

Informe de la Evaluación Intermedia del Proyecto Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (RLA/03/M09/SPA)

1. Antecedentes

El Proyecto FORSAT “Fortalecimiento de las Administraciones del Trabajo” es un Proyecto de cooperación técnica multilateral de la OIT, patrocinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y ejecutado por la OIT por medio de la Oficina Subregional para los Países Andinos, y contando para ello con una ATP o Directora del Proyecto. El Proyecto comenzó sus actividades en agosto de 2004. La duración prevista es de 24 meses e inició sus actividades en agosto de 2004.

El Proyecto tiene por objetivo el fortalecimiento de los servicios de las administraciones del trabajo en Bolivia, Ecuador y Perú en seis áreas correspondientes a los seis objetivos inmediatos del proyecto: Servicios generales y órganos de apoyo; conciliación y mediación para la solución de conflictos individuales y colectivos; inspección del trabajo; sistemas de seguridad y salud en el trabajo; servicios de empleo y migraciones laborales; servicios para la formalización de la pequeña y mediana empresa.

El acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) y la OIT que dio lugar al proyecto preveía la realización de una evaluación intermedia por un equipo formado por una persona designada por la OIT y otra persona designada por el Ministerio durante el mes de septiembre. Por diversos motivos la realización se ha ido retrasando, teniendo finalmente lugar entre los días 20 y 24 de febrero de 2006.

El equipo evaluador ha estado formado por Marleen Rueda Catry, funcionaria del Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE) de la OIT en Ginebra; por Juan José Serrano Remón, Jefe de la Sección Laboral del Consulado general de España en Ecuador, que ha participado en las reuniones de evaluación correspondientes a las actividades del Proyecto en Ecuador; y por José García Tena, Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales de la Embajada de España en Lima, que participó en las reuniones correspondientes a las actividades del Proyecto en el Perú.

2. Metodología

La evaluación ha consistido en un análisis de la documentación existente proporcionada por el Proyecto (documento de proyecto, informes técnicos, informes de misión, propuestas normativas, etc.) y en la realización de una serie de entrevistas a los actores principales del proyecto, los ministerios de trabajo concernidos mediante una misión a Ecuador y Perú conforme a los términos de referencia para la evaluación. No se consideró conveniente visitar Bolivia, ya que el Proyecto no ha podido realizar grandes avances en ese país debido a la inestabilidad política.

Las **reuniones** tuvieron lugar los días 20 y 21 de febrero en Quito y 22 a 24 en Lima. En ambas ciudades se llevaron a cabo extensas entrevistas con funcionarios de los ministerios de trabajo y con expertos que han prestado colaboración técnica en las actividades del proyecto. Además, se entrevistó a funcionarios técnicos de la OIT en la Sede de la OIT en Ginebra y en la Oficina Subregional de la OIT en Lima (SRO Lima) y a dos expertos españoles que prestaron asistencia técnica al proyecto. Esta última reunión tuvo

lugar en Madrid durante el viaje de retorno de Marleen Rueda a Ginebra. No se llevaron a cabo reuniones con las organizaciones de trabajadores y empleadores.

El programa de las reuniones figura en el Anexo 1. Como norma general, y a excepción alguna reunión en Ecuador, la cooperación de las personas entrevistadas en los ministerios, en las distintas oficinas de la OIT y las llevadas a cabo en Madrid fue excelente. La organización de las agendas por parte del proyecto fue muy eficaz. El equipo evaluador quisiera reconocer el enorme esfuerzo realizado por la CTA del Proyecto, Rosa Fuentes Candela y por todo su equipo, que permitió que el trabajo se haya desarrollado sin mayores incidencias, a pesar de los constantes cambios de agenda y de la complejidad que la organización de este tipo de misiones conlleva.

Los miembros de la misión evaluadora también quisieran agradecer a todos los funcionarios de la OIT entrevistados por la seriedad y rigor con que expresaron sus experiencias y opiniones.

