



Organización
Internacional
del Trabajo

2017

Evaluación Independiente sobre la Efectividad de los modelos de implementación de la Asistencia Técnica de la OIT en las Américas.

ESTUDIO DE CASO PARAGUAY

Javier Varela

Organización Internacional del Trabajo | Lima, Perú

Indice

Listado de siglas.....	iii
Resumen ejecutivo	iv
1. El Modelo de implementación de asistencia técnica de la OIT en Paraguay	10
1.1. Aspectos clave del contexto nacional	10
1.2. Antecedentes de la OIT en el país	11
1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT	12
1.4. Estructura de gestión de OIT en Paraguay	17
2. Antecedentes de la evaluación	18
3. Metodología	18
4. Principales hallazgos.....	21
4.1. Relevancia.....	21
4.2. Validez del diseño.....	26
4.3. Efectividad	30
4.4. Eficiencia y eficacia.....	35
4.5. Orientación hacia el impacto	35
4.6. Orientación hacia la sostenibilidad	37
5. Conclusiones.....	39
6. Recomendaciones	42
7. Lecciones aprendidas	Error! Bookmark not defined.
8. Buenas prácticas.....	46
Anexo 1. Documentación consultada.....	48
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	50
Anexo 3. Matriz de Evaluación y guía de entrevistas.....	1

Lista de tablas

Tabla 1 . RBSA y RBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.....	12
Tabla 2. XBTC ejecutado o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.....	14
Tabla 3. Resultados de los programas y presupuestos 2014-15 y 2016-17 atendidos por OIT en Paraguay	16
Tabla 4. Presupuesto asignado a Paraguay en el período 2014-2017 por tipo de recursos.....	Error!
Bookmark not defined.	
Tabla 5. Recursos aportados por los principales donantes a Paraguay en el período 2014-2017.....	17
Tabla 6. Listado de las acciones de cooperación técnica XBTC examinadas.....	19
Tabla 7. Listado de las acciones de cooperación técnica RBSA examinadas.....	20

Listado de siglas

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ATD	Agenda de Trabajo Decente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCT	Confederación de la Clase Trabajadora
CESITP	Central Sindical de Trabajadores del Paraguay
CGT	Central General de Trabajadores
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CONAT	Confederación Nacional de Trabajadores
CONATRAFOR	Comisión Nacional de Trabajo Forzoso
CPO	Resultado Programático de País (<i>Country Programme Outcome</i>)
CPT	Confederación Paraguaya de Trabajadores
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas
CSI	Confederación Sindical Internacional
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
CUT-A	Central Unitaria de Trabajadores Auténtica
EANA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
IPS	Instituto de Previsión Social
IR	Informe de Implementación (<i>Implementation Report</i>)
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIPYMES	Micro, pequeña y mediana empresa
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNTD	Programa Nacional de Trabajo Decente
RBM	Gestión Basada en Resultados (Results Based Management)
RBSA	Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (Regular Budget Supplementary Account)
RBTC	Presupuesto Regular de Cooperación Técnica (Regular Budget Technical Cooperation)
UIP	Unión Industrial Paraguaya
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (US Department of Labor)
XBTC	Presupuesto de Cooperación Técnica (Extra Budgetary Technical Cooperation)

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y contexto

1. La institucionalidad laboral de Paraguay es reciente, con un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) creado en 2014 y todavía en construcción. Si bien el marco legal y los acuerdos entre el MTESS y las centrales sindicales han dado lugar a espacios para el diálogo social, éste se ve dominado por la conflictividad, con la dificultad adicional de alta fragmentación del sector sindical.
2. Junto con el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, los temas más relevantes apoyados por OIT en el período 2014-2017 en el país fueron la eliminación del trabajo infantil, la mejora de administración del trabajo, el fomento de la protección social y la creación de empleo.
3. En septiembre de 2014 la OIT y los constituyentes firmaron un acuerdo para el Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD), que tuvo como antecedente el PNTD adoptado en 2009 con el gobierno anterior. El PNTD incluye componentes de fortalecimiento de la institucionalidad laboral, formulación y aplicación de una estrategia de empleo, cumplimiento de las leyes laborales, fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo, y fomento del diálogo social. Además la OIT junto con los mandantes firmaron un memorándum tripartito de entendimiento en octubre de 2014 con medidas para mejorar la formación de los mandantes sobre Normas Internacionales del Trabajo (NIT), estudiar adecuaciones normativas e impulsar la resolución de las denuncias de incumplimiento de las NIT.
4. En el período 2014-2017, la OIT ha implementado o tiene en implementación un total de 4 acciones con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Regular (RBSA) por un total de 1,091,033 USD, 13 acciones de Cooperación Técnica de Presupuesto Regular (RBTC) por un total de 175,000 USD y 8 proyectos de Cooperación Técnica Extrapresupuestaria (XBTC) por un total de 2,721,799 USD. El total de fondos asignados al país en el período es de 3,987,832 USD. El principal donante ha sido el Gobierno de Paraguay, que ha aportado el 56% de los fondos.
5. La acción de la OIT en Paraguay se ha concentrado en cinco resultados del Programa y Presupuesto. De éstos, los que han recibido más atención han sido el resultado 8 de Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo (25.2% del total del presupuesto del período); el resultado 1 de Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes (18.5%); el resultado 7 de Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo (17.3%); el resultado 3 de Establecimiento y extensión de los pisos de protección social (15.6% del total); el resultado 6 de Formalización de la economía informal (12%); y el resultado 9 de Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales (6.4%)
6. En cuanto a las fuentes de cooperación técnica extra-presupuestaria (XBTC), la principal iniciativa ha estado compuesta por un aporte financiero del MTESS por un monto de 1,000,000 USD para tres proyectos de fortalecimiento del MTESS: “Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo”, “Modernización de la Administración Laboral y Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo”, y “Fortalecimiento Institucional del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social en temas de Protección Social”.

7. Otras áreas de cooperación a través de recursos de XBTC han sido VIH/SID, formalización del empleo, empleo juvenil, promoción de derechos fundamentales, específicamente en trabajo infantil y trabajo forzoso, y el fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS), esta última con fondos del Gobierno de Paraguay, firmado durante el periodo si bien está pendiente de iniciar.
8. En cuanto al RBSA, estos recursos se han utilizado tanto para trabajar en líneas no cubiertas por la cooperación extrapresupuestaria, como el trabajo decente para población migrante, como para complementar cooperación extrapresupuestaria en el fortalecimiento de las capacidades de la inspección del trabajo y mejora de la seguridad social. El RBTC utilizado en Paraguay se ha invertido en un amplio rango de actividades conectadas con las áreas de trabajo de OIT en el país, antes mencionadas.
9. Paraguay está bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT para el Cono Sur. Se cuenta con una oficina de proyectos en Asunción, con un Punto Focal, y con el apoyo de una persona de soporte administrativo. Los especialistas de la Oficina de la OIT Cono Sur coordinan los proyectos relativos a sus respectivas áreas de responsabilidad.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

10. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen al logro de resultados de la Agenda de Trabajo Decente (ATD). La evaluación ha abarcado los modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, tomando Paraguay como uno de los cuatro estudios de caso de país.
11. Los clientes externos de la evaluación son los mandantes de la OIT, los socios en la ejecución de los proyectos y las Agencia de Naciones Unidas en el país. Los clientes internos son la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

Metodología de la evaluación

12. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (RBM, Results Based Management), abarcando los criterios evaluativos de relevancia, validez, eficacia, eficiencia, gestión, impacto y sostenibilidad. Se ha tomado una muestra representativa de las acciones de cooperación técnica en el país.
13. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos. Las principales herramientas de recolección y análisis de información han sido la revisión documental y las entrevistas a informantes clave de las organizaciones tripartitas (instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), personal de la OIT en el país, en la Oficina OIT Cono Sur y la Oficina Regional. La evaluación incluyó una misión a Asunción que se realizó del 20 al 22 de Julio de 2017.

Principales hallazgos y conclusiones

14. Durante el período analizado, la OIT ha concentrado sus acciones de cooperación en áreas que coinciden con las prioridades de los mandantes, si bien con diferencias entre ellos. La estrategia de cooperación durante el período se ha inclinado más a atender las prioridades de fortalecimiento del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en materia de empleo, inspección del trabajo, administración del trabajo y seguridad social. Hay diferencias entre los mandantes respecto al grado de prioridad de otras áreas en las que la OIT ha trabajado, tales como empleo juvenil, protección social, formalización, trabajo forzoso y trabajo migrante. Aunque las acciones de cooperación de la OIT se han

mantenido dentro de los ejes definidos en el Acuerdo Tripartito para un PNTD, éste no ha sido la guía estratégica y se observan importantes diferencias en cuanto al volumen de fondos y asistencia técnica destinados a cada uno de sus componentes. Los intereses de los donantes (tanto internacionales como el propio Gobierno) han tenido un gran peso en la definición de prioridades de acción.

15. La cooperación con fondos de gobierno carece de mecanismos sistemáticos de participación tripartita. Ni empleadores ni sindicatos participaron en su diseño. Hay diferencias de criterio entre los mandantes al respecto, con sindicatos que reclaman mayor participación.
16. No existe un espacio tripartito que dé seguimiento a la agenda de cooperación de la OIT en el país ni tampoco a las acciones de cooperación individuales. Los proyectos con fondos públicos tampoco incluyen mecanismos específicos de seguimiento tripartito. La estrategia de OIT de incorporar componentes de diálogo social como una vía para reconstruir la confianza entre los mandantes ha sido limitada en la práctica. Las principales razones estriban en la falta de voluntad del MTESS para involucrar a los mandantes en los proyectos, combinado con la confrontación con parte del movimiento sindical.
17. Los mecanismos de gestión de OIT están siendo funcionales para asegurar transparencia en el manejo de fondos públicos. Sin embargo, se ha encontrado una percepción extendida entre el personal de OIT, compartida por las organizaciones de trabajadores, de que el manejo de fondos públicos implica cierto riesgo para la imagen de transparencia e independencia de la OIT, sobre todo en el contexto actual de tensión entre los mandantes.
18. Si bien algunos proyectos incluyen la atención a factores externos o supuestos, no se ha llevado a cabo un ejercicio sistemático de valoración de riesgos y definición de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT en el país.
19. Se han producido logros importantes en cuanto al fortalecimiento de capacidades de los distintos departamentos del MTESS mediante proyectos centrados respectivamente en: seguridad social, protección social, políticas de empleo e inspección. En este último, sin embargo, se han producido importantes diferencias entre el MTESS y la OIT respecto a la organización de la inspección que han afectado negativamente la consecución de resultados en esta materia.
20. En materia de trabajo forzoso, se ha mejorado la coordinación interinstitucional en la atención a los casos, y se ha apoyado el trabajo de la CONATRAFOR. Se han dado avances también en la lucha contra el trabajo infantil, destacando la realización de una encuesta en el sector agrícola, una propuesta legislativa y un protocolo de inspección en proceso.
21. El Acuerdo para un PNTD ha sido efectivo como marco referencia para el trabajo de la OIT en el país, si bien no ha dado lugar a un programa con implicaciones estratégicas y operativas tal como busca la OIT con la herramienta del PNTD.
22. El valor más destacado por el MTESS respecto a la cooperación de la OIT ha sido la calidad y oportunidad de la asistencia técnica, junto con la aportación de aprendizajes y buenas prácticas de otros países. Algunas centrales sindicales, no obstante, reclaman a la OIT una acción más firme para exigir al Gobierno el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva. El ambiente altamente conflictivo entre los mandantes también ha impactado negativamente la implementación. Ante este contexto, la OIT ha ejercido un rol importante de facilitar el acercamiento entre los mandantes. Para ello ha recurrido a un enfoque más adaptativo, algo para lo que los fondos RBSA han sido muy útiles por su mayor flexibilidad.
23. La existencia de un punto focal de la OIT en el terreno ha incrementado la eficacia de la asistencia técnica y hecho posible dar continuidad a las acciones.

24. Si bien aún quedan importantes déficits en materia de trabajo decente, se ha dado un salto sustantivo en cuanto a la creación de una institucionalidad laboral más moderna, efectiva, con mayores capacidades y mayor presencia en los distintos ámbitos laborales.
25. Persiste sin embargo el reto de que las reformas legales promovidas en temas clave, como trabajo infantil o trabajo forzoso, logren su aprobación en el Congreso. También hay limitaciones institucionales y estructurales de difícil abordaje según la OIT, como la falta de capacidad sancionadora de la inspección de trabajo. Para el logro de un impacto en materia de trabajo decente, el reto a medio plazo está en lograr que la mejora de capacidades conduzca de manera más firme a la elaboración e implementación de políticas.
26. La sostenibilidad de los resultados de la asistencia técnica está fuertemente influida por aspectos institucionales y de contexto sobre los que la OIT tiene influencia limitada, como la falta de estabilidad laboral de los inspectores del trabajo, o la tensión entre los mandantes que dificulta el diálogo social, lo cual limita la posibilidad de trascender hacia la elaboración de políticas que conduzcan a cambios duraderos.
27. La continuidad de la asistencia técnica de OIT en Paraguay tiene un alto grado de incertidumbre. La continuidad de los fondos RBSA no está garantizada, y su pérdida implicaría reducir significativamente la capacidad de acción de la OIT en el país, y sobre todo la atención a problemas relevantes que no necesariamente son impulsados por los donantes. Las perspectivas de que el Gobierno mantenga la financiación del fortalecimiento del MTESS son optimistas, si bien esto haría a la oficina de la OIT en el país fuertemente dependiente de fuentes del gobierno, lo que en el contexto actual dificulta a la OIT mantener un equilibrio tripartito. Se espera aumentar el peso de la cooperación Sur-Sur, pero existe aún incertidumbre en cuanto al volumen de estas fuentes y su alineamiento con las prioridades de los mandantes nacionales.

Recomendaciones

Relativas al Acuerdo para el PNTD

R1. Actualización del Acuerdo Nacional para un PNTD.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur, y mandantes en Paraguay. Prioridad: Alta, Plazo: medio plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la OIT Cono Sur promover con los mandantes un ejercicio de revisión de la situación del Acuerdo del PNTD, para analizar de manera tripartita los avances y brechas pendientes en sus diferentes componentes y actualizar la vigencia de sus contenidos, tomando en cuenta las prioridades de los mandantes, los acuerdos tripartitos en el marco de las recomendaciones de los órganos de control de OIT y las posibilidades de obtención de recursos tanto internas de OIT como de fuentes de cooperación nacionales e internacionales. En función de los resultados, facilitar con los mandantes un ejercicio de planificación de los diferentes componentes del PNTD que defina un plan de trabajo general para cada componente con los roles y aportes de cada mandante. En la misma línea, y en función de los resultados de esta actualización del PNTD, se recomienda llevar a cabo un proceso de discusión con el gobierno sobre cómo asegurar que los proyectos financiados por el gobierno presten una atención equilibrada a las diferentes prioridades del Acuerdo para el PNTD.

R2. Consolidación del punto focal en Paraguay y designación como coordinador de la implementación del PNTD.

Para: OIT, Oficina Regional y Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la Oficina Regional y a la Oficina Subregional de Cono Sur identificar los recursos para asegurar la continuidad del Punto Focal en Paraguay, quien debiera tener el rol de coordinador de la implementación del PTDP, de manera que la OIT tenga un medio para mantener un seguimiento cercano a los avances, así como capacidad de respuesta rápida ante los cambios en el contexto. Se recomienda que el punto focal refuerce la divulgación del PNTD ante los donantes y organismos del sistema de Naciones Unidas como referente estratégico de la agenda de trabajo decente en el país.

R3. Promover una agenda de seguimiento a la cooperación de OIT en el país.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda que la OIT promueva, en el seno de la instancia tripartita que se considere más relevante, como el Consejo Consultivo del Trabajo o las mesas de diálogo social, una agenda de seguimiento tripartito a la asistencia técnica de la OIT. En función de las condiciones para el diálogo social, dicho espacio de seguimiento tripartito podría ser convocado ad-hoc por OIT para ser integrado en alguna instancia de diálogo social cuando las condiciones sean favorables. En la misma línea, se recomienda reforzar la participación y seguimiento tripartito a los proyectos financiados con fondos públicos. Dicho seguimiento podría igualmente ser convocado a través del Consejo Consultivo del Trabajo o las mesas de diálogo social, o bien ser facilitado por la OIT.

Relativas a los Proyectos XBTC

R4. Evaluación final independiente del proyecto con fondos del MTESS.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: media, Plazo: a la finalización del proyecto. Implicaciones presupuestarias: medias

Dado el carácter innovador en el país de los proyectos con fondos del MTESS, se recomienda a la OIT Cono Sur que a su finalización gestione con EVAL la realización de una evaluación final independiente que abarque los tres proyectos. Se recomienda que, para el eventual diseño de la segunda ronda de financiamiento de estos proyectos, se realice un análisis de avances y brechas que tenga en cuenta los resultados de dicha evaluación final independiente.

Relativas a los fondos RBSA

R5. Armonizar el diseño de los RBSA con los XBTC

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur, Unidad de Programación OR Lima. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la unidad de Programación de OIT Cono Sur, con el apoyo de la Unidad Regional de Programación, reforzar el ciclo de programación de los fondos RBSA con mecanismos que mejoren los procesos de diseño, monitoreo y evaluación, en línea con los utilizados en cooperación con fondos XBTC, tal como lo establecen las minutas de OIT PROG/PB 16/17 y su anexo. En particular se recomienda que el proceso de reporte técnico de avances de la asistencia técnica de RBSA sea realizado con una periodicidad al menos semestral y que dé cuenta de forma más sistemática sobre los productos realizados, el progreso hacia los resultados, los obstáculos encontrados y los ajustes a las estrategias.

R6. Someter a evaluaciones periódicas los fondos RBSA y RBTC.

Para: OIT, Oficina Cono Sur y Oficina Regional Lima. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda a la Oficina Regional en Lima, y específicamente a la Unidad de Programación, que con apoyo de EVAL analicen las vías para incluir en el ciclo de ejecución de los RBSA la realización de evaluaciones tipo *cluster* o temáticas de acuerdo a los estándares de OIT, a fin de optimizar el uso de los recursos y maximizar el aprendizaje. Idealmente, deberían incluirse también en dichas evaluaciones los fondos RBTC que apliquen en cada caso. Una posible vía para financiar estas evaluaciones podría ser la aplicación de reglas similares para presupuestar las evaluaciones a las que aplican para la XBTC.

