

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REGIONAL

**DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO EN
PARAGUAY, URUGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA**

(RG-T2262)

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

Desarrollo Institucional de los Ministerios de Trabajo en Paraguay, Uruguay y República Dominicana
Documento de Cooperación Técnica
(RG-T2262)

I. Información Básica:

▪ País/Región:	Paraguay (CSC), Uruguay (CSC) y República Dominicana (CID).
▪ Nombre de la CT:	Desarrollo institucional de los Ministerios de Trabajo.
▪ Número de la CT:	RG-T2262
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Jacqueline Mazza (SCL/LMK), jefa de equipo; Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR), jefe de equipo alterno; Laura Ripani (SCL/LMK); David Rosas Shady (SCL/LMK), Graciana Rucci (SCL/LMK); Verónica Alaimo (SCL/LMK); Waldo Tapia (LMK/CPR); Laurence Telson (ICS/CDR); Roberto Fernández (ICS/CUR); Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR); Viviana Maya (LEG/SGO); y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).
▪ Tipo:	Apoyo al Cliente (CS).
▪ Referencia a la Solicitud:	<u>37655485</u>
▪ Fecha autorización del abstracto de CT:	21 de febrero de 2013.
▪ Beneficiarios:	Ministerio de Trabajo (República Dominicana), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay) y Ministerio de Justicia y Trabajo (Paraguay)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	BID, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) - Jacqueline Mazza, jaquelinem@iadb.org.
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo para el Fortalecimiento de Capacidad Institucional (ICSF).
▪ Financiamiento del BID solicitado:	US\$500.000
▪ Aporte Local:	n/a
▪ Período de Ejecución:	24 meses.
▪ Período de Desembolsos:	30 meses.
▪ Fecha de Inicio Requerida:	Julio de 2013.
▪ Tipo de Contrataciones:	Consultorías Individuales.
▪ Unidades Responsables por la Preparación:	SCL/LMK e ICS/CAR.
▪ Unidad Responsable por Desembolsos:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK).
▪ Incluido en la Estrategia País (S/N):	Si, la mejora de la competitividad en vinculación con el empleo y la mejora de la inserción y formación laboral de la población figuran como objetivo en las estrategias país de Paraguay (GN-2541), Uruguay (GN-2626) y República Dominicana (GN-2581).
▪ CT incluida en el "Country Paper Document" (S/N):	No.
▪ GCI-9 Sector de Prioridad:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social.

II. Objetivo y Justificación

2.1 Objetivo. El objetivo de esta cooperación técnica consiste en elevar las capacidades técnicas e institucionales de los Ministerios de Trabajo de República Dominicana, Uruguay y Paraguay, a fin de

que puedan responder a los desafíos y responsabilidades emergentes que enfrentan en las áreas de trabajo y empleo. Se espera que el conocimiento y las herramientas desarrolladas en el marco del programa tengan utilidad y sean luego aplicables a otros Ministerios de la región. Este objetivo está alineado con el objetivo de GCI-9: Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social. El proyecto está alineado con las dimensiones 1 y 2 de capacidad institucional del FFCI (GN-2524, Anexo I), impactando en la modernización institucional, administración acertada de recursos, creación de oportunidades mediante instituciones flexibles y prestación de servicios de calidad.

2.2 Justificación y antecedentes. Los Ministerios de Trabajo de América Latina y el Caribe se encuentran hoy en día en una posición precaria. Hay necesidad por avanzar en el ejercicio de nuevos roles y responsabilidades en el contexto de la globalización y de economías más competitivas, pero están restringidos por las estructuras institucionales orientadas a atender realidades económicas y laborales propias de los años 60 y 70. Así, el mandato histórico de un Ministerio de Trabajo en la región se concentraba en el área de las relaciones laborales, con foco en la protección del trabajador y la mitigación de conflictos laborales¹. Aun en este rol regulador, Ministerios de Trabajo en la región utilizaron modelos de manejo que requerían recursos extensivos y muchas veces no puedan cumplir suficientemente con este mandato regulador. En la actualidad, no solo ha cambiado el contexto económico e institucional en el que los Ministerios de Trabajo operan, sino que se han ampliado y diversificado sustancialmente sus roles y responsabilidades, bajo el impacto de los procesos de globalización, liberalización y democratización (Velásquez-Pinto, 2011. OIT, 1997.). Los Ministerios de Trabajo trataron de adaptarse a estos desafíos emergentes creando direcciones o Vice-Ministerios de Empleo, responsables de entregar servicios de empleo (o intermediación) que conecten a los trabajadores con los empleadores (Mazza, 2011), así como de implementar nuevos programas de capacitación orientados a fomentar el capital humano². A diferencia del rol histórico, en el que los Ministerios estaban frecuentemente en conflicto con el sector privado, las nuevas responsabilidades de promover políticas de empleo y capital humano han requerido la colaboración e incluso co-ejecución con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, situación para la cual las organizaciones ministeriales estaban escasamente habilitadas. A la problemática reseñada con relación a dos de las principales áreas de acción de los ministerios – empleo y trabajo- cabe añadir que la tercera área de responsabilidades que no es sujeto de esta CT –la seguridad social– tampoco se adaptó bien a los retos de baja cobertura y división de responsabilidades entre los Institutos de Seguridad Social y los Ministerios.

