varias otras cuestiones que colaboraron con la dinamización del trabajo durante la pandemia. También se destaca que en este periodo **se mejoraron los procesos a nivel interno** en cuanto a la burocracia de la OIT.

Un ámbito en el que existe una **oportunidad de mejora** es la reducción del trabajo infantil en los departamentos de Alto Paraguay y Boquerón donde la población indígena es mayoritaria, de forma tal que formen parte del listado informado por CONAETI en cuanto a la reducción del trabajo infantil que ha sido casi del 50 % en otros departamentos del país.

5.4.3 Efectividad de la estructura de gestión

Hallazgo 15: Las capacidades y estructura de gestión de soporte a las acciones en Paraguay, han apoyado el logro de resultados y son adecuados para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de las Naciones Unidas.

El logro de resultados es mencionado por las personas entrevistadas, como parte del proceso técnico, serio y de confianza que el equipo de la OIT brinda a sus contrapartes.

La evidencia recopilada muestra la existencia de una percepción positiva hacia la figura de la OIT como cooperante técnico internacional en Paraguay. Tanto constituyentes como otros cooperantes, identifican el rol de **OIT como un importante articulador y facilitador de procesos**.

Se mencionan previamente **algunos aspectos que contribuyen a esta valoración positiva, como** el mandato de la OIT respecto del tripartismo que promueve el diálogo social, siendo este un ejercicio de democracia y participación clave. La OIT se ha mantenido en su rol de diplomacia y cooperación técnica y es respetada por el gobierno, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores.

El mecanismo de control regular de las normas internacionales del trabajo es otro de los aspectos que contribuye, ya que apoya a los Estados para la puesta en práctica de las NITs, así como el mecanismo de procedimientos especiales que permite a los mandantes plantear ante la OIT las presuntas deficiencias por parte de los Estados. Además, es resaltante la calidad técnica de especialistas de la OIT, sumado esto a la percepción acerca de la calidad en las relaciones interpersonales del personal de OIT en Paraguay, tanto de la Oficina de Proyectos en Asunción como de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, con la consolidación de relaciones trabajadas a través del tiempo.

Los especialistas de la sede de Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina están incorporados al trabajo que se realiza en Paraguay, siendo el número en horas/persona de dedicación más importante entre los países bajo responsabilidad de la Oficina del Cono Sur.

5.4.4 Gestión del conocimiento

Hallazgo 16: La OIT aplica la estrategia de generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles a los constituyentes.

Desde los proyectos se han generado documentos que plasman el conocimiento a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles. La cooperación técnica brindada a través del proyecto RBSA se diseñó y estandarizó metodologías para mejorar la calidad de los datos procedentes de registros administrativos del MTESS, gracias a las cuales el MTESS, en coordinación con el INE (ex DGEEC), ha generado:

- **Documento con análisis de los datos del Registro Obrero Patronal** y su potencial para la producción de estadísticas laborales, publicado en coordinación con el Observatorio Laboral del MTESS.
- **Ocho boletines técnicos trimestrales** de registros de inscripciones de establecimientos y puestos de trabajo publicados por el Observatorio Laboral.
- **Primer Boletín Técnico con análisis de Registros de Denuncias y Asesoramientos de la Dirección**
- **General de Promoción a la Mujer Trabajadora-DGPMT** elaborado y publicado por el Observatorio Laboral.

Se ha elaborado y entregado al MTESS un documento en el que se definen **metodologías de análisis de los registros administrativos de SST**, con ejercicios de aplicación práctica.

- Propuesta de Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Propuesta técnica para la conformación del “Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional de Paraguay”, en el marco de la Ley 5804/2017 (actualmente en fase de estudio ante la Presidencia de la República).
- Nota Informativa “Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo”, para apoyar la reglamentación del Programa Nacional de Teletrabajo, puesto en marcha en el 2021 en respuesta al *lockdown* por COVID-19.

Se han brindado insumos a los poderes del Estado con orientaciones, recomendaciones y evidencias orientadas a la reactivación segura del empleo, la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad:

- Nota técnica: Consideraciones para la definición de un régimen tributario y de aporte a la seguridad social simplificado en Paraguay.
- Nota técnica: Transferencias no contributivas y su aporte a los procesos de formalización: Experiencias y lecciones del Cono Sur para Paraguay.
- Nota técnica: Barreras a la formalización del trabajo en Paraguay: Análisis cualitativo de las percepciones de trabajadores y empleadores.
- Nota técnica: La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19.

Esta práctica de generación de documentos que sistematizan conocimientos se ha replicado (en mayor o menor medida) en todos los proyectos.

5.5 Criterio: ORIENTACIÓN AL IMPACTO Y LA SOSTENIBILIDAD

5.5.1 Contribución a cambios estructurales significativos

Hallazgo 17: La cooperación técnica de la OIT ha contribuido a cambios estructurales positivos y significativos en el trabajo decente a nivel de país a través de los logros alcanzados, ya que estos poseen potencial de impacto a corto, mediano o largo plazo, así como posibilidades de sostenibilidad al ser cuestiones que aportan en su conjunto al fortalecimiento institucional de los constituyentes, sentando las bases para una transformación estructural que contribuye a mejorar las condiciones de vida de las personas. Todas las estrategias y acciones se alinean y contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, la Agenda 2030 (principalmente al ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico), y al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas.

Las intervenciones de la OIT en Paraguay en los tres bienios entre 2018 y 2023, han contribuido a cambios significativos para el fortalecimiento institucional y normativo para el trabajo decente.

En el apartado de eficacia⁸⁸ se realiza un detallado recuento de los logros obtenidos que se materializan en numerosos documentos cuyos medios de verificación se comparten.

Como se ha mencionado en varios apartados, el apoyo y cooperación técnica de la OIT a Paraguay, fue clave y determinante durante la pandemia, para acompañar diferentes acciones urgentes y prioritarias para la reactivación de la economía.

Desde el punto de vista de las prioridades estratégicas de la OIT para el país, resaltan logros que generan condiciones para el cambio de situación estructural para el **fortalecimiento institucional**⁸⁹ y que tienen el potencial de impacto a social, ambiental y económico a mediano y largo plazo. **Todos los logros que se mencionan a continuación poseen potencial de impacto a corto, mediano o largo plazo, así como posibilidades de sostenibilidad al ser cuestiones que aportan en su conjunto al fortalecimiento institucional de los constituyentes**, como la formación de funcionariado, OOTT y OOOE; la generación de normativa oficial en diferentes niveles (convenios, leyes, decretos, planes) y la generación de evidencia estadística de calidad.

- Línea estratégica “empleo productivo y formal, transición justa”:

El mayor logro es el **Plan Nacional de Empleo 2022-2026 (PNE) aprobado por Decreto Presidencial Nº 7029/2022**⁹⁰, ya que **sienta las bases para una transformación estructural que contribuye a mejorar las condiciones de vida de las personas** en el país. La OIT contribuyó con asesoramiento técnico al documento, el cual se configura en un hito por ser un documento con un enfoque tripartito, estructurado en un Plan único.

⁸⁸ En el apartado de eficacia se detallan los logros y resultados de los seis proyectos focalizados. Se han verificado los medios de verificación proporcionados por OIT, comprobando que se cumple con los indicadores de la matriz de evaluación para el criterio de impacto.

⁸⁹ Para el indicador de la matriz de evaluación sobre “evidencia de fortalecimiento institucional” ver in extenso los numerosos logros y medios de verificación plasmados en el apartado de eficacia que contribuyen y materializan el fortalecimiento institucional del garante del derecho al trabajo, que es el MTESS y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

⁹⁰ <https://www.mtess.gov.py/application/files/5916/5235/9204/decreto7029-22-pne.pdf>

Es un Plan sumamente amplio ya que abarca todos los aspectos del empleo decente y que de tener continuidad en su aplicación, podrá generar efectos en el bienestar de las personas, sus entornos familiares, los derechos humanos, la igualdad de género y el entorno físico.

Además, y en correlación con el PNE, fue un **logro con alto potencial de impacto, el apoyo técnico clave en contexto de pandemia Covid19⁹¹**.

Numerosos documentos y **protocolos para la reactivación del empleo**, fueron realizados con apoyo de la OIT en el marco de los Proyectos RBSA para la elaboración de **protocolos y lineamientos para seguridad en el trabajo en contexto Covid** y el fortalecimiento institucional del gobierno, de organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores: Planes operativos del PNE⁹², la Unión Industrial Paraguaya-UIP ha establecido un Centro de Estudios Económicos para impulsar la recuperación económica con trabajo decente; en coordinación con otros programas de cooperación (MiPymeCOMPITE, apoyado por UE y ONUDI)⁹³, Nota Informativa “Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo”, para apoyar la reglamentación del Programa Nacional de Teletrabajo, puesto en marcha en el 2021 en respuesta al lockdown por COVID-19⁹⁴, Propuesta técnica para la conformación del “Consejo Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional de Paraguay”, en el marco de la Ley 5804/2017 (actualmente en fase de estudio ante la Presidencia de la República) y Propuesta de Perfil Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo⁹⁵. Se han brindado insumos a los poderes del Estado con orientaciones, recomendaciones y evidencias orientadas a la reactivación segura del empleo, la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad.

Entre los **logros que poseen potencial de impacto y sostenibilidad**, es relevante mencionar la **capacitación y formación continua del funcionariado** y la **formación laboral** (por ejemplo plan de formación en SST, cursos, becas, otros).

- **Línea estratégica “estadísticas y análisis del mercado laboral”:**

Los dos principales logros en esta línea, con potencial de impacto y sostenibilidad son la **contribución para la generación de evidencia estadística de calidad** y el **apoyo técnico al observatorio laboral**.

⁹¹ Plan de Recuperación del Empleo, Mayo 2020: <https://oiss.org/plan-de-reactivacion-del-empleo-en-paraguay/>
Resolución Ministerial del MTESS número 601/2020. Informe del MTESS “Medidas económicas y socio-laborales adoptadas en Paraguay ante la pandemia por COVID 19 y su efecto en el mercado laboral formal privado” Sept.2020, usando registros administrativos y reconociendo el apoyo de la OIT:

https://mtess.gov.py/application/files/5716/0408/0164/DOC_Mercado_Laboral_COVID_09_0

Ley de emergencia Covid-19, establece subsidio IPS y programa de asistencia alimentaria Ñangareko:

<https://www.bacn.gov.py/archivos/9156/LEY6524.pdf>

Ley que establece Pytyvõ 2.0:

<https://www.bacn.gov.py/archivos/9309/LEY%206587.pdf>

⁹² https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_863502/lang-es/index.htm

⁹³ <https://www.uip.org.py/2022/09/05/la-uip-medira-impacto-de-la-economia-informal-en-paraguay/>

⁹⁴ https://www.mtess.gov.py/application/files/6016/2265/4905/Ley_N_6738-21_Modalidad_de_Teletrabajo_en_relacion_de_dependencia.pdf

⁹⁵ <https://www.mtess.gov.py/noticias/analizaron-para-su-validacion-la-propuesta-de-perfil-nacional-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-elaborado-por-la-oit>

y https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_857451/lang-es/index.htm

Para el **fortalecimiento de la institucionalidad estadística**, se **apoyó técnicamente al Instituto Nacional de Estadística (INE)**, en su rol de **rector del Sistema Estadístico Nacional**, para el **trabajo conjunto con el Observatorio Laboral del MTESS** para el **perfeccionamiento de registros administrativos** dependientes del Ministerio. La coordinación interinstitucional entre el INE y el Observatorio, constituye un paso clave en la futura construcción de un Sistema de Información del Mercado Laboral (SIMEL).

Con el apoyo técnico al INE y al Observatorio laboral, **se avanzó en la generación de conocimientos sobre el mercado laboral**, en conocimientos específicos sobre determinados tipos de trabajadores como en el fortalecimiento de la institucionalidad estadística. Se acompañó la adaptación de los cuestionarios de la Encuesta Permanente de Hogares Continua - EPHC para contar con indicadores laborales adicionales con el fin de comprender mejor los efectos de la pandemia de la COVID-19 en el mercado del trabajo, y mejorar los insumos para el diseño de las políticas públicas de recuperación (ver apartado de eficacia donde se mencionan estos logros con mayor detalle).

- **Línea estratégica “fortalecer la protección social”:**

En esta línea los logros que generan impacto y son sostenibles son la **ratificación del Convenio 102 sobre seguridad social**, el **Diplomado en protección social** y la **formación y sensibilización de funcionariado de diferentes áreas de gobierno**. Un logro cuya sostenibilidad se encuentra en duda es el fortalecimiento del Sistema de Protección Social.

La OIT acompañó y prestó asistencia técnica en favor de la ratificación del **Convenio 102 sobre la seguridad social⁹⁶ (norma mínima)**, se asistió también organizando el taller “Introducción al Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima)” sobre la promoción del C102 con organizaciones de trabajadores.

Si bien se detallan en el apartado de resultados los diferentes cursos y formación respecto a protección social; es un resultado destacable el **Diplomado en Diseño y Gestión de Programas de Protección Social** desarrollado, así como el **curso Finanzas Públicas para Analistas de Protección Social** adaptado por el proyecto lograron sostenibilidad ya que el primero fue transferido a la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción y el segundo fue incluido oficialmente en los cursos regulares del CIF-OIT en 2022.

Respecto al **fortalecimiento del Sistema de Protección Social**, éste como política pública que articula políticas sociales, se encuentra en una situación de incertidumbre respecto a su continuidad por diferentes motivos: la implementación del *SPS Vamos!* en territorio con presupuesto aportado por la cooperación internacional y sin haber sido incorporado en el presupuesto regular de entidades del gobierno, el cambio de autoridades de gobierno cuyo foco de priorización se ha colocado en otros objetivos y la precariedad del status contractual/laboral de los recursos humanos abocados al SPS (en su gran mayoría financiados por cooperación internacional). Estas situaciones colocan dudas sobre la sostenibilidad del Sistema de Protección Social.

⁹⁶ Aprobación de proyecto de Ley que ratifica C102 en Cámara de Diputados:

<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/108099>

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102796

Seminario: El Convenio 102 de la OIT: Su importancia para Paraguay en el marco de la Covid-19.

https://www.ilo.org/santiago/eventos-y-reuniones/WCMS_755867/lang-es/index.htm

Sin embargo, el apoyo y cooperación técnica de la OIT a diferentes actores como ser el MH (actual MEF), la formación a funcionariado, la gestión de conocimiento; generaron contribuciones para el fortalecimiento de la profesionalización del funcionariado respecto a la temática de protección social y esta instalación de capacidades, posee el potencial de incidir en futuras estrategias que el gobierno implemente respecto a la protección social en el país.

Como se menciona en el apartado de eficacia, **la cooperación técnica de la OIT en Paraguay se alinea y contribuye al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, la Agenda 2030 (principalmente al ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico), y el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas y la República del Paraguay.**

Desde este espacio la OIT fue parte clave del Plan de respuesta al COVID-19 (marzo de 2021) que las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas en el Paraguay diseñaron para la respuesta y recuperación frente a la pandemia, basado en tres pilares: la salud, la protección social y la recuperación económica. El plan complementa las acciones contempladas en el Marco de Cooperación 2020-2024, en cuyo diseño y operacionalización contribuyó la OIT.

5.5.2 Desarrollo de capacidades y sostenibilidad

Hallazgo 18: Las intervenciones de la OIT han contribuido a desarrollar las capacidades de personas en el gobierno esencialmente, las organizaciones de trabajadores y de empleadores para la sostenibilidad nacional de los resultados a corto y largo plazo. Tanto los constituyentes como otros socios nacionales poseen capacidades fortalecidas para continuar con los resultados alcanzados, su involucramiento en el proceso hace que el grado de sostenibilidad sea viable.

El diplomado es una de las estrategias para desarrollar y dejar capacidad instalada ya que las personas que participaron en el mismo son aquellas que independientemente a los cambios de autoridades de gobierno seguirán ocupando cargos en las instituciones.

La creación de un consejo tripartito es un logro por destacar, cuyo impacto ocurre desde el corto plazo y como una de las consecuencias de la pandemia, esto se debe a que empujó el interés en salud y seguridad ocupacional.

A través de la labor de la OIT también se ha logrado el fortalecimiento de la oficina del Observatorio Laboral, un monitoreo estadístico vinculado a la estrategia nacional del empleo y un diagnóstico vanguardista y se percibe que a partir de los datos obtenidos se ha logrado una mejora en la capacidad instalada.

La presencia de OIT fue fundamental para la articulación interinstitucional lo que permitió la elaboración del Plan Nacional de Empleo, el cual es sostenible en el tiempo. Desde el gobierno se ha expresado que: *"La experiencia del plan nacional de empleo fue muy positiva, la articulación con todas las instituciones, OIT estuvo como observador y acompañó con consultores. Es una política de Estado con involucramiento con todos, está alineado con los ODS, 14 organizaciones y estamentos estatales, sector trabajador y empleador. Además, está todo digitalizado, hoy es un ministerio 90% digital. Hoy todo se hace a través del sistema digital" (referente MTESS).*

El trabajo coordinado y tripartito con una comunicación adecuada permite el acercamiento de los miembros del sindicato, comité ejecutivo, delegados nacionales y público en general de manera que

se mejoran las estructuras, especialmente en las zonas urbanas; sin embargo, también deberían instalarse filiales para llegar a todas las personas trabajadoras.

El fortalecimiento y la renovación pueden darle sostenibilidad al trabajo. Las capacidades trabajadas en los ministerios para proyectar a futuro están instaladas y también existen referentes capacitados en temas de trabajo, seguridad social y pensiones.

La FEDEMIPYME logró un lugar en la mesa de trabajo y eso genera ciclos de trabajo muy grandes y presión sobre el gremio, la sostenibilidad se dará a medida que la OIT (y otros cooperantes) puedan apoyar las iniciativas de este sector para su fortalecimiento, hasta que logre mayor incidencia a nivel nacional. La ley de MIPYME incluye varias ventajas como descuentos diferenciados y otras más, que colaborará con la formalización.

La elaboración del boletín estadístico de seguridad social permite el diagnóstico real para tomar acción. Con los insumos estadísticos generados por el Observatorio Laboral se aporta en el monitoreo y diseño de proyectos.

La migración de recursos humanos formados y capacitados en el sector público, es una amenaza para la sostenibilidad de acciones y por lo tanto, de resultados.

La subsistencia de brechas de acceso dificulta la sostenibilidad, por ejemplo se requiere un cambio de visión sobre los permisos de maternidad sean sólo para las madres y no para los padres (los permisos de paternidad casi no se utilizan) y eso hace que la carga del cuidado recaiga más aún sobre las mujeres.

Los logros vienen anclados al desarrollo de las capacidades institucionales y de la permanencia en el plantel. Es así que la inestabilidad de los cargos, por ejemplo, de los inspectores preocupa en relación a la sostenibilidad de las acciones.

5.5.3 Movilización de recursos nacionales e internacionales

Hallazgo 19: La movilización de recursos a nivel nacional se ha concretado en dos proyectos de modalidad trust fund (financiamiento doméstico) y existen oportunidades que podrían explorarse con actores convencionales y nuevos interlocutores locales. En cuanto a la movilización de recursos internacionales, se ha gestionado la participación en dos proyectos globales ya finalizados y ha iniciado un proyecto con financiación internacional recientemente consolidando la idea de que la OIT es un interlocutor de confianza para oportunidades de cooperación financiera para el país. Existen nuevas iniciativas globales en las cuales Paraguay podría participar.

Se ha trabajado recientemente en el proceso de diseño con involucramiento de los constituyentes, de un nuevo proyecto que está iniciando su implementación, denominado “Proyecto AMPLIAR”⁹⁷, que busca promover el trabajo decente y los derechos laborales en la cadena de suministro de la industria ganadera de Matto Grosso Brasil y el Chaco de Paraguay. Este proyecto está financiado por USDOL, el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

Está en proceso una iniciativa global denominada “Acelerador Global del empleo y la protección social para transiciones justas” liderada por OIT en conjunto con PNUD y UNICEF, que busca juntar las áreas

⁹⁷ https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_900354/lang--es/index.htm

de protección social y empleo y conectar con el área emergente de las transiciones justas y los empleos verdes. Es una oportunidad de financiamiento adicional ya que Paraguay adhirió en febrero de 2024, y se encuentra diseñando una hoja de ruta para lograr las prioridades nacionales de generación de 500.000 puestos de trabajo hasta 2028, con especial énfasis en el apoyo a empresas sostenibles, servicios públicos de empleo, formación profesional e inversiones en proyectos sostenibles.

Respecto al apoyo interno y la movilización de recursos nacionales, los proyectos PRY/16/01/PRY y PRY/19/01/PRY movilizaron recursos de IPS y del MTESS para el apoyo técnico de alto nivel referido a temas de la experticia de la OIT. Los mandantes valoraron el apoyo técnico de OIT como altamente positivo, considerándolo incluso como un aval para el soporte de estudios y propuestas que han sido producto de estas iniciativas.

Un nuevo interlocutor con el cual se podrían explorar nuevas oportunidades de cooperación es el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), ya que el trabajo de fortalecimiento institucional en cuanto a capacidades para el mejoramiento del diseño y la financiación de los sistemas de protección social, ha sido altamente valorado.

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos ha direccionado fondos para la cooperación a Paraguay, asignando como ejecutor de esos fondos a la OIT como cooperación técnica fiable y de alta reputación de calidad en su gestión (Proyecto AMPLIAR).

5.5.4 Valor agregado de trabajar con la OIT

Se solicitó a las personas entrevistadas una reflexión concreta acerca del valor agregado que identifican y que justifica trabajar vinculados con la OIT. Los principales elementos identificados fueron:

- La capacidad de articular con otras instituciones, la planificación conjunta con todos los involucrados y la confianza que genera tener a la OIT detrás de cada proyecto.
- Consultores calificados y expertos para cada área de trabajo.
- Conocimiento de experiencias exitosas internacionales que permiten acceder al trabajo y expertos en diversos países.
- Acompañamiento en las campañas de sensibilización en temas conflictivos o complejos.
- La credibilidad e institucionalidad que imprime a sus acciones a través del diálogo social tripartito.
- Calidad y eficiencia en proyectos de formación.
- La neutralidad, es integradora y por su papel técnico o su capacidad de relacionarse con las/los actores, logra mantener una relación con las instituciones.