Lecciones aprendidas

LA 1. Un Acuerdo de PNTD que defina líneas generales permite un mayor grado de flexibilidad para adaptar las acciones de cooperación al contexto, pero limita el impacto a medio y largo plazo. Un PNTD con un plan de implementación detallado puede ser un instrumento demasiado rígido, que limite la posibilidad de adaptarse en contextos poco estables.

LA 2. Asegurar la transferencia de capacidades pasa por adaptarse al ritmo de implementación de las contrapartes. El riesgo es que esto somete más a la OIT a las fluctuaciones institucionales y a la tensión entre los actores.

LA 3. Se observa un riesgo de que la credibilidad y neutralidad de la OIT puedan verse afectadas por algún mandante cuando se agudiza la conflictividad en el diálogo social.

Buenas prácticas

BP 1. Disponer de un punto focal en el país es clave para la efectividad y continuidad de las acciones, especialmente en contextos como el de Paraguay con alta conflictividad.

BP 2. La modalidad de ejecución del proyecto de cooperación con el MTESS -en la que se ha dividido el proyecto general en tres componentes según el tema, cada uno de ellos coordinado por un especialista de la OSR- ha permitido una alta adaptación de la asistencia técnica a las capacidades y ritmos de las diferentes áreas del ministerio, facilitando avanzar en los temas donde hay mejores condiciones y evitando que los obstáculos en un determinado componente afectasen a los demás.

1. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OIT EN PARAGUAY

1.1. Aspectos clave del contexto nacional

1. **Institucionalidad laboral muy reciente y todavía en construcción.** En enero de 2014 se creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) de Paraguay¹. Esta nueva etapa implica un importante reto en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad del recién creado ministerio. Hasta entonces las competencias de trabajo y empleo las ejercía el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dicha institución tenía además a su cargo la administración de las cárceles, tema que consumía el grueso de su acción, lo que dejaba muy bajo presupuesto y recursos institucionales para atender los temas laborales.
2. **Acuerdo de diálogo entre el sector público y las centrales sindicales:** En abril de 2014, el Gobierno y las centrales sindicales nacionales (CCT, CUT-A, CPT, CGT, CUT, CNT, CESITP y CONAT) firmaron un acuerdo a través del cual se instalaban 10 **mesas temáticas de diálogo**² y se daba carácter de permanencia a la **Mesa de Diálogo Social**. Este acuerdo suponía la resolución de la huelga general convocada por las centrales sindicales en marzo de ese mismo año, y abría un escenario institucional favorable para la resolución de diferencias mediante el diálogo social.
3. Las mesas de diálogo social complementan el **Consejo Consultivo Tripartito**, que fue establecido por la Ley de creación del MTESS y entró en funcionamiento en 2016³. Su función queda definida así: “dará asesoría profesional, técnica y político institucional, coordinará esfuerzos con otros entes, y estudiará y formulará propuestas y sugerencias sobre las materias que son de competencia del Ministerio, sin ser vinculantes, pero que serán consideradas antes de adoptarse una decisión.” El Consejo Consultivo Tripartito ha estado en funcionamiento desde entonces, si bien no cuenta con la participación de todo el movimiento sindical. Su instauración es considerada un logro por el MTESS, pero cuestionada por algunas centrales sindicales porque otorga al MTESS la facultad de designar a los miembros, vulnerando así la libertad de los sectores de designar a sus representantes y vulnerando a su criterio el Convenio 144 de la OIT.
4. **Frágil situación del diálogo social y retirada de la mesa de parte del sector sindical.** Los procesos de diálogo previstos en el acuerdo han avanzado de forma muy limitada, debido entre otros factores a que varias de las centrales más críticas con el presente gobierno se han retirado de las mesas de diálogo social. Uno de los puntos de confrontación entre gobierno y sindicatos es el relativo al ejercicio de la libertad sindical. Las centrales sindicales alegan trabas en la formación de sindicatos, lo que los ha llevado a presentar quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. De todas las mesas previstas en el Acuerdo de diálogo, la más activa ha sido la de salarios, en la cual se han llevado a cabo anualmente las revisiones salariales.

¹ Ley N° 5.115/2013 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

² Las mesas temáticas fueron las siguientes: Mesa 1: política salarial y política de seguridad social; Mesa 2: desarrollo rural; Mesa 3: Creación de empleo y APP; Mesa 4: Salud; Mesa 5: Educación; Mesa 6: Transporte; Mesa 7: Pueblos originarios; Mesa 8: Viviendas; Mesa 9: Función pública; Mesa 10: Libertad sindical, Contratación colectiva y Derechos humanos

³ Ley N° 5.115/2013, Artículo 14. El Consejo Tripartito Consultivo fue regulado por el Decreto 5159 del MTESS, de 18 de Abril de 2016.

5. **Confrontación entre gobierno y sindicatos por cuestiones sobre libertad sindical.** Uno de los puntos de fricción más intensos es el relativo al proceso de registro de sindicatos, que según el Código Laboral es competencia del MTESS. Hay fuertes quejas presentadas por las centrales sindicales por lo que señalan como un uso del registro sindical que vulnera la libertad sindical. El gobierno ha dado algunos pasos para agilizar el proceso de registro, como su trámite en línea, pero el conflicto aun no está resuelto.
6. Junto con la consolidación de la institucionalidad laboral, algunos de los temas de la agenda de trabajo decente más relevantes en el período de análisis son el empleo juvenil, el trabajo forzoso y el criadazgo.
7. En la presidencia de Fernando Lugo se dio prioridad al **empleo juvenil**. Se adoptaron una política y una ley específica en la materia, y se creó la mesa nacional de empleo juvenil con apoyo del proyecto PRY/16/50/SWE. El gobierno actual ha dado continuidad a este esfuerzo con la reglamentación de la ley. Si bien no es plenamente aceptada por los sectores sindicales, que ven con reticencia ciertos elementos que consideran una flexibilización del empleo.
8. En cuanto al **trabajo forzoso**, se trata de un problema que, según estimaciones de Naciones Unidas, afecta a unas 8,000 personas, especialmente población indígena en la zona del Chaco. Se trata de un asunto sobre el que el país ha sido reiteradamente señalado en los órganos de control de la OIT. En 2010 se aprobó a una estrategia para la prevención y erradicación del trabajo forzoso. Sin embargo, ante los reclamos por la falta de avances, en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2017 Paraguay fue incluido en la llamada “lista negra” por el Convenio 29, a pedido de la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI). En la actualidad, el gobierno está trabajando en hacer operativa dicha estrategia.
9. Otro tema relevante es el llamado **criadazgo**, un arreglo informal entre familias bajo el cual una familia entrega a otra un/a hijo/a para su manutención a cambio de que realice trabajo doméstico. Según los datos más recientes disponibles, Paraguay tiene 46,993 niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de criadazgo⁴. Actualmente hay un proyecto de ley para abordar este problema, aprobado por el Consejo Consultivo Tripartito que ha sido enviado por el Presidente al Congreso, y que por el momento está a la espera de entrar en la corriente legislativa.

1.2. Antecedentes de la OIT en el país

10. En septiembre de 2014 se firmó entre la OIT y los constituyentes tripartitos un acuerdo en el que convinieron en la intención de consensuar un Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD). Este acuerdo tiene como antecedente el PNTD adoptado tripartitamente en 2009 con el gobierno anterior.
11. En esencia, la finalidad de un PNTD es concentrar los esfuerzos de asistencia técnica y financiera en ejes y líneas estratégicas prioritarias previamente identificadas y consensuadas por los constituyentes. Constituye también un marco para orientar la cooperación internacional global hacia el país.
12. El acuerdo para un PNTD comprendió las siguientes prioridades y temas:

⁴ Fuente: Encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes de 2011, citado en UNICEF (2017) *UNICEF insta a erradicar el criadazgo en Paraguay*, Nota de Prensa, Asunción, 18 de enero de 2017.

1. **Fortalecimiento de la institucionalidad laboral:** Redes de oficinas de empleo, Observatorio Laboral y registros administrativos, Inspección laboral, Seguridad social.
 2. **Formulación y aplicación de una estrategia de empleo:** Política de empleo juvenil, sistema de formación profesional y capacitación, inversiones intensivas en mano de obra,
 3. **Cumplimiento de las leyes laborales:** Trabajo forzoso, trabajo infantil, derechos de los trabajadores domésticos, seguridad y salud en el trabajo, VIH/SIDA.
 4. **Fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo:** Organizaciones sindicales, Organizaciones de empleadores.
 5. **Fomento del diálogo social** a nivel nacional y sectorial.
13. Junto con el PNTD, son importantes como marco de acción otros instrumentos acordados entre la OIT, los mandantes tripartitos y los órganos legislativos y judiciales:
14. **Memorandum tripartito de entendimiento sobre Normas Internacionales del Trabajo.** Firmado en octubre de 2014 por el ministerio de trabajo, la Unión Industrial Paraguaya (UIP), centrales sindicales (CUT-A, CPT, CGT, CUT, CNT, CESITP) y la OIT, incluye el establecimiento de un programa de capacitación sobre NIT; encomendar al **Consejo Consultivo Tripartito** del MTESS el estudio de las posibles adecuaciones normativas que se consideren necesarias, con asistencia técnica de OIT. También establece que la **Mesa de Diálogo para la Resolución de Conflictos** continúe examinando, con función de mediación, las denuncias de incumplimiento de las norma de trabajo, incluidos los casos radicados en el Comité de Libertad Sindical de la OIT.
15. **Convenio de Normas OIT- Senado:** En Octubre de 2014 se suscribió un convenio entre OIT y el Senado de Paraguay para facilitar información y asistencia técnica sobre las NIT, y en particular en materia de legislación laboral, así como colaboración en la elaboración de proyectos de ley en el área de legislación laboral.
16. **Protocolo de intenciones entre la Corte Suprema de Justicia y la OIT:** En noviembre de 2014 se firmó este protocolo para colaborar en el intercambio de información y asistencia técnica sobre las NIT y el sistema de control de la OIT.

1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT

17. En el período de referencia se han implementado los RBSA y RBTC que se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1 . RBSA y RBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.

Resultado	CPO	RBSA	Período	PRESUPUESTO USD
7	PRY201	Support strengthening of the new Ministry of Labour's capacities on Labour Inspection	Bienio 2014-2015	140,714

3	PRY131	Support tripartite dialogue on social security issues in coordination with relevant national institutions	2014-2016	251,819
6	PRY128	Technical support on the formalization of the economy in Paraguay	Bienio 2016-2017	460,000
9	PRY106	Strengthened capacity of constituents to promote decent work for migrant workers	2016-2017	238,500
		TOTAL RBSA		1,091,033
		RBTC	Período	PRESUPUESTO USD
1	PRY107	Pol. Empleo, Serv. Publ, Prog. Sub-Nac.	2016-2017	10,000
1	PRY127	TD Rural y Cadenas de Suministro.	2016-2017	15,000
2	PRY826	Strengthened capacity of member States to ratify and apply international labour standards and to fulfil their reporting obligations	2016-2017	10,000
3	PRY131	Pol.Publicas Seguridad Social	2016-2017	20,000
5	PRY132	TD Rural y Cadenas de Suministro	2016-2017	10,000
6	PRY128	Transición Econ. Informal a Formal	2016-2017	20,000
8	PRY151	Derechos Fundamentales - Errad. Trab. Forzoso.	2016-2017	10,000
8	PRY153	Prevención Errad. Trab. Infantil	2016-2017	10,000
8	PRY901	Los mandantes habrán fortalecido su capacidad para desarrollar acciones en materia de VIH	2016-2017	10,000
9	PRY106	TD Migrantes	2016-2017	15,000
10	PRY801	Fortalecimiento Org. Empleadores	2016-2017	15,000
10	PRY802	Fortalecimiento Org. Trabajadores	2016-2017	20,000
A	PRY903	Transversalización del Trabajo Decente y vinculación con los ODS en el país	2016-2017	10,000
		TOTAL RBTC		175,000
		TOTAL:		1,266,033

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

Por su parte, la cartera de fondos de XBTC comprende un total de 8 proyectos, que se muestran en la Tabla 2:

Tabla 2. XBTC ejecutado o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17

Resultado	CPO	Código y título del proyecto	Inicio	Cierre	PRESUPUESTO USD
1	PRY 128	PAR/12/50/SID. Making decent work reality for all domestic workers - Paraguay	Enero 2012	Diciembre 2013	117,267
8*	PRY 901	PAR/13/50/OPE. Caminos sanos, comunidades sanas: Reducir la vulnerabilidad al VIH de choferes de camiones de larga distancia y de buses interurbanos por vía de servicios de salud móviles.	Enero 2015	Septiembre 2015	138,312
1	PRY 102	PAR/14/50/PAR. Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo.	Diciembre 2014	Diciembre 2016	300,000
7	PRY 101	PAR/14/53/NOR. El proyecto se plantea como objetivo de desarrollo promover un sistema laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social y la formalización del empleo en Paraguay.	Julio 2014	Diciembre 2015	198,583
7	PRY 101	PAR/14/51/PAR. Administración Laboral - MTESS Paraguay	Diciembre 2014	Diciembre 2016	350,000
3	PRY 131	PAR/14/52/PAR. Seguridad Social - MTESS Paraguay	Diciembre 2014	Diciembre 2016	350,000
1	PRY 107	PRY/16/50/SWE. Apoyo a la aplicación de la ley de empleo juvenil en Paraguay en el marco de la política de empleo juvenil	Mayo 2016	Diciembre 2017	294,307
8	PRY826	GLO/13/22/USA Country Level Engagement and Assistance to Reduce Child Labor (CLEAR)	Diciembre 2013	Noviembre 2017	402,330
8	GLO 751	GLO/14/45/BRA Promoción del Trabajo Decente en la cadena de valor del algodón	Mayo 2015	Julio 2019	571,000
	TOTAL:				2,721,799

* Programa y Presupuesto 2014/2015

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

18. En cuanto a las fuentes de cooperación técnica extra-presupuestaria (XBTC), éstas representan la mayor parte del presupuesto implementado en el país en el período 2014-2017, con un total de 2,721,799 USD que suponen el 68% de los recursos. La principal iniciativa ha estado compuesta por un conjunto de tres proyectos de fortalecimiento del MTESS con fondos del Gobierno nacional. Esta acción conjunta ha sido el resultado de un acuerdo firmado en diciembre de 2014 entre el MTESS y la OIT, con un aporte financiero del MTESS por un monto de 1,000,000 USD. Con estos recursos se han financiado los proyectos “Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo” (PAR/14/50/PAR), “Modernización de la Administración Laboral y Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo” (PAR/14/51/PAR), y “Fortalecimiento Institucional del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social en temas de Protección Social” (PAR/14/52/PAR). Estos proyectos fueron preparados conjuntamente con la elaboración del Acuerdo para el PNTD, y concebidos como un instrumento para apoyar el desarrollo de capacidades del MTESS en tres áreas que se consideraron prioritarias: políticas de empleo, administración del trabajo, y seguridad social.
19. Otras áreas de cooperación a través de recursos de XBTC han sido VIH/SID, formalización del empleo, empleo juvenil, promoción de derechos fundamentales, específicamente en trabajo

infantil y trabajo forzoso, y el fortalecimiento institucional del Instituto de Previsión Social (IPS), esta última con fondos del Gobierno de Paraguay⁵.

20. En cuanto al RBSA, el presupuesto canalizado por esta vía ha sido de 1,091,033 USD, que supone un 27% del total. Estos recursos se han utilizado tanto para trabajar en líneas no cubiertas por la cooperación extrapresupuestaria, como el trabajo decente para población migrante, como para complementar cooperación extrapresupuestaria en áreas de trabajo específicas consideradas prioritarias por la OIT, tales como el fortalecimiento de las capacidades de la inspección del trabajo, seguridad social y formalización de la economía. El RBTC utilizado en Paraguay ha ascendido a 175,000 USD, por un 4% del total. Se ha invertido en un amplio rango de actividades conectadas con las áreas de trabajo de OIT en el país antes mencionadas.
21. La **Error! Reference source not found.** resume la distribución del presupuesto de cooperación de la OIT en Paraguay por tipo de recurso.

Tabla 3. Presupuesto asignado a Paraguay en el período 2014-2017 por tipo de recursos

RBSA	RBTC	XBTC	Total 2014-2017 ⁶
1,091,033	175,000	2,721,799	3,987,832
27%	4%	68%	100%

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

22. La acción de la OIT en Paraguay se ha concentrado en cinco resultados del Programa y Presupuesto. De éstos, los que han recibido mayor atención han sido los resultados de Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo (resultado 8, 25.2% del total del presupuesto del período), el resultado de Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes (resultado 1, 18.5%), el resultado de Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo (resultado 7, 17.3%) y el resultado de Establecimiento y extensión de los pisos de protección social (resultado 3, 15.6% del total).
23. En cuanto al resultado 8, la OIT ha implementado el proyecto GLO/14/45/BRA “Promoción del Trabajo Decente en la cadena de valor del algodón”, el proyecto GLO/13/22/USA “Country Level Engagement and Assistance to Reduce Child Labor (CLEAR)”, y el proyecto PAR/13/50/OPE “ Caminos sanos, comunidades sanas: Reducir la vulnerabilidad al VIH de choferes de camiones de larga distancia y de buses interurbanos por vía de servicios de salud móviles”.
24. En el resultado 1, la acción ha comprendido el proyecto PAR/14/50/PAR “Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo”, junto con el proyecto PAR/12/50/SID “Making decent work reality for all domestic workers –

⁵ En Agosto de 2016, se firmó un Convenio Marco de Cooperación entre METSS, IPS y la OIT para la realización del proyecto “Fortalecimiento institucional del IPS” con la finalidad de mejorar el control contributivo del IPS y la su gestión de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con el fin de extender la cobertura de protección social, con fondos a aportar por el IPS por 527,089 USD. Al momento de la evaluación, estaba pendiente la transferencia de fondos del Gobierno a la OIT. Se prevé que este proyecto inicie en 2018, por lo que no se ha incluido en la lista de XBTC analizada.