2.3 Los Ministerios de Trabajo de la región reconocen la importancia de adaptar sus marcos y estructuras institucionales para lograr un mejor desempeño de sus funciones en las dos áreas de trabajo y empleo. Al respecto, los Ministerios tienen dificultad para responder a los nuevos desafíos que surgen de la realidad laboral y económica regional –a saber, promover una mayor competitividad y productividad laboral- como resultado de debilidades provenientes tanto del

¹ En lo que sigue del documento denominaremos a esta área de política como “trabajo” o “labour” en los países del Caribe.

² En lo que sigue del documento denominaremos a esta área de política como “empleo”.

marco de políticas laborales como de su institucionalidad y gestión organizativa. Al considerar estos desafíos, cabe distinguir entre aquellos relacionados al marco de políticas y los vinculados al marco institucional. Con relación al **marco de políticas**, se observa insuficiente capacidad para anticipar y responder a los desafíos mencionados, diseñando e implementado, por ejemplo, políticas de formación continua del capital humano o sistemas de empleo más flexibles adaptados a economías en desarrollo.

- 2.4 Con relación al **marco institucional**, se observan dificultades para que los ministerios ejerzan de manera efectiva sus funciones (rectoría, supervisión, entrega de servicios y análisis de políticas)³ de cara a los desafíos actuales, así como escasas capacidades para alinear su institucionalidad y organización para facilitar el ejercicio de dichas funciones. El Cuadro 1 resume un relevamiento hecho por el equipo de proyecto en cuanto al ejercicio de las funciones mencionadas en las dos áreas de política que son foco de este proyecto (trabajo y empleo), en el caso de los tres ministerios que son beneficiarios de esta operación. En primer lugar, destaca el hecho de que en los tres países, a excepción de la función de entrega de servicios, las demás funciones son ejercidas de manera esporádica o, en algunos casos, no se ejerce en la práctica. Se observa también que mientras que el área de empleo ha logrado un desarrollo esporádico pero relativamente homogéneo de las funciones en los tres países, la de trabajo sigue fuertemente concentrada en la labor tradicional de supervisión (inspección y fiscalización de las relaciones laborales), con escaso desarrollo de las labores de rectoría y análisis. Del relevamiento realizado surge la necesidad de revisar los marcos institucionales de los tres ministerios, a fin de favorecer un ejercicio permanente y útil de las funciones menos desarrolladas. Por otra parte, cabe destacar que mientras que en el caso del área de trabajo las funciones son desempeñadas exclusivamente por áreas de línea de los ministerios, en la de empleo se observa una mayor diversificación, con una participación importante de organismos desconcentrados o autónomos y de organizaciones de la sociedad civil. Fortalecer las capacidades de rectoría y monitoreo de los ministerios es así importante de cara a esta mayor diversidad en el área de empleo.

Cuadro 1
Ejercicio efectivo de funciones por parte de los Ministerios de Trabajo beneficiarios
(UR, PR y RD) (Número de Ministerios)

Áreas de Política	Roles desempeñados por el Ministerio	Ejercicio de la Función (en la práctica)			
		Permanente	Esporádico	No la ejerce	Sin data
TRABAJO	Rectoría	1	1		1
	Supervisión/Control	1	2		
	Entrega de Servicios	1	2		
	Análisis, Monitoreo y Evaluación	1	1	1	
EMPLEO	Rectoría		2		1
	Supervisión-control		2	1	
	Entrega de Servicios	2	1		
	Análisis, Monitoreo y Evaluación		2	1	

³ La **rectoría** se refiere a las acciones de regulación de las relaciones laborales y de mitigación de conflictos laborales. La **supervisión** se refiere a la capacidad para controlar, inspeccionar o fiscalizar acciones que realizan los agentes externos al Ministerio. La **entrega de servicios** se refiere a las acciones (a través de áreas de línea o de terceros) para generar y entregar servicios. La función de **análisis** incluye las acciones de estudio, investigación, generación de información o prospectiva (modelamiento), así como las acciones de monitoreo y evaluación de políticas y programas.