5.5.5 Nuevas áreas temáticas y emergentes de áreas en proceso de consolidación

Hallazgo 20: Se identifican áreas temáticas emergentes a raíz de los cambios a nivel global, social, económico y ambiental que impactan en el país. Algunos de los temas son nuevos para la OIT y el país, otros son la continuación lógica de temas incipientes que requieren fortalecimiento.

En la triangulación de fuentes, surgen temas emergentes algunos de los cuales ya están siendo abordados preliminarmente y otros se ven incluso reflejados en el Acuerdo Marco para la puesta en marcha del Programa de Trabajo Decente Tripartito en la República del Paraguay 2024-2028 firmado

entre la OIT y el gobierno el 20 de marzo de 2024 en Asunción, con participación de las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

- **Transición justa o transición verde:** hay un mandato claro manifestado por el nuevo Presidente de la República desde su asunción presidencial, acompañando la tendencia de la comunidad internacional. Esto se encuentra vinculado a la agenda climática, que plantea la adaptación a las nuevas condiciones medioambientales y una transición en los modos de producción en los sectores agrícola, ganadero, forestal, manufacturero, de la construcción, de la gestión de residuos, del transporte y de la energía. Los principios de la transición justa y de la ecologización de la economía podrán contribuir a generar oportunidades de empleo formal.
- **Entrada en vigencia del Convenio 102 – Seguridad Social, Norma Mínima:** genera la necesidad de adecuaciones normativas, memorias nacionales. Abre la posibilidad y necesidad de promoción de la inclusión de MIPYMES en los mecanismos de protección social. Incorporación de nuevas formas de trabajo como el empleo a través de plataformas digitales.
- **Apoyo en la implementación del Plan Nacional de Empleo 2022-2026:** el Plan ha tenido importantes avances en corto tiempo, pero se encuentra en etapa de consolidación por lo que el acompañamiento es clave.
- **Promoción del trabajo decente, principios y derechos fundamentales en el trabajo en áreas rurales:** Seguimiento a la misión técnica de la OIT al Chaco Paraguayo (agosto 2022)
- **Sistema Nacional de Cuidados:** se ha aprobado una política de cuidados en el seno del Gabinete Social y se encuentra en discusión en el Congreso Nacional un proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados. Es la cuarta pata de un sistema de protección social que debe ser fortalecido.
- **Formación profesional, formación para el trabajo:** es una prioridad reiterada por los diferentes actores entrevistados y esencialmente desde el gobierno.

6 CONCLUSIONES

6.1 Criterio de RELEVANCIA o PERTINENCIA (C1)

El diseño de las intervenciones se alinea con las políticas y planes nacionales, los ODS, las NITs e integra efectivamente los intereses de las diferentes partes y beneficiarios finales de los programas de OIT. Las intervenciones del marco del programa de trabajo de la OIT son de apoyo a los constituyentes, relevantes con respecto a sus necesidades y prioridades, y están adecuadas mediante un consenso basado en el diálogo, a sus realidades y contextos; participando de manera protagónica y contribuyendo los constituyentes en el proceso.

Los procesos y actividades consultivas han mejorado respecto a bienios anteriores, institucionalizando espacios de diálogo tripartito donde los interlocutores sociales participan activamente en el diseño y la implementación de las intervenciones, definiendo en consenso los criterios de selección de las áreas de trabajo que se perciben relevantes y basados en prioridades y necesidades para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver.

Los mandantes valoran positivamente la contribución de la cooperación técnica de OIT como determinante para el abordaje inicial de la pandemia.

6.2 Criterio de COHERENCIA y VALIDEZ DE DISEÑO (C2)

La OIT interactúa de manera coherente, apropiada y oportuna a través de su participación, proyectos y asistencia técnica con otras iniciativas nacionales e internacionales, aportando en espacios clave como el UNCT. Otros actores de la cooperación internacional, así como los constituyentes valoran su calidad técnica y lo identifican como un articulador y facilitador de procesos y del diálogo social, consolidando una alta valoración como cooperación técnica internacional.

La alineación a políticas y planes nacionales vinculados a la igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, se plasma en el diseño de los proyectos a nivel estratégico. En la implementación se identifican acciones, productos y resultados que incorporan perspectiva de género de manera limitada.

Los proyectos se interrelacionan y fortalecen entre sí vinculándose para beneficio de los constituyentes y alineándose con normas y estándares internacionales y nacionales. Consistentes con otras intervenciones en los mismos campos y armónicos respecto a las temáticas clave de la OIT con plazos que se perciben coherentes y acordes a cada temática. La medición es clara y consistente a nivel de productos contribuyendo al alcance de los resultados previstos.

6.3 Criterio de EFICACIA (C3)

Las intervenciones y proyectos de la OIT en Paraguay han logrado sus objetivos y alcanzado a sus grupos destinatarios, generando además contribuciones a los indicadores a nivel de Programa y Presupuesto.

Algunos resultados resaltantes a los que se ha contribuido de manera directa son: el nuevo Plan Nacional de Empleo (PNE), el apoyo técnico clave en contexto de pandemia con la generación de protocolos específicos para riesgos biológicos, retorno a entornos laborales, entre otros; capacitación y formación continua de funcionarios/as, formación laboral. Generación de evidencia estadística de calidad, apoyo técnico al Observatorio Laboral. Fortalecimiento del Sistema de Protección Social, Diplomado en Protección Social dirigido a servidores públicos y la ratificación del Convenio 102 sobre seguridad social.

Los ejes de políticas transversales sobre igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación están incorporados en los proyectos y acciones y generan contribuciones significativas a temáticas como normas internacionales del trabajo, diálogo social y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, así como política de empleo y otros.

La OIT reaccionó de manera oportuna y eficaz ante los obstáculos que la pandemia planteó, convirtiéndose en un aliado determinante para acompañar estrategias de mitigación del impacto. La apertura y diálogo permanente con los mandantes, propició acciones cuyos resultados son sobresalientes.

Más allá de las externalidades que pueden limitar mayores aportes en determinados aspectos puntuales, la Oficina de Proyectos en el país y demás personal de OIT, son altamente valorados a nivel local tanto en su profesionalismo como en sus características de interrelación personal con los constituyentes.

6.4 Criterio de EFICIENCIA y EFECTIVIDAD EN LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN (C4)

La OIT ha utilizado adecuadamente los recursos humanos y financieros para la obtención de resultados eficaces y oportunos, acordes a las exigencias de los constituyentes y del contexto nacional previo, durante y post pandemia. Los proyectos se vieron ralentizados en su ejecución debido a la pandemia, adaptándose rápidamente, habiendo la Oficina de Proyectos aprovechado recursos financieros nuevos y reprogramado los existentes para mitigar los efectos de la COVID-19 de manera clave para el país.

La coordinación con los socios estratégicos y otros actores e intervenciones relevantes en el país ha sido significativa para el logro de las prioridades. Asimismo, la articulación a nivel interno de la OIT entre proyectos, entre especialistas y áreas, ha fortalecido las capacidades para la obtención de resultados. Los especialistas temáticos dedican una significativa parte de su tiempo al asesoramiento de los procesos en Paraguay, asimismo los indicadores sensibles al género se visualizan, pero de manera sutil, habiendo tenido margen para una mayor y más efectiva inserción y materialización.

Los RBSA han sido proyectos amplios con cierto margen de flexibilidad que ha permitido cumplir con las demandas y necesidades del gobierno. La OIT ha apoyado la generación de documentos que plasman el conocimiento de manera sistematizada y accesible. Se han generado numerosas notas técnicas que aportan insumos a los Poderes del Estado para diferentes temáticas de experticia del organismo.

La valoración de la eficiencia operativa identifica que se han gestionado de manera eficiente las intervenciones, contribuyendo desde las capacidades y estructuras de gestión de la OIT para el logro de resultados adecuados y suficientes para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de las Naciones Unidas.

6.5 Criterio de ORIENTACIÓN AL IMPACTO y la SOSTENIBILIDAD (C5)

Las intervenciones de la OIT en estos tres bienios analizados han contribuido a cambios estructurales significativos en el trabajo decente a nivel de país aportando desde tres grandes líneas estratégicas (i. empleo productivo y formal, transición justa, ii. estadísticas y análisis del mercado laboral, iii. fortalecimiento de la protección social) al fortalecimiento institucional del gobierno, las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores. La organización contribuye al cumplimiento del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas con el Paraguay y al cumplimiento del ODS 8, así como a fortalecer los ODS 1, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17.

La generación de marcos normativos y protocolos para la reactivación del empleo y lineamientos para seguridad en el trabajo en contexto COVID, impactaron de manera directa en la calidad de vida de las personas. Planes de formación del funcionariado, de las OOTT y OOEE; la generación de normativa oficial en diferentes niveles (convenios, leyes, decretos, planes como el PNE) y el fortalecimiento del Observatorio Laboral para la generación de evidencia estadística de calidad. Teniendo todos estos, potencial de impacto y posibilidades de sostenibilidad.

La OIT es un actor altamente valorado en el contexto nacional y esta valoración junto con las capacidades técnicas y diplomáticas de la organización, colaboran con una exitosa movilización de recursos a nivel nacional e internacional.

Existen temas emergentes que tanto la OIT como el gobierno han identificado y tienen relación sistémica con el trabajo decente y la justicia social.

7 LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas han sido explícitamente identificadas en los informes finales de ejecución de los proyectos y reflejan los hallazgos del análisis de criterios, traduciendo los análisis en conocimientos pertinentes que respaldan la toma de decisiones, mejoran el desempeño y promueven la consecución de mejores resultados en otros contextos (más allá de la intervención que se evalúa).

Se destacan los puntos principales en tres áreas de aprendizaje: el diseño y programación, la implementación y la sostenibilidad.

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	LA1. DISEÑO y PROGRAMACIÓN
<p>Descripción de la lección aprendida, contexto y cualquier precondition relacionada</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Programación operativa adaptada a la agenda política. Los ciclos electorales, las crisis provocadas por factores internos (por ejemplo, cambios de autoridades) o externos (por ejemplo, la COVID-19) influyen sobre el ritmo de la ejecución y, a veces, sobre la viabilidad de los procesos (resultados esperados, productos). ● Vinculación al marco programático (Outcomes, CPOs). Las intervenciones actúan, frecuente y necesariamente, con un enfoque integral y multinivel. Esto implica que los resultados puedan tener efectos en cascada en varios ámbitos del PTDP. La posibilidad de vincular el proyecto RBSA bajo hasta tres <i>outcomes</i> y hasta cuatro <i>outputs</i>, y la oportunidad de asociarlo con otras fuentes de financiación complementarias en el marco del CPO, permiten reportar de forma más completa los resultados logrados.
<p>Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige</p>	<p>OIT local y regional, gobierno, OOTT, OOEE.</p>
<p>Desafíos / lecciones negativas - Factores causales</p>	<p>Es recomendable analizar y plantear los riesgos y supuestos con un margen de flexibilidad ante sucesos imprevisibles y tener la capacidad de reorientar las estrategias de intervención, sin desvirtuar los objetivos generales de los proyectos. Plantear el proyecto desde la formulación, con objetivos claros pero lo suficientemente amplios para poder dar respuestas al contexto en constante evolución y a las demandas coyunturales de los mandantes.</p> <p>Se debería explorar, en perspectiva, la opción de continuar ampliando la integralidad de la vinculación programática (por ejemplo, ampliando la vinculación de los RBSAs a más de un CPOs), en aras de facilitar la canalización de la expertise de todos los departamentos técnicos competentes de la sede.</p>

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	LA2. IMPLEMENTACIÓN
<p>Descripción de la lección aprendida, contexto y cualquier precondition relacionada</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Enfoque multisectorial y multinivel para impulsar las reformas normativas. Las reformas normativas deben contar tanto con el consenso político como con la aprobación técnica de todas las instancias del Estado involucradas. El proyecto de Ley de Seguro de Desempleo se ha estancado debido a objeciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Ministerio de Hacienda, que cuestionaron la viabilidad financiera. El Ministerio de Trabajo (MTESS) difícilmente puede liderar las reformas sin un consenso amplio y multisectorial. ● Priorizar la construcción de capacidades locales sobre la implicación de proveedores internacionales. La relación de la Dirección General de Empleo del MTESS con un proveedor internacional de servicios de <i>job matching</i> ha resultado poco fructífera y costosa.
<p>Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige</p>	<p>OIT local y regional, gobierno, OOTT, OOEE.</p>
<p>Desafíos / lecciones negativas - Factores causales</p>	<p>Es recomendable fortalecer el trabajo de acompañamiento y asistencia técnica junto al Poder Legislativo y, concretamente, con las comisiones técnicas del Congreso.</p> <p>En las asistencias técnicas, es conveniente priorizar la creación de capacidades locales sobre la contratación de proveedores internacionales, para minimizar el riesgo de generar una relación de dependencia institucionalmente poco sostenible.</p> <p>El ritmo de la ejecución de las asistencias técnica debe considerar las necesidades de los mandantes y su capacidad de recibir y apropiarse de los productos de la cooperación. Esto puede conllevar atrasos en la ejecución del plan de trabajo, pero asegura, en el mediano y largo plazo, la sostenibilidad de la intervención.</p> <p>Es conveniente buscar permanentemente la sinergia con otros programas de asistencia técnica, no sólo para evitar duplicidades y optimizar recursos, sino también para no sobrecargar las instancias nacionales receptoras de la cooperación. Los RBSA han promovido el fortalecimiento de las organizaciones industriales de empleadores de Paraguay (UIP) complementando e integrando esfuerzos con el programa “Mi Pyme COMPITE” financiado por UE y ONUDI.</p> <p>Desarrollar un piloto con los principales constituyentes para validar el contenido de las capacitaciones y crear ajustes si es necesario.</p> <p>Desarrollar una estrategia de difusión con una nota conceptual adecuada, una solicitud y un proceso de selección para garantizar la diversidad de los participantes.</p>

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	LA3. SOSTENIBILIDAD
<p>Descripción de la lección aprendida, contexto y cualquier precondition relacionada</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Las reformas normativas deben contar con un consenso político amplio. A pedido de los mandantes, se han impulsado estudios técnicos y elaborado propuestas sobre la reforma del procedimiento inspectivo, el proyecto de Ley de Teletrabajo, el proyecto de Ley de Seguro de Desempleo; entre otros. No obstante, pese al interés explícito de los mandantes, los procesos se han quedado estancados por la falta de consenso político; o, en algunos casos, se han quedado como normas de difícil aplicación, debido a la falta de asignación presupuestaria y de definición de mecanismos de gobernanza para su implementación efectiva. ● La retirada imprevista del apoyo a la Ley de Seguro de Desempleo por parte de la Unión Industrial Paraguaya indica que es necesario consolidar el consenso tripartito.
<p>Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige</p>	<p>OIT local y regional, gobierno, OOTT, OOEE.</p>
<p>Desafíos / lecciones negativas - Factores causales</p>	<p>Ante la solicitud de un socio estratégico de un apoyo técnico para reformas normativas, se debe identificar a los actores principales y secundarios que podrán verse impactados por la misma, para asegurar que el proceso cuente con un consenso político.</p> <p>Es conveniente anclar fuertemente al tripartismo los procesos y avances clave, para asegurar la sostenibilidad en un entorno institucional cambiante.</p> <p>Es recomendable buscar, desde el inicio de las asistencias técnicas, un compromiso firme de las contrapartes, con designación de personal técnico y/o presupuesto para dar continuidad a la cooperación y fomentar la apropiación por parte del mandante.</p>

8 BUENAS PRÁCTICAS

Las buenas prácticas identificadas se comparten a continuación:

Descripción de la buena práctica	BP1. Diálogo permanente de la OIT con diferentes instancias del Poder Ejecutivo y Poder Judicial para la identificación y apoyo en temas clave.
Breve descripción	Existe un diálogo permanente y una relación constante con el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, acompañando la formación y capacitación de mandantes en materia de NITs- normas internacionales de trabajo y la aplicación de convenios vinculados a la formalización, se ha promovido la creación de mesas de trabajo y el diálogo social incorporando otras instituciones que conforman el gobierno nacional, como la UTGS-Unidad Técnica del Gabinete Social, en donde la OIT ha contribuido en el diseño del SPS-Sistema de Protección Social con el manejo de datos para generar evidencias; con el Poder judicial en la creación de la plataforma legislativa para gremios; respecto al recientemente creado INE- Instituto Nacional de Estadística (ex DGEEC), acompañó el estudio sobre mercado laboral; con el IPS se trabajó de cerca con la oficina del Observatorio Laboral en el boletín estadístico de seguridad social , entre otros.
Contexto y precondiciones	El socio estratégico gubernamental natural de la OIT es el MTESS. Sin embargo, otras instancias de gobierno requieren apoyo para la incorporación y fortalecimiento de las NITs, así como para la introducción de mejoras en temáticas vinculadas a los derechos laborales, la protección social y otros vinculados a la experticia de OIT.
Factores causales	La vinculación permanente con las instancias de los poderes estatales permite conocer las necesidades de primera fuente y de manera oportuna para la movilización de la asistencia técnica.
Impacto mensurable, usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios son los estamentos de los poderes del Estado y el beneficio será para los sujetos de derecho que contarán con mejores condiciones para el ejercicio de derechos laborales y de protección social.
Potencia para ser replicable	Alto potencial de replicabilidad en contextos abiertos a la participación de cooperantes técnicos.
Vínculos con CPOs y objetivos OIT	Es un buena práctica transversal a todos los CPOs y objetivos de la OIT en Paraguay.
Otros comentarios	

Descripción de la buena práctica	BP2. Desarrollo de oferta de formación de alta calidad en idioma local, dirigida a funcionarios y actores relacionados, en modalidad semipresencial y en asociación con Universidades.
Breve descripción	<p>La OIT posee centros de formación como el de Turín (Italia), a donde ha formado a numerosos funcionarios estatales, cubriendo costos de los cursos, traslados, estadía de estos.</p> <p>A raíz de las restricciones de la pandemia, fueron desarrollados diferentes opciones entre las que destacó el Diplomado en Protección Social en alianza con la Universidad de Chile. Los programas, estructura de clase y materiales de formación fueron desarrollados para este curso, habiendo desarrollado la primera y segunda cohorte con le Universidad de Chile, y transfiriendo el conocimiento y liderazgo a la Universidad Católica de Asunción para el desarrollo de la tercera cohorte (un aproximado de 140 personas han egresado en las tres primeras cohortes, la gran mayoría funcionarios de gobierno). Actualmente se está desarrollando una cuarta edición bajo entera responsabilidad de la UCA.</p>
Contexto y precondiciones	<p>El desarrollo de esta oferta de formación contó con el apoyo financiero del Proyecto PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR, siendo parte de las acciones para el fortalecimiento del Sistema de Protección Social.</p> <p>Las restricciones sanitarias debido a la pandemia por COVID se convirtieron en una oportunidad para el desarrollo de este tipo de oferta, que ya se ha consolidado.</p>
Factores causales	<p>Los cambios tanto de contexto, así como las nuevas tendencias emergentes, requieren que funcionarios/as actualicen su educación formal de manera constante/frecuente. La oferta semi presencial y virtual, propicia la posibilidad de participación.</p>
Impacto mensurable, usuarios y beneficiarios meta	<p>Los usuarios son los funcionarios/as de los estamentos de los poderes del Estado quienes verán ampliado su conocimiento técnico respecto a diferentes temas como los derechos laborales, la protección social, entre otros temas de experticia de la OIT. Posibilidad de impacto ampliado por la apertura de posibilidades para personas que por motivos laborales o personales no pueden trasladarse para tomar una formación. Esto además de reducir costos, amplifica la posibilidad de llegada a mayor cantidad de personas y en mayor cantidad de territorios.</p>
Potencia para ser replicable	Alto potencial de replicabilidad en todos los países.
Vínculos con CPOs y objetivos OIT	Vinculado en particular con el Proyecto PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR.
Otros comentarios	

Descripción de la buena práctica	BP3. Apoyo a la formalización del empleo doméstico remunerado.
Breve descripción	La OIT apoyó el proceso de formalización del empleo doméstico, a través de campañas de difusión y herramientas para el reconocimiento de los derechos de mujeres trabajadoras, además de ofertas formativas con perspectiva de género, inclusión y no discriminación en el lugar de trabajo y diálogo permanente con las patronales.
Contexto y precondiciones	El trabajo doméstico es la salida laboral a la que mayoritariamente recurren las mujeres en Paraguay. Es un sector que ha sido históricamente invisibilizado y precarizado. En 2015 entró en vigencia la ley del empleo doméstico que igualó las condiciones de trabajo a las de otras profesiones, dignificando al sector.
Factores causales	La formalización del trabajo doméstico, propicia las condiciones para la eliminación de formas de explotación laboral e incluso exposición al peligro de explotación sexual. Asimismo, genera las condiciones para la erradicación del trabajo infantil y criadazgo.
Impacto mensurable, usuarios y beneficiarios meta	Las usuarias son las trabajadoras domésticas remuneradas organizadas, y las personas adultas y menores de edad trabajadoras domésticas quienes son sensibilizadas al conocer sus derechos para poder exigirlos.
Potencia para ser replicable	Alto potencial de replicabilidad en países donde el empleo doméstico no posee condiciones de formalización.
Vínculos con CPOs y objetivos OIT	Es un buena práctica transversal a todos los CPOs y objetivos de la OIT en Paraguay.
Otros comentarios	

9 RECOMENDACIONES

Se plasman a continuación las recomendaciones de la evaluación que intentan vincular los resultados de los hallazgos, lecciones aprendidas, buenas prácticas y conclusiones.