⁶ Los recursos de XBTC en la tabla corresponden al monto total de los proyectos se han implementado en al menos un año del período 2014-2017. Varios proyectos comenzaron en el 2013 o finalizarán más allá de 2017. Los recursos de estos proyectos correspondientes a años fuera del período no se ha descontado al no contar el evaluador con desgloses anuales de los presupuestos de los proyectos XBTC.

Paraguay”. En el resultado 3, las acciones principales han sido el proyecto PAR/14/52/PAR "Fortalecimiento Institucional del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social en Temas de Protección Social" junto con los fondos de RBSA "Apoyo al diálogo social tripartito en seguridad social en coordinación con las instituciones nacionales relevantes". En el resultado 7, las acciones principales han sido el proyecto PAR/14/51/PAR "Modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay", el proyecto PAR/14/53/NOR de apoyo de un sistema laboral que contribuya a la formalización del empleo en Paraguay, y los fondos de RBSA "Support strengthening of the new Ministry of Labour's capacities on Labour Inspection". Junto con los resultados anteriores, la OIT ha implementado acciones en el resultado 9 de Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales, con el RBSA "Capacidad fortalecida de los constituyentes para promover el trabajo decente para los trabajadores migrantes"

25. La Tabla 4 muestra para cada uno de los resultados el total asignado y el porcentaje sobre el total de fondos gestionados durante el período analizado.

Tabla 4. Resultados de los programas y presupuestos 2014-15 y 2016-17 atendidos por OIT en Paraguay

Resultado según (P&B 14-15)	Resultado según (P&B 16-17)	Total asignado (USD)	% sobre total
Resultado 3: Creación de empleos productivos y decentes por empresas sostenibles	Resultado 1. Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes	736,574	18.5
	Resultado 2. Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo	10,000	0.3
Resultado 8: El mundo del trabajo responde de manera eficaz a la epidemia del VIH/SIDA		138,312	3.5
Resultado 4: Más personas tienen acceso a prestaciones de seguridad social mejor administradas y más equitativas en lo relativo a la igualdad de género	Resultado 3. Establecimiento y extensión de los pisos de protección social	621,819	15.6
	Resultado 5. Trabajo decente en la economía rural	10,000	0.3
	Resultado 6. Formalización de la economía informal	480,000	12.0
Resultado 11: Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces Resultado 6: Los trabajadores y las empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo	Resultado 7. Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo	689,297	17.3
Resultado 16: Se elimina el trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación de sus peores formas	Resultado 8. Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	1,003,330	25.2

	Resultado 9: Promoción de políticas equitativas y eficaces en materia de migraciones laborales	253,500	6.4
	Resultado 10: Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas	35,000	0.9
	Resultado A: Promoción eficaz del trabajo decente	10,000	0.3
	Total	3,987,832	100

26. Por donante, destaca el Gobierno de Paraguay como el principal contribuyente en el período 2014-2017, habiendo aportado el 56% de los fondos de cooperación extrapresupuestaria y el 38% del total manejado por la OIT. El segundo donante en importancia es Brasil, con un 14% de los fondos, seguido de Estados Unidos, con un 10%, Noruega, con un 5% y Suecia con un 3%. Como se puede ver, la cartera de cooperación de la OIT en Paraguay está conformada en gran medida por las aportaciones nacionales y por la cooperación Sur-Sur.
27. En el caso de la cooperación con fondos de Brasil, el proyecto de Trabajo Decente en la cadena del algodón constituye una iniciativa global de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) que Incluye Perú y tres países africanos (Mali, Tanzania y Mozambique). En Paraguay, está enfocado en la industria textil, un sector que ha ido ganando peso frente al cultivo algodónero predominante hace años. Se han priorizado los temas acordados de forma tripartita sobre formalización en inspección, capacitación laboral y figura de aprendizaje, trabajo infantil y programas de transferencias condicionadas. Se ha dado en paralelo y de forma coordinada con un proyecto FAO en Paraguay y Perú que aborda los eslabones de cultivo en la cadena del algodón.
28. En la Tabla 5 se pueden ver los recursos aportados por cada donante y el porcentaje correspondiente respecto al total y respecto a los recursos de XBTC.

Tabla 5. Recursos aportados por los principales donantes a Paraguay en el período 2014-2017

	Brasil	Noruega	Paraguay	Suecia	USA
Total USD	571,000	198,583	1,527,000	117,267	402,330
% Sobre XBTC	21%	7%	56%	4%	15%
% Sobre total	14%	5%	38%	3%	10%

Elaboración propia con base en información proporcionada por la OIT.

1.4. Estructura de gestión de OIT en Paraguay

29. Las actividades de la OIT en Paraguay recaen bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT para el Cono Sur. En la actualidad se cuenta con una oficina de proyectos en Asunción, en la que está basado un funcionario financiado con cooperación técnica que desde 2014 ejerce de Punto Focal de la OIT en el país, con el apoyo de una persona de soporte administrativo. Hasta 2016 se contó con un funcionario igualmente financiado con recursos de la cooperación técnica dedicados a los proyectos sobre trabajo infantil, incluido el proyecto CLEAR.

30. Los especialistas de la Oficina de la OIT Cono Sur coordinan los proyectos relativos a sus respectivas áreas de responsabilidad. En particular, uno de los tres proyectos en ejecución con fondos de gobierno es dirigido por un especialista. El Punto Focal de OIT en Asunción a su vez coordina el proyecto PRY/16/50/SWE sobre empleo juvenil y da soporte al resto de actividades de OIT en el país. El proyecto GLO/14/45/BRA, que estaba iniciando actividades al momento de la evaluación, tiene previsto contar con un coordinador nacional que estará basado en Asunción.

2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

31. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen al logro de resultados de la Agenda de Trabajo Decente (ATD). Por modelo de implementación se entiende el conjunto de instrumentos de provisión de la asistencia técnica de la OIT al país mediante las fuentes de presupuesto regular y cooperación técnica, tanto en países en los que se cuenta con un Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) como en los que no han adoptado dicho marco estratégico.
32. Se espera que la evaluación contribuya, entre otras cosas, a identificar:
 - Los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación (a la fecha de evaluación solo existen PTDP en Panamá, Haití y Costa Rica);
 - Los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PTDP a nivel de diseño (fijación de prioridades y resultados), implementación, seguimiento y evaluación;
 - Los logros alcanzados en el cumplimiento de la ATD;
 - y la contribución de la OIT al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con este instrumento de asistencia técnica y con los modelos programáticos de implementación *ad hoc*.
33. La evaluación ha abarcado los modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, pero enfocándose en la revisión a profundidad de los modelos de implementación de dos países con PTDP (Haití y Panamá) y dos sin PTDP (Colombia y Paraguay). La evaluación ha abarcado el período 2014-2017 de los dos últimos bienios de programación de OIT.
34. Para el estudio de caso de Paraguay, los clientes externos de la evaluación son los mandantes de la OIT, los socios en la ejecución de los proyectos y las Agencia de Naciones Unidas en el país. Los clientes internos son la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

3. METODOLOGÍA

35. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (RBM, *Results Based Management*) en línea con la política de evaluación de la OIT y siguiendo los estándares de evaluación de Naciones Unidas. Se han abarcado los seis criterios evaluativos siguientes:

- i. La relevancia de los modelos de implementación de la OIT.
 - ii. La validez y coherencia de su diseño.
 - iii. El avance y la eficacia de los modelos de implementación.
 - iv. La eficiencia en el uso de los recursos.
 - v. La eficacia de las estructuras de gestión.
 - vi. La orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.
36. La evaluación ha tomado una muestra de las acciones de cooperación técnica de la OIT en Colombia durante los dos bienios 2014-15 y 2016-17. Para la selección de la muestra se han utilizado los siguientes criterios:
- Que se disponga de suficiente documentación relativa a su diseño, implementación y resultados. Este criterio implica que se han priorizado acciones que hayan cubierto al menos la mitad de su período de implementación. En el caso de proyectos, se han priorizado aquéllos donde se hayan llevado a cabo evaluaciones intermedias y finales.
- Que sean representativas de la diversidad de acciones de cooperación de la OIT en el país, de manera que la muestra cubra el conjunto de áreas prioritarias de la ATD en el país.
- Que tengan suficiente entidad y peso estratégico. En principio se han priorizado las acciones con mayor asignación presupuestaria dentro de los recursos utilizados en el país, aunque también se han incluido acciones relativamente pequeñas presupuestariamente pero que hayan incidido en cuestiones clave de la agenda nacional.
- Que sean representativas de las distintas fuentes de financiamiento, de manera que se abarquen acciones financiadas por los principales donantes en el país, tanto externos como nacionales.
37. En el caso de las fuentes RBSA, se han incluido en la muestra todas las acciones desarrolladas en el período 2016-17, cuyo monto duplica al del bienio 2014-15 y que en su mayoría se dedicaron a CPO similares.
38. La muestra seleccionada se presenta en las Tabla 6 y 7 a continuación. En total, la muestra representa el 60% del presupuesto asignado al país en el período de análisis.

Tabla 6. Listado de las acciones de cooperación técnica XBTC examinadas

CPO	PROYECTO	INICIO	CIERRE	PRESUPUESTO USD
PRY 102	PAR/14/50/PAR. Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo.	Diciembre 2014	Diciembre 2016	300,000
PRY 101	PAR/14/53/NOR. El proyecto se plantea como objetivo de desarrollo promover un sistema laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social y la formalización del empleo en Paraguay.	Julio 2014	Diciembre 2015	198,583
PRY 101	PAR/14/51/PAR. Administración Laboral - MTESS Paraguay	Diciembre 2014	Diciembre 2016	350,000
PRY 131	PAR/14/52/PAR. Seguridad Social - MTESS Paraguay	Diciembre 2014	Diciembre 2016	350,000
PRY 107	PRY/16/50/SWE. Apoyo a la aplicación de la ley de empleo juvenil en Paraguay en el marco de la política de empleo juvenil	Mayo 2016	Diciembre 2017	294,307
	Total de la muestra XBTC			1,492,890

Tabla 7. Listado de las acciones de cooperación técnica RBSA examinadas

CPO	RBSA	Periodo	Presupuesto USD
PRY201	Support strengthening of the new Ministry of Labour's capacities on Labour Inspection	Bienio 2014-2015	140,714
PRY131	Support tripartite dialogue on social security issues in coordination with relevant national institutions	2014-2016	251,819
PRY128	Technical support on the formalization of the economy in Paraguay	Bienio 2016-2017	460,000
	Total de la muestra RBSA		852,533

Herramientas para recolección y análisis de información.

39. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos, por su mejor capacidad para capturar, describir y explicar procesos institucionales y políticos complejos como los que aborda la evaluación. Los métodos cuantitativos han sido utilizados principalmente para el análisis de dimensiones relacionadas con la eficiencia.
40. Cada uno de los criterios y preguntas evaluativas definidos por los Términos de Referencia fue traducido en variables e indicadores observables que permitiesen hacerlos operativos. Las herramientas de recolección de la información y los métodos de análisis se han seleccionado de acuerdo a la naturaleza de cada variable e indicador. La matriz de evaluación en el Anexo 3 muestra las herramientas, fuentes y métodos de análisis para cada pregunta de evaluación.
41. Las principales herramientas de recolección y análisis de información han sido la revisión documental y las entrevistas. La revisión documental ha abarcado los documentos programáticos y financieros de la OIT en las respectivas modalidades de implementación (RBSA, RBTC y XBTC); los documentos de política relevantes en cada país, los acuerdos tripartitos, y otros documentos relevantes de cada mandante. En el Anexo 1 se puede consultar la lista de documentación revisada.
42. Los informantes clave entrevistados han sido: representantes de las organizaciones tripartitas (instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), funcionarios de la OIT en el país, en la Oficina OIT Cono Sur y la Oficina Regional. La metodología de las entrevistas fue de tipo semi-estructurado, enfocadas a abordar a los aspectos evaluativos más relevantes respecto a cada informante. En el Anexo 3 se ha incluido la guía general de las entrevistas realizadas.

Etapas de la evaluación

43. La evaluación comprendió una fase de revisión documental, una misión a Paraguay y una etapa de análisis de la información y preparación del informe de evaluación. Durante la fase de revisión documental se llevó a cabo un primer análisis de la información disponible de los proyectos y RBSA de la muestra, se depuró la matriz de evaluación y se ajustaron las herramientas de recolección de información.
44. El trabajo de campo en Asunción se realizó entre los días 20 al 22 de Julio de 2017. Se mantuvieron entrevistas con representantes del MTESS, centrales sindicales (CNT, CUT y CUT-

A), y empleadores (UIP) y con el punto focal de OIT en Paraguay. Asimismo se entrevistó vía Skype a personal clave de la Oficina de OIT para el Cono Sur. La lista completa de informantes puede consultarse en el Anexo 2.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. Relevancia

Pertinencia con las prioridades nacionales

Buena pertinencia respecto a las prioridades tripartitas

45. El **fortalecimiento del MTESS** ha sido una de las principales áreas de acción de la OIT en el período, justificada por el hecho de que a partir de su creación en 2014 la consolidación de su institucionalidad se constituye un objetivo prioritario del Gobierno. En opinión de la gran mayoría de actores, las grandes brechas de capacidad con las que nació el MTESS justifican sobradamente el foco puesto en su fortalecimiento, y el hecho de que el Gobierno haya destinado fondos es para la OIT una muestra del compromiso de país con la mejora de la institucionalidad laboral.
46. Se ha encontrado un alto grado de satisfacción por parte del MTESS sobre la relevancia de la cooperación de OIT a sus necesidades. Consideran que la OIT ha dado una respuesta muy oportuna para atender las numerosas necesidades de fortalecimiento del recientemente creado ministerio. En particular, hay una alta valoración del proyecto con fondos del MTESS en cuyo marco se está implementando un programa de modernización y fortalecimiento de las instituciones laborales y que está compuesto por tres proyectos en las áreas de inspección del trabajo, administración del trabajo y seguridad social. Para el MTESS, el hecho de ser el gobierno el propio donante ha permitido un amplio margen de maniobra para ajustar la cooperación a sus necesidades.
47. Se ha encontrado coincidencia entre los funcionarios de OIT entrevistados en que las áreas de cooperación definidas con el MTESS en el proyecto con fondos del MTESS tocan aspectos fundamentales de la mejora de capacidades de esta institución, lo que les da una alta justificación. Además, para la OIT el proyecto con el MTESS da continuidad y consolida líneas de trabajo que ya se venían desarrollando en prioridades del ministerio que son compartidas por la OIT, las cuales adquirieron alta relevancia en el contexto de creación del ministerio.
48. Las centrales sindicales y la UIP concuerdan con el diagnóstico de las necesidades del ministerio. Los sindicatos destacan como particularmente relevante el fortalecimiento de la inspección. Se trata de un área prioritaria, en su criterio, por las grandes debilidades que tiene la institución para realizar su función con eficacia y por la importancia que tiene para asegurar el cumplimiento de los derechos laborales.
49. El MTESS considera que otras prioridades, como la formalización, la reforma de la seguridad social y el fomento del **empleo juvenil**, están siendo adecuadamente atendidas por OIT. En particular consideran altamente pertinentes el apoyo para la revisión de la Ley de primer

empleo⁷ y la especial atención que se está dando al acceso de las mujeres a un primer empleo; el apoyo para el fortalecimiento del sistema de seguridad social y su extensión a trabajadores independientes. Igualmente, para las centrales sindicales y la UIP el fomento del empleo juvenil es una prioridad, dada las altas tasas de desempleo juvenil y las perspectivas a medio plazo de incorporación de gran número de jóvenes al mercado de trabajo por el llamado “bono demográfico”. Aun así, hay importantes discrepancias entre los representantes de empleadores y de trabajadores sobre cómo debe abordarse desde un marco de políticas.

50. La asistencia técnica en **formalización**, desde la perspectiva de la extensión de la cobertura de la seguridad social, es asimismo considerada altamente pertinente por el MTESS y las centrales sindicales. Ambos valoran su importancia dadas las altas tasas de informalidad y por el foco en sectores de gran vulnerabilidad como el trabajo doméstico, si bien la centrales sindicales abogan para que se aborde de una forma más integral.
51. En cuanto a **trabajo forzoso**, las diferencias entre los mandantes son altas. Para las centrales sindicales se trata de un asunto relevante –aunque con matices según central-. El MTESS lo considera un asunto importante a abordar, si bien considera que su magnitud se ha amplificado. Por su parte, la UIP es enfática en considerar que no existe en el país un problema de trabajo forzoso, sino que se trata de una problemática construida por intereses políticos para atacar al sector empleador.
52. En cuanto al **trabajo migrante**, abordado principalmente durante el bienio 2015-2016, se trata de un tema de alta prioridad para las centrales sindicales y relevante por la magnitud de la migración en el país, una buena parte de ella por razones laborales⁸.

Agenda de cooperación inclinada hacia la atención de las prioridades del gobierno

53. La estrategia de cooperación de OIT en el país en el período 2014-2016 ha pivotado significativamente sobre los proyectos con el sector gubernamental y en particular los tres pilares en que se basa el proyecto con el MTESS (inspección, empleo, seguridad social) y, más recientemente, el fortalecimiento institucional del IPS. La estrategia de la OIT ha consistido en centrarse en este núcleo de temas, a partir de los cuales aprovechar las oportunidades de reforzar y expandir la atención hacia otras áreas.
54. En la práctica esto ha significado orientar la agenda de cooperación de la OIT hacia las prioridades de interés de las instituciones públicas. Las áreas de inspección del trabajo, empleo y seguridad social han supuesto la mayor parte de la cartera de cooperación en términos financieros (54⁹% del total en el período), incluyendo los fondos de XBTC y los RBSA.
55. Si bien puede considerarse pertinente la focalización de los fondos por su alineamiento con las prioridades del gobierno, ello ha implicado en la práctica poca atención a otros temas definidos en el PNTD y que son prioridad del resto de mandantes. En particular los relacionados con los derechos fundamentales en el trabajo, que son altamente prioritarios a criterio del sector sindical.