3. Validez del diseño, de los objetivos y de la estrategia propuesta

En los tres países cubiertos por el proyecto, la OIT había llevado a cabo en los últimos años diagnósticos de la administración del trabajo, utilizando una metodología diseñada a lo largo de los años por el servicio técnico responsable en la Sede de la OIT en Ginebra. Esta metodología, que se ha aplicado en gran número de países en todas las regiones, consiste en analizar los objetivos de las administraciones laborales, las normas reguladoras y el funcionamiento de los distintos servicios, y proponer vías para mejorar la eficacia administrativa teniendo en cuenta la realidad existente en cada país y los recursos financieros y humanos disponibles, de forma que las funciones de la administración laboral concuerden con los principios formulados por la política de los respectivos gobiernos. Una idea clave de este proceso es mejorar la gestión y los métodos de trabajo internos y superar las disfuncionalidades existentes, mejorando la comunicación interna con miras a que los servicios que la administración del trabajo proporciona a los destinatarios últimos sean los más adecuados y se presten de manera más efectiva.

Parte fundamental de la metodología del diagnóstico consiste en su presentación y su discusión con los ministerios de trabajo de los países en cuestión, lo que da lugar a la elaboración de un plan de acción para la mejora del funcionamiento de la administración del trabajo, señalando las áreas prioritarias en las que se llevarán a cabo acciones de seguimiento.

En el marco de la asistencia de la OIT en materia de administración del trabajo se habían realizado en los últimos años diagnósticos en los tres países cubiertos por el proyecto: en Bolivia en el año 2000, en Ecuador en el año 1998 (actualizado en el año 2003) y en Perú en el año 2003. Estos diagnósticos han supuesto una excelente herramienta tanto para identificar los países que necesitaban asistencia técnica de la OIT como para conocer en detalle el estado de situación de las administraciones de trabajo así como para conocer las prioridades establecidas por los propios actores para su mejora. Estos elementos fueron un importante insumo a la hora de diseñar la estrategia reflejada en el documento de proyecto. En este sentido, FORSAT ha dado continuidad a un trabajo que ya había sido iniciado en la subregión andina por los servicios técnicos de la OIT tanto en la Sede como en el terreno, en colaboración con otros proyectos de cooperación técnica, como el Proyecto BID/OIT, y ha supuesto un apoyo fundamental para reforzar aquellas áreas que los países habían considerado prioritarias.

El documento de Proyecto, además, es coherente, los objetivos y los resultados son claros, y parece existir una buena secuencia lógica entre los insumos, las actividades y los objetivos inmediatos. Dicho esto, los objetivos inmediatos fueron sin lugar a dudas muy ambiciosos, ya que proponían objetivos y actividades

en seis áreas de la administración, cada una de las cuales podría incluso merecer en sí misma un proyecto de cooperación (como por ejemplo, servicios de empleo).

Consciente de esta limitación, el enfoque inicial del Proyecto FORSAT fue pragmático, tomando los objetivos del proyecto como opciones posibles y centrándose en cada país en una o dos áreas temáticas. Se considera que esta estrategia fue adecuada, aunque formalmente el documento de proyecto hubiera debido incorporar un elemento de flexibilidad, una cláusula, para permitir su adaptación a las prioridades temáticas seleccionadas por los ministerios de trabajo en cada país.

En lo que respecta a la duración del proyecto, la estrategia planteada tuvo en cuenta la limitación que suponen los dos años establecidos en el documento de proyecto si se quiere llevar a cabo la reforma integral que los ministerios de trabajo de estos tres países parecen necesitar. Por ello, la estrategia propuesta dejó de lado una reforma orgánica del ministerio, focalizando la actuación en la mejora de la gestión de los servicios. Se considera que este enfoque fue el apropiado.