R1 Se recomienda una revisión de los enfoques y métodos de planificación para un diseño más efectivo que contribuya a una teoría de cambio del trabajo de OIT en Paraguay, transversalizando las temáticas clave de la OIT con una programación operativa flexible.

Con el objetivo de promover abordajes óptimos se sugiere una revisión del enfoque de planificación y teoría de cambio, para nuevos procesos de planificación y diseño de abordajes utilizando el enfoque de gestión por resultados que permee las fases de planificación, gestión, monitoreo, evaluación y rendición de resultados con la definición de una teoría de cambio local para el trabajo de la OIT en el país, realizando un ejercicio de teoría de cambio bianual de la intervención de OIT en Paraguay, adaptando la TdC de cada Programa & Presupuesto y renovándola acorde a cada nuevo P&P.

La programación operativa debe ser flexible y tener un margen de adaptación para acompañar la agenda política y manejar con el menor impacto posible los riesgos que puedan acaecer debidos al

cambio de autoridades y de prioridades. Planteando los proyectos con una estrategia de implementación adaptativa desde la formulación, con objetivos claros pero lo suficientemente amplios para poder dar respuestas al contexto en constante evolución y a las demandas coyunturales de los mandantes. Vincular los RBSA preferentemente con hasta tres outcomes y hasta cuatro outputs, y asociarlos con otras fuentes de financiación complementarias en el marco del CPO, para facilitar el reporte de forma más completa los resultados logrados.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión (C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Responsables de la unidad de programación	Alta	Bajo	Corto plazo	C1, C3, C4 LA1

R2 Se recomienda imprimir gradualidad a la cooperación en función de la capacidad de absorción de los mandantes y otras contrapartes, fomentando la apropiación de los procesos y resultados para amplificar su potencial impacto y sostenibilidad.

Los proyectos y estrategias de la OIT en Paraguay tienen esencialmente el mismo público meta aunque algunos temas varíen.

Se deben llevar adelante acciones de difusión dirigidas a los constituyentes para socializar el alcance de la cooperación técnica internacional, las posibilidades y alcance de la cooperación que OIT puede proveer a los constituyentes. Esencialmente, difundir las nuevas temáticas como la transición justa y otras transiciones como la económica, tecnológica, laboral con el objetivo de repasar las posibilidades reales de la OIT como cooperante técnico y delimitar el alcance de esta cooperación.

El plan de implementación de los proyectos debe armonizarse con las prioridades de la agenda política del Gobierno y de los actores sociales (Empleadores y Trabajadores) considerando la capacidad de absorción y de implementación de la cooperación por parte de estos.

Al haber focalizado la evaluación en 6 proyectos llevados adelante durante los tres bienios analizados, se identifica que especialmente para los RBSA el volumen de productos y actividades ha sido considerable y esto insinúa una alta dedicación por parte de los mandantes y puntos focales para cada constituyente involucrado en los proyectos. Desde el inicio de las asistencias técnicas, se debe asegurar un compromiso firme de las contrapartes, con designación de personal técnico y/o presupuesto para dar continuidad a la cooperación y fomentar la apropiación por parte del mandante.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión (C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Constituyentes	Alta	Medios	Corto y mediano plazo	C3, C4, C5 LA1 BP1

R3 Se recomienda potenciar acciones de fortalecimiento de capacidades tanto institucionales como técnicas de los constituyentes, para de esta manera fortalecer la participación activa y protagónica en el tripartismo y potenciar la calidad del diálogo social.

En general, es esencial potenciar la formación y capacitación a constituyentes, creando programas personalizados basados en la demanda de los constituyentes e involucrarlos durante todo el proceso para incluir sus aportes, experiencia y conocimiento del contexto. De manera específica, capacitación y formación continua a empleadores y trabajadores en materia de derechos y para el gobierno, la replicación del diplomado, que generará sostenibilidad de las políticas sociales ya que las instituciones se apropian del proceso.

En cuanto a los temas específicos identificados por el gobierno, se debe considerar:

- Priorización de la aprobación de los convenios faltantes y revisarlos.
- Acompañamiento de la OIT para la reglamentación del Perfil Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional en el trabajo. Además de delimitar los roles de las instituciones y definir el abordaje de capacitación- educación, existe un debate sobre el nombre, se debería cambiar la primera palabra de lugar y colocar “seguridad y salud ocupacional”, ya que genera conflictos con el MSPYBS.
- Expandir las oficinas de Seguridad y Salud Ocupacional a nivel departamental.
- Apoyar la Ley del Primer Empleo y apoyo técnico para evaluaciones de mercado para identificación de necesidades emergentes.
- Priorizar un cambio de la matriz educativa en el país, incluyendo acciones en la educación superior, intensificando los institutos de formaciones técnicas, trabajar en una corriente mundial que revalorice los mandos medios técnicos en todos los niveles.
- Acompañar el tema de pensiones como temática clave para la historia laboral del país.
- Vinculación con el MEC necesaria para la formación en materia de seguridad y empleo y todos los temas transversales como explotación infantil, igualdad, salud en el trabajo, no discriminación, etc.

Para los sindicatos, los temas prioritarios tienen relación con el fortalecimiento del sector sindical, reforzando desde la cooperación las capacidades del sector, que necesita mayores evidencias para solventar sus posturas que en la mayoría de los casos son políticas.

- Fortalecer los sindicatos establecidos en el Chaco.
- Potenciar la participación de personas jóvenes en el trabajo con las bases sindicales, acompañando procesos de cambio generacional en las centrales.
- Promover la participación de representantes y coordinadores indígenas y trabajadoras domésticas para que la intervención en sectores específicos sea efectiva.

Para el sector gremial, su fortalecimiento se concretará a través de:

- Apoyo a gremios para la organización y promoción de la información respecto a beneficios laborales para empleadores y trabajadores.
- Formalización MIPyMES, realizando un diagnóstico del clima real y actual para estas, ya que es uno de los sectores que genera mayor volumen de empleo y donde se concentra la tasa más alta de informalidad.

- Apoyar en la consolidación y la institucionalidad de la FEDEMIPYME, nuevo gremio creado a raíz de la pandemia, que concentra numerosos sectores de pequeñas y medianas empresas que aportan un altísimo porcentaje de la oferta laboral del país.
- Fortalecer la formalización y apoyo específico de las microempresas de mujeres.

Direccionado a:	Prioridad:	Recursos:	Tiempo recomendado:	A qué conclusión (C) lección aprendida (LA) o buena práctica (BP) está vinculada:
ETD de la Oficina de la OIT para el Cono Sur Oficiales de proyectos/programas Responsables de la unidad de programación Constituyentes	Alta	Altos	Corto y mediano plazo	C3, C4, C5 LA1 BP2, BP3

10 Anexos:

10.1 Matriz de evaluación

Preguntas principales	MATRIZ DE EVALUACIÓN		
	Criterio 1	RELEVANCIA o PERTINENCIA	
	Foco y descripción	<p><i>¿La intervención está haciendo lo adecuado?</i></p> <p>La medida en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, políticas y prioridades de los beneficiarios, globales, nacionales y de socios/instituciones, y continúan haciéndolo si las circunstancias cambian.</p>	
	Indicadores	Fuentes de información	Herramienta de recopilación de datos y método de análisis (se adecuarán concretamente a cada caso)
<p>- ¿En qué medida el diseño de las intervenciones integra efectivamente los intereses de las diferentes partes interesadas y beneficiarios finales de los programas de OIT?</p> <p>- ¿En qué medida han participado los interlocutores sociales en el diseño y la implementación de las intervenciones?</p> <p>- ¿Cómo se han mejorado los procesos y actividades consultivas a ese respecto?</p> <p>- ¿En qué medida ha contribuido la OIT a una respuesta oportuna y pertinente a las necesidades y prioridades de los mandantes en el contexto de la COVID-19?</p>	<p>I1. Alineación con las políticas/planes nacionales, ODS, UNSCF, normas internacionales del trabajo, etc, en términos de objetivos, ejes estratégicos, etc). El alineamiento puede ser a nivel operativo, conceptual, a nivel de actores, áreas de trabajo, resultados, etc</p> <p>I2. Documentos estratégicos de OOTT, OOEE que reflejen planificación estratégica/acciones de empleadores y trabajadores</p> <p>I3. Evidencia de contribución o participación de constituyentes en el diseño de las intervenciones.</p> <p>I4. Institucionalización de espacios de diálogo tripartito</p> <p>I5. Alineación con el Plan de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de los Proyectos, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias), P&P, entre otros documentos de OIT. • Objetivos de Desarrollo Sostenible y herramienta SIMORE Plus. • Marco normativo (programas, políticas, planes, leyes, decretos, otras resoluciones administrativas relevantes). <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con autoridades y personal técnico, referentes de sindicatos, referentes de empleadores vinculados al trabajo de OIT en Paraguay • Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, otros) • Resultados de encuesta • Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática 	<p>HERRAMIENTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recolección de documentos • Entrevistas personales virtuales • Encuesta • Información secundaria cuantitativa <p>MÉTODO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Análisis de entrevistas personales virtuales • Análisis de encuesta • Triangulación de fuentes
Preguntas principales	Criterio 2	COHERENCIA y VALIDEZ DEL DISEÑO	
	Foco y descripción	<p><i>¿En qué medida es compatible la intervención?</i></p>	

		La compatibilidad de la intervención con otras intervenciones en un país, sector o institución.		
	Indicadores	Fuentes de información	Herramienta de recopilación de datos y método de análisis	
<p>- ¿Cómo interactúa la OIT, a través de sus proyectos y asistencia técnica con otras iniciativas nacionales e internacionales a fin de fomentar sinergias y evitar duplicaciones?</p> <p>- En el contexto del objetivo de la OIT en igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, así como políticas a nivel nacional en este sentido, ¿hasta qué punto los diseños de las intervenciones tomaron en cuenta cómo abordar la igualdad de género y la no-discriminación? Si no, ¿ha habido algún efecto negativo?</p> <p>- ¿En qué medida el diseño de los proyectos ha sido coherente, realista en términos de plazos y medible en términos de resultados? (para cada proyecto)</p>	<p>16. Evidencia de vinculación con otros socios internacionales en el país.</p> <p>17. Alineación con políticas y planes nacionales sobre igualdad de género, discapacidad y no discriminación.</p> <p>18. Integración de perspectiva de género en el que el diseño y la implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de los Proyectos, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias), P&P, entre otros documentos de OIT. • Objetivos de Desarrollo Sostenible y herramienta SIMORE Plus. • Marco normativo (programas, políticas, planes, leyes, decretos, otras resoluciones administrativas relevantes). <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con autoridades y personal técnico, referentes de sindicatos, referentes de empleadores vinculados al trabajo de OIT en Paraguay • Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, otros) • Resultados de encuesta • Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática 	<p>HERRAMIENTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recolección de documentos • Entrevistas personales virtuales • Encuesta • Información secundaria cuantitativa <p>MÉTODO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Análisis de entrevistas personales virtuales • Análisis de encuesta • Triangulación de fuentes 	
Preguntas principales	Criterio 3	EFICACIA		
	Foco y descripción	<p><i>¿La intervención está logrando sus objetivos?</i></p> <p>El grado en el que la intervención ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos.</p>		
	Indicadores	Fuentes de información	Herramienta de recopilación de datos y método de análisis	

<p>- ¿En qué medida las intervenciones han logrado sus objetivos y alcanzado a sus grupos destinatarios?</p> <p>- ¿Qué tan bien han abordado los resultados de las intervenciones de la OIT en Paraguay los otros ejes de políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, así como inspección laboral, política de empleo, derecho de los Pueblos Indígenas?</p> <p>- ¿Cuáles han sido los resultados inesperados más sobresalientes, así como factores clave de éxito?</p> <p>- ¿En qué temas / resultados la Oficina tiene un desempeño menor y por qué? (vinculado a las buenas prácticas y lecciones aprendidas).</p> <p>- ¿Qué obstáculos/limitaciones se han encontrado en la implementación de los proyectos y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados?</p>	<p>I9. Evidencia de cumplimiento de resultados esperados de los proyectos. (% cumplimiento de metas de proyectos, con indicadores, en caso la información exista).</p> <p>I 10. Contribución de las áreas temáticas del trabajo de la OIT a los indicadores del P&P (por actor).</p> <p>I11. Evidencia de ejes de políticas transversales en los resultados (género y no discriminación, etc).</p> <p>I 12. Resultados principales, incluidos los resultados positivos, negativos, previstos y no deseados.</p> <p>I 13. Posibles limitaciones y factores que facilitan los logros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de los Proyectos, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias), P&P, entre otros documentos de OIT. • Objetivos de Desarrollo Sostenible y herramienta SIMORE Plus. • Marco normativo (programas, políticas, planes, leyes, decretos, otras resoluciones administrativas relevantes). <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con autoridades y personal técnico, referentes de sindicatos, referentes de empleadores vinculados al trabajo de OIT en Paraguay • Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, otros) • Resultados de encuesta • Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática 	<p>HERRAMIENTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recolección de documentos • Entrevistas personales virtuales • Encuesta • Información secundaria cuantitativa <p>MÉTODO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Análisis de entrevistas personales virtuales • Análisis de encuesta • Triangulación de fuentes
<p>Preguntas principales</p>	<p>Criterio 4</p>	<p>EFICIENCIA y EFECTIVIDAD DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN</p>	
	<p>Foco y descripción</p>	<p><i>¿Se están utilizando adecuadamente los recursos?</i></p> <p>El grado en el que la intervención produce, o es probable que produzca, resultados de manera económica y a tiempo.</p>	
	<p>Indicadores</p>	<p>Fuentes de información</p>	<p>Herramienta de recopilación de datos y método de análisis</p>
<p>- ¿En qué medida se ha ampliado/consolidado/diversificado las alianzas, a efectos de financiación?</p> <p>- ¿En qué medida las capacidades y estructuras de gestión de la OIT (Oficina de Santiago, Paraguay, Lima, GVA) han apoyado el logro de resultados? ¿Son estos adecuados y suficientes para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de</p>	<p>I14. Porcentaje de ejecución y/o avance del presupuesto asignado para cada proyecto.</p> <p>I15. Porcentaje de avance de resultados previstos.</p> <p>I16.Evidencia de alianzas para optimización de recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de los Proyectos, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias), P&P, entre otros documentos de OIT. • Objetivos de Desarrollo Sostenible y herramienta SIMORE Plus. • Marco normativo (programas, políticas, planes, leyes, decretos, 	<p>HERRAMIENTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recolección de documentos • Entrevistas personales virtuales • Encuesta • Información secundaria cuantitativa <p>MÉTODO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Análisis de entrevistas personales virtuales • Análisis de encuesta • Triangulación de fuentes

<p>las Naciones Unidas?</p> <p>- ¿En qué medida el proyecto ha aprovechado recursos financieros nuevos o reutilizado los existentes para mitigar los efectos de COVID-19 de manera equilibrada?</p>		<p>otras resoluciones administrativas relevantes).</p> <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con autoridades y personal técnico, referentes de sindicatos, referentes de empleadores vinculados al trabajo de OIT en Paraguay • Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, otros) • Resultados de encuesta • Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática 	
<p>Preguntas principales</p>	<p>Criterio 5</p>	<p>Orientación al IMPACTO y la SOSTENIBILIDAD</p>	
	<p>Foco y descripción</p>	<p><i>Impacto: la intervención, ¿cómo cambia la situación?</i></p> <p>El grado en el que la intervención ha generado, o se espera que genere, efectos significativos —positivos o negativos, previstos o no previstos— en el nivel más alto.</p> <p><i>Sostenibilidad: ¿serán duraderos los beneficios?</i></p> <p>El grado en que los beneficios netos de la intervención continúan o es probable que continúen.</p>	
	<p>Indicadores</p>	<p>Fuentes de información</p>	<p>Herramienta de recopilación de datos y método de análisis</p>
<p>- ¿En qué medida las intervenciones de la OIT han contribuido a cambios positivos significativos en el trabajo decente a nivel de país y en relación con el plan nacional de desarrollo sostenible y el marco de cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF)?</p> <p>- ¿En qué medida ha contribuido la OIT a desarrollar las capacidades de las personas y de las instituciones para la sostenibilidad nacional de los resultados a corto y largo plazo?</p> <p>- ¿Tuvo éxito la OIT en la movilización de recursos a nivel nacional e internacional? ¿En qué medida logró movilizar</p>	<p>I17. Plan Nacional de Empleo formalizado por vía legal pertinente.</p> <p>I18. Protocolos y lineamientos para reactivación de empleo.</p> <p>I19. Protocolos y lineamientos para seguridad en el trabajo en contexto Covid.</p> <p>I20. Aumento de la tasa de formalidad en el empleo.</p> <p>I21. Aumento de la cobertura de seguridad social y disminución de formas no deseadas de empleo</p> <p>I22. Evidencia del fortalecimiento institucional (e.g. formalización de espacios vía normativa)</p> <p>I23. Aumento de la inspección eficaz e implementación de un enfoque estratégico (planificación de las inspecciones? Inspecciones conjuntas? menor duración para cerrar el proceso de inspección)</p> <p>I24. Evidencia de incorporación y mejora del sistema de medición del mercado del trabajo, el acceso a (y</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de los Proyectos, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias), P&P, entre otros documentos de OIT. • Objetivos de Desarrollo Sostenible y herramienta SIMORE Plus. • Marco normativo (programas, políticas, planes, leyes, decretos, otras resoluciones administrativas relevantes). <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con 	<p>HERRAMIENTAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recolección de documentos • Entrevistas personales virtuales • Encuesta • Información secundaria cuantitativa <p>MÉTODO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Análisis de entrevistas personales virtuales • Análisis de encuesta • Triangulación de fuentes

<p>apoyo interno o movilizar recursos nacionales o internacionales adicionales</p>	<p>uso de) datos de registros administrativos y el monitoreo de los resultados I25. Evidencia de identificación de nuevas áreas temáticas.</p>	<p>autoridades y personal técnico, referentes de sindicatos, referentes de empleadores vinculados al trabajo de OIT en Paraguay</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, otros) ● Resultados de encuesta ● Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática 	
--	--	---	--

10.2 Indicadores de cumplimiento para cada criterio de la matriz de evaluación

No se asignó indicadores a la teoría de cambio, si no a los criterios de evaluación. Se desarrollaron preguntas para cada criterio de evaluación, a los cuales se asignó indicadores de corte predominantemente cualitativo.

Para cada criterio se incluyen los indicadores de la Matriz de evaluación para mejor identificación. Se ha marcado en verde los indicadores que tienen un cumplimiento absoluto y en amarillo los que no lo tienen por alguna debilidad que se explicita en el texto de los hallazgos.

Indicadores de cumplimiento para el criterio de relevancia y pertinencia	
I1: Alineación con las políticas/planes nacionales, ODS, UNSCF, normas internacionales del trabajo.	
I2: Documentos estratégicos de OOTT, OOEE que reflejen planificación estratégica/acciones de empleadores y trabajadores.	
I3. Evidencia de contribución o participación de constituyentes en el diseño de las intervenciones.	
I4: Institucionalización de espacios de diálogo tripartito.	
I5: Alineación con el Plan de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay”	
Indicadores de cumplimiento para el criterio (matriz de evaluación)	
I6. Evidencia de vinculación con otros socios internacionales en el país.	
I7. Alineación con políticas y planes nacionales sobre igualdad de género, discapacidad y no discriminación.	
I8. Integración de perspectiva de género en el que el diseño y la implementación.	
Indicadores de cumplimiento para el criterio (matriz de evaluación)	
I9. Evidencia de cumplimiento de resultados esperados de los proyectos.	
I10. Contribución de las áreas temáticas del trabajo de la OIT a los indicadores del P&P.	
I11. Evidencia de ejes de políticas transversales en los resultados (género y no discriminación, etc).	
I12. Resultados principales, incluidos los resultados positivos, negativos, previstos y no deseados.	
I13. Posibles limitaciones y factores que facilitan los logros.	
Indicadores de cumplimiento para el criterio (matriz de evaluación)	
I14. Porcentaje de ejecución y/o avance del presupuesto asignado para cada proyecto.	
I15. Porcentaje de avance de resultados previstos.	
I16. Evidencia de integración de indicadores sensibles al género en las intervenciones y proyectos.	
I17. Evidencia de alianzas para optimización de recursos.	
Indicadores de cumplimiento para el criterio (matriz de evaluación)	

I17. Plan Nacional de Empleo formalizado por vía legal pertinente.	
I18. Protocolos y lineamientos para reactivación de empleo.	
I19. Protocolos y lineamientos para seguridad en el trabajo en contexto Covid.	
I20. Aumento de la tasa de formalidad en el empleo.	
I21. Aumento de la cobertura de seguridad social y disminución de formas no deseadas de empleo.	
I22. Evidencia del fortalecimiento institucional.	
I23. Aumento de la inspección eficaz e implementación de un enfoque estratégico (planificación de las inspecciones/ Inspecciones conjuntas).	
I24. Evidencia de incorporación y mejora del sistema de medición del mercado del trabajo, el acceso a (y uso de) datos de registros administrativos y el monitoreo de los resultados.	
I25. Evidencia de identificación de nuevas áreas temáticas.	