Esta cooperación técnica responde a la demanda de asistencia técnica manifestada por los Ministerios de Trabajo de tres países (República Dominicana, Uruguay y Paraguay) quienes manifestaron la necesidad de desarrollar capacidades técnicas y adaptar sus marcos institucionales para responder a los desafíos emergentes en los ámbitos de trabajo y empleo. Se utilizó los criterios de demanda, evidencia de compromiso del país (ver el primer anexo), necesidades institucionales comunes en trabajo y empleo (ver anexo adicional A). El fortalecimiento de la capacidad de los Ministerios de Trabajo para responder a los desafíos emergentes se encuentra en cada de las estrategias de país ya sea vinculado con la competitividad (ej. Paraguay) o con un enfoque institucional prioritario y de capital humano (ej. República Dominicana, par. 2.11 de la estrategia y Uruguay par. 3.19 de la estrategia).

3. Descripción de Actividades, Componentes y Costos

- 3.1 La operación contará con tres componentes. Para la ejecución de las actividades propuestas, el programa financiará la contratación de consultoría (nacional e internacional) y de servicios.
- 3.2 **Componente 1. Análisis de los desafíos emergentes en los mercados laborales (US\$134.500).** El objetivo de este componente es desarrollar conocimiento sobre los desafíos de política pública emergentes en las áreas de empleo y trabajo en los tres países considerados, fortaleciendo también las capacidades técnicas de los ministerios para interpretarlos y tomar decisiones en base a ello. Se explora si los desafíos contienen elementos distintos para países latinoamericanos, particularmente en comparación con países con mayor nivel de desarrollo. Se financiarán los siguientes **productos**: (i) marco analítico regional sobre los desafíos emergentes en los ámbitos de trabajo y empleo, a nivel regional y con foco especial en los tres países beneficiarios de esta operación (1 estudio), incluyendo su publicación; (ii) un viaje de estudio de autoridades de los tres ministerios a una experiencia nacional relevante en el área de empleo⁴; y (iii) un taller internacional de diálogo con autoridades y expertos de los tres países sobre los desafíos identificados y su impacto en el marco institucional de los ministerios (1 taller).
- 3.3 El **marco analítico** tiene que considerar las nuevas demandas económicas para los Ministerios de Trabajo en el fomento de mayores niveles de capital humano basado en la necesidad de competir en una economía globalizada. Estas demandas requieren mayor interacción entre los Ministerios de Trabajo y Ministerios de Educación y Competitividad; mayor vinculación con instituciones de educación; y mejor y más rápida información laboral entre otros.
- 3.4 **Componente 2. Análisis de modelos institucionales y diagnósticos organizacionales (US\$227.000).** El objetivo del componente es ofrecer a los ministerios alternativas organizacionales y de gestión para ejercer efectivamente sus funciones de manera que puedan responder a los desafíos emergentes identificados. El componente financiará los siguientes **productos**: (i) estudio sobre el estado del arte (en la región y fuera de ella) relativo a los modelos institucionales para el ejercicio de las funciones primordiales de los ministerios (rectoría, supervisión, entrega de servicios y análisis de políticas), (1 estudio); (ii) estudios sobre mejores prácticas (técnicas y organizacionales) para el desempeño de los roles ministeriales, en función a las áreas de interés de cada ministerio (2 estudios publicados); (iii) un diagnóstico institucional (incluyendo aspectos de marco legal,

⁴ El viaje tiene como propósito que los participantes conozcan y examinen los arreglos institucionales innovadores, asociados a los desafíos provenientes de los mercados laborales. Posibles casos a considerar para esta actividad son Singapur, Malasia y Finlandia.

institucionalidad, organización y recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios) de cada uno de los ministerios (3 estudios); y (iv) un taller en cada país con autoridades y técnicos de los ministerios donde se presentarán y debatirán el estudio sobre modelos institucionales, los resultados del diagnóstico correspondiente, y los estudios de buenas prácticas que sean relevantes para el país (1 taller por país). Los talleres nacionales van a tener participación amplia del país (ej. sector privado, académico, otras entidades públicas) para promover mayor compromiso en cambio o reforma y evitar riesgos de resistencia externa al Ministerio. Los diagnósticos y talleres nacionales también van a ser fortalecidos por los análisis en marcha del Documento de Marco Sectorial del Mercado Laboral, que revisará las principales lecciones aprendidas en ejecución.