Al margen de esta limitación temporal, y como se verá más adelante, uno de los problemas principales en uno de los países ha sido la falta de adhesión del Ministerio de trabajo a los objetivos previamente acordados con el Proyecto y su sustitución por otros distintos. Quizá, y como idea que pudiera servir para otros proyectos de cooperación en el futuro, pudiera plantearse como elemento de la estrategia en la ejecución de actividades el que se solicitase o exigiese algún tipo de contribución por parte de los ministerios en la ejecución de cada actividad. Esta es la estrategia seguida por un proyecto de la OIT sobre diálogo social que actúa en 17 países del África francófona. El proyecto, que ha considerado la experiencia exitosa en conseguir un mayor compromiso de las contrapartes, ha venido solicitando a los ministerios una contribución (a menudo en especie) en cada una de las actividades que el proyecto organiza. Esto supondría un cambio radical en la visión que de la cooperación técnica tiene los países, pero quizá se conseguiría despertar el interés y compromiso de algunos países acostumbrados a que la OIT a menudo no exija ningún esfuerzo a la contraparte.

4. Ejecución

El Proyecto FORSAT ha seguido la secuencia lógica de actividades establecidas en la estrategia del documento de proyecto, y en las áreas de actuación prioritarias identificadas por los países, que como se ha comentado anteriormente, no han podido abordar los seis objetivos establecidos en el documento de proyecto, sino uno o dos por país, correspondientes a las prioridades manifestadas por las contrapartes ministeriales.

Los funcionarios de la OIT entrevistados destacaron la cooperación fluida entre FORSAT y las distintas unidades técnicas involucradas, y en especial, con el especialista en Diálogo Social y Legislación de Trabajo en la OSR Lima, unidad de apoyo técnico en el terreno y con el Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE), unidad técnica de apoyo en la Sede de la OIT en Ginebra. Además, se han realizado actividades coordinadas con otros proyectos regionales de la OIT, como el Proyecto para el Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social (Proyecto Diálogo Social), o el Proyecto Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la Era de la Globalización en América Latina, ambos financiados por el gobierno español.

También parece haber habido una adecuada coordinación con los especialistas para las Actividades con los Trabajadores y para las Actividades con los Empleadores en la OSR Lima.

Se puede afirmar que FORSAT se ha integrado sin mayor problema en la estructura de la OIT, y que el apoyo recibido por las unidades técnicas y administrativas en términos generales ha sido bueno.

El Proyecto también ha tenido una estrecha colaboración técnica por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, que ha podido poner a disposición del Proyecto el aporte técnico de expertos españoles provenientes del cuerpo de la inspección del trabajo. Hay que destacar que el aporte de este personal altamente cualificado ha sido realizado sin costo económico alguno para el proyecto.

Un tema que quizá pudiera considerarse a la vista de futuras colaboraciones –tanto con este como con otros proyectos de cooperación técnica que cuenten con financiación española- es cómo podrían agilizarse los trámites para la designación de los expertos, designación que lógicamente sigue los procedimientos propios del Ministerio de Trabajo. Una propuesta que el equipo evaluador somete a examen de las partes consiste en la formalización de un acuerdo de cooperación haciendo uso del Acuerdo entre el Gobierno de España y la Organización Internacional de trabajo referente al Desarrollo Conjunto de Programas de Cooperación Técnica en Países Latinoamericanos, firmado en Ginebra el 19 de Septiembre de 1979.

El Artículo I de dicho Acuerdo establece que “a iniciativa y a petición de cualquiera de las dos partes, el Gobierno español podrá colaborar en la realización de programas de cooperación técnica en materias laborales y sociales que la Organización Internacional del Trabajo tenga previsto desarrollar en beneficio de los países de habla española (...). Conforme al Art. II, “La cooperación española podrá referirse a (...) envío de expertos concretos que la OIT solicite para integrarse en misiones, ya sean específicas o multidisciplinarias” (para. 2) y a “organización desarrollo o participación en seminarios, simposios, foros, comisiones y otras reuniones de carácter regional, subregional o nacional, tanto si han de realizarse en los países mencionados en la sede de la OIT o en España” (para. 3). Conforme al Artículo IV, “Por medio de acuerdos complementarios del presente convenio se determinarán, de modo preciso, las características de cada programa a llevar a cabo y en ellos se concentrará, además de la finalidad y perfiles de las acciones a realizar, el sistema de financiación, el número de expertos, el tiempo de duración de los programas y los compromisos que corresponda cumplir a cada parte. Dichos acuerdos podrán hacerse por años naturales o para acciones determinadas, sin que uno sea óbice para lo otro”. Este artículo podría dar lugar a un acuerdo en el que se estableciesen procedimientos acelerados para la aprobación de una asistencia técnica por parte del Ministerio.