10.3 Personas consultadas en entrevistas semi estructuradas

#	Apellido	Nombre	Cargo o rol	Sector del tripartismo u otro	Institución u organización
1	Obregón	Rafael	Representante Residente	Cooperante	UNICEF
2	Samaja	Mario	Coordinador Residente	Cooperante	ONU
3	Sirtori	Matteo	Jefe Cooperación	Cooperante	Unión Europea
4	Valente	Vera	Especialista	Cooperante	Unión Europea
5	Candia	Camila	Responsable Cooperación Internacional	Empleadores	UIP
6	Duarte	Enrique	Presidente	Empleadores	UIP/FEPRINCO
7	González Arias	Luis		Empleadores	UIP
8	Fleitas	Sonia	Presidenta	Empleadores	Centro Azucarero y Alcohólico Paraguayo
9	Viveros	Juan Marcial	Miembro Comisión Asuntos Legales y Estatutarios	Empleadores	ARP
10	Apodaca	Mario	Secretario General	Empleadores	ARP
11	Figueredo	Jorge	Asesor Jurídico	Empleadores	FEDEMIPYME
12	Ibarra	Luis	Representante micro/puequeñas empresas	Empleadores	FEDEMIPYME
13	Caceres	Sonia	Representante mujeres	Empleadores	FEDEMIPYME
14	Armele	Ramon		Empleadores	FEDEMIPYME
15	Lozano	Cristian	Representante Proveedores de eventos	Empleadores	FEDEMIPYME
16	Tavella	Luis	Presidente	Empleadores	FEDEMIPYME
17	Navarro	Luis	Dirección General; Inspección y Fiscalización del Trabajo	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

18	Bacigalupo	Carla	Ministra	Estado	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
19	Barboza Franco	Jorge	Juez de Primera Instancia en lo Laboral	Estado	Corte Suprema de Justicia
20	Barrios	Óscar	Director General - Dirección General de Innovación Estadística y Coordinación del Sistema Estadístico Nacional - SISEN	Estado	Instituto Nacional de Estadística - Paraguay
21	Galeano	Juan José	Director de Estudios Económicos	Estado	Ministerio de Hacienda
22	Gómez	Mariela	Dirección General Protección de la niñez y Adolescencia	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
23	Huber	Selva	Gerente Técnica Servicio Nacional de Promoción Profesional- SNPP	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
24	López	Verónica	Dirección Normas Internacionales	Estado	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
25	Guillen	Stella	Ex Coordinadora de la Unidad Técnica	Estado	UTGS
26	Ubaldi	Carmen	Ex Coordinadora de la Unidad Técnica	Estado	UTGS
27	Ortiz	Olga	Directora Seguridad y Salud Ocupacional	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
28	Pappalardo	Silvana	Dirección General de Empleo	Estado	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
29	Recalde	Mónica	Dirección General de Seguridad Social	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
30	Rodríguez	Cecilia	Gerente de Prestaciones	Estado	IPS

31	Sanabria	Diego	Director Observatorio Laboral	Estado	Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social
32	Silvera	Sonia	Directora Asesoría Jurídica	Estado	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
33	Bueno Pareja	Maria Carmen	Specialist, OSH	Staff OIT	OIT
34	Guilarte-Villalobos	Juan Jose	Specialist, Workers' Activities	Staff OIT	OIT
35	Montt Armanet	Guillermo	Specialist, Social Protection	Staff OIT	OIT
36	Paixao Pardo	Sergio	International Labour Standards and Labour Law Specialist	Staff OIT	OIT
37	Cabezas Keller	Marcela Luz	Regional Labour Statistician	Staff OIT	OIT
38	Pelaez Dorantes	Lorenzo	Senior Specialist, Employers' Activities	Staff OIT	OIT
39	Reinecke	Gerhard	Senior Specialist, Employment Development	Staff OIT	OIT
40	Cunego	Aram	Oficial Nacional de Proyectos	Staff OIT	OIT
41	Herken	Verónica	Oficial Nacional de Proyectos	Staff OIT	OIT
42	Leguizamón	Sonia	Presidenta	Trabajadores	CGT
43	Rojas	Bernardo	Presidente	Trabajadores	CUT-A
44	Zayas	Miguel	Presidente	Trabajadores	Mesa Intersindical CSA-Paraguay y CNT
45	Congo	Graciela	Representante	Trabajadores	CUT-A

10.4 Personas consultadas a través de una encuesta

#	Nombre y apellido	Institución en la que trabaja	Cargo actual que desempeña
1	Alcides Gavilán	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista Presupuestario
2	Alejandra Rodríguez	ENFOQUE Niñez	Coordinación General
3	Alicia Alvarez Alvarenga	Ministerio de Justicia	Directora General de Planificación y Desarrollo Institucional
4	Amada Silguero	Ministerio de Economía y Finanzas - Dirección General de Presupuesto	Coordinadora Técnica
5	Ana Elizabeth Ovando Alonso	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista presupuestario
6	Ana María Auxiliadora Báez De González	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Encargada de Monitoreo y Evaluación
7	Belén González	Ministerio de Economía y Finanzas	Economista
8	Carolina Paredes Balmori	Ministerio de Economía y Finanzas	Directora de Análisis Económico
9	Cecilia Facetti	Ministerio de Economía	Jefa
10	Claudia Del Puerto	Unión Europea	Secretaria de Cooperación
11	Clides Ayala	Ministerio de Economía y Finanzas/ VEP	Asistente
12	Concepción Daniela Benítez Fernández	MEC	Técnico
13	Derlys Martínez	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe de Departamento
14	Diana Noemi Cantero González	Unidad Técnica del Gabinete Social	Profesional en Estadísticas
15	Dora Liz Cardozo Giménez	Ministerio de Desarrollo Social	Jefa de Planificación
16	Edgar Rodolfo Darío Suárez Masi	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Jefe de Departamento de Financiamiento en Salud
17	Edith Concepción Delgado Candia	unidad técnica del gabinete social de la presidencia	enlace interinstitucional
18	Emilio Ferreira	MSPBS	Asesor Técnico
19	Fátima Elizabeth Silvero Giménez	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Jefa de Departamento
20	Fátima Villalba	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Asistente de Proyecto- Planificación
21	Guillermo Ortigoza	Ministerio de Desarrollo Social	Técnico en Políticas Transversales
22	Gustavo D	Mspbs	Asesor
23	José Acuña	Ministerio de Hacienda	Analista de presupuesto
24	Juan Fernando Amarilla Galeano	Ministerio de Hacienda	Analista Presupuestario
25	Julia Chiuzano	Ministerio de Educación y Ciencias	Técnica
26	Laura Almiron	MEF. Ministerio de Economía y Finanzas	Analista Estadística
27	Leticia Gonzalez	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista Presupuestario
28	Letizia Casasnovas Vittale	Ministerio de Economía y Finanzas (Ministerio de Hacienda)	Analista Presupuestario
29	Lina Franco	Instituto Paraguayo del Indígena	Directora General de Protección a los Pueblos Indígenas
30	Lourdes Aquino De Ruiz Díaz	Ministerio de Educación y Ciencias	Jefa del Dpto. de Planificación Educativa
31	Luis Cáceres	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefe del Dpto. de Planes y Programas Nacionales

32	Mabel Cubilla	STP (MEF)	Director General
33	María Cristina Recalde Rojas	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista de Presupuesto
34	María Elvira Pereira Forcado	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefa de Evaluación del Gasto Público
35	María Eugenia Elizabeth Cáceres De Rodas	Ministerio de Educación y Ciencias	Jefa de Departamento Monitoreo de Políticas Educativas
36	María Lilia Robledo	UNICEF Paraguay	Oficial de Política Social
37	María Teresa Muñoz Ramirez	Ministerio de la Mujer	Directora de Articulación con Gobiernos Departamentales y Municipales
38	Mariam Lorena Báez De Villalba	Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República	Profesional de Enlace Interinstitucional
39	Mariza Vazquez	Ministerio de Economía y Finanzas	Jefa de Departamento
40	Milva Castellani	Ministerio de Economía y Finanzas, Viceministerio de Economía y Planificación	Directora de Monitoreo y Evaluación
41	Modesta Arevalos	Global Infancia	Coordinación Departamental Proyecto NNFE
42	Mónica Vargas	Ministerio de la Mujer	Jefa de Empoderamiento Económico de las Mujeres
43	Nadia Cano	(Comisionada) en la Secretaría Nacional de Inteligencia	Jefa del Dpto. de Finanzas
44	Nancy Cohener	Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat	Jefa de Dpto. de Monitoreo y Evaluación
45	Natalia Romero	MINISTERIO DE URBANISMO, VIVIENDA Y HÁBITAT	JEFA DPTO. PLANES Y PROGRAMAS
46	Nathalia Rodriguez	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista Presupuestario
47	Nelly García	Ministerio de Hacienda	Analista
48	Nilda Pintos	MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO
49	Nimia Torres	Ministerio de Economía y Finanzas	Directora General de Análisis de Políticas Públicas
50	Ofelia Insaurralde	Secretaría de Emergencia Nacional	Directora de Planificación y Sistematización
51	Olga Calmejane	Ministerio de Economía y Finanzas	Analista Financiero
52	Rebeca Soilan Penayo	DIBEN	Técnica en el Departamento de Proyectos
53	Rosa Divina González Barrios	Unidad Técnica del Gabinete Social	Coordinadora de Articulación Interinstitucional
54	Silvia Riveros	instituto paraguayo de artesanía (IPA)	Directora Financiera
55	Sonia Martinez	Ministerio de Educación y Ciencias	Jefa de departamento
56	Teresa Cantero Martínez	Unidad Técnica del Gabinete Social	Técnica
57	Vivian González	Tierraviva	Administradora
58	Walter Aldama	Crédito Agrícola de Habilitación	Director de Planeamiento y Gestión Estratégica

10.5 Resumen de Proyectos ejecutados por OIT en Paraguay en el período evaluado

A continuación, el resumen de los Proyectos en los cuales se pone foco en la evaluación agrupada.

10.5.1 Proyectos RBSA

Código:	RBSA 106909 - PRY/18/01/RBS
Título:	Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas.
Output P&P 2020-2021:	4.3 / 3.1 / 3.5 / 2.3
Fecha de inicio:	Enero 2019
Fecha de finalización:	Junio 2021 - solicitud de extensión hasta diciembre de 2021 (Memo 32252).
Presupuesto asignado:	1.000.000 USD

El proyecto buscaba fortalecer la institucionalidad laboral para diseñar e implementar políticas de empleo (activas y pasivas) considerando los ciclos económicos, incluyendo trabajadores y empleadores (PRY125).

El impacto buscado del proyecto era el aumento de la tasa de formalidad en el empleo, la cobertura de seguridad social y disminución de formas no deseadas de empleo; a través del fortalecimiento institucional, aumento de la inspección eficaz e implementación de un enfoque estratégico cumplimiento normativo y fortalecimiento de las capacidades de los mandantes tripartitos.

Resultados esperados	Entregables/Productos
1. Plan Nacional de Empleo generado y consensado tripartitamente, orientado a la implementación de la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo.	1.1 Propuesta para la formulación e implementación del Plan Nacional de Empleo tripartitamente validado, con especial énfasis en las economías rurales.
2. Servicios públicos de empleo fortalecidos para entregar apoyo en materia de intermediación laboral y mecanismos de formalización del empleo.	2.1 Propuesta para la mejora en la cobertura y calidad de los servicios públicos de empleo validada y entregada a la Dirección General de Empleo (DGE), orientada a potenciar la función de intermediación laboral y desincentivo de la informalidad.
3. Inspección Laboral fortalecida se convierte en un mecanismo efectivo de transición de la informalidad a la formalidad y su normativa permite un mayor cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en la materia.	3.1 Propuesta de un procedimiento inspectivo, validado tripartitamente con los actores sociales, que esté alineado con el C81 y con las mejores prácticas internacionales.
	3.2 Inspectores nuevos y antiguos y técnicos en SSO capacitados en el nuevo procedimiento de fiscalización y en SST.
	3.3 Metodología de campañas inspectivas en materia de formalización diseñada, validada y en uso para permitir su implementación en sectores o colectivos con mayor incidencia de informalidad.
4. Sistema de Protección Social fortalecido y cobertura horizontal (piso de protección social) y vertical ampliada para apoyar la transición a la formalidad y focalizada en trabajadores y familias en la economía informal.	4.1 Propuesta de estrategia de mejora de diseño, mecanismos de entrega y fiscalización de programas no contributivos de transferencias redactada y validada.
	4.2 Propuesta de adecuaciones normativas orientada a incorporar y adaptar a los regímenes contributivos a los trabajadores excluidos o con inserciones laborales precarias.
	4.3 Análisis y propuesta técnica y políticamente consensuada de reforma del sistema de pensiones con el objeto de mejorar la cobertura de los trabajadores informales así como la sostenibilidad de la misma.
	4.4 Funcionarios públicos capacitados en la evaluación de políticas de protección social

	que aceleren la transición a la economía formal.
5. Organizaciones de Trabajadores y Empleadores fortalecidas en sus capacidades de incidir en la generación de políticas públicas y fomentar sinergias -al interior de sus bases- que permitan ampliar la cobertura e impacto hacia acciones concretas de formalización laboral y empresarial.	5.1 Propuesta de nuevos y renovados servicios e información pertinente entregada a las unidades económicas, para facilitar su transición a la formalidad y permanencia en la economía formal.
	5.2 Propuesta de Marco de acción para la creación de una Coordinadora de Entidades MiPES orientada al desarrollo institucional que promueva la formalización laboral.
	5.3 Representantes de organizaciones de trabajadores capacitados para promover el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección laboral.
	5.4 Propuesta de plan estratégico, dirigido a la inclusión de los trabajadores de la economía informal y su transición a la formalidad.
6. Mayor cumplimiento de las NITs logrado en áreas sensibles hacia la formalización y de manera particular: erradicación del trabajo forzoso e infantil, protección de los trabajadores indígenas, seguridad social, diálogo social especialmente en sectores o áreas geográficas desfavorecidas.	6.1 Mandantes capacitados en materia de normas internacionales del trabajo con especial enfoque en la aplicación de convenios vinculados a la formalización, ratificados o en vías de ratificación.
7. Fortalecidas las capacidades de monitoreo y generados los conocimientos, sobre desarrollos críticos del mercado laboral mediante registros administrativos, datos de encuesta, estudios ad hoc y capacitación.	7.1 Propuestas para la adecuación de los instrumentos de medición a la normativa internacional vigente, que permita el monitoreo de la informalidad del mercado laboral.
	7.2 Estudios y actividades de capacitación para los funcionarios claves dirigidas a fortalecer sus capacidades de análisis de las distintas dimensiones de la informalidad.

Abordaje de la igualdad de género y no-discriminación identificado en el diseño:

Se menciona específicamente los outputs 3.1 “Mayor capacidad de los Estados Miembros para formular y aplicar una nueva generación de políticas nacionales de empleo con perspectiva de género, en particular para los jóvenes”, y 3.5 “Mayor capacidad de los Estados Miembros para concebir e implementar programas del mercado de trabajo y servicios de empleo que faciliten las transiciones hacia el trabajo decente a lo largo de la vida, prestando especial atención a los trabajadores jóvenes y los trabajadores de edad”.

El Resultado 6 explicita los enfoques: “Mayor cumplimiento de las NITs logrado en áreas sensibles hacia la formalización y de manera particular: erradicación del trabajo forzoso e infantil, protección de los trabajadores indígenas, seguridad social, diálogo social especialmente en sectores o áreas geográficas desfavorecidas”.

Código:	RBSA 107689 - PRY/20/01/RBS
Título:	Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo.
Output P&P 2020-2021:	7.2 / 3.1 / 3.5
Fecha de inicio:	Agosto 2020
Fecha de finalización:	Octubre 2021 - solicitud de extensión hasta octubre de 2022 (Memo 32465).
Presupuesto	500.000 USD

asignado:

El proyecto buscaba sensibilizar a los mandantes sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas.

La estrategia de intervención se alineó con:

- El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay (especialmente, Efecto Directo 1 - Al 2024, las personas que viven y transitan en Paraguay, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, cuentan con un sistema nacional de protección social y de cuidados con acceso equitativo a servicios integrales y de calidad; y Efecto Directo 6 - Al 2024 el Estado implementa políticas públicas que favorecen la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género).

- El Plan Nacional de Desarrollo (especialmente, Estrategia 1.1 – Desarrollo social equitativo; Estrategia 1.2 – Servicios sociales de calidad; Estrategia 2.1 – Empleo y protección social; y Estrategia 3.1 – Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado).

- El Plan de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay” (en varios componentes, inherentes a la protección social y seguridad de ingresos; inversión pública intensiva en empleo; instrumentos de crédito para MIPYMES; formalización; reconversión laboral y reorientación de la capacitación laboral).

Resultados esperados	Entregables/Productos
1. El Gobierno Nacional cuenta con instrumentos, metodologías y recomendaciones para la implementación de la Política Nacional de Reactivación del Empleo con enfoque de salud y seguridad en el trabajo.	1.1 Lineamientos para la formulación de protocolos sectoriales de SST incorporados en todos los ejes, objetivos y líneas de acción del Plan de Reactivación del Empleo (PRE), incluyendo recomendaciones específicas para personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad. (Output 7.2)
	1.2 Instrumentos sectoriales y metodologías de promoción del empleo (especialmente para mujeres y jóvenes) diseñadas y validadas tripartitamente. (Output 3.1)
	1.3 El Servicio Público de Empleo cuenta con capacidades mejoradas de intermediación en el marco del proceso de reactivación económica. (Output 3.5)
2. El Observatorio Laboral del MTESS y la DGEEC cuentan con metodologías más adecuadas que permitan mejorar la calidad y oportunidad de los datos procedentes de la EPHC y de registros administrativos, especificando la composición por sexo, franja etárea y condición de discapacidad, para analizar el contexto de la crisis y elaborar propuestas en el marco de la recuperación económica.	2.1 Personal técnico del Observatorio Laboral (MTESS) y de la DGEEC (STP) con capacidades mejoradas para el uso de metodologías de medición del mercado del trabajo, el acceso a (y uso de) datos de registros administrativos y el monitoreo de los resultados. (Output 3.1)
3. OOTT, OOEE y Gobierno promueven la aplicación de medidas de SST en el marco de la reactivación económica y del empleo.	3.1 Inspectores del trabajo, técnicos de la Dirección de SSO del MTESS y otros funcionarios de instituciones relevantes con capacidades mejoradas para la promoción, implementación y fiscalización de las medidas de SST. (Output 7.2)
	3.2 Nuevos y reforzados servicios de recuperación económica disponibles para los afiliados a las Organizaciones de Empleadores. (Output 3.5)
	3.3 Organizaciones de Trabajadores con mayores capacidades de incidir en la aplicación de medidas de SST en los lugares de trabajo, en el marco de las políticas nacionales de reactivación del empleo. (Output 7.2)
	3.4 Mandantes tripartitos con mayores conocimientos y capacidades para un diálogo social que favorezca la formulación e implementación efectiva de medidas de SST. (Output 7.2)
4. Los poderes del Estado disponen de insumos y capacidades mejoradas para la adecuación y desarrollo del marco	4.1 Propuestas y estudios técnicos para leyes y regulaciones vinculadas a la reactivación de la economía, elaborados y validados tripartitamente y alineados con las Normas Internacionales del Trabajo pertinentes. (Output 3.1)

normativo sobre la base de las NITs, con vistas a la reactivación segura del empleo, la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, personas de edad, personas con discapacidad y otros).

4.2 Operadores jurídicos capacitados en la aplicación de las NITs en el contexto COVID-19 con sensibilidad de género. (Output 3.5)

Abordaje de la igualdad de género y la no-discriminación identificado en el diseño:

La estrategia explicita su alineación al Marco de Cooperación de NNUU y su Efecto Directo 1 - Al 2024, las personas que viven y transitan en Paraguay, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, cuentan con un sistema nacional de protección social y de cuidados con acceso equitativo a servicios integrales y de calidad; y Efecto Directo 6 - Al 2024 el Estado implementa políticas públicas que favorecen la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género. Se alinea al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 20230 y al Plan de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay”.

En el Resultado 2 menciona “El Observatorio Laboral del MTESS y la DGEEC cuentan con metodologías más adecuadas que permitan mejorar la calidad y oportunidad de los datos procedentes de la EPHC y de registros administrativos, especificando la composición por sexo, franja etárea y condición de discapacidad, para analizar el contexto de la crisis y elaborar propuestas en el marco de la recuperación económica”, así como en el Resultado 4 “Los poderes del Estado disponen de insumos y capacidades mejoradas para la adecuación y desarrollo del marco normativo sobre la base de las NITs, con vistas a la reactivación segura del empleo, la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, personas de edad, personas con discapacidad y otros)”.

En los entregables, el 1.1. establece que en lineamientos y protocolos se SST para la reactivación del empleo se incluyan “recomendaciones específicas para personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad”. En el 1.2. “Instrumentos sectoriales y metodologías de promoción del empleo (especialmente para mujeres y jóvenes) diseñadas y validadas tripartitamente”.

10.5.2 Proyectos con financiamiento doméstico

Código:	PRY/16/01/PRY
Título:	Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay.
Output P&P 2018-2019:	3
Fecha de inicio:	Febrero 2017 (suspendido desde diciembre 2020 hasta diciembre 2021).
Fecha de finalización:	Diciembre 2021 - solicitud de extensión hasta junio de 2024 (correo de solicitud).
Presupuesto asignado:	527.089 USD (Saldo a utilizar 38.654,44 USD hasta junio de 2024).

El proyecto buscaba contribuir a extender la cobertura de la protección social en Paraguay a través del fortalecimiento del control contributivo del Instituto de Previsión Social y la mejora de la base de conocimiento y capacidad para mejorar la administración, gestión financiera y la sostenibilidad de la institución y del seguro de salud y la cobertura de accidentes del trabajo y enfermedad profesional.

Resultados esperados	Entregables/Productos
1: Al finalizar el programa el IPS habrá adoptado un plan para mejorar sus mecanismos de afiliación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social en el contexto del proceso de digitalización de sus procesos.	1.1 Recomendaciones de políticas para mejorar los procesos de afiliación, recaudación y fiscalización, redactadas y presentadas al IPS.
2: Al finalizar el programa el IPS habrá mejorado su base de conocimiento y la capacidad para mejorar la administración, gestión financiera y la sostenibilidad del seguro de salud.	2.1 Recomendaciones de políticas para mejorar la gestión del seguro de salud.
3: Al finalizar el programa el IPS habrá mejorado su base de conocimiento y la capacidad para mejorar la administración, gestión financiera y la sostenibilidad del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.	3.1 Recomendaciones de políticas para mejorar la gestión del seguro de riesgos profesionales.
4: Al finalizar el programa IPS habrá aumentado sus capacidades técnicas en temas de políticas para la extensión de la cobertura y temas relativos a ejercicios actuariales.	4.1 Formación en técnicas actuariales aplicadas a la formalización, el seguro de salud y riesgos profesionales.