Pertinencia respecto al Acuerdo Nacional para un PNTD

56. Si bien no existe en Paraguay un PNTD como tal, en septiembre de 2014 los mandantes y la OIT firmaron un acuerdo tripartito con la intención de diseñar un PNTD en el que definían las respectivas prioridades: fortalecimiento institucional y empleo para el MTESS; empleo,

⁷ Ley N°4951- 2013, reglamentada en 2015.

⁸ En el año 2013, salieron del país más de 740,000 personas. Fuente Implementation Planning 2016 v3.

⁹ Se excluye los fondos del proyecto de Fortalecimiento Institucional del IPS. Ver nota al pie 6.

formalización y seguridad social para la UIP; libertad sindical y mesas tripartitas para los sindicatos. Este acuerdo, sin embargo, no se ha concretado en un plan de implementación.

57. Los mandantes coinciden en señalar que las acciones de cooperación de la OIT se han mantenido dentro de los ejes definidos en el Acuerdo Tripartito para un PNTD, aunque no se ha constatado que éste sea la guía estratégica de la acción. La definición de la cooperación de la OIT tampoco se ha basado en una selección en consenso con los mandantes de los componentes prioritarios del Acuerdo para el PNTD.
58. Se aducen razones del contexto nacional que han impedido hacer este ejercicio de priorización. Y existe coincidencia entre los mandantes en que las condiciones para el diálogo social no son suficientemente sólidas para generar consensos en torno a un plan de implementación del PNTD.
59. Por otro lado, desde la OIT esto se ve más bien como una ventaja en el contexto nacional, pues el hecho de no estar sujetos a un plan de acción cerrado da un margen de maniobra mayor para adaptarse al entorno poco estable del país. Así se evita quedar estancado cuando una determinada línea de trabajo llegue a un punto muerto, y se aprovechan las oportunidades para avanzar en otras áreas. Sin embargo, aunque minoritarias, también hay opiniones en la OIT de algunos especialistas que aducen que la existencia de un PNTD en implementación serviría para dar a la asistencia de la OIT una estructura más clara y más firmemente dirigida hacia la elaboración e implementación de políticas.

Pertinencia de los XBTC

60. La cartera de cooperación de la OIT en el país ha abordado los componentes del Acuerdo para un PNTD con desigual intensidad, pues el grueso de la asistencia técnica se ha centrado en los componentes de fortalecimiento de la institucionalidad laboral y estrategias de empleo.
61. Los proyectos con financiamiento del Gobierno de Paraguay tienen una adecuada conexión con las prioridades del PNTD. Dos de ellos están directamente vinculados con prioridades del PNTD (el proyecto PAR/14/51/PAR está vinculado con el objetivo de fortalecimiento de la administración laboral, punto 1.c del PNTD; y el proyecto PAR/14/52/PAR está vinculado con el objetivo de seguridad social, punto 1.d). El fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo enfocadas al empleo formal y productivo (proyecto PAR/14/50/PAR), si bien no constituye una prioridad del PNTD, es pertinente dados los altos índices de informalidad existentes en el país.
62. El componente de cumplimiento de leyes laborales también ha recibido atención con actividades y proyectos en trabajo forzoso, trabajo infantil, trabajadores domésticos y VIH/SIDA. Sin embargo, los componentes de fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo y de fomento del diálogo social –en particular este último -han recibido menor atención. En este último componente, si bien la asistencia técnica ha incluido de manera transversal la mejora del diálogo social, la OIT no ha contado con acciones específicas de RBSA o proyectos en esta materia. Las dificultades estructurales para poner en marcha procesos de diálogo social tripartito son esgrimidas por la OIT para explicar la escasa asistencia técnica específica en este ámbito.
63. Las áreas en las que la OIT ha centrado su acción han estado influenciadas en gran medida por los intereses de los donantes, tanto internacionales como el Gobierno en el caso de los proyectos con financiamiento nacional. La OIT ha facilitado el encaje entre los intereses de los donantes y las necesidades, tomando como referencia el Acuerdo para un PNTD y las prioridades tripartitas.

64. La cartera de proyectos de donantes internacionales es la que ha abordado un rango de temas más diverso: derechos de las trabajadoras domésticas, trabajo infantil, VIH/SIDA, formalización del empleo y trabajo decente en la cadena de valor del algodón. La pertinencia de estos temas para los mandantes es variable. Trabajo doméstico, trabajo infantil y VIH/SIDA son temas incluidos en el PNTD, y que tanto trabajadores como empleadores entrevistados consideraron pertinentes. El trabajo decente en la cadena de valor es un tema incluido en el Acuerdo para un PNTD que, aunque es considerado altamente pertinente por los empleadores, no se encontró que fuese una prioridad para los sindicatos.
65. **Debilidades en el alineamiento de los proyectos de cooperación internacional con la agenda de prioridades de los mandantes.** Se ha encontrado una opinión extendida, tanto entre el personal de la OIT como entre los mandantes, de que los proyectos en temas laborales con financiamiento de cooperantes internacionales tienen en algunos casos débil alineamiento con las prioridades nacionales. Esto es visto por los mandantes como un riesgo para la agenda de la OIT, en la medida en que puede desviarse de los temas centrales. Algunos entrevistados del MTESS y de las centrales sindicales pusieron como ejemplo el proyecto de Promoción del Trabajo Decente en la cadena de valor del algodón, que consideran que se enfoca en un sector que es más prioritario para el país donante que para el contexto de Paraguay.
66. **Retos de alinear oportunidades de financiación.** Hay un reconocimiento extendido en la oficina de que es complejo lograr tener en el país un portafolio de actividades integral y a la vez responder las prioridades de los donantes. Dado que una buena parte de los fondos que maneja OIT provienen de proyectos, los intereses de los donantes tienen un gran peso en moldear la agenda. Aprovechar las ventanas de oportunidad que se presentan y mantener la coherencia de la acción es un reto fundamental.

Pertinencia de los RBSA

67. De los cuatro RBSA implementados en el período 2014-2017 (ver Tabla 1), tres han estado destinados a reforzar las áreas en la que la OIT está trabajando con el MTESS, aportando fondos de contrapartida a los fondos del Ministerio y realizando actividades complementarias, y uno ha estado dedicado a la promoción de trabajo decente para trabajadores migrantes, con énfasis en el corredor Paraguay-Argentina, dando continuidad a proyectos previos de OIT en esta materia.
68. Este último RBSA tiene buena pertinencia respecto a las políticas nacionales, pues se aborda una problemática que afecta a un alto número de personas en el país¹⁰, se enfoca en una prioridad –la formalización– identificada por la OIT como necesaria para mejorar las condiciones de los trabajadores, toma como referente el marco de políticas nacional y responde a un tema destacado por el movimiento sindical a nivel regional¹¹. En cuanto a los tres RBSA vinculados al proyecto con fondos de gobierno, tienen buena pertinencia en cuanto que refuerzan la asistencia técnica acordada con el MTESS.
69. Respecto a la atención a los componentes del Acuerdo para un PNTD, el grueso de la asistencia técnica se ha centrado en los componentes de fortalecimiento de la institucionalidad laboral y de estrategias de empleo, sobre todo en el bienio 2016-2017. El componente de cumplimiento de leyes laborales también ha recibido atención con actividades y proyectos en trabajo doméstico, trabajo infantil y VIH/SIDA.

¹⁰ En el año 2013, salieron del país más de 740,000 personas. Fuente Implementation Report 2016 v3

¹¹ En 2012 la CSA adoptó en su II Congreso una resolución sobre trabajadores y trabajadoras migrantes (resolución 8). Posteriormente en el III Congreso adoptó nuevamente una resolución sobre trabajadores y trabajadoras migrantes. Fuente: CSA (2012) y OIT, Implementation Report 16.v3

70. Por su parte, los componentes del PNTD de fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo y de fomento del diálogo social han recibido menor atención en cuanto a asistencia técnica por parte de la OIT. Otra área que ha recibido baja atención ha sido el seguimiento al memorándum tripartito sobre NIT de 2014 y los convenios sobre NIT con el Senado y la Corte Suprema de Justicia.
71. En cuanto al Diálogo Social, no ha sido abordado mediante acciones de RBSA o proyectos específicos. Hay coincidencia entre los funcionarios de OIT en que las fuertes tensiones entre actores y el distanciamiento político dificultan la construcción de una agenda técnica de apoyo al diálogo social, por lo que un abordaje “transversal” desde otras acciones es la opción más viable en el actual contexto.
72. La menor atención al área de Normas obedece, según la OIT, a que se ha tenido menor capacidad para abordarla durante el período debido a que el puesto de Especialista de Normas ha estado vacante por un año, hasta Julio de 2016.

Pertinencia respecto al marco programático OIT

73. Todos los proyectos y RBSA se vinculan adecuadamente con el Programa y Presupuesto de los bienios 2015-16 y 2016-17, según corresponda. Los vínculos, tanto de los RBSA como de los proyectos, con los CPO y con los resultados e indicadores del Programa y Presupuesto son plasmados en el sistema IRIS e incluidos en los Reportes de Implementación. En ninguno de los documentos de proyectos examinados se hace una referencia expresa al Programa y Presupuesto ni al PNTD.
74. Con la excepción de un proyecto, en ninguno de los casos se hace mención en los documentos de proyecto o de RBSA a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Brechas no cubiertas

75. Los funcionarios del MTESS consideran que las principales necesidades de asistencia técnica han sido cubiertas por la OIT. Si bien señalaron algunos temas específicos donde consideran que debiera haber más apoyo, como el observatorio laboral, cuyo fortalecimiento está incluido en el Acuerdo del PNTD y que necesita refuerzo técnico para producir análisis de calidad que orienten la definición de políticas públicas; o la legislación específica para perseguir el trabajo forzoso, pues se trata de uno de los temas de especial preocupación del Gobierno, entre otros motivos por la presión que se está ejerciendo al país desde los Órganos de Control de la OIT.
76. Para los sindicatos, un tema no suficientemente abordado por la OIT es el relativo a la revisión de la actual legislación para la constitución de sindicatos, y en particular el requisito de inscripción en registro sindical del MTESS. A su criterio, este requisito vulnera los Convenios 87 y 98, tema por el que han expresado reiteradamente quejas a la OIT.
77. Por su parte, en ciertos temas en que hay fuertes diferencias entre los mandantes la OIT reconoce que ha sido difícil –y a veces inviable- dar asistencia técnica, como en el caso de la solicitud del MTESS de asistencia técnica para mejorar el registro sindical que opera el MTESS, al cual se oponen frontalmente los sindicatos.

Participación de los mandantes en la fijación de prioridades

La Cooperación con fondos de gobierno carece de mecanismos de participación tripartita

78. La participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en los proyectos financiados por el gobierno es reducida. En el caso del proyecto con el MTESS, ni el Convenio de cooperación con la OIT ni el Acuerdo para la ejecución de los tres proyectos contemplan la participación de las organizaciones de empleadores o de trabajadores. Si bien no hubo participación de éstos en su diseño, los proyectos fueron presentados a los mandantes en el Consejo Consultivo del Trabajo.
79. En el caso del proyecto de fortalecimiento del IPS, fue diseñado con la participación tripartita a través de su Consejo de Administración que incluye a representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Además, el acuerdo entre el IPS y la OIT para su ejecución contempla la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores.
80. Tanto para el MTESS como para la OIT el nivel de participación en el diseño de los proyectos es adecuado, dado que se trata de proyectos dirigidos principalmente a fortalecimiento de capacidades institucionales de estas instituciones, las cuales implementan acciones consensuadas tripartitamente en el Acuerdo del PNTD (para el caso de los proyectos con el MTESS).
81. Para la UIP este nivel de participación también es considerado adecuado, mientras que las organizaciones de trabajadores reclaman mayor consulta, pues indican que la efectividad del MTESS en garantizar el cumplimiento de los derechos laborales depende de qué tipo de fortalecimiento se implemente.
82. Por otro lado, hay una opinión extendida en la OIT en cuanto a que, si bien sería deseable una mayor participación tripartita en el diseño de las acciones de cooperación técnica en el país, es poco viable en el actual contexto de conflictividad del diálogo social.

1.5 Peso relativo de OIT

El peso de la OIT en términos de recursos es diferente según los temas y cambiante a lo largo del periodo.

83. Si bien no se pudieron recopilar datos precisos sobre la cantidad y los montos de cooperación de otras agencias, la información recopilada apunta a que la OIT es el principal cooperante de los mandantes en acciones para su fortalecimiento. En el caso del MTESS, con el grueso de dicha cooperación, precisamente a través de los propios fondos del Ministerio dedicados a su fortalecimiento. Igualmente los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen a la OIT como el principal recurso de asistencia técnica.
84. La OIT tiene un peso relevante, aunque variable, en las áreas relacionados con la Agenda de Trabajo Decente. Tiene un peso importante en políticas de empleo juvenil, seguridad social, políticas de formalización y trabajo infantil. En este último tema la contribución de OIT ha disminuido, y en la actualidad es superada por otras agencias y ONG, si bien de acuerdo al MTESS la OIT sigue siendo la instancia a la que se recurre para procesos más estratégicos y de políticas, como por ejemplo la elaboración de la nueva estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil, cuya facilitación la CONAETI quiere confiar a la OIT.

4.2. Validez del diseño

Claridad de la visión y estrategias

85. Para el MTESS, la asistencia técnica de la OIT ha sido fundamental para lograr que los proyectos con esta institución tengan un diseño de buena calidad con estrategias claras y

viables y con planes de trabajo bien definidos. Esto ha permitido superar las carencias de la institución en cuanto a formulación de proyectos.

86. Con los fondos del MTESS, el diseño de los proyectos ha ido mejorando a lo largo del mismo proceso de implementación. Los diagnósticos realizados en las etapas iniciales, como en el caso del proyecto de seguridad social, han resultado útiles para precisar y ajustar las estrategias. Sin embargo, se considera que hubiera sido conveniente llevar a cabo en el diseño de dichos proyectos una etapa preparatoria previa de diagnósticos de situación –por ejemplo incluyendo análisis de viabilidad- antes de su formulación.

Seguimiento y rendición de cuentas

87. Para el análisis de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas se ha distinguido entre dos niveles: los mecanismos de seguimiento al conjunto de la agenda de trabajo de la OIT en el país y los mecanismos de seguimiento a las acciones de cooperación en sus distintas modalidades.

No existe un espacio para el seguimiento tripartito de la agenda de cooperación de la OIT en Paraguay

88. Actualmente no se dispone de ningún espacio tripartito en el cual los mandantes hagan un seguimiento al conjunto de la agenda de cooperación de la OIT. El Acuerdo del PNTD no preveía una instancia de este tipo para su seguimiento, si bien el componente 5 de Fomento del diálogo social estaba destinado a fortalecer las instancias tripartitas que podrían servir de base para ello. Ni las mesas de diálogo surgidas del Acuerdo bipartito entre MTESS y las centrales sindicales ni el Consejo Tripartito del Trabajo tienen contemplado dar seguimiento al trabajo con OIT. El conocimiento que tienen los mandantes de la acción de la OIT es fragmentado y relativo a las acciones en las que participan directamente. El MTESS y la UIP son los sectores que muestran estar más informados de la acción de la OIT en el país. Por su parte, se ha encontrado que los sindicatos tienen un nivel de información menor, y expresan su queja en este sentido.

La fragilidad del diálogo social dificulta implementar mecanismos de seguimiento tripartito.

89. Se encontró un consenso entre el personal de la OIT en cuanto a las dificultades existentes para el diálogo social. En particular por el empeoramiento de las relaciones entre una parte del movimiento sindical y el gobierno tras la salida de varias centrales sindicales de las mesas de diálogo social. Esto, que ha conducido a un funcionamiento muy limitado de las mismas, ha dejado un margen muy estrecho para mantener puntos de encuentro tripartitos que den seguimiento a las agendas nacionales sobre trabajo decente y a la cooperación de la OIT.
90. Por parte de los mandantes se reconoce la labor de facilitación del diálogo que ha desempeñado la OIT, la cual ha ejercido de canal para que el sector sindical enfrentado con el gobierno participe en las actividades tripartitas. Sin embargo, esta situación dista mucho de constituir un esquema funcional de seguimiento tripartito y para los funcionarios de la OIT implica un importante desgaste.

En las acciones de cooperación hay gran heterogeneidad de mecanismos de seguimiento y evaluación según el origen de los recursos

91. En cuanto al seguimiento de las acciones de cooperación, en general los sistemas de monitoreo y evaluación de la asistencia técnica han seguido los lineamientos de la RBM, si bien hay una significativa heterogeneidad según se trate de XBTC de donantes internacionales, XBTC de fondos nacionales, o fondos RBSA y RBTC.

92. Los proyectos XBTC son las modalidades de asistencia técnica que disponen de los sistemas de monitoreo y evaluación más completos. Todos los proyectos examinados han contado con un sistema para medir el avance hacia los resultados basado en el uso de indicadores a distintos niveles y un proceso para la medición, análisis, reporte y uso de la información. Aunque con diferencias entre proyectos, en general han sido funcionales para rendir cuentas sobre los productos entregados y los resultados alcanzados, si bien han sido más efectivos en monitorear los productos que la contribución a los resultados. En ninguno de los casos examinados ha habido instancias tripartitas de seguimiento, y en los casos en que ha habido alguna participación ésta se ha circunscrito a aquellos mandantes hacia los que estaba dirigida la cooperación. La rendición de cuentas se ha orientado principalmente hacia los donantes y hacia la propia OIT.
93. Los sistemas de monitoreo más pobres se han encontrado en los fondos RBSA. Los paquetes de cooperación de RBSA no cuentan con sistemas específicos para el seguimiento y evaluación. El único instrumento en el que se da seguimiento a la asistencia brindada con dichos fondos es el Informe de Implementación (IR, Implementation Report). Este informe se elabora bianualmente y proporciona una visión de conjunto sobre la contribución de toda la cooperación de OIT en el país (incluyendo también XBTC y RBTC) a los objetivos del programa y presupuesto. Por su naturaleza, no brinda el nivel de detalle que ofrecen los informes de avance de los proyectos.
94. Este doble sistema de monitoreo y reporte de los proyectos XBTC y *de implementation reports* está justificado dados los distintos destinatarios (donantes y oficinas en XBTC, Consejo de Administración para los IR), necesidades de información (informar sobre el avance en la implementación de proyectos, informar sobre el avance respecto a los resultados del P&P y la contribución de OIT) y nivel de detalle requerido (alto nivel de detalle sobre uso de los fondos, y resultados sustantivos a nivel país). Pero tiene como limitante el bajo nivel de documentación de los resultados logrados con RBSA y RBTC en comparación con los fondos procedentes de XBTC.