3.5 **Componente 3. Proyectos de mejora institucional (US\$126.000).** Con el objetivo de aplicar el conocimiento generado mediante los componentes anteriores y promover procesos de reforma institucional que respondan a los desafíos específicos que se enfrentan en cada país, el componente financiará los siguientes **productos**: (i) asistencia técnica para el diseño de hasta cuatro proyectos en total de mejora institucional (comprensivos o focalizados en áreas específicas), seleccionados entre las propuestas que hagan llegar los ministerios beneficiarios del programa⁵; y (ii) el asesoramiento técnico a la ejecución de las acciones contempladas en el primer semestre de la implementación de los proyectos seleccionados o en proyectos de reforma recién establecidos. Para la selección de los proyectos presentados por los ministerios, se conformará un Comité de selección integrado por especialistas de LMK e ICS. Los proyectos deberán incluir un breve diagnóstico, objetivos, propuesta de intervención (actividades), metas y un plan de implementación. Entre los criterios de selección estarán la calidad y factibilidad de la propuesta, su potencial impacto y la relación a la agenda de reforma del gobierno. La asistencia técnica podría incluir apoyo a procesos y planes estratégicos de reforma / diseño / implementación; análisis legal o propuestas de ley o cambios de reglamentos; foros y apoyo para iniciar/crear nuevos consejos o estructuras.

3.6 El Cuadro 2 muestra los indicadores de impacto del programa, así como los de resultado y producto asociados a cada uno de los componentes. Los resultados serán medidos y reportados en forma de seguimiento y evaluación en cumplimiento con los requisitos del Fondo ICSF (GN-2524).

Cuadro 2: Matriz de Resultados

Objetivo del proyecto			
Resultado Componente 1	Mayor conocimiento sobre desafíos emergentes en las áreas de empleo y trabajo desarrollado		
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Mejora en el conocimiento de los desafíos en empleo y trabajo por parte de autoridades de los Ministerios de Trabajo de UR, PR y DR participantes en taller internacional	0	70% de participantes declaran mejor conocimiento	Encuesta final a participantes en taller internacional
Publicación de documentos que contiene análisis de los desafíos emergentes en empleo y trabajo	0	1	Informe final de actividades del programa; evidencia de presentación en distintos foros
Resultado Componente 2	Mayor conocimiento sobre los problemas institucionales que afectan la labor de los ministerios en las áreas de trabajo y empleo, así como de las alternativas de mejora institucional que pueden aplicarse		
Indicadores	Línea de base	Indicadores	Fuente

⁵ Estos proyectos podrán incluir, por ejemplo, planes estratégicos y de reestructuración organizacional, elaboración de marcos legales, desarrollo de nuevas áreas y capacidades técnicas, etc.

Mejora en el conocimiento de problemas y alternativas institucionales por parte de autoridades de los Ministerios de Trabajo de UR, PR y DR participantes en los talleres nacionales	0	70% de participantes en cada taller declaran mejor conocimiento	Encuesta final a participantes en cada taller nacional
Publicación de documentos o evidencia de implementación que muestren buenas prácticas internacionales y el estado del arte en cuanto a modelos institucionales aplicables a las áreas de trabajo y empleo	0	4	Informe final de actividades del programa
Resultado Componente 3	Aplicar conocimiento sobre desafíos y modelos institucionales a la reforma institucional de los ministerios beneficiarios		
Indicadores	Línea de base	Meta final	Fuente
Proyectos de mejora institucional elaborados y aprobados por el Comité de Selección del Banco	0	4	Minutas del Comité de Selección
Los proyectos de mejora institucional incluyen matriz de resultados e indicadores que permitirán evaluar el logro de resultados financiados el proyecto o por el Ministerio propio u otras fuentes.	0	4	Proyectos aprobados con matrices de resultados comprensivos

- 3.7 **Costo y Financiamiento.** El presupuesto estimado asciende a US\$500.000 del Fondo para el Fortalecimiento de Capacidad Institucional (ICSF). La contribución del Banco será de US\$500.000 y financiará la contratación de consultores individuales, la organización de los talleres y seminarios (incluyendo los costos de transporte y alojamiento de los participantes y expositores), y las publicaciones previstas. El Cuadro 3 muestra la asignación por componente.