Abordaje de la igualdad de género y la no-discriminación identificado en el diseño:

No se mencionan de manera explícita en el diseño.

Código:	PRY/19/01/PRY
Título:	Fortalecimiento de capacidades MTESS Paraguay - cumplimiento y políticas de empleo.
Output P&P 2020-2021:	1 / 3 / 8
Fecha de inicio:	Marzo 2019
Fecha de finalización:	Marzo 2021 - extensión hasta mes de año Junio 2023 (<u>adenda ago 2022</u>).
Presupuesto asignado:	500.000 USD
Presupuesto ajustado:	221.500 USD

El proyecto buscaba un Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social fortalecido en su capacidad de generar políticas públicas y estrategias de implementación, orientadas a crear puestos de trabajo decentes, fomentar la formalización y crecimiento de las empresas a través de la formación profesional, en el marco del cumplimiento normativo y diálogo social.

Resultados esperados	Entregables/Productos
1. Mejorado el marco político,	1.1 Plan de mejora para la formalización de los trabajadores de las MiPES diseñado y

institucional y normativo que favorece la formalización de la economía informal y la extensión de la cobertura de la seguridad social.	consensuado entre las instancias competentes.
	1.2 Política de Expansión de Cobertura de Seguridad Social (PECSS) diseñada y consensuada entre las instancias competentes.
2. Promovido un entorno nacional favorable para la implementación de la Estrategia de Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso.	2.1 Población meta sensibilizada sobre la importancia de la prevención y erradicación del trabajo forzoso, en los territorios priorizados.
	2.2 Las instancias públicas mejoran su eficacia y eficiencia en la detección y tratamiento de los casos de trabajo forzoso.
3. Fortalecidas la eficiencia y gobernanza de las instancias de formación profesional con orientación a los empleos del futuro.	3.1 Competencias profesionales y gerenciales de los funcionarios públicos mejoradas para una gestión más eficiente y moderna de los programas de formación profesional orientados a la empleabilidad.
4. Mejorada a nivel nacional la alineación entre la demanda y la oferta de formación profesional.	4.1 Las instancias públicas de formación profesional cuentan con información actualizada para la modernización de sus programas y la mejora de la empleabilidad.
5. Un modelo de Formación Dual es escalado a nivel nacional, en el marco de las políticas activas de empleo y del proceso de modernización del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.	5.1 El sistema nacional de formación profesional del Paraguay cuenta con un modelo armonizado para la incorporación de la Formación Dual en su oferta formativa.
	5.2 Los actores tripartitos apoyan la adopción e implementación de la Formación Dual como instrumento de las políticas activas de empleo.

Abordaje de la igualdad de género y la no-discriminación identificado en el diseño:

No se mencionan de manera explícita en el diseño.

10.5.3 Proyectos con financiamiento externo

Código:	PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR
Título:	Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas. Agencias implementadoras: OIT, UNICEF.
Output P&P 2020-2021:	8
Fecha de inicio:	Octubre 2019
Fecha de finalización:	Mayo 2023 - extensión hasta octubre de 2023.
Presupuesto asignado:	22.900.000 EUR en total 1.825.152 EUR para Paraguay (952.018 EUR OIT - 873.134 UNICEF)
El objetivo general del proyecto es aumentar la cobertura de la protección social universal de la población en los países socios preferentemente (en este caso Paraguay), pero no limitado a aquellos que se benefician de las operaciones de apoyo presupuestario financiadas por la UE.	
Resultados esperados	Entregables/Productos
1. Mejorar el diseño y la financiación de los sistemas de protección social de los países	1.1 Financiación adecuada, sostenible y sensible al género de la protección social a través de una mejor coordinación intersectorial en coherencia con las estrategias nacionales macroeconómicas, fiscales, digitales y de los ODS, así como la diversificación de las fuentes de financiación y un mayor

socios en apoyo de sus esfuerzos hacia los ODS 1 y 10.	espacio fiscal disponible para todos los sectores sociales para lograr progresivamente la protección social universal.
	1.2 Mejora de las pruebas y la disponibilidad de herramientas que apoyen la toma de decisiones nacional basada en pruebas y fomenten la coordinación supranacional y la evaluación comparativa de buenas prácticas (incluida la transferibilidad de los derechos sociales como parte integrante de las políticas económicas y laborales, la protección social que tenga en cuenta las cuestiones de género y la inclusión de la discapacidad), con la participación de organismos regionales y organizaciones de la sociedad civil.
2 Ayudar a los gobiernos a aplicar y supervisar sistemas y programas eficaces de protección social que tengan en cuenta las cuestiones de género y la discapacidad para todos, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera y la estabilidad macroeconómica.	2.1 Fortalecimiento de las capacidades de los países socios para lograr el mejor impacto de fuentes diversificadas de financiación para la protección social, dando prioridad a las mujeres, los niños, las personas con discapacidades, la economía informal y los trabajadores migrantes.
	2.2 Fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades técnicas de los países socios a nivel nacional y subnacional para planificar, ejecutar e informar sobre los programas de protección social, y subnacionales para planificar, ejecutar, supervisar e informar sobre los programas de protección social, con la participación de instituciones de formación y de la sociedad civil.
3 Ayudar a los países socios a desarrollar y aplicar programas y sistemas de protección social sensibles a las crisis adaptados a las necesidades de quienes viven en situaciones de fragilidad y crisis prolongadas, incluidas las personas desplazadas por la fuerza.	3.1 Aumento de las capacidades de los países socios en el contexto de emergencias, catástrofes naturales, desplazamientos forzados, fragilidad prolongada y crisis para establecer planes de contingencia y estrategias de financiación plurianuales para poner en marcha mecanismos de protección social adaptativos.

Abordaje de la igualdad de género y la no-discriminación identificado en el diseño:

El concepto mismo de protección social incorpora la mirada hacia los sectores en situación de vulnerabilidad o en asimetría de poder (primera infancia, niñez y adolescencia, mujeres, cuidadores/as, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas).

El Resultado 2 establece “Ayudar a los gobiernos a aplicar y supervisar sistemas y programas eficaces de protección social que tengan en cuenta las cuestiones de género y la discapacidad para todos, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera y la estabilidad macroeconómica”.

Entre los productos, se enuncia en el 2.1. el fortalecimiento de capacidades respecto a financiamiento y protección social “dando prioridad a las mujeres, los niños, las personas con discapacidades, la economía informal y los trabajadores migrantes”.

Código:	GLO/14/45/BRA
Título:	Cooperación Sur-Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón de África y América Latina.
Output P&P 2018-2019:	7.1
Output P&P 2020-2021:	7.1

Fecha de inicio:	Mayo 2015
Fecha de finalización:	Diciembre 2021
Presupuesto asignado:	6.901.932,46 USD en total
<p>El objetivo de desarrollo del proyecto fue contribuir a través de la Cooperación Sur-Sur, a la promoción del trabajo decente con énfasis en los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y la mejora de las condiciones de trabajo en los países en desarrollo productores de algodón (países: Mali, Mozambique, Paraguay, Perú y Tanzania).</p> <p>Complementando al párrafo anterior se menciona que el objetivo específico fue desarrollar habilidades de las instituciones públicas, con base en la experiencia brasileña, en los países socios, para diseñar e implementar políticas y programas nacionales y subregionales para promover el trabajo decente en el sector de producción de algodón, en los temas priorizados por el proyecto.</p> <p>En Paraguay, el proyecto se ejecutó en el país entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay (MAG), la Secretaría Especial de Trabajo y Previdencia del Ministerio de Economía de Brasil, Ministerio de Ciudadanía de Brasil, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC/MRE), la Oficina de País de la OIT para el Brasil (OIT Brasilia) y la Oficina de Proyectos de la OIT Cono Sur en Paraguay. La iniciativa buscó el fortalecimiento de las instituciones públicas del Paraguay para la promoción del trabajo decente en la cadena del algodón apoyando la difusión, implementación y monitoreo de Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay 2019-2024 y actividades organizadas por la CONAETI y el MTESS durante el Año Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil.</p> <p>El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible en Paraguay (2020-2024) considera la promoción del trabajo decente en el Eje Económico, liderado por el Ministerio de Hacienda, y lo incluye entre los cambios a promover en el horizonte del año 2024 mediante políticas públicas que favorezcan “la generación de medios de vida sostenibles, el trabajo decente y la inclusión económica de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de derechos y de género”. De esta forma, el trabajo decente es una de las prioridades estratégicas de las NNUU en Paraguay. Constituye además una de las estrategias que las NNUU pondrá en marcha para promover la coordinación y las alianzas, “incluyendo la Cooperación Sur-Sur y triangular”, que apoyen las iniciativas para la generación de medios de vida y el trabajo decente, como es el caso del Proyecto Algodón TD de Brasil y la OIT.</p>	
Fases estratégicas	Entregables/Productos
1. Identificación de los países productores de algodón interesados en unirse a la iniciativa y la preparación de planes de trabajo por país o grupos de países socios.	1.1 Demanda de Cooperación Sur-Sur para la promoción del trabajo decente en el sector del algodón identificada entre Brasil, la OIT y los países productores de algodón en las regiones de América Latina y el Caribe y África.
2. Implementación de planes de trabajo y actividades de Cooperación Técnica Sur-Sur en una o más áreas preestablecidas.	2.1 Planes de trabajo desarrollados, acordados y ejecutados entre Brasil, la OIT y los países productores de algodón en las regiones de América Latina y el Caribe y África.
	2.2 Seminarios regionales sobre temas de interés prioritario para el proyecto utilizando diferentes metodologías de intercambio desarrollados.
	2.3 Buenas prácticas de políticas brasileñas, para promover el trabajo decente, sistematizadas y documentadas.
3. Sistematización de experiencias desarrolladas por el proyecto para fortalecer las capacidades de promoción de la cooperación técnica entre países en desarrollo.	3.1 Herramientas de gestión, metodologías y resultados de implementación de los diferentes planes de trabajo analizados, sistematizados y documentados para ser difundidos en otros contextos similares.

Abordaje de la igualdad de género y la no-discriminación identificado en el diseño:

El Proyecto aplica el concepto de Cooperación Sur-Sur, buscando desarrollar capacidades institucionales en las instituciones públicas de los países participantes, con base en la experiencia brasileña. En Paraguay tuvo como objetivo apoyar la difusión, implementación y monitoreo de

Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay 2019-2024 y actividades organizadas por la CONAETI y el MTESS durante el Año Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil.

10.6 Revisión bibliográfica y documental

Se revisaron documentos proporcionados por la OIT:

- Programas y presupuestos (2018-2019, 2020-2021, 2022-2023)
- CPOs para el mismo periodo
- Marco de Cooperación de las Naciones Unidas y anexos
- Planes nacionales de Desarrollo, Empleo, Protección Social y otros
- Programa de Trabajo Decente en Paraguay
- Guías y plantillas de la Política de Evaluación de la OIT
- Documentos de diseño y revisiones, implementation reports, evaluaciones, otros vinculados a los proyectos focalizados
- Publicaciones realizadas y otros productos relevantes
- Productos no publicados
- Otros

Bibliografía complementaria, legislación y otros (es posible que en las referencias de pie de página se mencionen otros documentos complementarios):

- Banco Central de Paraguay (2021). Cuentas Nacionales Trimestrales-Cuarto trimestre 2021 [Rendición de Cuentas al Ciudadano - BCP - Banco Central del Paraguay](#)
- Centro de Estudios Económicos de la Unión Industrial Paraguay (2020). Diagnóstico sobre la situación de los trabajadores de la economía informal en el Paraguay (Artículo PDF). [Presentación de PowerPoint \(uip.org.py\)](#)
- CDIA (2021) Observatorio Nacional sobre Políticas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Paraguay www.cdiaobserva.org.py/
- CEPAL (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? [CEPAL presentará nuevo informe que analiza los impactos socioeconómicos de la guerra en Ucrania en América Latina y el Caribe | CEPAL](#)
- CEPAL (2020). Informe sobre Desarrollo Humano. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. Nueva York, pp. 384-387. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5479>
- Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992) [CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY \(bacn.gov.py\)](#)
- Decreto N° 7865/2017 por la cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Fundamental en el trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso (CONTRAFOR) (Artículo PDF) https://www.mtess.gov.py/download_file/193
- Instituto Nacional de Estadística (2022). Compendio estadístico 2020, p. 21. <https://www.ine.gov.py/>
- Instituto Nacional de Estadística (2023). Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingreso EPHC, 2022 https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/215/Pobreza%20Monetaria_%20EPHC%202022%20INE.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2020). Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025 www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MTA1
- Ley No 5407/2015. Por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley N° 5407/2015 donde se aprueba el cambio del 60% al 100% del salario mínimo legal vigente para las trabajadoras domésticas remuneradas del Paraguay. [Ley N° 6338 / Modifica el Artículo 10 de la Ley N° 5407/15 \(bacn.gov.py\)](#)
- Ley N° 1265/1987. Por la cual se modifica la ley N° 253/71 “que crea el servicio nacional de promoción profesional” [Ley N° 1265 / Modifica la Ley N° 253/71 \(bacn.gov.py\)](#)
- Ley N° 4951/13. Por la cual se crea la ley de inserción al empleo juvenil

- [Ley Nº 4951 / de Inserción al Empleo Juvenil \(bacn.gov.py\)](#)
- Ley Nº 5115/13. Por la cual se crea del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [Ley Nº 5115 / crea el Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social \(bacn.gov.py\)](#)
- Ley Nº 6339/19. Por la cual se regula el empleo a tiempo parcial [Ley Nº 6339 / que regula el Empleo a Tiempo Parcial \(bacn.gov.py\)](#)
- Ley Nº 4457/12. Por la cual se regula las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) [Ley Nº 4457 / para las Micro, Pequeñas Y Medianas Empresas \(MIPYMES\). \(bacn.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021). Construcción Proyecto Seguro de desempleo (Archivo PDF) [Presentacion Seguro de Desempleo 01 10 21.pdf \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019). Estrategia Integrada de Formalización del Empleo 2018-2023 [Reporte Estrategia de Formalizacion Ano 2019.pdf \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022) Principales Indicadores del Mercado de Trabajo al 4to. Trimestre 2022 <https://www.mtess.gov.py/observatorio/principales-indicadores-del-mercado-laboral-al-4to-trimestre-2022>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019).Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay Informe de Gestión 2021 del Ministerio Público. (Artículo PDF) [MTESS.gov.py/application/files/9715/6926/1549/Estrategia Nacional - para impresion.pdf](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021).Informe de Gestión. Recuperación del empleo ante la crisis de la COVID-19 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social :: Informe de Gestión 2021 \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021).Resolución 1229/21 «Por el cual se aprueba el plan de acción “Empléate en tu ciudad” del Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social que será implementado en coordinación con las municipalidades del país». <https://www.mtess.gov.py/institucion/resoluciones>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018). Resolución 94/18 por la cual se aprueba el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2018 – 2022 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Resoluciones \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2020) Plan Nacional de Recuperación Económica post COVID-19 “Ñapu’ã Paraguay”. [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social :: Plan de recuperación económica “Ñapu’ã Paraguay” presentado por el Gobierno generará nuevos puestos de trabajo \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022).Plan Nacional de Empleo 2022-2026.Paraguay [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social :: Plan Nacional de Empleo 2022-2026 \(mtess.gov.py\)](#)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2023).Principales indicadores de empleo al 1° trimestre 2023(Artículo en PDF). https://www.mtess.gov.py/application/files/9116/8899/2730/Resultados_PNE_Ago2018-mayo2023rv05.07.23.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2021).Informe del mercado laboral paraguay 2021-2022. MTSS Paraguay. [Informe del mercado laboral paraguay 2021-2022. MTSS Paraguay. OIT/Cinterfor | OIT/Cinterfor \(oitcinterfor.org\)](#)
- Organización Internacional del Trabajo (2021).Cambios en las dinámicas laborales en Paraguay 2020-2021 [Cambios en las dinámicas laborales en Paraguay 2020-2021 | OIT/Cinterfor](#)
- Organización Internacional del Trabajo (2016).Empleo informal en Paraguay. Evolución, características y acciones de políticas públicas. [observatorio.sinafocal.gov.py](#)
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Panorama laboral América Latina y el Caribe

- Informe: Panorama Laboral 2019. América Latina y el Caribe (ilo.org)
- Organización Internacional del Trabajo (2011). La economía política de la protección social en Paraguay. Santiago
- Informes Técnicos / 34: La economía política de la protección social en Paraguay (ilo.org)
- Organización Internacional del Trabajo (2021). Proyecto Algodón con Trabajo Decente – Paraguay Proyecto Algodón con Trabajo Decente - Paraguay (ilo.org)
- Observatorio Laboral (2019). Boletín estadístico de Seguridad Social. Observatorio Laboral (mtess.gov.py)
- PNUD (2020). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2020: Desarrollo Humano y Energía. Asunción, p. 37
- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2020: Desarrollo Humano y Energía | Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (undp.org)
- Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2015-2030 Publicado por: Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con discapacidad <https://senadis.gov.py/application/files/3615/7175/1383/planpcd2016.pdf>
- Secretaría de la Función Pública (2021). Inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector público <https://www.sfp.gov.py/>
- Secretaría de Políticas Lingüísticas (2018). Lenguas extranjeras o de inmigración habladas en Paraguay SPL | Secretaría de Políticas Lingüísticas :: Sitio Oficial
- Unión Europea (2022). Protección Social y Gestión de las Finanzas Públicas. Paraguay <https://socialprotection-pfm.org/partner-countries-es/paraguay-es/>
- Zavattiero, Claudina. 2022. “La economía política de la protección social en Paraguay”. Santiago, OIT. <https://socialprotection-pfm.org/wp-content/uploads/2022/11/Economia-politica-Paraguay.pdf>

10.7 Guion de entrevista (general, adaptado para cada caso concreto)

Evaluación: Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay,

Bienios 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023

Guion general de entrevista

(adaptado según cada interlocutor)

Fecha:	
Persona entrevistada:	
Rol o cargo:	
Organización:	
Entrevistador/a:	

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA ENTREVISTA

1. **Gracias** por tomarse el tiempo, presentar miembro del equipo.
2. Comentar el nombre de la Evaluación: Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay, Bienios 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023.
3. El **objetivo** de la evaluación es realizar una mirada retrospectiva del trabajo de OIT en Paraguay desde el 2018 hasta la fecha.
4. El equipo evaluador es independiente, la entrevista es confidencial, no se comparte con la contratante ni los apuntes en crudo ni las grabaciones.
5. El **objetivo principal** de la entrevista es recopilar sus percepciones sobre el trabajo de OIT en Paraguay del cual haya tenido conocimiento y/o vinculación.
6. Comentar que la entrevista es confidencial (no se comparten apuntes en bruto ni grabaciones con la contratante) y solicitar permiso para grabar.
7. ¿Tiene **alguna pregunta** sobre la evaluación?