La cooperación con fondos de gobierno se adecúa a los requerimientos de M&E pero no incluye mecanismos de seguimiento tripartito

95. En cuanto a los proyectos con fondos del gobierno, los acuerdos incluyen requisitos de presentación de informes similares a los de proyectos con donantes internacionales, cumpliendo asimismo las disposiciones de OIT para el seguimiento y la evaluación. La OIT ha incluido aspectos, como la realización de una evaluación final para el proyecto con el MTESS, que refuerzan el sistema de M&E. En el caso del MTESS, los requerimientos de reporte del proyecto (un informe semestral y un informe final) son considerados adecuados por ambas partes. No obstante, se ha encontrado cierto descontento del MTESS por lo que consideran una escasa rendición de cuentas financiera por parte de la OIT.
96. Los proyectos con fondos públicos no incluyen mecanismos específicos de seguimiento tripartito. Tanto en los Acuerdos para los proyectos con MTESS como con el IPS se prevé la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la ejecución, pero no se especifica en qué consiste dicha participación ni cómo se llevará a la práctica por los mecanismos tripartitos con que cuentan dichas instituciones, como es el caso del Consejo de Administración del IPS
97. En el caso de los proyectos con el MTESS se hizo una socialización con las centrales sindicales y los empleadores al inicio de su implementación, a iniciativa de la OIT, pero no se han realizado posteriormente actividades para compartir con los mandantes los avances y obstáculos.

98. En el caso de los proyectos con fondos del MTESS, la OIT está promoviendo que incorporen componentes de diálogo social¹², como una vía para reconstruir la confianza entre los mandantes y crear unas bases más sólidas para el proceso de fortalecimiento del MTESS y de elaboración de políticas de empleo y seguridad social. Sin embargo, la implementación de estos componentes ha sido limitada en la práctica. Las razones, según la opinión de la mayoría de los funcionarios de OIT entrevistados, estriban en la falta de voluntad del MTESS para involucrar a los mandantes en los procesos que impulsan los proyectos, combinado con la confrontación con parte del movimiento sindical.

Los mecanismos de transparencia están funcionando para el manejo de fondos públicos, aunque se percibe cierto nivel de riesgo reputacional

99. Por parte de la OIT se ha encontrado la opinión extendida de que el importante peso de los fondos de gobierno en la cartera de cooperación de la OIT no ha comprometido la independencia, y que han funcionado los mecanismos de la OIT que aseguran la transparencia y buena gestión.

100. Por otro lado, en los respectivos acuerdos con el MTESS e IPS se especifica que la administración de los proyectos se hará de acuerdo a las reglas y procedimientos de OIT¹³. Sin embargo, se ha encontrado una percepción extendida entre los funcionarios de OIT y algunas organizaciones de trabajadores de que, aunque las salvaguardas están funcionando bien, hay cierto riesgo –por ejemplo en cuanto a la contratación de consultores- de injerencias por parte de las instituciones contraparte. Esto puede afectar a la imagen de transparencia e independencia de la OIT, máxime en el contexto actual de tensión entre los mandantes.

Valoración de riesgos

101. No se ha encontrado que se haya llevado a cabo un proceso sistemático de valoración de riesgos para la consecución de los objetivos de OIT en el país, al estilo del que se contempla por ejemplo en los PNTD. En estos últimos, el diagnóstico del contexto país identifica los principales riesgos para la consecución de los resultados de OIT e incluye estrategias de mitigación de dichos riesgos en la planificación de la implementación y el M&E.

102. La valoración de riesgos e inclusión de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT varía significativamente según las fuentes de cooperación. Entre los proyectos XBTC de donantes internacionales no hay homogeneidad en cuanto a la inclusión de procesos de análisis, seguimiento y respuesta a riesgos variables. Los hay que incluyen la atención a factores externos y/o supuestos en su sistema de seguimiento, como el GLO/13/22/USA o el PAR/13/50/OPE, mientras que otros carecen de análisis de riesgos, como el GLO/14/45/BRA.

103. En el caso de la asistencia técnica vía RBSA y RBTC, no se incluye análisis de riesgos ni en los formatos de diseño de los CPO ni en los IR.

¹² El proyecto de fortalecimiento de la inspección, incluye el objetivo “Fortalecimiento del **diálogo social** a través de un mejor conocimiento y habilidades de empleadores y trabajadores sobre las diferentes funciones de la administración de trabajo”; el proyecto de Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo incluye el objetivo específico: “Acuerdos sobre creación de empleo formal y capacitación logrados a través del diálogo social”.

¹³ Ver los puntos 5 del Acuerdo entre el MTESS y la OIT, 2014, y Punto 13 del Acuerdo entre IPS y la OIT.

4.3. Efectividad

3.1 Avance en los resultados

104. Esta sección presenta los principales avances de la cooperación de la OIT en las distintas áreas de la agenda de trabajo decente en las que se centra su acción en el país, desde la perspectiva de los mandantes nacionales y la propia OIT.

Mejora de capacidades de las instituciones laborales

105. Hay consenso entre los mandantes –aunque con marcadas diferencias entre los sindicatos- y la OIT en que con la creación del MTESS se ha producido un gran salto cualitativo y cuantitativo en cuanto a las posibilidades y potencialidades de la cooperación de la OIT en el país. Estas oportunidades están siendo aprovechadas, si bien hay todavía un proceso por cubrir hasta que la institucionalidad del ministerio se consolide y cuente con las capacidades profesionales y técnicas necesarias. Los avances en el fortalecimiento de las capacidades de los distintos departamentos del MTESS se comentan a continuación en relación con las distintas áreas temáticas.

106. **Seguridad social:** Los principales avances en el período se han llevado a cabo a través del proyecto con el MTESS, complementado con los fondos de RBSA. El foco de la asistencia técnica se ha puesto en el fortalecimiento de la Dirección General de Seguridad Social. Se han elaborado diversos productos de asistencia técnica, entre los que el MTESS ha destacado: los análisis técnicos de aspectos clave sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social; el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Dirección General de Seguridad Social; y los estudios técnicos sobre el proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones. Según la valoración tanto de la OIT como del MTESS todos ellos han supuesto un salto cualitativo en cuanto a la mejora capacidades.

107. **Protección social:** La extensión de la protección social, a criterio del MTESS, está dando resultados valiosos en un tema de alta prioridad para el gobierno, y en particular la inclusión de sectores altamente vulnerables como en el sector de trabajo doméstico, trabajadores independientes, y micro, pequeña y mediana empresa (MIPYMES). Entre los logros principales destacan para el MTESS el apoyo para la simplificación de los procedimientos de inscripción, incluida la gestión en línea.

108. **Políticas de empleo:** los principales avances se han dado en el fortalecimiento de capacidades del MTESS para la implementación de políticas de empleo y en el desarrollo de políticas de empleo juvenil, combinando los recursos del proyecto de MTESS con los del proyecto PRY/16/50/SWE. Los avances más valorados por el MTESS son los relativos al fortalecimiento de la Dirección General de Empleo y el fortalecimiento del sistema público de empleo, área en la que los logros se han visto limitados por la heterogeneidad de actores que participan en la gestión de las oficinas de empleo. Respecto al empleo juvenil, hay una buena valoración por parte del sector empresarial, el MTESS y algunos sindicatos, acerca de los avances de la asistencia técnica de la OIT a la llamada Ley de Primer Empleo.

109. **Inspección:** Para el MTESS, la contribución de la OIT ha sido fundamental para la modernización y mejora de la eficacia de la Inspección de Trabajo, y se ha dirigido a vacíos clave. Los aspectos más destacados de esta asistencia técnica han sido la creación de un procedimiento de inspección, la formación a inspectores del trabajo y la armonización de las normas que regulan las funciones de inspección del MTESS y del IPS. Para el MTESS es particularmente valiosa la reforma del procedimiento de selección de inspectores para asegurar la aplicación de criterios técnicos y objetivos. Esto ha permitido crear un cuerpo de

27¹⁴ inspectores profesionales con alta preparación técnica. Para el MTESS ha sido también muy valiosa la formación a los inspectores de trabajo, si bien algunos funcionarios consideran que los contenidos formativos son rígidos y admiten pocas adaptaciones según las condiciones del MTESS.

110. Sin embargo, el proyecto de fortalecimiento de la inspección e ha enfrentado a importantes obstáculos por las diferencias que han surgido entre el MTESS y la OIT respecto al procedimiento de inspección y al estatus laboral del personal de inspección. El procedimiento elaborado con apoyo del proyecto y aprobado por el MTESS fue posteriormente modificado¹⁵. Algunos de estos cambios según la OIT son contrarios al Convenio N° 81, específicamente en lo relativo a la facultad de libre entrada de los inspectores en los centros de trabajo, a los principios de agilidad y transparencia, y a la independencia del sistema de inspección frente a influencias exteriores indebidas, entre otras razones por otorgar al ministro de trabajo la autoridad de aprobar previamente las inspecciones. En cuanto a los nuevos inspectores, se encuentran bajo contratos mercantiles de prestación de servicios, lo que para OIT contradice el Convenio N°81¹⁶. Este desacuerdo mantiene detenidas varias actividades de los componentes de fortalecimiento de la inspección y de diálogo social y tripartismo del proyecto, y está afectando asimismo a la asistencia técnica que está dando la OIT a la inspección en otras áreas como trabajo forzoso y seguridad social.
111. **Trabajo forzoso:** El MTESS destaca la provisión de instrumentos para mejorar la coordinación interinstitucional en la atención a casos de trabajo forzoso, así como el apoyo a la planificación del trabajo de la Comisión Nacional de Trabajo Forzoso (CONATRAFOR). También hay una alta expectativa en cuanto al protocolo de inspección para trabajo forzoso, si bien su desarrollo puede verse afectado por las diferencias respecto al protocolo de inspección ya comentadas. Por parte del sector sindical se encontraron diferencias de opinión. Algunos sindicatos opinan que el tema no es tan relevante, mientras que para otros se trata de un asunto prioritario y valoran que el gobierno esté tomando acción.
112. **Promoción de derechos fundamentales:** En materia de **trabajo infantil**, el MTESS destaca la asistencia técnica para conformar la red de empresas contra el trabajo infantil, la realización de la Encuesta de Trabajo infantil en la agricultura (EANA-Rural 2015), y la propuesta para adecuar el artículo 58 del código de la niñez (relativo a los horarios de trabajo) a los Convenios 138 y 183, que fue presentada al Congreso para aprobación. Igualmente destacan el valor del protocolo de inspección para trabajo infantil, que se encuentra en proceso. Por su parte, el proyecto de **Trabajo Decente** a lo largo de la cadena de algodón ha iniciado las actividades preparatorias, a la espera de que la ABC apruebe el plan de trabajo de Paraguay, por lo que todavía no hay resultados visibles.
113. **Criadazgo:** La contribución principal de la OIT ha sido el apoyo para la elaboración de un proyecto de ley que define y penaliza el criadazgo. Esta propuesta de ley fue elaborada en el seno de la CONATETI y enviada por el Ejecutivo al Congreso.
114. Se ha encontrado una percepción entre algunos de los mandantes –en particular el movimiento sindical- y también en algunos funcionarios de la OIT de que el trabajo en el país

¹⁴ Número de inspectores en Julio de 2017. Fuente: entrevista con el Director de Inspección del MTESS.

¹⁵ La propuesta fue aprobada por Resolución MTESS 622/2015, modificada posteriormente por la Resolución MTESS 47/2016. Fuente: ILO (2017), Avances y desafíos programa cooperación técnica modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay

¹⁶ En particular el art. 6 del Convenio N° 81: “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”. Fuente: ILO (2017), Avances y desafíos programa cooperación técnica modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay.

debe enfocarse más en las recomendaciones de los Órganos de Control y en los acuerdos tripartitos sobre normas, en los que el avance se considera escaso.

Adecuarse a la capacidad de absorción de las instituciones implica ritmos más lentos

115. La ejecución de los proyectos con el MTESS tiene un nivel de avance general más lento de lo inicialmente planificado. La experiencia ha mostrado, en opinión de los especialistas de OIT, que en casos como el MTESS -en el que la capacidad de absorción de la contraparte es lenta por sus propias limitaciones y por las dificultades del contexto- los ritmos de implementación de la cooperación han de ralentizarse si se quiere asegurar la transferencia de capacidades y no trabajar en paralelo a la institucionalidad. La limitante es, según se reconoce de forma extendida, que este enfoque de adaptarse a las instituciones deja a la OIT más sujeta a las fluctuaciones institucionales y a la tensión entre los actores tripartitos.

Implementación del PNTD

116. En cuanto a la implementación del Acuerdo para un PNTD, se han dado avances en varios componentes, en particular en registros administrativos (1.b), inspección laboral (1.c), seguridad social (1.c), política de empleo juvenil (2.a), trabajo forzoso (3.b), trabajo infantil (3.b) y derechos de trabajadores domésticos (3.c).

117. Sin embargo, el Acuerdo ha actuado más como un marco de referencia que como un programa realmente implementado, pues desde su firma no se realizó ningún ejercicio de definición de una hoja de ruta para su puesta en marcha, más allá de los proyectos desarrollados con el MTESS. No se ha encontrado que el Acuerdo del PNTD sea un referente para los mandantes, ni estratégico ni operativo.

118. Hay coincidencia entre el personal de la OIT en que, si bien se ha avanzado en la implementación de algunas de las líneas de acción definidas en el Acuerdo del PNTD, en la práctica éste no se ha implementado como tal. Las posiciones entre los mandantes sobre el grado de consecución de cada uno de sus componentes discrepan en algunos puntos, con casos como el del registro sindical en los que la posición del MTESS y los sindicatos sigue siendo abiertamente opuesta.

119. Desde la OIT se alega que la evolución del ambiente político y la confrontación entre los mandantes han impedido traducir el Acuerdo del PNTD en una hoja de ruta para su implementación. Se señalan asimismo las dificultades para lograr acuerdos que permitan poner en marcha el PNTD y se considera que en su actual forma deja un margen amplio de decisión al gobierno, al no estar acompañado de un mecanismo que vincule la asignación de los fondos públicos a las prioridades del PNTD.

120. Hay un reconocimiento compartido en la OIT de que la elección de las áreas de acción del PNTD hacia las que se ha dirigido la asistencia técnica de la OIT ha estado influida por el Gobierno, con los tres proyectos con el MTESS como principal instrumento. Por otro lado, se argumenta que los factores de contexto han impedido avanzar en algunos de los otros contenidos del PNTD, como el componente 5 de fomento del diálogo social.

121. En todo caso, la OIT ha tratado de tomar los contenidos del Acuerdo del PNTD como referente para su estrategia de trabajo en el país, orientando su asistencia técnica hacia los intereses de los mandantes. A criterio de los funcionarios de la OIT, el PNTD abarca todas las prioridades de los mandantes, y en este sentido es un instrumento útil para alinear la acción de la OIT.

122. Se ha encontrado una opinión extendida en la OIT de que la carencia de un plan de acción más definido es una ventaja más que un inconveniente, dadas las condiciones del país, pues deja un margen de flexibilidad que permite adaptar la acción a los cambios del contexto, siempre manteniendo el foco en el conjunto de áreas de acción que fueron respaldadas por los

mandantes en el Acuerdo PNTD. A criterio de los funcionarios de la OIT Cono sur entrevistados, un PNTD que hubiera estado sujeto a un plan de implementación detallado se habría convertido en un “gigante de barro” de muy difícil ejecución. En este sentido, hay una extendida opinión de que a los PNTD, como herramienta de planificación, les falta ductilidad para adaptarse a los contextos cambiantes de los países.

3.2 Contribución de OIT

La eficiencia en la ejecución y la calidad técnica de OIT, principales valores para el MTESS

123. Para el MTESS, el principal aporte de la OIT es la calidad y oportunidad de la asistencia técnica que brinda, junto los aprendizajes y buenas prácticas de otros países. También consideran que la OIT ha contribuido a mejorar los procesos de planificación de la institución, destacando la mayor eficacia y el aprovechamiento de los recursos técnicos y humanos.

Buena valoración de la asistencia técnica de OIT, aunque con diferencias entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

124. Entre las centrales sindicales se encontró una opinión dividida. Las centrales sindicales que se mantienen en los espacios de diálogo social hacen una valoración más positiva de la contribución de OIT, destacando principalmente los avances en mejora de la inspección, políticas de empleo y de extensión de la protección social al sector de los trabajadores independientes. Por su parte, la central sindical que abandonó las mesas de diálogo social es más crítica respecto a la contribución de OIT, y reclama una acción más firme de OIT para que el Gobierno respete la libertad sindical y de negociación colectiva tal como está amparada por el Convenio 87 y 98., En particular en relación al registro sindical que opera el MTESS, aspecto en el que coinciden todas las centrales.

3.4 Respuesta a factores externos

Dificultades de implementación por cambios en los criterios del MTESS

125. Desde la perspectiva de la OIT, un factor que ha limitado el avance de los proyectos financiados por el MTESS ha sido las dificultades motivadas por los cambios de criterio sin diálogo entre las partes, algunos de ellos sobre cuestiones sustantivas como por ejemplo el procedimiento de inspección. Otro factor señalado por varios especialistas han sido los cambios en las direcciones del MTESS, que provocan tiempos muertos significativos mientras se reafirman los acuerdos con las nuevas jefaturas, y que pueden implicar la cancelación de procesos en marcha como en el caso del paquete de capacitación a orientadores laborales, que se abandonó al cambiar el Director de Empleo.

Confrontación entre gobierno y parte del movimiento sindical y fragilidad del diálogo social, riesgo para la cooperación, en especial con fondos de gobierno.

126. Para la OIT, el ambiente altamente conflictivo entre los mandantes tiene un fuerte impacto en la implementación de la cartera de asistencia técnica de la OIT, la cual tiende a quedar capturada por la agenda de confrontación de los mandantes. Los avances en un área pueden truncarse súbitamente cuando por determinado conflicto –no necesariamente relacionado con ésta- algún mandante decide retirar su apoyo.