5. Efectividad

De los seis objetivos inicialmente establecidos, en Bolivia se han trabajado las áreas de conciliación y mediación e inspección de trabajo, si bien es cierto que en el escaso tiempo que el Proyecto ha podido trabajar en ese país, la asistencia proporcionada no ha dado todavía lugar a modificaciones en la gestión de esos servicios.

En Ecuador las autoridades establecieron que las áreas prioritarias de actuación del Proyecto fuesen inspección del trabajo e información, registro y estadísticas laborales.

En Perú se ha trabajado casi exclusivamente el área de inspección del trabajo. Formalmente, por lo tanto, el proyecto no ha perseguido todos los objetivos inmediatos reflejados en el documento de proyecto, sino que su acción se ha concretado en uno o dos objetivos. Pero como se ha señalado anteriormente, era irrealista pensar que el Proyecto podría trabajar en más de dos áreas en cada país.

La efectividad del proyecto ha sido desigual en los tres países, dependiendo básicamente de la estabilidad política de los gobiernos en cada momento y del grado de compromiso de los ministerios de trabajo en sus distintos niveles jerárquicos.

Las actividades principales llevadas a cabo en cada país se resumen a continuación.

En **Bolivia**, debido básicamente a la inestabilidad política, el proyecto no ha podido avanzar conforme a lo previsto inicialmente.

En septiembre de 2004 se llevó a cabo una misión de presentación del Proyecto, y a principios de febrero de 2005, el Ministerio de Trabajo envió una carta aceptando el programa de trabajo, que estaba centrado en el servicio de conciliación y mediación. En septiembre de 2005 se actualizó el diagnóstico en la parte concerniente al servicio de conciliación y mediación laboral, y en octubre y noviembre de 2005 FORSAT presentó la Propuesta de Reglamento de Conciliación y Mediación Laboral y una propuesta de formularios para el servicio. Además, se llevaron a cabo tres talleres de divulgación de los servicios de conciliación y mediación laboral y se difundieron las propuestas de regulación del servicio de conciliación y mediación a los agentes sociales y a profesionales del derecho.

En el área de inspección de trabajo, se ha realizado una propuesta de reglamento, se han preparado propuestas de formularios y se han difundido los trabajos en talleres realizados en tres departamentos del país.

En **Ecuador**, se llevó a cabo una misión inicial en septiembre de 2004 para establecer junto con las autoridades las prioridades, los lineamientos estratégicos y las principales necesidades técnicas del Ministerio. El proyecto preparó una propuesta de programa de actividades que fue aceptada por la contraparte en febrero de 2005, y que se centraba en dos objetivos inmediatos del proyecto: registros, información y estadísticas laborales, e inspección del trabajo.

En lo concerniente al área de registros, información y estadísticas laborales, se establecieron tres fases. La primera consistió en la realización de un diagnóstico y estado de la situación, que incluyó la recopilación de información y estadísticas, de información sobre los instrumentos existentes para la recogida de información, de revisión de los procesos de elaboración de informes, de los mecanismos de intercambio de información, y de la capacidad instalada y recursos disponibles para la generación de estadísticas laborales. Este trabajo se realizó entre abril y junio de 2005 y dio como resultado un Diagnóstico sobre el Estado de Situación en Materia de Registros, Información y Estadísticas Laborales. En junio de 2005 se llevaron a cabo actividades de difusión del diagnóstico y de sus recomendaciones.