Preguntas
<p>¿Cuál es su rol actual, desde cuándo lo ocupa y cuál es su experiencia previa?</p> <p>¿Cuál ha sido su vinculación con el trabajo de OIT?</p>
Relevancia
PERTINENCIA: ¿LA INTERVENCIÓN ESTÁ HACIENDO LO ADECUADO?
<p>1) ¿Son las intervenciones del marco del programa de trabajo de la OIT de apoyo a los constituyentes, relevantes con respecto a sus necesidades y prioridades, según sus realidades y contextos?</p> <p>2) ¿Han sido los criterios de selección de las áreas de trabajo relevantes y basados en prioridades y necesidades para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver?</p> <p>3) ¿En qué medida las intervenciones de la OIT en Paraguay son relevantes para el logro de los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT y las prioridades del Programa de País de la OIT o similar?</p>
Coherencia

¿EN QUÉ MEDIDA ES COMPATIBLE LA INTERVENCIÓN?
<p>1) ¿Ha sido el trabajo de la OIT en Paraguay apropiado y coherente para lograr los resultados planificados, incluida la identificación de riesgos y supuestos, estrategias de sostenibilidad, y basado en conocimientos previos y una teoría del cambio integral?</p> <p>2) ¿Cuál ha sido la contribución de los constituyentes en el diseño de las intervenciones?</p> <p>3) ¿Contribuyen las intervenciones de manera integrada a cuestiones centrales de la OIT, como las normas laborales y el diálogo social?</p> <p>4) En el contexto del objetivo de la OIT en igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, así como políticas a nivel nacional en este sentido,</p> <p>¿hasta qué punto los diseños de las intervenciones tomaron en cuenta cómo abordar la igualdad de género y la no-discriminación? Si no, ¿ha habido algún efecto negativo?</p>
Eficacia
¿LA INTERVENCIÓN ESTÁ LOGRANDO SUS OBJETIVOS?
<p>1) ¿Cuáles han sido las principales contribuciones de la OIT al logro de resultados en los ámbitos de intervención de los respectivos proyectos, con especial énfasis en cómo se ha afectado a grupos específicos como “mujeres”, “jóvenes”, “indígenas”?</p> <p>2) ¿En qué medida las intervenciones han logrado sus objetivos y alcanzado a sus grupos destinatarios? ¿En qué temas / resultados la Oficina tiene un desempeño menor y por qué? (vinculado a las buenas prácticas y lecciones aprendidas)</p> <p>3) ¿El programa de trabajo de la OIT en el país fue comprendido y apoyado por los ejecutores y mandantes nacionales?</p> <p>4) ¿Qué tan bien han abordado los resultados de las intervenciones de la OIT en Paraguay las políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación, y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, así como inspección laboral, política de empleo, ¿derecho de los Pueblos Indígenas?</p> <p>5) ¿Cuáles han sido los resultados inesperados más sobresalientes, así como factores clave de éxito?</p> <p>6) ¿Qué obstáculos se han encontrado en la implementación del proyecto y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados?</p>
Efectividad de la estructura de gestión
<p>1) ¿En qué medida las capacidades y estructuras de gestión han apoyado el logro de resultados? ¿Son éstos adecuados y suficientes para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de las Naciones Unidas?</p> <p>2) ¿Los proyectos, RBSA y XBDC, monitorean y documentan de manera sistemática y adecuada la información para permitir la medición de resultados de manera integrada, incluida la igualdad de género y la contribución al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los ODS?</p> <p>3) ¿Tiene la OIT una estrategia para generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles?</p>
EFICIENCIA: ¿SE ESTÁN UTILIZANDO ADECUADAMENTE LOS RECURSOS?
<p>1) ¿De qué maneras los proyectos han utilizado los recursos de manera eficiente (fondos, recursos humanos, tiempo, información, conocimiento, etc.) para lograr resultados, incluyendo en materia de género?</p> <p>2) ¿Hubo sinergias entre las intervenciones evaluadas? En su defecto, ¿se produjo algún efecto negativo?</p> <p>3) ¿Qué tan bien se coordinó la OIT con los socios estratégicos y otras intervenciones relevantes en el país para apoyar la implementación de iniciativas para el logro de las prioridades del programa del país?</p>
Impacto

LA INTERVENCIÓN, ¿CÓMO CAMBIA LA SITUACIÓN?
<p>Orientación hacia el impacto y sostenibilidad</p> <p>1) ¿En qué medida las intervenciones de la OIT han contribuido a cambios positivos significativos en el trabajo decente a nivel de país y en relación con el plan nacional de desarrollo sostenible y el marco de cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF)? ¿Son suficientes en el marco de la reforma de las Naciones Unidas?</p> <p>2) ¿En qué medida ha contribuido la OIT a desarrollar las capacidades de las personas y de las instituciones para la sostenibilidad nacional de los resultados a corto y largo plazo?</p>
Sostenibilidad
¿SERÁN DURADEROS LOS BENEFICIOS?
<p>3) ¿Están los constituyentes y otros socios nacionales dispuestos a continuar con los resultados alcanzados?</p> <p>4) ¿Cuál es el grado de sostenibilidad de los resultados relacionados con la igualdad de género?</p> <p>5) ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que pueden informar futuras intervenciones de la OIT en Paraguay?</p>
Reflexiones finales
<p>¿Cuál es el valor agregado de trabajar con la OIT?</p> <p>¿Qué recomendaría a la OIT priorizar en los próximos 5 años?</p> <p>¿Hay algo más que le gustaría compartir para la evaluación que no se cubrió?</p>

10.8 Encuesta a participantes del Diplomado de Protección Social

<ol style="list-style-type: none"> 1) Nombre y apellido 2) Sexo 3) Edad 4) Ciudad de residencia 5) Institución en la que trabaja 6) Cargo actual que desempeña 7) ¿En qué edición del Diplomado participó? 8) ¿Culminó el Diplomado? 9) ¿Qué tan relevante es para su labor el hecho de haber culminado el diplomado? 10) ¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con respecto a la calidad de los contenidos de formación recibidos en el diplomado? 11) ¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con respecto al acompañamiento docente recibido en el diplomado? 12) Considerando su experiencia en el diplomado, ¿qué posibilidades existen de recomendárselo a una persona conocida o colega? 13) ¿Tiene alguna sugerencia o comentario con respecto al Diplomado?

9.9 Términos de referencia

Evaluación agrupada del Programa de Trabajo de la OIT en Paraguay Bienes 2018-2019, 2020-2021, 2022

1. Contexto nacional del Paraguay⁹⁸

1. Sobre indicadores del mercado laboral

- En Paraguay, los principales desafíos en el mercado laboral están concentrados en las importantes desigualdades a nivel de ingresos, subocupación e informalidad (tanto en establecimientos informales como en establecimientos formales). La tasa de ocupación es elevada (la desocupación llegaba a 6,3% en el tercer trimestre 2022, siendo 6,9% en promedio para América Latina y el Caribe), pero los salarios promedios son bajos, lo que se debe tanto a la baja productividad de muchas empresas, como a la debilidad en la negociación colectiva y la escasa fiscalización del cumplimiento del salario mínimo legal y de otras condiciones de trabajo. La estructura de la economía paraguaya, con altos índices de informalidad laboral (64,2% del total de ocupados) y la insuficiente disponibilidad de trabajadores cualificados, también inciden fuertemente en esas desigualdades.
- A la fecha además persiste el trabajo infantil (26,4% en 2017) y denuncias por trabajo forzoso.

2. Sobre la formación profesional

- El sistema de formación profesional, compuesto por el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), el Centro de Entrenamiento del Emprendedor (CEE) y otros Centros tecnológicos cuenta con instrumentos débiles de monitoreo, supervisión y evaluación, y carecen de vínculos sólidos con las políticas de empleo que aseguren una buena correspondencia entre la oferta de formación y las demandas de las empresas, lo que le resta posibilidades de incidir en la diversificación de la economía y al aumento de la productividad.

3. Sobre las normas internacionales del trabajo

- Paraguay ha ratificado los ocho Convenios Fundamentales, pero le queda pendiente ratificar el Protocolo del Convenio 29 sobre Trabajo Forzoso. De los cuatro convenios prioritarios de gobernanza, Paraguay aún no ratifica el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). En términos comparativos, el país no está entre los estados miembros de la región con más convenios ratificados.
- Asimismo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT - CEACR) ha señalado que la legislación nacional estaría sólo parcialmente alineada a las obligaciones que surgen de los Convenios ratificados. Persisten déficits en materia del resguardo

98 Tomado de la Nota "Nota Paraguay 2022-23 (2022 02 25).doc" preparada por la Oficina de Santiago (2022).

de derechos fundamentales, en particular en la región del Chaco, para lo que ha solicitado al país se asegure la presencia de inspectores en las zonas remotas del país y se adopte la legislación para que el trabajo forzoso sea objeto de procesos judiciales y de sanciones penales realmente eficaces y disuasorias y que entregue información sobre el funcionamiento de la Oficina del MTESS en el Chaco. Actualmente existe una baja cantidad de inspectores laborales (alrededor de 20 para todo el país), con una condición contractual o estatutaria precaria (contratos mercantiles temporales), lo que contraviene las obligaciones del Convenio núm. 81 sobre inspección del trabajo (ratificado por el Paraguay), que estipulan que “el personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida “ (Art. 6).

4. Sobre protección social

- Paraguay mantiene también una relativamente baja cobertura de protección social (31,4% de la población con cobertura contributiva), dando muestra de una situación parecida a la de El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Honduras. El sistema de protección social se considera limitado no sólo por la baja cobertura ante ciertas contingencias y la ausencia de un seguro de desempleo, sino también por la escasa coordinación e integración de las distintas políticas y programas de protección social.⁹⁹

5. Avances recientes

- 2017: se creó la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso (Decreto Presidencial 7865/2017)
- 2019: Estrategia Nacional para Erradicar el Trabajo Infantil (Resolución CNNA n. 01/2019);
- 2018: Estrategia Integrada de Formalización del Empleo (Decreto 818/2018);
- 2020: Estrategia Nacional de Formación Profesional (Decreto 4678/2020)
- 2021: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos adquirió la condición de ente autónomo bajo el nombre de Instituto Nacional de Estadísticas (INE), poniendo en valor el trabajo del Observatorio Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (a través de la mejora de los registros administrativos), las encuestas de hogares y empleo regulares y la creciente coordinación de estas instituciones con otros organismos que manejan registros administrativos, incluyendo al Instituto de Previsión Social (IPS).
- 2021: Ratificación del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), en octubre de 2021, sienta las bases para el fortalecimiento de la protección social en Paraguay, en línea con las normas internacionales del trabajo
- 2021: se encuentra en trámite parlamentario un Proyecto de Ley para la creación de un Seguro de Desempleo.
- 2021: Ratificación del Convenio sobre trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm.175).
- 2022: Implementación del Sistema de Protección Social “¡Vamos!”.
- 2022: **Plan Nacional de Empleo, aprobado por [Decreto Presidencial Nº 7029/22](#)**. El PNE fue desarrollado en un proceso participativo en consulta con todos los actores del mundo del trabajo

⁹⁹ OIT (2018). Panorama Laboral Temático no. 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe (Lima).

en 2018/19 y actualizado en 2020/21 con el contexto de la pandemia. Enfoca algunas líneas de acción en la inserción laboral y mejora de la empleabilidad de grupos en situación de vulnerabilidad, promoviendo la plena inclusión, en igualdad de condiciones, de jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, trabajadores de las áreas rurales, personas privadas de libertad y personas con discapacidades, entre otros. La OIT colaboró con el intercambio de buenas prácticas, la cooperación técnica de especialistas y la facilitación de procesos de consulta.

6. Otros logros país con intervención de la OIT

- 2021: **Implementación del "Plan de Formación en Seguridad y Salud para inspectores de trabajo de Paraguay"** con la totalidad de los inspectores a nivel nacional capacitados.
- 2021: **Programa de Verificaciones a empresas** para velar por el cumplimiento de las medidas preventivas frente a la COVID-19: **4.585 verificaciones conducidas**; inspectores realizaron 136 inspecciones como consecuencia de denuncias por incumplimiento de la normativa sanitaria, incluyendo las negativas a dar licencia a los trabajadores para acudir a centros de vacunación.
- 2021: **Los sindicatos de trabajadoras domésticas** de Itapúa, (SINTRADI) de Paraguay (SINTRADESPY), de Trabajadoras Domésticas Indígenas del Chaco (SINTRADINDI), de Trabajadoras Domésticas de Encarnación (SINTRADA) y el de Trabajadoras Domésticas Libres (SINTRADOP-L), **lancan una estrategia novedosa de promoción de la afiliación de las trabajadoras domésticas a los sindicatos**, basada en pequeños cortos animados y afiches de circulación virtual.
- 2020: **Creación de una Federación de MIPYMES**: 16 asociaciones que representan los intereses de los pequeños empresarios constituyeron legal y formalmente la Federación Paraguaya de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FEDEPYMES)
- 2020: **Junta Directiva de la Cámara Paraguaya de Construcción (CAPACO) adoptó y adquirió el compromiso de fomentar para sí y sus asociados una cultura de seguridad y salud en el trabajo**, con enfoque centrado en la sostenibilidad de la industria de la construcción, considerando como inversión fundamental la protección de los trabajadores.
- 2020: La Dirección General del Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) ha puesto en marcha una Estrategia de Digitalización de su Servicio Público de Empleo en noviembre de 2021.
- Inauguración de varias **Oficinas Regionales de Empleo**, vinculadas a las Direcciones departamentales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco del Plan de Recuperación del Empleo y del Plan Nacional de Empleo.

7. Desafíos

Bienio 2022-2023:

- Inclusión socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas, especialmente aquellas provenientes de Venezuela. La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela se enfocará en apoyar medidas para la promoción del trabajo decente, su formalización y sus derechos laborales. Para Paraguay, desarrollar políticas de inclusión laboral puede representar una oportunidad para modernizar instrumentos y marcos más amplios de promoción del trabajo decente.

- El cumplimiento de la normativa laboral es precario: número limitado de inspectores del trabajo sin estabilidad laboral y sin la independencia necesaria para realizar los procedimientos de inspección. Adecuaciones normativas y alineación al Convenio 81 de la OIT, ratificado por el Paraguay.
- La capacidad de negociación colectiva sigue siendo relativamente limitada: la baja afiliación, tanto de los trabajadores como de los empleadores, a los respectivos sindicatos y gremios resta representatividad a dichas instancias y limita su capacidad negociadora. **Retos:** la ampliación del diálogo social y la inclusión efectiva de todas las organizaciones de trabajadores más representativas en las instancias formales de diálogo tripartito.
- Adecuaciones normativas para la plena implementación del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), ratificado por el Paraguay en octubre 2021.
- Diseño y puesta en marcha de mecanismos de inclusión de MIPYMES y trabajadores independientes en los programas de protección social.

8. Descripción de los Proyectos con financiamiento interno

En los últimos 5 años, la Oficina de la OIT en Paraguay ha logrado poner en marcha un conjunto de proyectos y asistencia técnica en general que ha permitido cubrir diversas áreas temáticas. Los fondos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (RBSA, por sus siglas en inglés) han permitido realizar actividades tripartitas previstas en (o complementarias a) los proyectos bajo el convenio con el MTESS.

Resumen PRY/18/01/RBS (PRY128): “Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas” (Diciembre 2018 – Marzo 2022)

Este proyecto tiene como objetivo aumentar el empleo formal y ampliar la cobertura de protección social, así como reducir las formas inaceptables de trabajo en Paraguay. La estrategia de intervención se guía por las disposiciones de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Comprende tres componentes principales: i) apoyar el diseño de un plan nacional de empleo validado por los mandantes tripartitos; ii) mejorar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y la eficacia del sistema de inspección del trabajo; y iii) fortalecer los servicios públicos de empleo, las instituciones de protección social, así como la capacidad de los mandantes para defender y apoyar políticas que promuevan la formalización. La estrategia se implementa con la estrecha participación de representantes del Gobierno de Paraguay (en particular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), y con organizaciones de empleadores y trabajadores, y hace especial hincapié en la formalización del empleo en zonas rurales y periurbanas. Este proyecto contribuye a los esfuerzos del país para avanzar hacia la consecución de la meta 8.3 de los ODS (Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a los servicios financieros); la meta 10.2 (Para 2030, empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica o de otro tipo); y meta 10.4 (Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad).

Resumen: PRY/20/01/RBS (PRY128): “Sentar las bases en el mundo del trabajo para la reactivación post COVID-19 y avanzar en ejes del trabajo decente hacia un Plan de Reactivación del Empleo.” (Julio 2020 – Octubre 2022)

Esta iniciativa tiene por objeto la revisión y actualización del Plan Nacional de Empleo con una perspectiva de reactivación del empleo, protección de la salud y seguridad de los trabajadores y reconversión laboral, en respuesta a la crisis del COVID-19 en Paraguay. Para ello, se apoya al Ministerio de Empleo y Seguridad Social,

concretamente: a la Dirección General de Empleo para incorporar medidas de salud y seguridad en el trabajo en las políticas de reactivación; al Observatorio Laboral para renovar la metodológica y el uso de datos de registros administrativos, especificando la composición por sexo, franja etaria y condición de discapacidad, para analizar el contexto de la crisis y elaborar propuestas hacia la recuperación económica; y al Servicio Público de Empleo y la Dirección de Intermediación para activar servicios online. Igualmente, se brinda insumos técnicos para la adecuación y desarrollo del marco normativo necesario para la reactivación segura del empleo y la protección del trabajo decente y la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad. Además, de reforzar las capacidades de los inspectores del trabajo, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para la aplicación efectiva y la fiscalización de los protocolos y regulaciones de salud y seguridad en el trabajo vigentes, fortaleciendo a la vez el rol del diálogo social tripartito (nacional y sectorial) y bipartito (a nivel de negociación colectiva y empresa). La estrategia de la intervención está alineada con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas 2020-2024 y con el Plan de Recuperación Económica post COVID-19, “Ñapu’ã Paraguay”.

9. Descripción de los proyectos con financiamiento doméstico

Resumen PRY/16/01/PRY: “Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay” (Febrero 2017 – Diciembre 2021)

El seguro social en Paraguay es administrado por el IPS, sistema que da cobertura frente a las contingencias asociadas con la enfermedad, vejez, invalidez, muerte, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El IPS es un ente autárquico con personería jurídica y patrimonio propio, y su dirección y administración está a cargo de un Consejo de Administración integrado por un presidente del Instituto y cinco consejeros titulares en representación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, de los empleadores, de los asegurados y de los jubilados y pensionados de la Institución. Cuatro son las temáticas respecto de las cuales el Instituto de Previsión Social de Paraguay solicita asistencia técnica: 1) el fortalecimiento de los procesos de afiliación, recaudación y fiscalización; 2) el análisis del seguro de salud desde la perspectiva de las normas OIT; 3) el análisis del seguro de riesgos profesionales desde la perspectiva de las normas OIT y 4) un plan de formación para los funcionarios jerárquicos de las áreas directamente involucradas en el Programa. Los lineamientos del presente programa tienen por objeto dar respuesta a las demandas del IPS para abordar la gestión de la afiliación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social y la configuración actual de la cobertura en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional; promoviendo los trabajos y adopción de las recomendaciones de políticas necesarias para su mejoramiento.

PRY/19/01/PRY: “Fortalecimiento de capacidades MTESS Paraguay - cumplimiento y políticas de empleo” (Marzo 2019 – Junio 2023)

En los últimos años, Paraguay se ha orientado a superar su histórica debilidad institucional en el área laboral. En 2014 se crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y desde entonces, se consolida su estructura institucional y mejoran las capacidades de los funcionarios a nivel directivo y técnico. Sin embargo hay muchas áreas en las que se requiere fortalecer aún más la capacidad institucional y de vinculación intra- e interinstitucional, así como el recurso humano para que el Ministerio pueda cumplir plenamente con sus tareas plasmadas en la misión de “regir la política del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, garantizando el cumplimiento de la normativa laboral vigente, la prevención y solución de conflictos, la mejora de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos fundamentales del trabajador para el progreso de nuestras empresas en beneficio del desarrollo socioeconómico del país, en un marco democrático y de diálogo social.” (Fuente: <http://www.mtess.gov.py/index.php/vision-y-mision>). En el marco del proyecto financiado con los recursos Trust Fund del Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS PRY), se trabajará en una serie de productos orientados a contribuir a la mejor vinculación de la política y de las instituciones de formación profesional (SNPP y Sinafocal, dependientes del MTESS), con las políticas de empleo diseñadas e

implementadas desde el MTESS y la Dirección General de Empleo. Con estas intervenciones, se habrá fortalecido la capacidad del Ministerio para detectar adecuadamente las necesidades del mercado laboral, adecuar las políticas de formación a estas necesidades, así como ofrecer Servicios Públicos de Empleo de calidad. Por otro lado, la intervención proveerá lineamientos para una propuesta técnica para un seguro de desempleo consensuados entre las instancias competentes (tripartismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), apoyará en el diseño de una estrategia de monitoreo de las Política nacional de Formación Profesional y brindará asistencia técnica para estandarizar y regular el mecanismo de reconocimiento y certificación de competencias laborales, de forma articulada con el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

10. Descripción de los proyectos con financiamiento externo

Proyecto “Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” - PC PS-GFP (PRY/19/50/EUR - GLO/19/53/EUR). Agencias implementadoras: OIT, UNICEF

Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas. La acción apoya los esfuerzos de los gobiernos por ampliar o perfeccionar las medidas de protección frente a los riesgos a lo largo de toda la vida, incluyendo su base de financiación y sus efectos redistributivos y considerando el contexto demográfico, estratégico, económico y fiscal más amplio en el que deben realizarse. Cabe esperar las consiguientes mejoras de los marcos jurídico, político, fiscal y macroeconómico mediante etapas complementarias de cobertura, alineación y mejor coordinación de los instrumentos sectoriales de protección social, su aplicación y la afirmación de los derechos de los beneficiarios. La integración del sistema de protección social con otras intervenciones de desarrollo ampliará aún más la cobertura, al tiempo que aumentará la resiliencia a largo plazo de los beneficiarios. Para que un sistema de protección social propio de un país alcance todo su potencial, debe desarrollarse y revisarse periódicamente de forma concertada con las políticas fiscales, sanitarias, educativas, de empleo y económicas nacionales. La incorporación de políticas y programas de protección social en un marco político que garantice la sostenibilidad y la eficacia de los sistemas de protección social requiere el apoyo de los responsables políticos de los países socios, así como el compromiso de los socios para el desarrollo de integrar la protección social tanto a nivel político como técnico.

Proyecto “Cooperación Sur-Sur para la promoción del trabajo decente en los países productores de algodón en África y América Latina” (GLO/14/45/BRA)

El Programa de Cooperación Sur-Sur Brasil-OIT tiene como objetivo contribuir a la promoción del trabajo decente en los países en desarrollo productores de algodón, a través de la sistematización de las experiencias brasileñas y el intercambio y adaptación en los países interesados. Para ello, el Gobierno de Brasil y la OIT organizarán misiones de prospección, ejecutarán y supervisarán actividades de cooperación técnica Sur-Sur / trilateral, que se implementarán según lo definido en los planes de trabajo que se formularán en colaboración con los países interesados.

2. Objetivo y usuarios de la evaluación

11. Metas, objetivos y estrategia de evaluación

En cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos en la política de la OIT, y a fin de mejorar el desempeño y articular el papel y efectividad de la OIT en el país frente a los donantes y otras agencias de Naciones Unidas, la Oficina Regional de la OIT llevará a cabo una evaluación agrupada independiente del trabajo realizado en Paraguay en el periodo 2018 a 2022.

La evaluación agrupada consiste en una evaluación estratégica y ascendente de la efectividad y la probabilidad de impacto de las intervenciones implementadas en el país. La evaluación agrupa dos evaluaciones

planificadas independientes de los proyectos RBSA “PRY/18/01/RBS “Mandantes sensibilizados sobre la dinámica de la informalidad, las políticas efectivas de formalización y el cumplimiento de las normas” (USD 1 millón) y PRY/20/01/RBS (USD 501 mil). Asimismo, se propone analizar la contribución de dos proyectos con financiamiento doméstico, “Programa de fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay” (PRY/16/01/PRY) y “Fortalecimiento de capacidades MTESS Paraguay - cumplimiento y políticas de empleo” (PRY/19/01/PRY). Finalmente, también se incluirá en el análisis, la contribución de los proyectos con financiado externo “Mejorar las sinergias entre la protección social y la gestión de las finanzas públicas” - PC PS-GFP (PRY/19/50/EUR, financiado por la Unión Europea, y el proyecto “Cooperación Sur – Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón en África y América Latina”, financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación.