127. Este problema se ha manifestado de forma más intensa en los proyectos con el MTESS. En su formulación contaron con apoyo tripartito. Pero posteriormente se retiraron varias centrales sindicales de la mesa de diálogo establecida en el acuerdo tripartito, por lo que consideran una labor de la OIT al servicio del MTESS. Esto ha complicado la ejecución de los proyectos.

128. La OIT está aprovechando su credibilidad ante las centrales sindicales como una instancia neutral para facilitar el acercamiento y diálogo entre los tres mandantes, aprovechando la anuencia de las centrales que salieron de las mesas de diálogo a participar en reuniones si las convoca la OIT. La OIT se ha abocado a su rol de tender puentes entre los mandantes, haciéndoles ver (en especial a los sindicatos críticos con el gobierno) que la OIT está al servicio de construir la institucionalidad del MTESS. Y que el proyecto trabaja con el objetivo de hacer cumplir el mandato del ministerio de la tutela y promoción de los derechos laborales, y no de promover una determinada agenda de gobierno.
129. Como parte de esta estrategia de contención de riesgos, la OIT ha hecho el esfuerzo de incluir a todas las organizaciones sindicales en la asistencia técnica y promover su participación junto con las otras centrales. Por ejemplo, dando espacio a las organizaciones “disidentes” en las actividades tripartitas y realizando también actividades dirigidas a ellos, si bien se reconoce que esto es un reto permanente.
130. Sin embargo, se encontraron algunos **riesgos de percepción de falta de neutralidad OIT** y sesgo hacia agenda gubernamental. Se encontraron algunas expresiones en el sector sindical, si bien minoritarias, de que la cooperación por OIT con fondos de gobierno está afectando la posición de neutralidad de OIT y de la oficina en Paraguay, sesgándola hacia posiciones del gobierno. Esto pone de manifiesto el riesgo de que la credibilidad y autoridad de OIT puedan ser cuestionadas por algún mandante cuando la conflictividad del diálogo se agudiza, como es particularmente significativo en el caso de Paraguay.
131. **El tripartismo es percibido como un obstáculo en ciertos procesos.** Aunque no es una valoración mayoritaria, se ha encontrado en el MTESS la percepción de que la participación tripartita inherente a la labor de OIT supone en ocasiones un obstáculo para promover agendas de gobierno. Según estas opiniones, ello hace más atractivos a socios como el BID y el BM, sobre todo para sacar adelante iniciativas en las que los sectores trabajador y empleador tienen posiciones muy diferentes al gobierno. Tal es el caso del proyecto de creación de una Superintendencia de Pensiones que el MTESS ha elaborado con apoyo del BID y frente al fuerte rechazo de sindicatos y empleadores, los cuales han presentado una propuesta alternativa. Sin embargo, también se encontraron opiniones en el MTESS de que los conflictos pueden ser minimizados recurriendo al diálogo social desde el principio.

Una institucionalidad en construcción reduce la efectividad de la asistencia técnica

132. Desde la OIT se admite haber sobreestimado en cierta medida las capacidades de absorción de la asistencia técnica por parte del MTESS. La práctica ha confirmado que existen importantes déficits en cuanto a la claridad en muchos de los procesos de funcionamiento interno del ministerio, con multitud de “líneas grises” en cuanto a la distribución de competencias entre los distintos departamentos, a las que se suma una cultura directiva centralizada, con personal directivo con débiles capacidades en algunos casos. Todo ello está complicando la provisión de asistencia técnica.

3.5 Diferencias en efectividad de los modelos de implementación

RBSA como medio para “tender puentes” tripartitos

133. Los fondos de RBSA han permitido, según coincide el personal de la OIT, realizar actividades tripartitas previstas en (o complementarias a) los proyectos bajo el convenio con el MTESS, pero que la conflictividad entre los mandantes hacía inviables. Algunos –sobre todo las centrales sindicales con más diferencias con el gobierno– se oponen a participar en espacios que perciben como dirigidos por el MTESS. Para salvar este obstáculo, la OIT ha recurrido en

diversos casos a una estrategia consistente en encuadrar dichas actividades en las otras acciones que realiza la oficina, principalmente a través de RBSA, para sacarlas fuera de esa órbita de conflicto.

RBSA y RBTC por su flexibilidad permiten atender demandas estratégicas, si bien de manera limitada.

134. La mayor flexibilidad de los fondos de RBSA es también muy valorada por la OIT, en la medida en que permiten atender demandas que surgen de los mandantes y aprovechar oportunidades no previstas pero que pueden tener un alto valor estratégico. Un ejemplo valorado por el MTESS es el apoyo de la OIT a la mesa de diálogo sobre políticas salariales para la desindexación del salario mínimo.

4.4. Eficiencia y eficacia

Eficiencia de la estructura de gestión

135. Se ha encontrado un amplio consenso entre los mandantes, sobre todo por parte del MTESS –y con diferencias entre centrales sindicales-, respecto a la conveniencia de contar con un punto focal de la OIT en el terreno desde el año 2014. Esto ha aumentado la eficacia de la asistencia técnica de la OIT y posibilitado una mayor capacidad de acción para dar continuidad a la asistencia. Sin este punto focal sería mucho más difícil implementar la cartera de proyectos actual, particularmente en el contexto de Paraguay.

136. Por su parte, para la OIT la oficina en el país está siendo clave como soporte -tanto logístico como técnico- para la asistencia de OIT. En particular para la que brindan los especialistas de Inspección, Empleo y Seguridad Social a los respectivos proyectos con el MTESS.

137. Por otro lado, hay una queja del MTESS de que los tiempos administrativos de la OIT son excesivamente lentos y producen retrasos en la implementación. El MTESS expresa cierto descontento con lo que consideran una lentitud de respuesta de la OIT a las solicitudes de asistencia técnica, aunque no se encontraron cuellos de botella específicos en la gestión de la OIT en la utilización de procedimientos administrativos que se apegan a las prácticas de Naciones Unidas.

138. Para el MTESS, la existencia de una oficina de la OIT en el país no ha dado lugar a una mayor presencia de la OIT en los espacios de diálogo social, tales como las mesas de diálogo surgidas del acuerdo de 2014. Consideran que el punto focal no puede dar todo el acompañamiento necesario y que además en ciertos espacios, como los de diálogo social, es necesario un acompañamiento de funcionarios de OIT de mayor nivel.

4.5. Orientación hacia el impacto

Cambios logrados y contribución de OIT

139. Durante el período analizado la acción de la OIT se ha centrado en el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, y la mayoría de procesos están todavía en marcha por lo que los impactos todavía no son visibles. Por otro lado, la OIT apenas dispone de documentación acerca de los impactos de la asistencia técnica. Ninguna de las acciones de cooperación técnica incluidas en la muestra ha sido sometida a evaluación. En los casos de los proyectos XBTC por estar todavía en ejecución y no haberse realizado por tanto las evaluaciones finales, y en el

caso de los RBSA y RBTC por no estar previsto realizar evaluaciones en el país para este tipo de fondos. No obstante, se han encontrado algunos hallazgos relativos al impacto y a los retos para lograrlo.

Consolidar la institucionalidad laboral en el país crea condiciones de impacto a medio plazo

140. Se ha encontrado una opinión ampliamente compartida de que con la asistencia técnica de la OIT se ha dado un salto sustantivo en cuanto a la creación de una institucionalidad laboral más moderna, efectiva y con mayor presencia en los distintos ámbitos laborales. Aunque se reconoce que todavía quedan importantes déficits en materia de trabajo decente, debilidades en las instituciones laborales y un entorno de diálogo social frágil, los mandantes reconocen que ha habido avances significativos teniendo en cuenta el punto de partida.

Impactos en la mejora de cumplimiento

141. Para el MTESS, la asistencia técnica de la OIT ha aumentado significativamente el impacto de la labor fiscalizadora de la inspección. En términos financieros ha pasado de USD 125,000 en multas en 2015 a 2.5 millones en 2016 y 3.2 millones en lo que va de 2017, fundamentalmente en los sectores de transporte y seguridad privada, sectores en los que los sindicatos y empleadores consideran prioritarios por la alta incidencia de vulneración de derechos laborales. Además los resultados en mejora de capacidades de la inspección están contribuyendo a la formalización de un número significativo de trabajadores, principalmente de los sectores de transporte y seguridad.¹⁷

Retos para el impacto

De la propuesta de ley a su adopción

142. Un reto crucial para que la asistencia técnica brindada para la reforma del marco legal en temas clave (trabajo infantil, trabajo forzoso, etc.) se materialice es lograr su aprobación por el Congreso. Los mandantes perciben en ocasiones resistencia en el Congreso para adoptar las propuestas, como en el caso de la propuesta de ley de penalización del criadazgo. Según el MTESS, las resistencias en el Congreso arrojan dudas sobre si esta ley será finalmente aprobada. La labor “blanda” de movilización de los congresistas que realiza el punto focal de la OIT puede ayudar a crear condiciones más favorables, si bien su influencia es limitada.

Cuellos estructurales que limitan la acción institucional

143. En algunas áreas de asistencia técnica de la OIT se están encontrando cuellos de botella que limitan el logro de mayores impactos. Por ejemplo, es reconocido por los mandantes -aunque con diferencias sobre su efecto pues para el MTESS no es significativo mientras que los sindicatos sostienen que es una importante limitación- que la falta de capacidad sancionadora de la Inspección de Trabajo hace que muchos casos se pierdan al trasladarse a sede judicial. Para la OIT se trata de obstáculos estructurales de difícil resolución a corto plazo, y que en todo caso no han impedido un gran salto cuantitativo en el impacto de la inspección.

Capacidades institucionales todavía débiles

144. Si bien hay coincidencia en señalar la magnitud de los progresos del MTESS en cuanto a su capacidad de acción, también se reconoce que se está cercano a tocar el techo de capacidad. Por ejemplo para el MTESS uno de los retos es extender el proceso de formalización a otros sectores como la agricultura, algo que consideran difícil con los medios de que disponen. Otra

¹⁷ Según información proporcionada por el Director de Inspección en la entrevista, 2015 choferes de carga y pasajeros han sido inscritos en la seguridad social.

limitante importante es la menor capacidad instalada (personal, oficinas) en las zonas rurales, que impide una acción efectiva del MTESS en temas como el abordaje del trabajo forzoso, cuya mayor incidencia es precisamente en estas áreas.

Dar el salto del fortalecimiento institucional a la elaboración e implementación de políticas

145. Durante el periodo 2014-2017 ha sido necesario centrarse en la creación una masa suficiente de capacidad institucional en el MTESS y otras entidades públicas, así como en las organizaciones de trabajadores y empleadores. Pero hay una opinión extendida entre la OIT y los actores nacionales de que el reto a medio plazo será lograr que la mejora de capacidades conduzca de manera más firme a la elaboración e implementación de políticas, para que en última instancia se logren impactos en trabajo decente. Algunos procesos en marcha con el apoyo de OIT (como la estrategia para la eliminación del trabajo forzoso, la política de empleo juvenil o las políticas de seguridad social) todavía tienen un camino por recorrer en este sentido. Esto, además de voluntad política, requerirá la asignación de recursos técnicos y financieros por parte del Estado y la acción concertada con los mandantes. Por parte de la OIT, el reto está en pasar de apoyar el fortalecimiento institucional y el diseño de políticas a promover procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas.

4.6. Orientación hacia la sostenibilidad

Contribución de OIT

Posible continuidad de los RBSA, no asegurada

146. Hay expectativas de que Paraguay cumplirá los requisitos de elegibilidad del RBSA para el próximo bienio, si bien es previsible una disminución de recursos. De perderse estos recursos, que representan el 27% del total de fondos gestionados en el período, se verá disminuida significativamente la capacidad de acción de la OIT en el país. Además se pondría en riesgo la capacidad de la OIT de adaptar su asistencia técnica ante los cambios de contexto y complementar la que se ofrece vía proyectos, algo que es fundamental y para lo que los RBSA por su flexibilidad son sumamente útiles.

Alta dependencia de fondos del gobierno en la cartera de cooperación

147. La OIT tiene la expectativa, por las señales recibidas del MTESS, de que continuará recibiendo fondos del gobierno para el fortalecimiento institucional del MTESS. Ello permitiría dar continuidad a la acción iniciada en esta primera ronda. Dicha cooperación representa actualmente el 56% de los fondos totales que maneja la OIT. Ante un escenario de posible reducción de los RBSA, la dependencia de fondos gubernamentales es probable que aumente.

Potencial de la cooperación sur-sur: promisorio pero todavía por confirmar

148. Ante este escenario, la oficina de OIT Cono Sur tiene la expectativa de aumentar el peso de la cooperación Sur-Sur, pero el volumen de dichas fuentes y su alineamiento con las agendas de prioridades de los mandantes están todavía por verse.

Nudos institucionales sin abordar comprometen la sostenibilidad

149. La sostenibilidad de la asistencia técnica de la OIT está comprometida debido a que las instituciones no resuelven las cuestiones estructurales para retener la capacidad humana y técnica formada. Un buen ejemplo de este problema es la falta de estabilidad de los inspectores laborales. Todos los nuevos inspectores de trabajo, en cuya formación se ha

invertido significativamente, están bajo contrato mercantil temporal, no como funcionarios de carrera, y al menos 3 de los 30 iniciales ya han abandonado la inspección. El MTESS alega cuestiones procedimentales para no haber creado los puestos de funcionario de carrera, tal como fue su compromiso inicial. En todo caso, no se encontraron signos de que este problema vaya a resolverse a corto plazo.

Escenario complejo para la sostenibilidad de la oficina de Paraguay

150. La dependencia de fondos de cooperación supone un riesgo importante para la continuidad de la oficina de la OIT en Paraguay. En la situación actual, su financiamiento depende en gran medida de que se renueve el financiamiento de los proyectos con el MTESS. No se ha tenido acceso a la estructura de costos de personal de la oficina, pero según las fuentes de OIT entrevistadas, el margen para poder dedicar fondos de presupuesto regular para financiarlos es muy estrecho, lo que complica aún más la sostenibilidad. Paraguay es precisamente el país de la subregión que, a juicio de la mayoría de especialistas de la OIT, más brechas tiene en materia laboral y por tanto más necesidades de apoyo, y el único que carece de una oficina estable.

Fragilidad del diálogo social

151. Uno de los obstáculos más señalados, tanto por los actores nacionales como por la propia OIT, es el relativo a las dificultades para el diálogo social. Las fuertes tensiones entre los mandantes, separados por importantes diferencias políticas e ideológicas, sumadas a la alta fragmentación y división del movimiento sindical, dificultan la construcción de consensos sobre cómo abordar los temas de la agenda laboral. También ponen en riesgo el que los resultados de la asistencia técnica puedan conducir a medidas de política que se lleven a la práctica. La OIT puede contribuir a abordar este desafío, si bien su resolución solamente puede venir de los propios mandantes.

5. CONCLUSIONES

Relevancia

152. Durante el período analizado la OIT ha concentrado sus acciones de cooperación en áreas que coinciden con las prioridades de los mandantes, tales como el fortalecimiento del recientemente creado MTESS y la modernización de las instituciones laborales responsables de inspección del trabajo, la mejora de la administración del trabajo y el fortalecimiento de la seguridad social.
153. Los proyectos implementados con fondos del Gobierno de Paraguay abordan necesidades prioritarias para el Gobierno, que coinciden además con líneas de trabajo que la OIT venía desarrollando anteriormente y que han adquirido alta relevancia en el contexto de creación del ministerio.
154. Para el sector sindical, el fortalecimiento de la inspección es altamente relevante por su rol clave en el cumplimiento de los derechos laborales.
155. Otras áreas atendidas con la asistencia técnica de la OIT, tales como empleo juvenil, protección social, formalización, trabajo forzoso y trabajo migrante son temas también muy relevantes para los mandantes, si bien en distinta medida para cada uno de ellos y con diferencias en cuanto a cómo abordarlos. Las mayores discrepancias existen en materia de trabajo forzoso, pues el sector empleador niega la existencia del problema.
156. La estrategia de cooperación durante el período se ha inclinado más a atender las prioridades del gobierno (fortalecimiento del MTESS y del IPS). Esto ha hecho que se desatendan otros temas definidos en el PNTD y que son prioritarios para el resto de mandantes, en particular los relacionados con los derechos fundamentales en el trabajo, que son altamente prioritarios a criterio del sector sindical.
157. Las acciones de cooperación de la OIT se han mantenido dentro de los ejes definidos en el Acuerdo Tripartito para un PNTD. Sin embargo, no se ha constatado que éste sea la guía estratégica de la acción ni que la agenda de cooperación se haya basado en una priorización consensuada de los componentes del Acuerdo Nacional para un PNTD.
158. El grueso de la asistencia técnica a través de los XBTC se ha centrado en dos componentes del Acuerdo: el fortalecimiento de la institucionalidad laboral y las estrategias de empleo. Por el contrario, otros componentes, como el de fortalecimiento de los actores sociales del mercado de trabajo, el de fomento del diálogo social o el seguimiento al memorándum tripartito sobre NIT de 2014, han recibido menor atención en cuanto a volumen de recursos. La OIT atribuye esto último a las dificultades del contexto para el diálogo social, en particular por el profundo distanciamiento político entre una parte del sector sindical y el Gobierno.
159. Los intereses de los donantes (tanto internacionales como el propio Gobierno) han tenido un gran peso en la definición de prioridades de acción. La OIT ha facilitado armonizar estos intereses con las necesidades, tomando como referencia el Acuerdo para un PNTD y las prioridades tripartitas.
160. Los proyectos con fondos internacionales han abordado asuntos más diversos. Todos ellos están incluidos en el Acuerdo para un PNTD y son por lo tanto relevantes, pero su grado de pertinencia es valorada de forma desigual según cada mandante. Existe acuerdo en que algunos de ellos, como el trabajo decente en la cadena de valor del algodón, no están bien alineados con las prioridades nacionales.
161. Todas las acciones de cooperación de la OIT en el período analizado se vinculan adecuadamente con el Programa y Presupuesto de los bienios 2015-16 y 2016-17,

respectivamente. Si bien en ninguno de los documentos de proyecto se hace referencia expresa al Programa y Presupuesto ni al PNTD.