La segunda fase, que concluyó en enero de 2006, consistió en la realización de una Propuesta de Sistematización y Organización del Sistema de Registros Laborales, que comprende la elaboración y puesta a disposición del Ministerio de Trabajo y Empleo un manual de procedimientos, una propuesta de formularios de empleo y trabajo y una propuesta de lista de códigos. Para la realización del estado de situación y la propuesta de sistematización se contó con la colaboración de un experto nacional altamente cualificado.

La tercera fase consistirá en la puesta en marcha de la propuesta en el seno del Ministerio de Trabajo.

En cuanto al segundo objetivo establecido en Ecuador, inspección del trabajo, en agosto de 2005 se acordó la ejecución de las actividades programadas y se propuso la realización de planes piloto en dos regiones, posponiendo el plan piloto en la tercera. Durante los meses de septiembre y octubre de 2005, dos inspectores de trabajo de España prestaron asistencia técnica en el país para la elaboración de un Estado de Situación de las Inspectorías de Trabajo de Quito, Guayaquil y Cuenca. Además, elaboraron una propuesta de plan piloto para la inspectoría de trabajo de Guayaquil, que incluía una propuesta de un instructivo de aplicación, normas reguladoras de la actuación inspectiva y propuesta de formularios. El plan piloto se divulgó entre la inspección de trabajo de Guayaquil, y en noviembre de 2005 se realizó un seminario sobre administración del trabajo en el marco de las normas de la OIT, con la participación de ambos expertos. Al parecer se han llevado a cabo ciertas iniciativas para dar seguimiento al plan propuesto, con la creación

de una unidad de inspectores de campo. Si bien estos inspectores han recibido ya capacitación, no se han llevado a cabo todavía visitas de inspección.

Perú es el país cubierto por el proyecto en donde se han conseguido mayores avances. En octubre de 2004 las autoridades aceptaron el programa que el proyecto presentó en seguimiento a la única prioridad establecida por el ministerio en administración del trabajo. Durante el mismo mes se llevó a cabo el levantamiento de información sobre el sistema de inspección de trabajo, su sistema sancionador y sus instrumentos de gestión disponibles, tanto en Lima como en las provincias, y se preparó el informe “Fortalecimiento del Sistema de Inspección de Trabajo en Perú- Estado de Situación Actual”. Con base en ese informe, se organizaron tres grupos de trabajo durante los meses de noviembre y diciembre, grupos coordinados por la OIT a través de la CTA del Proyecto, del Especialista de la OSR Lima y de un inspector de trabajo procedente de la administración española que apoyó técnicamente el proceso. Los miembros de los grupos de trabajo procedían de varios cuerpos de funcionarios del Ministerio procedentes de los servicios centrales y de varias provincias.

El resultado de los trabajos fueron tres propuestas: una propuesta de revisión de las normas ordenadoras, una propuesta de ley de infracciones y sanciones y una propuesta de mejora de los instrumentos de gestión. Los documentos consensuados se presentaron al Viceministro de Trabajo y Promoción del Empleo en diciembre de 2004.

En febrero de 2005 se difundieron las propuestas sobre gestión del sistema de inspección con inspectores de las distintas delegaciones regionales, tras lo cual las actividades del Proyecto se paralizaron debido a un cambio en la cartera ministerial, cambio que afectó asimismo al Viceministro y a algunos miembros de la alta dirección. La nueva dirección confirmó el programa de trabajo, y en mayo de 2005 se divulgaron y discutieron las propuestas de fortalecimiento institucional del sistema de inspección con los agentes sociales. En junio, se llevaron a cabo dos seminarios de formación de subdirectores, supervisores e inspectores de trabajo sobre el marco jurídico regulador del sistema de inspección, el sistema sancionados y los convenios fundamentales en el trabajo. Además, se elaboró un manual de inspección del trabajo, y en julio, se proporcionó asistencia técnica para la elaboración y discusión en el seno del Ministerio de una propuesta de proyecto de ley general de inspección de trabajo y una propuesta de reglamento orgánico y de actuación de la inspección de trabajo. En diciembre de 2005, la CTA del Proyecto presentó el proyecto ante la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, que lo aprobó con dictamen favorable. El Proyecto de Ley se encuentra en estos momentos pendiente de aprobación parlamentaria.