Cuadro 3: Presupuesto del Programa (US\$)

Componentes	BID (ICSF)	Local	Total
1. Análisis de desafíos en mercados laborales	134.500	0	134.500
2. Modelos y diagnósticos institucionales	227.000	0	227.000
3. Planes de mejora institucional	126.000	0	126.000
Imprevistos	12.500	0	12.500
Total	500.000	0	500.000

4. Organismo Ejecutor y Mecanismo de Ejecución

- 4.1 El período de ejecución será 24 meses y el período de desembolsos será de 30 meses.
- 4.2 El Banco Interamericano de Desarrollo ejecutará el programa, a través de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) y con asistencia técnica de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS). Se procurará que las acciones del programa se vean complementadas con las acciones de las operaciones en cartera y en pipeline LMK e ICS. La ejecución de la cooperación técnica se realizará de una manera coordinada y complementaria entre LMK e ICS para promover su mayor impacto e integración dentro de los Ministerios específicos y también contribuirá a un nuevo intercambio técnico entre los métodos y conocimientos de desarrollo institucional (ICS) y programas y políticas del mercado laboral (LMK) para beneficiar a los tres países beneficiarios y eventualmente a los demás países de la región. La ejecución de esta CT por parte del BID fue pedida y justificada por los tres países por la capacidad técnica y conocimiento de la región e internacional que solo tiene el BID (tanto en ministerios de trabajo (LMK) como en temas institucionales (ICS); la capacidad de coordinar estudios y talleres entre los tres países y expertos internacionales; y por su capacidad única de coordinar asistencia técnica con otros financiamiento o actividades del BID.

- 4.3 **Adquisiciones y contrataciones:** Para la contratación de servicios diferentes a consultoría y bienes, el equipo de proyecto aplicara las políticas y procedimientos de adquisiciones institucionales del Banco (GN-2303-20); en el caso de consultores individuales, los procedimientos de selección de Recursos Humanos (AM-650); y para la contratación de firmas consultoras, las políticas y procedimientos de proyectos para la selección de consultores (GN-2350-9) utilizando e-Sourcing.

5. Riesgos

- 5.1 El principal riesgo consiste en un insuficiente involucramiento o compromiso de las autoridades de los ministerios considerados, especialmente en la etapa de formulación de planes de reforma (componente 3) y en transiciones de gobierno (ej. Paraguay). Adicionalmente, cualquier reforma tiene riesgos de sostenibilidad. Para mitigar estos riesgos se ha considerado el involucramiento temprano de dichas autoridades (taller internacional del componente 1), la difusión de conocimiento (publicaciones de los componentes 1 y 2) y la oferta de asistencia técnica no sólo para el diseño sino para el inicio de la ejecución de los planes de reforma (componente 3). El equipo de proyecto incluye a especialistas LMK e ICS en cada uno de los tres países considerados, favoreciendo así las labores de monitoreo de la operación y trabajo directamente con los países.

6. Excepciones a la Política del Banco

- 6.1 Ninguna.

7. Clasificación Medio Ambiental y Social:

- 7.1 Dado que la naturaleza del programa involucra actividades de fortalecimiento institucional, no prevé impactos ambientales y sociales negativos significativos. Bajo esta premisa, la presente operación fue clasificada como categoría "C". Ver salvaguardias en [37292786](#).

8. Anexos Requeridos

Solicitud de Financiamiento [37655485](#)

Términos de Referencia [37806811](#)

Plan de Adquisiciones [37804718](#)

Anexos adicionales

A. Cuadros analíticos: Ministerios de Trabajo de República Dominicana, Paraguay y Uruguay, [37833645](#) – Uruguay, [37834561](#) – Paraguay, [37834603](#) – República Dominicana.

B. Literatura: Ministerios de Trabajo y Políticas Activas del Mercado Laboral [37834661](#)

**DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO EN EL
PARAGUAY, URUGUAY Y REPÚBLICA DOMINICANA**

RG-T2262

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS), de conformidad con la comunicación de fecha 21 de febrero de 2013 suscrita por Goro Mutsuura (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos disponibles en el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS), hasta la suma de US\$500,000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.


 Sonia M. Rivera
Jefe

/ Fecha

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

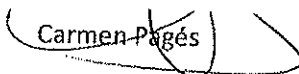
APROBACIÓN

Aprobado:

 Hector Salazar
Gerente a.i.
Social Sector
SCL/SCL

Fecha

Vo. Bo. _

 Carmen Pagés

Jefa SCL/LMK

fecha