162. Algunas brechas no cubiertas de asistencia técnica son: para el MTESS el fortalecimiento del observatorio laboral y el desarrollo de legislación específica para perseguir el trabajo forzoso; para los sindicatos, la revisión de la legislación para la constitución de sindicatos y en particular el registro sindical del MTESS.
163. La cooperación con fondos de gobierno no incorpora en su diseño mecanismos de participación tripartita en su gestión, a excepción del proyecto de fortalecimiento del IPS. Ni empleadores ni sindicatos participaron en su diseño, sino que fueron presentados a los mandantes en el Consejo Consultivo del Trabajo. Para la OIT, el MTESS y la UIP, el nivel de participación ha sido adecuado dado que se trata de proyectos dirigidos a fortalecer la capacidad de instituciones que implementan acciones consensuadas dentro del Acuerdo para un PNTD. Sin embargo según los sindicatos debería haberse producido una mayor consulta.
164. La asistencia técnica de la OIT mantiene un peso importante en las áreas de política relacionadas con la agenda de trabajo decente, si bien en algunos temas otros actores de cooperación tienen alta influencia, como es el caso del BID en el área seguridad I.

Validez del diseño

165. La asistencia de la OIT ha facilitado al MTESS superar sus debilidades en cuanto a formulación de proyectos, de manera que los proyectos con esta institución tengan un buen diseño, con estrategias claras y viables y planes de trabajo bien definidos.
166. En cuanto al M&E, no existe un espacio tripartito que dé seguimiento a la agenda de cooperación de la OIT en el país ni tampoco a las acciones de cooperación individuales. En gran medida esto se debe a la fragilidad del diálogo social tras la retirada de varias centrales sindicales de las mesas de diálogo.
167. Los mecanismos de M&E en general han seguido los lineamientos de RBM; aunque de forma variable según cuál sea el origen de los fondos. Los XBTC tienen los sistemas más completos, mientras que los más pobres se encontraron en los fondos RBSA.
168. La cooperación financiada con recursos del gobierno está sometida a los mismos procedimientos de administración y requisitos de M&E que el resto de acciones. Aún así, existe una cierta percepción de riesgo, por ejemplo en la contratación de consultores, que puede afectar a la reputación de la OIT.
169. Si bien algunos proyectos incluyen la atención a factores externos o supuestos, no se ha llevado a cabo un ejercicio sistemático de valoración de riesgos y definición de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT en el país.

Efectividad

170. Se han producido logros importantes en cuanto al fortalecimiento de capacidades de los distintos departamentos del MTESS mediante proyectos centrados respectivamente en: seguridad social, protección social, políticas de empleo e inspección. En este último rubro, sin embargo, la paralización de parte de la asistencia técnica -debido a que los procedimientos de inspección adoptado por el MTESS son contrarios a los Convenios de OIT en la materia- ha afectado negativamente la consecución de resultados.
171. En materia de trabajo forzoso, se ha mejorado la coordinación interinstitucional en la atención a los casos, y se ha apoyado el trabajo de la CONATRAFOR.

172. Se han dado avances también en la lucha contra el trabajo infantil, destacando la realización de una encuesta en el sector agrícola, una propuesta legislativa y un protocolo de inspección en proceso.
173. El Acuerdo para un PNTD ha sido más efectivo en proporcionar un marco referencia para el trabajo de la OIT en el país que como un programa con implicaciones estratégicas y operativas. Si bien se ha avanzado en algunas de las líneas de acción definidas en el acuerdo, la ausencia de un mecanismo que vincule la asignación de los fondos públicos a las prioridades del PNTD deja un amplio margen de decisión al Gobierno.
174. El valor más destacado por el MTESS respecto a la cooperación de la OIT ha sido la calidad y oportunidad de la asistencia técnica, junto con la aportación de aprendizajes y buenas prácticas de otros países.
175. Algunas centrales sindicales, no obstante, reclaman a la OIT una acción más firme para exigir al Gobierno el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva.
176. Un elemento que ha restado efectividad a la cooperación ha sido el cambio de criterio unilateralmente por parte del Gobierno en cuestiones importantes como el procedimiento de inspección, así como cambios en las direcciones del MTESS que han provocado retrasos y cancelación de procesos en marcha.
177. El ambiente altamente conflictivo entre los mandantes también ha impactado negativamente la implementación, en particular en los proyectos con el MTESS.
178. Una institucionalidad en proceso de construcción reduce también efectividad a la asistencia técnica, especialmente cuando (como en este caso) se sobredimensionaron las capacidades de absorción de la asistencia por parte del MTESS.
179. La OIT ha ejercido un rol importante de facilitar el acercamiento entre los mandantes, lo que ha implicado un esfuerzo adicional y es un constante reto. Para ello se ha recurrido a acciones de RBSA, donde existe mayor flexibilidad.
180. Desde la percepción del Gobierno se observa que en ciertos procesos la participación tripartita –inherente al mandato de la OIT- puede convertirse en un obstáculo para promover la agenda de gobierno cuando existen fuertes diferencias con el resto de mandantes, lo que hace más atractivos a otros socios como el BID o el BM.

Eficiencia

181. La existencia de un punto focal de la OIT en el terreno ha incrementado la eficacia de la asistencia técnica y hecho posible dar continuidad a las acciones.
182. Aún así, desde el MTESS se cuestiona la lentitud de respuesta de la OIT a las solicitudes de asistencia técnica y se pone en duda que el hecho de contar con un punto focal haya incrementado la presencia de la OIT en los espacios de diálogo social.

Orientación hacia el impacto

183. Si bien aún quedan importantes déficits en materia de trabajo decente, con la asistencia técnica de la OIT se ha dado un salto sustantivo en cuanto a la creación de una institucionalidad laboral más moderna, efectiva y con mayor presencia en los distintos ámbitos laborales.
184. La labor fiscalizadora de la inspección ha mejorado su impacto, con un aumento significativo en el volumen de sanciones impuestas.

185. En cuanto a las reformas legales promovidas en temas clave como trabajo infantil o trabajo forzoso, se enfrentan a la resistencia en el Congreso para su aprobación, como en el caso de la ley de penalización del criadazgo.
186. También hay limitaciones institucionales y estructurales de difícil abordaje según la OIT, como la falta de capacidad sancionadora de la inspección de trabajo.
187. Para el logro de un impacto en materia de trabajo decente, el reto a medio plazo está en lograr que la mejora de capacidades conduzca de manera más firme a la elaboración e implementación de políticas.

Orientación hacia la sostenibilidad

188. La continuidad de los fondos RBSA no está garantizada. Su pérdida implicaría reducir significativamente la capacidad de acción de la OIT en el país, y sobre todo la atención a problemas relevantes que no necesariamente son impulsados por el gobierno.
189. Sí se prevé que el Gobierno mantenga la financiación del fortalecimiento del MTESS, que pasaría a representar una proporción aún más importante de la cartera de cooperación de la OIT en el país.
190. Se espera aumentar el peso de la cooperación Sur-Sur, pero existe aún incertidumbre en cuanto al volumen de estas fuentes y su alineamiento con las prioridades de los mandantes.
191. La falta de estabilidad laboral de los inspectores del trabajo pone en riesgo la sostenibilidad de la asistencia de la OIT para fortalecer la inspección.
192. La sostenibilidad de la oficina de la OIT en Paraguay depende de la renovación de los fondos de proyectos con el MTESS, lo cual no garantiza su permanencia.
193. La tensión entre los mandantes dificulta el diálogo social, lo cual limita la posibilidad de trascender hacia la elaboración de políticas que conduzcan a cambios duraderos.

6. RECOMENDACIONES

Relativas al Acuerdo para el PNTD

194.R1. Actualización del Acuerdo Nacional para un PNTD.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur, y mandantes en Paraguay. Prioridad: Alta, Plazo: medio plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la OIT Cono Sur promover con los mandantes un ejercicio de revisión de la situación del Acuerdo del PNTD, para analizar de manera tripartita los avances y brechas pendientes en sus diferentes componentes y luego actualizar la vigencia de los contenidos del Acuerdo de PNTD, tomando en cuenta las prioridades de los mandantes, los acuerdos tripartitos en el marco de las recomendaciones de los órganos de control de OIT, y un análisis de las posibilidades de obtención de recursos tanto internas de OIT como de fuentes de cooperación nacionales e internacionales. En función de los resultados, facilitar con los mandantes un ejercicio de planificación de los diferentes componentes del PNTD que defina un plan de trabajo general para cada componente con los roles y aportes de cada mandante. En la misma línea y en función de los resultados de actualización del PNTD, se recomienda llevar a cabo un proceso de discusión con el gobierno sobre cómo reforzar que los proyectos

financiados por el gobierno presten una atención balanceada a las diferentes prioridades del Acuerdo para el PNTD.

195.R2. Designación del punto focal en Paraguay como coordinador de la implementación del PNTD.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la Oficina Regional y a la Oficina Subregional de Cono Sur identificar los recursos para asegurar la continuidad del Punto Focal en Paraguay, quien debiera tener el rol de coordinador de la implementación del PTDP, de manera que la OIT tenga un medio para mantener un seguimiento cercano a los avances, así como capacidad de respuesta rápida ante los cambios en el contexto. Se recomienda que el punto focal refuerce la divulgación del PNTD ante los donantes y organismos del sistema de Naciones Unidas como referente estratégico de la agenda de trabajo decente en el país.

196.R3. Promover una agenda de seguimiento a la cooperación de OIT en el país.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda que la OIT promueva, en el seno de la instancia tripartita que se considere más relevante, como el Consejo Consultivo del Trabajo o las mesas de diálogo social, una agenda de seguimiento tripartito a la asistencia técnica de la OIT. En función de las condiciones para el diálogo social, dicho espacio de seguimiento tripartito podría ser convocado ad-hoc por OIT para ser integrado en alguna instancia de diálogo social cuando las condiciones sean favorables. En la misma línea, se recomienda reforzar la participación y seguimiento tripartito a los proyectos financiados con fondos públicos. Dicho seguimiento podría igualmente ser convocado a través del Consejo Consultivo del Trabajo o las mesas de diálogo social, o bien ser facilitado por la OIT.

Relativas a los Proyectos XBTC

197.R4. Evaluación final independiente del proyecto con fondos del MTESS.

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur. Prioridad: media, Plazo: a la finalización del proyecto. Implicaciones presupuestarias: medias

Dado el carácter innovador en el país de los proyectos con fondos del MTESS, se recomienda a la OIT Cono Sur que a su finalización gestione con EVALA la realización de una evaluación final independiente que abarque los tres proyectos. Se recomienda que para el eventual diseño de la segunda ronda de financiamiento de estos proyectos, se haga un análisis de avances y brechas, que tenga en cuenta los resultados de dicha evaluación final independiente.

Relativas a los fondos RBSA

198.R5. Armonizar el diseño de los RBSA con los XBTC

Para: OIT, Oficina Subregional Cono Sur, Unidad de Programación OR Lima. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Implicaciones presupuestarias: bajas

Se recomienda a la unidad de Programación de OIT Cono Sur, con el apoyo de la Unidad Regional de Programación, reforzar el ciclo de programación de los fondos RBSA con mecanismos que mejoren los procesos de diseño, monitoreo y evaluación, en línea con los

utilizados en cooperación con fondos XBTC, tal como lo establecen las minutas de OIT PROG/PB 16/17 y su anexo. En particular se recomienda que el proceso de reporte técnico de avances de la asistencia técnica de RBSA sea realizado con una periodicidad al semestral y que rinda cuentas más sistemáticamente sobre los productos realizados, el progreso hacia los resultados, los obstáculos encontrados y los ajustes a las estrategias.

199.R6. Someter a evaluaciones periódicas los fondos RBSA y RBTC.

Para: OIT, Oficina Cono Sur y Oficina Regional Lima. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda a la Oficina Regional en Lima, y específicamente a la Unidad de Programación, que con apoyo de EVAL analicen las vías para incluir en el ciclo de ejecución de los RBSA la realización de evaluaciones tipo *cluster* o temáticas de acuerdo a los estándares de OIT, a fin de optimizar el uso de los recursos y maximizar el aprendizaje. Idealmente, deberían incluirse también en dichas evaluaciones los fondos RBTC que apliquen en cada caso. Una posible vía para financiar estas evaluaciones podría ser la aplicación de reglas similares para presupuestar las evaluaciones que aplican para la XBTC.

7. LECCIONES APRENDIDAS

Descripción de la lección aprendida	LA 1. Un Acuerdo de PNTD como el de Paraguay, que defina líneas generales permite un mayor grado de flexibilidad para adaptar las acciones de cooperación a un contexto cambiante. En un ambiente de relaciones tripartitas frágil y poco estable, un PNTD con un plan de implementación detallado tal como exigen los requisitos de OIT para un PNTD puede conducir a un instrumento demasiado rígido y que pierda vigencia y efectividad. Por otro lado, si bien la flexibilidad permite mayor adaptación de respuesta a corto plazo, implica por su parte un riesgo de limitar el impacto a medio y largo plazo.
Contexto y precondiciones	- Acuerdo tripartito logrado a nivel de líneas generales de un PNTD, promovido desde la OIT - Relaciones tripartitas con alta conflictividad y pocos puntos en los que se logran agendas de consenso.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios del PNTD son los mandantes tripartitos.
Factores causales para los desafíos	- La alta conflictividad del diálogo social, la confrontación y desconfianza entre los mandante, y una cultura de negociación por posiciones en lugar de por objetivos
Factores causales para el éxito	- La capacidad de poder adaptar la respuesta y asistencia técnica de OIT ante líneas de acción que se cierran u oportunidades que se abren.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	- Contar con un equipo de especialistas apoyado por un punto focal en el país que puede dar un seguimiento cercano a la

	situación e identificar de manera oportuna cambios en el contexto.
--	--

Descripción de la lección aprendida	LA 2. Asegurar la transferencia de capacidades pasa por adaptarse al ritmo de implementación de las contrapartes. El riesgo es que esto somete más a la OIT a las fluctuaciones institucionales y a la tensión entre los actores.
Contexto y precondiciones	- El MTESS es una institución de reciente creación, todavía en construcción, con diferencias importantes de capacidad de respuesta de sus diferentes Direcciones.
Usuarios y beneficiarios meta	- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Factores causales para los desafíos	- Fragilidad de la institucionalidad del MTESS que impide que la institución ejerza el liderazgo con base técnica.
Factores causales para el éxito	- Un acompañamiento individualizado a cada Dirección del MTESS por el/la especialista de la OIT Cono Sur correspondiente. - La presencia permanente del punto focal en Paraguay
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	- El diseño de los proyectos y su implementación ha permitido un margen de maniobra a la OIT para adaptar la asistencia técnica al ritmo de las instituciones. Sin embargo no ha sido suficiente para asegurar en todas las áreas una respuesta adecuada de las contrapartes.

Descripción de la lección aprendida	LA 3. Cuando se implementan proyectos con fondos gubernamentales, se observa un riesgo de que la credibilidad y neutralidad de la OIT puedan verse afectadas por algún mandante cuando se agudiza la conflictividad en el diálogo social.
Contexto y precondiciones	- El proyecto con fondos públicos contó inicialmente con el apoyo tripartito. Sin embargo posteriormente la confrontación de parte del movimiento sindical con el Gobierno hizo que algunas centrales retirasen su apoyo al mismo y a la OIT como implementadora.
Usuarios y beneficiarios meta	- Mandantes tripartitos
Factores causales para los desafíos	- La conflictividad de mandantes con el gobierno tiende a trasladarse de manera rápida a los proyectos gestionados por OIT con fondos públicos. Existe un alto riesgo de que la agenda de cooperación técnica quede cooptada por la conflictividad entre los mandantes.
Factores causales para el éxito	- La labor de mediación de la OIT a través de sus especialistas y del punto focal de OIT en el país.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	- Contar con un punto focal permanente en el país.