En tal sentido, la evaluación agrupada se justifica porque abarcaría proyectos cuyas temáticas se interrelacionan claramente (informalidad, protección social, empleo, capacidades del Ministerio de Trabajo) y por lo tanto, es más factibles utilizar un informe integral y comprehensivo para analizar lo que ha funcionado y lo que no.

Otra razón que justifica realizar una evaluación agrupada es que cubriría las prioridades programáticas de siete resultados de política (1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8), y casi el 100% de la asignación presupuestaria total para apoyar las actividades de la OIT en Paraguay (que incluirían las actividades financiadas con fondos RBTC), permitiendo así una evaluación de la interconexión entre los objetivos a medio plazo y los logros de la organización.

Son razones adicionales que justifican realizar evaluación agrupada de los proyectos mencionados en uno de los párrafos precedentes, que los socios / mandantes / partes interesadas de los proyectos son básicamente los mismos; y que las fechas de inicio y fin de estos proyectos no difieren significativamente. Lo primero porque se podrían aprovechar las entrevistas con una institución determinada para indagar sobre los diferentes proyectos que forman parte de la evaluación agrupada, lo cual es positivo en términos de la eficiencia de la evaluación. Y lo segundo, porque en todos los casos al estar los proyectos finalizados o próximo a hacerlo, la evaluación tendría un carácter de final.

Adicionalmente, la evaluación agrupada podrá ofrecer insumos relevantes para la realización de la “Evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF) en Paraguay 2020-2024”, planificada para mediados de 2023. En este sentido, por un lado, será fundamental coordinar los dos ejercicios evaluativos para evitar la duplicación de esfuerzos; y por el otro, la presente evaluación agrupada podrá contribuir a visibilizar con evidencias los logros y las lecciones aprendidas de la OIT en el espacio interagencial.

La evaluación determinará el grado de alcance de los objetivos planeados, cómo se han logrado, y en qué condiciones. La evaluación también identificará las lecciones aprendidas y las buenas prácticas emergentes para informar futuras estrategias de la OIT.

La evaluación cubrirá el período de 2018 a 2022 para crear una imagen precisa y completa del contexto y avance en el alcance de los objetivos esperados. Se espera que la evaluación analice los vínculos entre las diversas intervenciones del país, genere hallazgos en relación a cada uno de los criterios de evaluación bajo un doble prisma de proyecto y de Programa de Trabajo Decente País, y otorgue aprendizaje para retroalimentar acciones futuras en el marco de los objetivos estratégicos de la OIT en el Paraguay y de apoyo a la puesta en marcha del recientemente aprobado **Plan Nacional de Empleo 2022-2026**, que tiene por objetivo fomentar el trabajo decente impulsando políticas y acciones que contribuyan a la reactivación y el crecimiento económico inclusivo y sostenido.

Asimismo, la evaluación integrará las cuestiones transversales de la OIT en la metodología de evaluación y todos los entregables (incluido el informe de evaluación final), a saber: igualdad de género, las normas y el diálogo social, la inclusión de la discapacidad y la no discriminación, y los efectos a medio y largo plazo de las iniciativas de desarrollo de capacidades.

La evaluación prestará atención específica a cómo las intervenciones de la OIT en Paraguay son relevantes con respecto a los marcos de políticas y programas de la OIT a nivel nacional, el programa de trabajo de las Naciones Unidas en el país y el plan nacional de desarrollo sostenible y otros marcos de desarrollo nacional relevantes, incluidas las políticas y programas sectoriales. La evaluación también se centrará en cuestiones particulares, como el análisis de riesgos de los proyectos, las estrategias de salida, la sostenibilidad de los resultados y la contribución general a los ODS.

La evaluación se llevará a cabo entre marzo y junio de 2023, siguiendo las políticas y procedimientos de evaluación de la OIT. La evaluación será gestionada por la Oficial Regional de Evaluación, miembro del personal de la OIT sin participación previa en las intervenciones sujetas a evaluación.

12. Usuarios de la evaluación

Los usuarios de la evaluación son:

- a) Los mandantes de la OIT en Paraguay, miembros tripartitos de los comités consultivos nacionales y otras organizaciones de alianza estratégica.
- b) El personal de proyecto, la oficina de país de la OIT, la oficina regional, y otro personal de terreno y de sede central.
- c) Los socios financiadores: una estrecha colaboración con los donantes durante la evaluación garantizará que se respondan a los requisitos y necesidades de información.

13. Evaluaciones previas

En el 2018, la OIT realizó la *evaluación sobre la efectividad de los modelos de implementación de la OIT en las Américas*, que tuvo como estudio de caso, Paraguay. Asimismo, en el 2021 se llevó a cabo la evaluación independiente de medio término del proyecto global *Cooperación Sur-Sur para la Promoción del Trabajo Decente en los Países Productores de Algodón de África y América Latina* que incluye Paraguay. Los informes se pueden consultar en la base de datos de [EVAL i-Eval Discovery](#). Además, todos los proyectos de la OIT deben completar informes finales de progreso que, desde 2019, incorporan componentes de autoevaluación. Los informes relevantes de operaciones realizadas en Paraguay se pondrán a disposición de los evaluadores.

3. Criterios de evaluación y preguntas

La evaluación examinará los proyectos en base a los criterios de evaluación establecidos por el OECD/CAD, e incluyendo factores de igualdad de género y no discriminación¹⁰⁰. Más precisamente, los criterios de evaluación son:

- 1) Relevancia
- 2) Validez del diseño y coherencia
- 3) Efectividad
- 4) Eficiencia
- 5) Efectividad de la gestión
- 6) Orientación hacia el impacto y sostenibilidad.

¹⁰⁰ Las preguntas clave bajo cada criterio de evaluación han sido diseñadas para ayudar a abordar el grado en que la integración de la igualdad de género en el diseño e implementación de las intervenciones, la efectividad y eficiencia en la integración de la igualdad de género, los resultados alcanzados en términos de igualdad de género y una estimación del impacto de las políticas implementadas en la igualdad entre mujeres y hombres.

El/La evaluador/a desarrollará un marco analítico más detallado de preguntas y sub-preguntas en coordinación con la gestora de la evaluación como parte del informe inicial:

Relevancia

- 1) ¿Son las intervenciones del marco del programa de trabajo de la OIT de apoyo a los constituyentes relevantes con respecto a sus necesidades y prioridades, según sus realidades y contextos?
- 2) ¿Han sido los criterios de selección de las áreas de trabajo relevantes y basados en prioridades y necesidades para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver?
- 3) ¿Han sido las intervenciones de la OIT relevantes para los marcos nacionales de desarrollo (plan nacional de desarrollo del país, programa de trabajo de las Naciones Unidas, ODS, así como planes de desarrollo sectorial y gremial)?
- 4) ¿En qué medida las intervenciones de la OIT en Paraguay son relevantes para el logro de los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT y las prioridades del Programa de País de la OIT o similar?

Validez del diseño y coherencia

- 1) ¿Ha sido el trabajo de la OIT en Paraguay apropiado y coherente para lograr los resultados planificados, incluida la identificación de riesgos y supuestos, estrategias de sostenibilidad, y basado en conocimientos previos y una teoría del cambio integral?
- 2) ¿Cuál ha sido la contribución de los constituyentes en el diseño de las intervenciones?
- 3) ¿Contribuyen las intervenciones de manera integrada a cuestiones centrales de la OIT, como las normas laborales y el diálogo social?
- 4) En el contexto del objetivo de la OIT en igualdad de género, inclusión de la discapacidad y otros temas de no-discriminación, así como políticas a nivel nacional en este sentido, ¿hasta qué punto los diseños de las intervenciones tomaron en cuenta cómo abordar la igualdad de género y la no-discriminación? Si no, ¿ha habido algún efecto negativo?

Efectividad

- 1) ¿Cuáles han sido las principales contribuciones de la OIT al logro de resultados en los ámbitos de intervención de los respectivos proyectos, con especial énfasis en cómo se ha afectado a grupos específicos como “mujeres”, “jóvenes”, “indígenas”?
- 2) ¿En qué medida las intervenciones han logrado sus objetivos y alcanzado a sus grupos destinatarios? ¿En qué temas / resultados la Oficina tiene un desempeño menor y por qué? (vinculado a las buenas prácticas y lecciones aprendidas)
- 3) ¿El programa de trabajo de la OIT en el país fue comprendido y apoyado por los ejecutores y mandantes nacionales?
- 4) ¿Qué tan bien han abordado los resultados de las intervenciones de la OIT en Paraguay las políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación, y una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, así como inspección laboral, política de empleo, derecho de los Pueblos Indígenas?
- 5) ¿Cuáles han sido los resultados inesperados más sobresalientes, así como factores clave de éxito?

- 6) ¿Qué obstáculos se han encontrado en la implementación del proyecto y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados?

Eficiencia

- 1) ¿De qué maneras los proyectos han utilizado los recursos de manera eficiente (fondos, recursos humanos, tiempo, información, conocimiento, etc.) para lograr resultados, incluyendo en materia de género?
- 2) ¿Hubo sinergias entre las intervenciones evaluadas? En su defecto, ¿se produjo algún efecto negativo?
- 3) ¿Qué tan bien se coordinó la OIT con los socios estratégicos y otras intervenciones relevantes en el país para apoyar la implementación de iniciativas para el logro de las prioridades del programa del país?

Efectividad de la estructura de gestión

- 1) ¿En qué medida las capacidades y estructuras de gestión han apoyado el logro de resultados? ¿Son éstos adecuados y suficientes para garantizar operaciones en el contexto de las prioridades nacionales y la Reforma de las Naciones Unidas?
- 2) ¿Los proyectos, RBSA y XBDC, monitorean y documentan de manera sistemática y adecuada la información para permitir la medición de resultados de manera integrada, incluida la igualdad de género y la contribución al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los ODS?
- 3) ¿Tiene la OIT una estrategia para generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles?

Orientación hacia el impacto y sostenibilidad

- 1) ¿En qué medida las intervenciones de la OIT han contribuido a cambios positivos significativos en el trabajo decente a nivel de país y en relación con el plan nacional de desarrollo sostenible y el marco de cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF)? ¿Son suficientes en el marco de la reforma de las Naciones Unidas?
- 2) ¿En qué medida ha contribuido la OIT a desarrollar las capacidades de las personas y de las instituciones para la sostenibilidad nacional de los resultados a corto y largo plazo?
- 3) ¿Están los constituyentes y otros socios nacionales dispuestos a continuar con los resultados alcanzados?
- 4) ¿Cuál es el grado de sostenibilidad de los resultados relacionados con la igualdad de género?
- 5) ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que pueden informar futuras intervenciones de la OIT en Paraguay?

4. Metodología de la evaluación

La metodología seguirá la política de evaluación de la OIT que se adhiere a los estándares internacionales y normas de evaluación, articulados en los Principios de la OCDE / CAD y las Normas y Estándares para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas aprobados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

La evaluación aplicará un enfoque de Teoría de Cambio-TdC, tendiendo en consideración las prioridades del programa de país de la OIT. La evaluación aplicará un conjunto de métodos mixtos que permitirá un análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Se utilizarán elementos de evaluación cualitativa de impacto, aplicando

múltiples líneas y niveles de evidencia para asegurar la triangulación de la información sobre los resultados logrados.

En concreto, la evaluación incluirá la construcción de una TdC retrospectiva tomando en cuenta que son proyectos que no se diseñaron para implementarse de manera agrupada, aun así la OIT realiza a inicios de cada año un ejercicio de programación del conjunto de su Programa de Trabajo decente en Paraguay que enmarca las prioridades de cada bienio. La metodología de evaluación debe permitir una evaluación de los resultados y de la probabilidad de impacto combinando datos cuantitativos y cualitativos que demuestren y visualicen los resultados. La evaluación utilizará varias técnicas de recolección de datos (por ejemplo, análisis de documentos, entrevistas, observación directa y cuestionarios) para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos y utilizará un enfoque participativo que involucre a las partes interesadas clave de la OIT, como los constituyentes tripartitos de la OIT, el personal de la OIT y los socios estratégicos. La evaluación revisará, en caso exista, los sistemas de monitoreo de los proyectos y los reportes que arrojen dichos sistemas.

La evaluación integrará un análisis de igualdad de género y otras cuestiones relativas a la no-discriminación en la metodología y los resultados de la evaluación, que se plasmarán en todos los entregables, al caracterizarse por ser un área de actuación transversal de la OIT. Los datos y la información deben recopilarse, presentarse y analizarse con una desagregación de género adecuada, aun si existieran intervenciones donde esta cuestión no ha quedado abordada. El evaluador se asegurará de que las opiniones y percepciones de mujeres y hombres se reflejen igualmente en las entrevistas y que se incluyan preguntas específicas de género.

El/la evaluador/a puede adaptar la metodología sujeto al acuerdo con la gestora de evaluación durante la fase inicial. El desarrollo de cuestionario, así como protocolo de entrevista, se espera como parte del informe inicial con el fin de garantizar la objetividad y la coherencia en las entrevistas. En la medida de lo posible, los instrumentos de recolección de datos e informaciones de fuentes primarias y secundarias estarán alineados a los principales criterios de la evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Paraguay, en aras de asegurar la compatibilidad y la complementariedad de las evaluaciones, y de facilitar el intercambio de las informaciones relevantes entre ambos ejercicios.

Tras la aprobación del informe inicial por parte de la gerente de evaluación, el/la evaluador/a llevará a cabo la misión de campo, tras la cual se presentarán los resultados preliminares a la OIT y los socios.

5. Productos esperados de la evaluación

El/la evaluador/a deberá entregar:

- **Informe inicial (producto 1):** este documento constituye el plan operativo de la evaluación y debe estar alineado con los Términos de Referencia. Este documento será aprobado por la gestora de evaluación.
- **Borrador de informe (producto 2)** completo y legible, siguiendo el formato de la OIT que será entregado para aprobación de la gestora de evaluación. El borrador del informe debe reflejar el razonamiento evaluativo y el pensamiento crítico que se utilizaron para extraer conclusiones basadas en evidencia. La gestora de evaluación es responsable de verificar la calidad del borrador del informe en términos de adecuación y legibilidad, y distribuirlo entre las partes interesadas para sus comentarios.
- **Informe final (producto 3):** una vez los comentarios al borrador son abordados por el/la evaluador/a, se finaliza el informe, incluyendo recomendaciones, el/la evaluador/a prepara los documentos adicionales siguiendo el formato de la OIT (anexos, resumen ejecutivo,

lecciones aprendidas y buenas prácticas) y presenta el informe final a la gerente de evaluación para su aprobación final y la de EVAL.

- **Informe final resumido para publicación (producto 4):** Basado en el Informe final (producto 3), se establecerá una versión resumida, la cual tiene las siguientes características: extensión de no más de 40 páginas; lenguaje menos técnico y más periodístico, pensando en una estrategia de comunicaciones y difusión más amplia; cuando sea pertinente, propuestas para fotos y otros elementos gráficos a ser incluidos (ver productos siguientes). En cambio, la puesta en página (lay out) no es sujeto de los presentes Términos de Referencia.
- **PowerPoint con principales resultados (producto 5).** Presentación que resuma los aspectos más sustantivos del Informe de evaluación final independiente, antecedentes, metodología empleada, principales hallazgos, conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones. El objetivo de este producto es contar con información de los principales resultados para circularlos de manera masiva con los actores involucrados.
- **Infografía (producto 6):** Archivo corto de no más de 4 páginas que incluya una breve descripción gráfica de los proyectos, propuesta metodológica de la evaluación y alcance, principales resultados, lecciones aprendidas, buenas prácticas, recomendaciones de la evaluación y breves testimonios de las partes interesadas.
- **Historia institucional (producto 7):** Al menos una historia institucional que sea representativa de los resultados de la evaluación, pueden ser historias de éxito o superación.

Especificaciones:

- Las cuestiones de igualdad de género se abordarán explícitamente por parte del consultor a lo largo de todo el proceso de evaluación y todos los productos, incluidos los informes borrador y final y el resumen ejecutivo de la evaluación.
- El informe de evaluación debe incluir recomendaciones específicas y detalladas sólidamente basadas en análisis riguroso y, dirigidas específicamente a la organización / institución responsable de implementarlo, como establece OIT EVAL. El informe también debe incluir una sección específica sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que podrían replicarse o evitarse en el futuro siguiendo el modelo de OIT EVAL.
- La propiedad de los datos de la evaluación corresponde exclusivamente a la OIT. Los derechos de autor del informe de evaluación recaerán exclusivamente en la OIT. El uso de los datos para publicación y otras presentaciones por parte del consultor solo se puede hacer con el acuerdo por escrito de la OIT.
- El informe de evaluación será en español, utilizando Microsoft Word, y entregarse electrónicamente a la OIT. La OIT tendrá la propiedad y los derechos de autor de todos los entregables.
- Los productos de la evaluación se considerarán entregados cuando hayan sido recibidos electrónicamente por la Gestora de la Evaluación y se haya confirmado su aceptación.
- La aceptación se reconocerá solo si se considera que los entregables en cuestión cumplen con los requisitos establecidos en el contrato.

6. Plan de trabajo tentativo

Este ejercicio de evaluación prevé un nivel de esfuerzo de 50 días efectivos de trabajo, los cuáles serán desarrollados entre marzo y junio 2023.

Fase	Fecha prevista	Principales actividades
Fase 1: Actividades preparatorias de la evaluación	Diciembre 2022	Preparación de los TdR de la evaluación Identificación de los actores que participarán en el proceso de evaluación Preparación de la logística de la evaluación
Fase 2: Proceso de evaluación	Revisión de escritorio: Abril 2023	Reunión con el equipo de evaluación e intercambio de todos los documentos a ser revisados en el marco de la evaluación. Preparación de la agenda para las entrevistas Envío del Informe de Inicio: mediados de marzo 2022
	Recopilación de información: mayo 2023	Recopilación de información bajo metodología virtual a cargo del equipo evaluador.
	Sistematización de la información y redacción de informes: junio 2023	Preparación y envío del Informe Final Borrador a la Gestora de evaluación de la OIT: quincena de mayo 2023 Revisión del Informe Final Borrador. Consolidación de comentarios al Informe y envío al equipo evaluador: finales de mayo 2023. Preparación y envío del Informe Final y productos complementarios (productos 4, 5, 6 y 7) a la gestora de evaluación de la OIT: 1ra semana de julio 2023.
Fase 3: Diseminación de resultados finales	julio 2023	Taller de presentación de resultados finales de la evaluación realizado en coordinación con el equipo del Proyecto y la Gestora de evaluación.

7. Los Pagos

Los recursos requeridos corresponden a los honorarios del equipo de evaluación, los que serán pagados de la siguiente manera:

- PYG 28,544,000 contra la entrega y aprobación del Informe de Inicio (Producto 1), que incluye el plan de trabajo definitivo y la metodología del estudio que se empleará;
- PYG 42,816,000 contra la entrega y aprobación del informe de avance (Producto 2); y

- ▶ PYG 71,360,000 contra la entrega y aprobación de la versión definitiva del Informe final (Producto 3), Informe final resumido (Producto 4), PowerPoint de resultados finales (Producto 5), Infografía (Producto 6) e historia institucional (producto 7).

8. Gestión y logística de la evaluación

El equipo de evaluación informará a la gestora de la evaluación, Sra. Cybele Burga Solís, Oficial Regional de Evaluación de la OIT (burga@ilo.org). La oficina de proyectos en Paraguay brindará apoyo logístico y administrativo a través del Sr. Aram Cunego (cunego@ilo.org), Oficial Nacional de Proyecto a cargo de la coordinación de los proyectos RBSA.

La evaluación final independiente deberá llevarse a cabo de acuerdo con los presentes términos de referencia por un equipo de evaluación conformado por no más de 2 personas.

En ese marco, **el equipo de evaluación deberá:**

- Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario;
- Revisar la documentación del Proyecto (*desk review*), incluyendo en especial los informes de evaluación intermedia y final ya disponibles, con miras a optimizar la información disponible y reducir duplicaciones en el trabajo de la presente evaluación y en los requerimientos a los entrevistados;
- Revisar las preguntas de investigación y refinar su formulación, según sea necesario, en colaboración con la Gestora de Evaluación de OIT para este ejercicio, y desarrollar los protocolos de entrevista;
- Desarrollar e implementar una metodología (es decir, revisión de documentos e implementación de entrevistas, triangulando la información) para responder a las preguntas de investigación;
- Diseñar y conducir cuestionario/encuestas para las entrevistas virtuales;
- Llevar a cabo reunión virtual de planificación de la investigación antes del inicio de la evaluación con la Gestora de Evaluación y el Oficial Nacional en Paraguay;
- Presentar un informe de inicio y un informe de avance del trabajo de campo;
- Preparar una versión preliminar del informe final y presentarlo a la Gestora de Evaluación. Éste estará sujeto a comentarios y sugerencias de parte de los actores involucrados en el Proyecto;
- Preparar un Informe Final que refleje las observaciones o aportes que se reciban tanto en el taller de validación o por vía escrita;
- Presentar los resultados definitivos de la evaluación a las partes interesadas; y
- Preparar los contenidos para productos comunicacionales (historia institucional y nota de difusión).

14. Perfil requerido

Coordinador/a de la evaluación

- Estudios: Título universitario superior en ciencias sociales o títulos de posgrado relacionados, con un mínimo de 7 años de experiencia relevante en evaluaciones nacionales de proyectos / programas de cooperación para el desarrollo y/o políticas públicas.