Conviene hacer una reflexión con respecto a este proceso legislativo en cuanto a la coordinación de las intervenciones en el seno de la OIT. En Perú existe una instancia tripartita de diálogo social, el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), de carácter consultivo. El fortalecimiento institucional de esta instancia es el objetivo de otro proyecto de cooperación técnica financiado por España, el Proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social”. El CNTPE tiene como una de sus funciones emitir en forma preceptiva dictamen sobre los anteproyectos o proyectos de ley que, en los temas de su competencia, tramite el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. Sin embargo, el Ministro de Trabajo decidió no remitir al Consejo el Proyecto de Ley General del Trabajo, alegando los posibles retrasos que la consulta supondría para su aprobación. Detrás de ello pareciera estar también el temor a que el Proyecto de Ley fuese criticado por el sector empleador, crítico con algunos de sus contenidos principales. En este sentido, existió una colisión entre los objetivos que promueve el proyecto Diálogo Social y los objetivos de FORSAT, que quizá podrían haberse coordinado de forma más eficaz en el seno de la OSR Lima, teniendo en cuenta la percepción que los actores tienen (y que fue manifestado por los empleadores en un evento con los miembros del Consejo el pasado 3 de marzo) de que el Proyecto FORSAT apoyó el procedimiento seguido por el Ministerio, percepción que se deriva del papel protagonista que tuvo su CTP en la presentación del Proyecto de Ley en la Comisión de Trabajo del Congreso de la República (que lo aprobó con dictamen favorable). Este problema parece derivar

principalmente de la falta de procedimientos claros en el seno de la OIT sobre cuál es el papel de la Oficina a la hora de prestar asistencia técnica en materia de reforma de la legislación laboral.

Los resultados conseguidos en cada país han sido, por lo tanto, muy desiguales, y en general se han concentrado en uno o dos objetivos que se establecieron como prioritarios por los ministerios de trabajo. Como ya se ha señalado, es difícil esperar que el proyecto se centre en mayor número de objetivos.

Además de las actividades de ámbito nacional, se llevó a cabo en colaboración con la OSR Lima una reunión tripartita subregional con la participación de los actores sociales de los tres países cubiertos por el Proyecto, así como representantes de Colombia. Esta actividad, celebrada en Lima los días 12 y 13 de julio de 2005, estuvo centrada en el papel de las administraciones de trabajo y la aplicación de las normas laborales. Tras analizar una serie de temas como las dificultades prácticas para el efectivo cumplimiento de los convenios 81 y 129 de la OIT o las perspectivas de futuro de los sistemas de administración de trabajo en la Subregión Andina, la reunión concluyó con conclusiones y recomendaciones para la mejora de la aplicación de las normas laborales.

Las previsiones de actuación hasta la finalización del Proyecto serían las siguientes, conforme a la Directora de FORSAT.

Bolivia: Dar continuidad a las actuaciones en materia de conciliación, mediación y arbitraje; capacitación en materia de inspección de trabajo y colaboración con IPEC, Género y Derechos fundamentales; sistema informático; guías de actuación en materia de salud laboral.

Ecuador: En el área de estadísticas laborales, informatización y capacitación a los funcionarios; elaboración de un manual de uso para los funcionarios; en materia de migraciones laborales, asistencia técnica a unidades de empleo especializadas en migraciones. En cuanto a inspección de trabajo, seguimiento del Plan Piloto de Guayaquil y posterior valoración.

Respecto a la colaboración solicitada por el Ministerio de Trabajo en materia de inspección, la CTP del Proyecto considera que si no se contemplan modificaciones legislativas, el Proyecto estaría apoyando un sistema que no avanza hacia los objetivos de modernización establecidos por el proyecto y que sería contrario igualmente a lo estipulado en el Convenio 81 sobre inspección de trabajo.