8. BUENAS PRÁCTICAS

Descripción de la buena práctica	BP1. Disponer de un punto focal en el país es clave para la efectividad y continuidad de las acciones, especialmente en contextos como el de Paraguay con alta conflictividad.
Contexto y precondiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con los recursos necesarios para mantener el puesto. - Perfil y adecuado del punto focal y respaldo de los mandantes.
Factores causales	<ul style="list-style-type: none"> - La labor del punto focal en el país permite tener una lectura permanente de un contexto político y de relaciones entre los mandantes es complejo, así como tomar las medidas preventivas y correctivas con más oportunidad. - Permite asimismo mantener un contacto más estrecho con los mandantes, lo que ha resultado fundamental para ajustar mejor la asistencia técnica a sus necesidades y tener más efectividad en la movilización de los mandantes para impulsar los objetivos de la agenda de trabajo decente en el país.
Usuarios y beneficiarios meta	- Mandantes tripartitos
Impacto mensurable	- El punto focal en el país, junto con el apoyo de los especialistas, ha supuesto una contribución importante para avanzar en temas clave como la mejora de la administración laboral, trabajo forzoso y empleo juvenil.
Potencia para ser replicable	- Tiene alto potencial para países con fragilidad en el contexto institucional y fracturas en el diálogo social.
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	- Se trata de una buena práctica transversal a todos los CPOs de Paraguay
Otros comentarios y documentos relevantes	

Descripción de la buena práctica	BP2. La modalidad de ejecución del proyecto de cooperación con el MTESS, en la que se ha dividido el proyecto general en tres componentes según el tema (cada uno de ellos coordinado por un especialista de la OSR) ha permitido una alta adaptación de la asistencia técnica a las capacidades y ritmos de las diferentes áreas del ministerio, facilitando avanzar en los temas donde hay mejores condiciones y evitando que los obstáculos en un determinado componente afectasen a los demás.
Contexto y precondiciones	<ul style="list-style-type: none"> - MTESS de reciente creación (2014), con alto interés por parte del gobierno para que la OIT apoye su fortalecimiento. - Proyecto con fondos de gobierno para el desarrollo de capacidades del MTESS
Factores causales	- Cada uno de los tres componentes del proyecto de fortalecimiento del MTESS ha tenido al frente al especialista de OIT Cono sur correspondiente al área temática. Cada especialista

	ha dado acompañamiento y asesoría técnica en su componente, en coordinación con los otros.
Usuarios y beneficiarios meta	MTESS y sus funcionarios
Impacto mensurable	Los impactos se pueden observar al momento de la evaluación más a nivel de procesos que de resultados
Potencia para ser replicable	Buena capacidad de réplica para procesos de creación de capacidades.
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	Vinculado a los CPO PRY101, PRY102 y PRY131, y a los resultados 3 y 7 del Programa y Presupuesto de OIT.
Otros comentarios y documentos relevantes	

ANEXOS

Anexo 1. Documentación consultada

Documentos generales

UNICEF (2017) *UNICEF insta a erradicar el criadazgo en Paraguay*, Nota de Prensa, Asunción, 18 de enero de 2017

Documentos de política y legislación

Ley Nº 5.115/2013 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Acta de compromiso entre el Sector Público y las Centrales Sindicales del Paraguay, 14 de Abril de 2014

Convenio de Intenciones entre la Honorable Cámara de Senadores de la República del Paraguay y la OIT, 1 de Octubre de 2014

Protocolo de intenciones entre la Corte Suprema de Justicia de la República de Paraguay y la Organización Internacional del Trabajo mediante el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 15 de Noviembre de 2014

MEMORIA presentada por el Gobierno de Paraguay correspondiente al período comprendido del 1 de junio de 2013 al 31 de mayo de 2016, acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del CONVENIO SOBRE EL TRABAJO FORZOSO, 1930 (NÚM. 29), s/f

Memorandum de entendimiento sobre Normas Internacionales del Trabajo, 1 de Octubre de 2014

Anteproyecto de Ley para la tipificación del trabajo infantil peligros y el criadazgo, MTESS, 2016

Documentación relativa a acciones de cooperación técnica de OIT

Acuerdo Tripartito para un Programa Nacional de Trabajo Decente Paraguay, 23 de Septiembre de 2014

Descripción de CPOs 2014-2015

Descripción de CPOs 2016-2017

Implementation Report 2016-2017(Template for preparing information on country results to be entered in SM/IR) de los CPOs PRY106, PRY107, PRY128

Revisión del Programa País 2009-2011, OIT 2011

Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el MTESS, IPS y la OIT, 17 de Agosto de 2016

Acuerdo entre el Instituto de Previsión Social del Paraguay y la Organización Internacional del Trabajo para la realización “programa de fortalecimiento institucional del IPS “, 7 de Febrero 2017

Convenio específico de cooperación entre el MTESS y la OIT, 3 de septiembre de 2014

Acuerdo entre el MTESS y la OIT para la ejecución de la etapa 1 de tres proyectos de cooperación técnica, 3 de diciembre de 2014

Informe sobre los proyectos ejecutados por OIT con fondos del MTESS, OIT, 30 de Septiembre de 2016

GLO/123/22/USA

Technical proposal, Country Level Engagement and Assistance to Reduce Child Labor (CLEAR), 2 de Agosto de 2013

GLO/14/45/BRA

South-South cooperation for the promotion of decent work in cotton-producing countries in Africa and Latin America, Enero 2015

Programa de Parceria Brasil/OIT para Promoção da Cooperação Sul-Sul . Projeto-país Paraguai. "Promoção do Trabalho Decente na Cadeia do Algodão no Paraguai" s/f.

Relatório da Missão Conjunta de Prospecção ao Paraguai e da Oficina Nacional: Elaboração do Projeto de Cooperação Sul-Sul Brasil-Paraguai-OIT para a promoção do trabalho decente na cadeia do algodão Assunção, Septiembre de 2016

PAR/14/53/NOR

Documento de Proyecto. Modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay, 31 de Octubre de 2014

PRY/16/05/SWE

Documento de Proyecto. Apoyo a la aplicación de la ley de empleo juvenil en Paraguay en el marco de la Política de Empleo Juvenil. s/f.

PAR/14/50/PAR

Documento de proyecto. Fortalecimiento de las políticas activas del mercado del trabajo, enfocadas al empleo formal y productivo. Versión 29 de octubre de 2014

PAR/14//51/PAR

Minute sheet, Approval, Fortalecimiento institucional del viceministerio de Empleo y Seguridad Social (VMESS) en temas de protección social PAR/14/02/PAR (PAR/14/50/PAR, PAR/14/51/PAR, PAR/14/52/PAR), 14 Enero de 2015

Documento de proyecto. Modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay. Versión 31 de octubre de 2014

Avances y desafíos. Programa cooperación técnica modernización de la administración laboral y fortalecimiento de la inspección del trabajo en Paraguay. Carmen Bueno, Agosto 2017

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Nombre	Institución
<i>Asunción</i>	
Miguel Zayas	CNT, Presidente
Ramón Avalos	CNT, Secretario de Conflictos y Relaciones laborales
Aldo Snead	CUT, Presidente
Melanio Morel	CUT-A, Secretario de Finanzas
Laura Díaz	MTESS, Cooperación Técnica
Victor Thomas	MTESS, Director Asesoría Jurídica
Atilio Guerrero	MTESS, Director de Inspección
Enrique Lopez Arce	MTESS, Director General de Empleo
Natalia Sosa	MTESS, Directora de Infancia y Adolescencia
Mónica Recalde:	MTESS, Directora General de Seguridad Social
David Velázquez	MTESS, Ex Director de Empleo, actual Director de Prensa
Raul Estigarribia	MTESS, Viceministro de Empleo
Cesar Segovia	MTESS, Viceministro de Trabajo
Eduardo Felippo	UIP, Presidente
<i>OIT Cono Sur</i>	
Ernesto Abdalá	Punto focal para Paraguay
Fabio Bertranou	Director
Carmen Bueno	Especialista Principal en Seguridad y Salud en el Trabajo
Pablo Casalí	Especialista Principal en Seguridad Social y Desarrollo Económico
Gerhard Reinecke	Especialista Principal en Políticas de Empleo
Lorenzo Peláez	Especialista Principal en Actividades con los Empleadores
Patricia Roa	Oficial de Programación

Anexo 3. Matriz de Evaluación y guía de entrevistas

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
1. Relevancia			
<p>1.1. Pertinencia con las prioridades país</p> <p>¿Qué tan pertinente son las áreas temáticas abordadas por la OIT en el país en sus modelos de implementación respecto de las prioridades nacionales, ODS y marco programático de la OIT (P&P, SPF, PTDP)?</p>	<p>1.1.1 Grado en el que los PTDP/CT son coherentes con, y contribuyen a:</p> <p>Las prioridades de políticas nacionales relacionadas con Agenda de Trabajo Decente.</p> <p>Las prioridades de los mandantes.</p> <p>El marco programático de la OIT (P&P, SPF)</p> <p>Los marcos programáticos de UN (UNDAF, etc) y ODS.</p> <p>1.1.2 Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en planes de trabajo bipartitos/tripartitos a nivel nacional/departamental.</p> <p>1.1.3. Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en los objetivos/estrategias del PTDP</p>	<p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>1.2. Brechas no cubiertas</p> <p>¿Cuáles son las brechas en los temas cubiertos? ¿Ha habido necesidades del país que entran en el mandato de la OIT y que no</p>	<p>1.2.1 Cantidad y tipo de brechas / prioridades del país identificadas por los mandantes no cubiertas por la modalidad de implementación.</p>	<p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
ha sido abordadas por OIT en su modelo de implementación?	1.2.2 Cantidad y tipo de brechas de la ATD, PTDP y marco programáticos de OIT no cubiertas por la modalidad de implementación.	<p>empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. <p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las dos preguntas anteriores</i></p>	
<p>1.3 Adecuación a las capacidades</p> <p>¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las capacidades y experiencia disponibles en el país o construyendo dichas capacidades?</p>	<p>1.3.1 - Pertinencia de las estrategias respecto a las capacidades de los mandantes.</p> <p>1.3.2- Grado de articulación de la asistencia técnica con: estructuras institucionales existentes, programas relevantes existentes, buenas prácticas nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>1.4. Participación de los mandantes en la fijación de prioridades ¿Cuáles han sido los criterios/procesos de fijación de esas prioridades y la participación de los mandantes en ellos?</p>	<p>1.4.1. Cantidad y tipos de consultas realizadas con los mandantes en el diseño de las modalidades de implementación.</p> <p>1.4.2. Tipo de acuerdos formales establecidos para la implementación y seguimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre las consultas nacionales realizadas (ver lista documentos a consultar) - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
	<p>1.4.3 Grado de uso de espacios y procesos de diálogo social y de concertación tripartita existentes.</p> <p>1.4.4 Grado de satisfacción de los mandantes con las consultas realizadas.</p> <p>1.4.5 Grado de incorporación de la igualdad de género en la participación para la fijación de prioridades: participación de grupos de mujeres en los espacios de fijación de prioridades, inclusión de objetivos de igualdad y no discriminación en los acuerdos tripartitos.</p> <p>1.4.6 Grado de articulación y coherencia de los mecanismos de participación tripartita con los mecanismos previstos en los PTDP</p>	<p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	
<p>1.5 Peso relativo de OIT</p> <p>¿Tiene la CT de OIT un peso relativo importante en los recursos invertidos en el país en estos temas?</p>	<p>1.5.1 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto del presupuesto nacional en las áreas de cooperación concernidas.</p> <p>1.5.2 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto de los aportes de la cooperación internacional (cooperación bilateral, multilateral, banca de desarrollo).</p>	<p>- Documentación de OIT sobre montos de cooperación por país.</p> <p>- Información nacional sobre presupuestos públicos destinados a políticas relevantes.</p> <p>- Información financiera disponible sobre agencias clave de la cooperación bilateral, multilateral y de banca de desarrollo (<i>la lista de organismos más relevantes se seleccionará con la OIT</i>)</p>	<p>Análisis financiero de los gastos de cooperación. marco referencia: cooperaciones bilaterales, banca de desarrollo, multilateral.</p>
<p>2. Validez del diseño</p>			

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>2.1. Claridad de la visión y estrategias ¿La CT que brinda la OIT en los modelos de implementación se sostiene en una clara visión y estrategia, con objetivos definidos (orientada hacia resultados), factibles y medibles? (hay diferencias en la forma en que cada modalidad logra o consigue alinearse en una visión estratégica clara).</p>	<p>2.1.1 Factibilidad de los objetivos con las condiciones (políticas, legales, institucionales y sociales) de los países.</p> <p>2.1.2. Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades de la OIT.</p> <p>2.1.3 Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades (técnicas, financieras) de los socios nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre el diseño de los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Evaluaciones independientes que han abordado la validez del diseño (evaluaciones de proyectos, CPRs, evaluaciones de alto nivel) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>2.2. Seguimiento y rendición de cuentas.</p> <p>¿El modelo de implementación cuenta con un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas? ¿H a funcionado y para qué?</p>	<p>2.2.1 Calidad del sistema de monitoreo y evaluación (inclusión de indicadores, plan de monitoreo, articulación con el monitoreo y rendición de cuentas de OIT).</p> <p>2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas (o formas de socializar los resultados del proceso de seguimiento)</p> <p>2.2.3 Uso de la información de monitoreo por parte de OIT, y mandantes nacionales.</p> <p>2.2.4 Sensibilidad de género del sistema de monitoreo.</p> <p>2.2.5 Consistencia de los mecanismos de monitoreo con los previstos en el PTDP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos sobre / secciones relativas a monitoreo en los modelos de implementación de cada país (proyectos, PTDPs, documentos planificación y reporte de oficinas. - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes de seguimiento a la implementación de la cooperación y/o PTDPs - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>2.3 Recursos para puesta en marcha</p> <p>¿el modelo de implementación ha contado con los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha? ¿por qué si o no?</p>	<p>2.3.1 Equilibrio y proporcionalidad en la distribución de recursos económicos por los distintos componentes de la modalidad de implementación.</p>	<p>- reportes financieros de uso de fondos en cada país</p>	<p>- Análisis financiero de los recursos</p>
<p>2.4 Valoración de riesgos</p> <p>¿Existió una adecuada valoración de los riesgos que afectarían la consecución de resultados?</p>	<p>2.4.1 Vigencia y relevancia de los riesgos y supuestos identificados</p> <p>2.4.2 Incorporación y aplicación mecanismos de prevención/respuesta a los riesgos</p>	<p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país: documentos de diseño, informes de avance y finales, evaluaciones</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> <p>- Criterio constituyentes</p> <p>- Criterio expertos OIT.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>3. Efectividad</p>			
<p>3.1 Avance en los resultados</p> <p>¿Cuál es el grado de logro de los resultados propuestos en cada modelo de implementación?</p>	<p>3.1.1 Grado de cumplimiento de productos y objetivos.</p>	<p>- Documentación de M&E: reportes de avance.</p> <p>- Informes de evaluación intermedios y finales.</p> <p>- Informantes clave en cada país (para cumplimiento de productos)</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>3.2 Contribución de OIT</p> <p>¿Cuál es la contribución relativa de la OIT en términos de los resultados alcanzados por los países en los temas abordados por su CT?</p>	<p>3.2.1 Nivel de consecución de los objetivos de la CT de OIT (PTDPs, proyectos, etc.) versus la planificación.</p> <p>3.2.2 Contribución de OIT a los resultados de los países en los temas abordados.</p> <p>3.2.3 Contribución de la OIT respecto a las brechas de trabajo decente identificadas.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>Análisis de contribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación de los resultados obtenidos - Exploración sobre la influencia de OIT en dicho cambio: evaluaciones, constituyentes, especialistas OIT.
<p>3.3 Valoración de la asistencia técnica por los actores clave</p> <p>¿Cuál es la percepción de los actores clave respecto los productos y asistencia técnica en general de la OIT en el país?</p>	<p>3.3.1 Grado de satisfacción de los mandantes y otros actores clave con la asistencia de OIT.</p> <p>3.3.2 Tipo de aspectos clave positivos y negativos de la asistencia técnica percibidos por los mandantes y otros actores.</p>	<p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país</p>	<p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>3.4. Respuesta a factores externos.</p> <p>En caso de haber ocurrido factores externos adversos (ocurrencia de riesgos) ¿cuál ha sido la estrategia de respuesta de las Oficinas?</p>	<p>3.4.1 Grado de éxito de las estrategias de respuesta.</p> <p>3.4.2. Tipo de factores externos influyentes en la implementación de los PTDP</p>	<p>Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>3.5. Diferencias en efectividad de los modelos de implementación</p>	<p>3.5.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación</p>	<p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia.</i></p>	

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
¿Cuáles son las diferencias en los modelos de implementación respecto los resultados alcanzados con la contribución de la OIT?			
4. Eficiencia y eficacia			
4.1. Eficiencia financiera ¿Cuál es la relación de costos versus resultados (outcome-CPO) para cada modelo de implementación entre países? ¿Qué factores explican estos ratios? (considerar características del país, estrategias)	4.1.1 Costos incurridos por OIT por cada outcome/CPO 4.1.2 Ratio entre costes para outcomes similares entre países.	Información financiera de OIT sobre costos por resultados Para los factores explicativos: Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Análisis costo/efectividad - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
4.2. Factores clave de eficiencia ¿Qué aspectos de la implementación y gestión de OIT han sido más eficientes?	4.2.1 Variables de eficiencia Lista abierta de variables explicativas sobre la calidad y efectividad de la AT ofrecida que se refinará y ampliará a lo largo de la revisión documental y trabajo de campo.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
		- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	
<p>4.3 Eficiencia de la estructura de Gestión</p> <p>¿Cuáles han sido los aspectos fuertes y débiles de la estructura de gestión?</p>	<p>4.3.1 Fortalezas y debilidades de la modalidad de gestión.</p> <p>Los aspectos tentativos a explorar son:</p> <p>Liderazgo la Dirección, dedicación de especialistas, existencia de equipo técnico con especialización en los temas, ubicación geográfica, colaboración de las Oficinas regionales y/o subregionales de OIT respectivas (San José para Haití y Panamá, Países Andinos para Colombia, Santiago para Paraguay)</p>		
<p>5. Orientación hacia el impacto</p>			
<p>5.1 Cambios logrados y contribución de OIT</p> <p>¿Se ha registrado en el periodo de evaluación cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD? (cambios normativos, políticas, fortalecimiento de capacidades a nivel de propuestas de política pública, etc.)?</p>	<p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD.</p> <p>5.1.2 Grado contribución que los mandantes tripartitos otorgan a la OIT para los cambios.</p> <p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por el PTDP.</p>	<p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
¿Cuál ha sido la contribución de la OIT en la consecución de esos resultados?			
5.2. Retos para el impacto ¿En qué áreas de la ATD hay más dificultad para lograr impactos? ¿Qué factores lo explican?	5.2.1. Áreas de la ATD/PTDP con menor nivel de avance absoluto (menor logro de cambios, independientemente del nivel de AT) Lista abierta de factores explicativos que se construirán a lo largo del proceso de revisión documental y trabajo de campo.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
5.3. Diferencias entre modalidades de implementación ¿Hay diferencias en las modalidades de implementación en cuanto su orientación hacia el impacto?	5.3.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación	<i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia</i>	
6. Orientación hacia la sostenibilidad			
6.1. Contribución de OIT ¿Cuáles ha sido la contribución de la OIT para que los mandantes hagan más sostenibles los cambios?	Contribución de OIT a los factores de 6.1.1 Sostenibilidad política: grado de desarrollo/fortalecimiento de políticas y marco legal e inserción de los resultados en dichas estructuras.	Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
	<p>6.1.2 Sostenibilidad institucional: nivel de mejora de capacidades de los mandantes para continuar con los cambios relevantes en la implementación de políticas atinentes a los resultados.</p> <p>6.1.3 Sostenibilidad social: nivel mejora de capacidades para el mantenimiento del diálogo social tripartito para el mantenimiento de los cambios.</p>	<p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>Las contribuciones de OIT clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la contribución de OIT, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de la contribución de OIT a la sostenibilidad.</p>
<p>6.2. Productos clave para la sostenibilidad</p> <p>¿Cuáles son los productos que han contribuido a generar condiciones de sostenibilidad?</p>	<p>6.2.1 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad política.</p> <p>6.2.2 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad institucional.</p> <p>6.2.3 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad social.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> <p>Los productos clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
			<p>identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la influencia de dichos productos, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de los factores clave de sostenibilidad.</p>