Experiencia específica:

- Experiencia demostrada en evaluación de Proyectos/programas de desarrollo en las temáticas de empleo, educación, formación técnica para el trabajo, generación/desarrollo de capacidades, sobre todo en poblaciones vulnerables y, en aspectos transversales (género, discriminación, etc.)
- Experiencia en el uso del enfoque de la Teoría del Cambio en evaluaciones, en la estrategia de gestión basada en resultados
- Conocimiento / experiencia demostrada en la aplicación de enfoques basados en los derechos y de la problemática de la agenda de trabajo decente de la OIT en Paraguay.
- Amplia experiencia en la aplicación de metodologías de evaluación cualitativas y cuantitativas.
- Es deseable conocer las funciones y el mandato de la OIT y su estructura tripartita, así como las normas de evaluación de las Naciones Unidas y su Programación.
- Capacidad demostrada para producir informes analíticos en idioma español.
- Excelentes habilidades analíticas con la capacidad de analizar e interpretar datos de una variedad de fuentes.
- Flexible y responde a los cambios y las demandas.
- Estar orientado al cliente y abierto a recibir comentarios

Especialista en levantamiento de información primaria

- **Estudios:** Título universitario con un mínimo de 4 años de experiencia en evaluaciones de proyectos / programas.

Experiencia específica:

- Demuestra conocimiento y experiencia en la aplicación del enfoque basado en los derechos, una comprensión de las cuestiones de derechos humanos y desarrollo en Paraguay.
- La experiencia en el uso de la teoría del cambio y el enfoque de análisis del marco lógico en la evaluación es una ventaja.
- Amplia experiencia en la aplicación de metodologías de investigación cualitativas y cuantitativas, incluidos enfoques participativos.
- Excelentes habilidades de comunicación y entrevistas
- Capacidad para incluir en el diseño de la evaluación, recopilación de datos, análisis y redacción del informe de la evaluación las dimensiones de género, y capacidad para ser inclusivo en la dimensión de discapacidad.
- Excelentes habilidades analíticas con la capacidad de analizar e interpretar datos de una variedad de fuentes.
- Sea flexible y responde a los cambios y la demanda.
- Estar orientado al cliente y abierto a recibir comentarios.

9. Anexos

15. Anexo 1. Entregables

Anexo 1a. Entregables correspondientes al bienio 2020-2021

CPO	Entregable
PRY128	1.1 Plan Nacional de Empleo generado y consensado tripartitamente, orientado a la implementación de la Estrategia Integrada para la Formalización del Empleo.
	1.2 Instrumentos sectoriales y metodologías de promoción del empleo (especialmente para mujeres y jóvenes) diseñadas y validadas tripartitamente
	1.3 El Servicio Público de Empleo cuenta con capacidades mejoradas de intermediación en el marco del proceso de reactivación económica.
	2.1 Personal técnico del Observatorio Laboral (MTESS) y de la DGEEC (STP) con capacidades mejoradas para el uso de metodologías de medición del mercado del trabajo, el acceso a (y uso de) datos de registros administrativos, y el monitoreo de los resultados.
	2.1 Propuesta para la mejora en la cobertura y calidad de los servicios públicos de empleo validada y entregada a la Dirección General de Empleo (DGE), orientada a potenciar la función de intermediación laboral y desincentivo de la informalidad.
	3.2 Nuevos y reforzados servicios de recuperación económica disponibles para los afiliados a las Organizaciones de Empleadores
	3.4.2 Estudio comparado sobre instancias tripartitas de diálogo social en algunos países seleccionados, su normativa reguladora y su funcionamiento interno y propuesta de reglamento propio para el Consejo Nacional de SST
	4.1 Análisis y propuesta técnica y políticamente consensuada de reforma del sistema de pensiones con el objeto de mejorar la cobertura de los trabajadores informales como la sostenibilidad de la misma
	4.1 Propuestas y estudios técnicos para leyes y regulaciones vinculadas a la reactivación de la economía, elaborados y validados tripartitamente y alineados con las Normas Internacionales del Trabajo pertinentes
	4.2 Operadores jurídicos capacitados en la aplicación de las NITs en el contexto COVID-19 con sensibilidad de género.
	5.1 Propuesta de Marco de acción para la creación de una Coordinadora de Entidades MiPES orientada al desarrollo institucional que promueva la formalización laboral.
	5.2 Propuesta de plan estratégico, dirigido a la inclusión de los trabajadores de la economía informal y su transición a la formalidad.
	Beca completa que permitió la participación de 3 representantes tripartitos en el “Curso virtual de formación sobre el marco promocional de la OIT y regreso saludable al trabajo” impartido por el CIF-OIT (12 al 16 abril 2021).
	Propuesta de 7 listados de verificación para la promoción, implementación y fiscalización de los Protocolos Marco en SST frente a la COVID-19 para sectores esenciales de la economía validada tripartitamente. (Pilar 3)

	Propuesta de contenidos de los Protocolos Marco en SST frente a la COVID-19 para sectores esenciales de la economía (Agricultura, Comercio, Construcción, Metalurgia, Textil, Instituciones financieras y Transporte) validada tripartitamente (Pilar 3)
PRY131	6 cursos de formación para inspectores de trabajo y técnicos en SSO del MTESS sobre los 6 módulos del Plan de Formación
	Acompañamiento para la conformación de Comités Técnicos de FD al interior de las OOTT y OOOE.
	Análisis de ocupaciones con potencial de empleo y desarrollo de estrategias de formación dual y diseño de estrategias para el mejoramiento del diálogo social en el desarrollo de la formación dual (USD 45.000).
	Apoyo para la discusión de un régimen simplificado para micro y pequeñas empresas en conjunto con la Dirección de Seguridad Social (RBTC/RBSA 12.000)
	Cuatro estudios de costeo de brechas en protección social con búsqueda de espacio fiscal para cubrirlas, economía política y beneficios de la inversión en protección social
	Desarrollo de un proyecto de ley para la implementación de un seguro de desempleo para el sector asalariado en conjunto con la Dirección de Seguridad Social
	Desarrollo e implementación de un curso de diseño y evaluación de programas sociales. (100.000 USD EU Action)
	Desarrollo y difusión de una propuesta para facilitar la incorporación a la seguridad social de trabajadores independientes y de micro, pequeñas y medianas empresas (MYPIMES). (50.000 USD)
	Estudio de brecha de habilidades entre la oferta de formación profesional actual y análisis de nuevas demandas (USD 50.000).
	Estudio de obstáculos para la formalización de trabajadores independientes (25.000 USD con 12.000 USD en 2018-18 y 13.000 Trust Fund MTESS en 2019-20)
	Estudio de políticas comparadas de integración de programas de transferencias con programas de formalización. (25.000 RBSA Formaliz.)
	Formación de actores tripartitos en cursos de finanzas públicas para la protección social. (70.000 USD EU Action)
	Formulación del Plan de Formación en Seguridad y Salud en el Trabajo para inspectores de trabajo y técnicos).
	Marco estratégico de coordinación de las cajas previsionales bajo la tutela de la Dirección General de Seguridad Social del MTESS.
	Programa de capacitación, difusión y sensibilización a equipo técnico del MTESS y a los empleadores, para promover el conocimiento y la importancia de la aplicación de la formación dual.
Programa de formación de formadores en sectores de nueva y alta demanda en el mercado de trabajo (mecatrónica, electrónica, programación, etc.).	
Publicación y difusión del Plan de Formación en Seguridad y Salud en el Trabajo	
PRY801	Apoyar a CAPACO en la discusión, diseño y proceso de adopción de un nuevo Plan Estratégico para la definición de los objetivos de mediano y largo plazos.

	Asistencia técnica para la firma de acuerdo de cooperación para la creación de 3 Centros Mi PyME Cumple dirigido a sus empresas socias para dar a conocer las obligaciones en materia laboral
	Asistir técnicamente a la CAPACO para desarrollar un nuevo servicio en materia de seguridad y salud en el trabajo en el marco de un regreso seguro al trabajo.
	Coordinar con Univ. Católica una Clínica Jurídica con un programa de capacitación y formación dirigido a las PyMEs
	Crear un mecanismo de monitoreo de la UIP de las medidas promovidas y de la efectividad de las políticas públicas.
	Elaboración de un Plan de Trabajo que tiene por objeto fortalecer la relación institucional y la cooperación mutua en beneficio del desarrollo de las MyPES
	Programa de trabajo de los 3 Centros Mi PyME Cumple adoptado por las 3 Juntas Directivas de las OOEE (UIP CAPACO CNCSP).
	Propuesta de políticas públicas para la disminución del contrabando y la formalización de la economía. Costo.
PRY802	2 Talleres sobre las sobre las NITs y los mecanismos de control de OIT
	Campaña de difusión del derecho de asociación, sindicación y otros derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras en la economía rural, incluyendo trabajadores indígenas
	Elaboración plan de acción sindical para promover los derechos de las trabajadoras domésticas y su afiliación a las organizaciones sindicales y elaboración materiales de difusión de los derechos laborales incluyendo medidas de SST frente al COVID-19.
	Estrategia sindical para promover el trabajo decente en la economía informal. Incluye una consultoría para el análisis sobre las condiciones de los trabajadores informales, el impacto del COVID-19 y la acción sindical. y 2 talleres para adoptar la estrategia y para evaluación de las acciones desarrolladas
	Programa de fortalecimiento de las capacidades e infraestructura digital para las organizaciones sindicales.
	Taller Sindical sobre los ODS el Marco de Cooperación de Naciones Unidas
	Taller: El Convenio 102 de la OIT: Su importancia para Paraguay en el marco de la Covid-19
PRY826	Comisiones parlamentarias sensibilizadas en el ámbito de las normas internacionales del trabajo particularmente a propósito de los proyectos legislativos que se encuentren en trámite parlamentario
	Mandantes oportunamente informados respecto a los plazos, procedimientos y los responsables del cumplimiento del deber del envío oportuno de las memorias y los comentarios.
	Mandantes sensibilizados en favor de la ratificación del C102, C144 y Protocolo 2014 del C29.
	Mandantes sensibilizados para el cumplimiento de las obligaciones surgidas de los convenios ratificados
	Operadores jurídicos en general: jueces y funcionarios judiciales, abogados litigantes, funcionarios de los ministerios públicos (fiscalías o procuradurías), docentes, sociedad civil, abogados de

	nuestros mandantes, etc., capacitados en el sistema normativo de la OIT y sobre el rol de sus órganos de control de aplicación
PRY903	Actualización de la Guía de Coordinación Interinstitucional
	Aplicación Modelo de Identificación de Vulnerabilidades al Trabajo Infantil
	Apoyo técnico en los procesos actuariales del Instituto de Previsión Social
	Elaboración y publicación de un Estudio sobre los Desafíos para el trabajo decente: el trabajo en plataformas digitales en Paraguay.
	Equipo del INE capacitado para internalizar las recomendaciones emanadas a partir de las Resoluciones I de la 19ª y 20ª CIET, incluyendo diagnóstico de brechas y pilotajes de las preguntas requeridas respecto de su Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) y del Censo, mediante la asistencia técnica de la OIT
	Equipo del INE capacitado para mantener sus estadísticas del trabajo operativas y con la calidad requerida, enfrentando los desafíos metodológicos, operativos, conceptuales y analíticos derivados de la crisis provocada por la COVID-19 mediante la asistencia técnica de la OIT en alianza estratégica con la CEPAL
	Equipo del Ministerio del Trabajo capacitado en todos los componentes que conforman el Sistema de Información de Mercado Laboral que promueve la OIT en miras al establecimiento de dicho sistema a nivel nacional” (OJO Esta parte requiere trabajo de largo plazo que no se espera tenga resultados en este bienio)
	Indicadores de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay 2019-2024 revisados y cargados en la Herramienta MONITORA 8.7 para el monitoreo por parte de los Miembros de la CONAETI.
	Organización de Webinar de validación de Estudio anterior, con presencia de los mandantes, a fin de recabar su posición sobre políticas acordes con el desarrollo de la economía de plataforma en Paraguay y la mejor protección de los trabajadores de plataforma.
	Plan de Sensibilización de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay 2019-2024
Protocolo de reporte de estadísticas de seguridad social para las instituciones previsionales de Paraguay	

Anexo 1b. Entregables correspondientes al bienio 2022-23

CPO	Entregable
PRY128	El Gobierno cuenta con Directrices nacionales para un sistema de gestión de la SST (SG-SST) basadas en las Directrices ILO-OSH 2002 y validadas tripartitamente.
	El Gobierno formula y somete a la consulta de los actores sociales el contenido del Perfil, la Política y el Programa Nacional de SST.
	El MTESS cuenta con propuestas concretas para medidas que apunten a fomentar la formalización del empleo y de las empresas.

	<p>El Servicio Público de Empleo cuenta con capacidades mejoradas de intermediación en el marco del proceso de reactivación económica.</p> <p>Instrumentos sectoriales y metodologías de promoción del empleo (especialmente para mujeres y jóvenes) diseñadas y validadas tripartitamente.</p> <p>Los integrantes del Consejo Nacional de SSO, como parte del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuentan con mayores capacidades y herramientas para un diálogo social que favorezca la formulación e implementación efectiva de un marco estratégico nacional en SST.</p> <p>Organizaciones de Trabajadores con mayores capacidades de incidir en la aplicación de medidas de SST en los lugares de trabajo, en el marco de las políticas nacionales de seguridad y salud en el trabajo y de reactivación del empleo.</p> <p>Propuesta para un Plan Operativo de Inserción Laboral Juvenil en el marco de la implementación del Plan Nacional de Empleo entregado.</p>
PRY131	<p>2 estudios relativos al rendimiento y funcionamiento del sistema de jubilaciones</p> <p>Apoyo técnico a la capacidad de valuación actuarial del seguro de salud</p> <p>Debate sobre los obstáculos y recomendaciones para superar los obstáculos a la formalización</p> <p>Desarrollo de un modelo dinámico de mapa de empleabilidad y una propuesta de "índice de empleabilidad", basado en la metodología del estudio de brechas y en la Ley 6320/2019 (art. 25)</p> <p>Desarrollo e implementación de un curso de diseño y evaluación de programas sociales</p> <p>Difusión de estudios de economía política, brechas y los efectos de la protección social</p> <p>Estudio de evaluación de los efectos de la Ley de Maternidad en la empleabilidad y formalización de mujeres y recomendaciones para su mejoramiento</p> <p>Estudio de simulación y recomendaciones de política pública para la formalización a través de un régimen simplificado para micro y pequeñas empresas</p> <p>Estudio sobre el impacto de la implementación de un seguro de desempleo ante crisis económicas</p> <p>Estudio y costeo de brechas con búsqueda de espacio fiscal para cubrirlas</p> <p>Formación de actores tripartitos en cursos de finanzas públicas y monitoreo para la protección social</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades de manejo de big data y traspaso de la metodología de estudio de brecha de habilidades entre la oferta de formación profesional actual y análisis de nuevas demandas.</p> <p>Plan de capacitación y asistencia técnica para funcionarios vinculados al diseño y gestión de políticas públicas de formación.</p> <p>Plan de capacitación y asistencia técnica para sensibilización y desarrollo de capacidades de los actores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores) para su participación en el desarrollo de una estrategia nacional de formación dual.</p>
PRY801	<p>Documento / propuesta discutido y aprobado por la Junta Directiva de la UIP que contiene el informe de la investigación de las fuentes secundarias sobre las causas de la informalidad, de la</p>

	<p>informalidad empresarial y el análisis de datos estadísticos relacionados, se incluye la propuesta de la metodología para la medición del impacto de la informalidad en el país.</p>
	<p>Estrategia y agenda de trabajo de incidencia pública desarrolladas y validadas por los dirigentes de las organizaciones de las micro y pequeñas empresas que integran FEDEPyMES para favorecer la inclusión de las MyPEs paraguayas en la economía formal.</p>
	<p>Programa de trabajo aprobado y adoptado (estructura, estrategia metodológica, definición de las condiciones de participación de las empresas, diseño de indicadores) para ofrecer servicios de asesoría, capacitación e información a los empresarios para facilitar la formalización laboral de sus empresas.</p>
	<p>Propuesta laboral discutida y validada por la Junta Directiva de la CNCSP. Documento publicado con las recomendaciones de políticas públicas para incidir en la revisión del Código Laboral para mejorar las condiciones que se presentan con particular énfasis en la generación de puestos de empleo decentes.</p>
PRY802	<p>(RESULTADO 1 RBSA PRY 126) Elaboradas de manera conjunta por al menos 4 centrales sindicales y presentadas en los diversos espacios de diálogo social, de propuestas dirigidas a la creación de trabajo decente en el marco de un modelo de desarrollo sustentable, defensa de los derechos laborales, seguridad social, salario y transición justa.</p>
	<p>(RESULTADO 1 RBTC- Proyecto Protección Social). Fortalecidas las capacidades del movimiento sindical para abordar la problemática de los/as trabajadores/as de plataformas y construir alternativas para su organización, defensa de derechos y representación sindical en los espacios de diálogo social.</p>
	<p>(RESULTADO 1- RBTC-Santiago) Los sindicatos de trabajadoras domésticas elaboran y presentan una propuesta para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y el cumplimiento de los derechos laborales en el sector y aprueban una hoja de ruta de incidencia, seguimiento y evaluación.</p>
	<p>(RESULTADO 2 RBTC- Ginebra) Fortalecidas las capacidades de las organizaciones sindicales para participar en el seguimiento y monitoreo en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>
	<p>RESULTADO 3 Proyecto Protección Social) Las organizaciones sindicales diseñan y ejecutan una estrategia para incidir en la implementación del C. 102 y para la ratificación del C. 190.</p>
PRY803	<p>Diagnóstico y propuestas respecto del funcionamiento del diálogo social en Paraguay entregadas al Gobierno, Organizaciones de Trabajadores y Organizaciones de Empleadores.</p>
	<p>Equipo del INE capacitado para internalizar las recomendaciones emanadas a partir de las Resoluciones I de la 19ª y 20ª CIET, incluyendo diagnóstico de brechas y pilotajes de las preguntas requeridas respecto de su Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) y del Censo, mediante la asistencia técnica de la OIT.</p>
	<p>Equipos del MTESS y del INE capacitados en todos los componentes que conforman el Sistema de Información de Mercado Laboral que promueve la OIT en miras al establecimiento de dicho sistema a nivel nacional, mediante la asistencia técnica de la OIT.</p>
	<p>Seminarios y talleres tripartitos sobre temas laborales relevantes para el diálogo social en Paraguay organizados.</p>

PRY826	Mandantes oportunamente informados respecto a los plazos, procedimientos y los responsables del cumplimiento del deber del envío oportuno de las memorias y los comentarios.
	Mandantes sensibilizados en favor de la ratificación del C102, C144 y Protocolo 2014 del C29.
	Mandantes sensibilizados para el cumplimiento de las obligaciones surgidas de los convenios ratificados
PRY903	Manual de buenas prácticas para la contratación equitativa de personas migrantes y refugiadas
	Mejoradas las capacidades de inspectores de trabajo para medidas de cumplimiento sobre trabajo infantil.
	Mejoradas las capacidades de los miembros de la CODETI para fortalecer la institucionalidad en materia de trabajo infantil.
	Mejoradas las capacidades de los miembros de la CONAETI para fortalecer la institucionalidad en materia de trabajo infantil.
	Resultados del MIRTI difundidos entre los constituyentes de OIT

16. Anexo 2. Presupuesto cubierto por la evaluación

CPO Code	Suma de Budget			Total general
	RBSA*	RBTC	XBDC	
PRY128	1,500,000	28,680		1,528,680
PRY131		23,927	223,800	247,727
PRY801		61,412		61,412
PRY802		28,000		28,000
PRY803		15,000		15,000
PRY826		11,056	129,030	140,086
PRY903		34,905		34,905
Total general	1,500,000	202,980	352,830	2,027,810

Nota: pendiente revisión. Fuente, noviembre 2022. () Presupuesto asignado a los RBSA desde su aprobación. La ejecución es menor. Los fondos RBTC son aprox 100 mil por bienio. En lo que va del 2022, estos ascienden a USD 90 mil. Los fondos XBDC corresponden fundamentalmente los fondos domésticos, establecidos en un convenio marco que ha ido modificando su monto a lo largo de los años (se ha ido reduciendo).*

17. Anexo 3. Fuentes revisadas

1. NOTA ESTRATEGICA PARAGUAY 2018-2019
2. Nota Paraguay 2020-21 v2 (2019 12 19)
3. Nota Paraguay 2022-23 (2022 02 25)
4. Paraguay y crisis del COVID-19 políticas de respuesta_V2
5. Minuta del RBSA PRY/18/01/RBS
6. Minuta del RBSA PRY/20/01/RBS
7. RBSA_PRY 128 Pol Emp SST_Informe seguimiento_13.09.22_final
8. RBSA_PRY 128_Informe de seguimiento_III Sem_24.08.20_VF_firmado

9. PRODOCs de los proyectos

Anexo 4. Guías y plantillas de la Política de Evaluación de la OIT de consulta obligatoria

ILO Policy Guidelines for evaluation: Principles, rationale, planning and managing for evaluations, 4th ed.:
http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_571339.pdf

Guías de orientación:

- ▶ [Guidance Note 3.1](#) Integrating gender equality in monitoring and evaluation of projects
- ▶ [Guidance Note 3.2](#) Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite mandate
- ▶ [Guidance Note 3.3](#) Strategic clustered evaluations to gather evaluative information more effectively
- ▶ [Guidance Note 4.3](#) Data collection methods
- ▶ [Guidance Note 4.5](#) Stakeholder engagement
- ▶ [Guidance Note 5.5](#) Dissemination of lessons learned and good practices

Listas de verificación:

- ▶ [Checklist 4.8](#) Writing the inception report
- ▶ [Checklist 4.2](#) Preparing the evaluation report
- ▶ [Checklist 4.9](#) Rating the quality of evaluation reports

Plantillas:

- ▶ [Plantilla de Lecciones Aprendidas](#)
- ▶ [Plantilla de Buenas Prácticas](#)
- ▶ [Plantilla de Resumen Ejecutivo](#)
- ▶ [Plantilla de Carátula del Informe](#)
- ▶ [Código de conducta para consultores](#)