Perú: Implantación la nueva Ley de Inspección de Trabajo; puesta en marcha de un sistema informático; seminarios y cursos de capacitación de directores regionales de trabajo (4 regiones); asistencia en el desarrollo del reglamento de inspección; atención a trabajadores, consultas y denuncias. Reunión subregional sobre economía informal, trabajo no declarado, desde el punto de vista del Ministerio de Trabajo y de la Inspección. Reglamento de la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Trabajo (Salud Laboral e IPEC). Apoyo a la Dirección Nacional para establecer mecanismos de coordinación con las estructuras regionales en materia de políticas en el marco del proceso actual de descentralización administrativa.

6. Dificultades encontradas

En el cumplimiento de sus objetivos, el Proyecto ha encontrado serias dificultades relacionadas con la inestabilidad política e institucional en los países, que tiene claro reflejo en los numerosos cambios de ministros desde que FORSAT comenzó su andadura. Desde agosto de 2004 Bolivia ha tenido cuatro ministros, dos Ecuador, y tres Perú.

Sin embargo, los cambios de ministros no explican por sí solos las dificultades, ya que Perú, con dos cambios ministeriales, ha sido el país en donde el Proyecto ha conseguido mejores resultados. Dejando al margen Bolivia, en donde la inestabilidad política y la violencia que se vivían en La Paz desaconsejaba que se llevaran a cabo actividades, la diferencia principal entre los resultados conseguidos en Ecuador y en Perú parece haber residido en el grado de compromiso político de las administraciones laborales, tanto por parte de los propios ministros de trabajo como de los directivos y altos funcionarios de los ministerios.

La administración laboral en **Ecuador** se caracteriza por su alta rotación de ministros (similar a la de Perú y Bolivia), pero también la alta rotación de altos funcionarios del Ministerio, sin duda reflejo de su debilidad institucional. De las quince personas con las que se mantuvieron reuniones en el Ministerio de Trabajo durante los dos días que duró la evaluación, y procedentes de las dos áreas de actuación del proyecto, tan sólo una de ellas había estado involucrada desde el inicio del Proyecto. Esta debilidad también se manifiesta en la ausencia de mecanismos de comunicación eficaces entre los directivos del ministerio y los niveles técnicos, por lo que el cambio de ministro y de su equipo supuso una discontinuidad grave en las actividades del proyecto al no tener los funcionarios técnicos de nivel medio la información suficiente para permitir una adecuada continuidad en los trabajos. Esto también ha impedido mayor compromiso de estos funcionarios con el Proyecto. No obstante esta situación va evolucionando positivamente.

La debilidad del Ministerio es también consecuencia de la falta de compromiso político para su fortalecimiento. Además, y según diversas fuentes de OIT, faltaría voluntad política para abordar las necesarias reformas orgánica, institucional y de normativa interna, necesarias para el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo y Empleo, puestas ya de manifiesto en el primer diagnóstico realizado en Ecuador en 1998.

En este marco de actuación, no es sorprendente que el compromiso del ministerio con el Proyecto no haya sido el adecuado, según opinión común de la Directora del Proyecto y funcionarios de la OIT. Ante esa situación, cabría preguntarse qué acciones podrían llevarse a cabo para lograr un mayor impacto.

En opinión del equipo evaluador, la presencia de un coordinador nacional del Proyecto en Ecuador podría haber acelerado algunas de las acciones que en su momento quedaron estancadas, como por ejemplo el trabajo que se había planificado con los dos inspectores de trabajo provenientes de la administración pública española en el área de inspección, y que sufrió un bloqueo de dos semanas debido básicamente a la inercia administrativa. El nombramiento, cuando ya habían iniciado su labor los citados inspectores españoles, de una Directora Nacional de Trabajo, por parte de este Ministerio, ordenó y dinamizó su labor a través de una oportuna coordinación. La ausencia de un coordinador nacional de la OIT con carácter permanente en el país tampoco ha contribuido a un mayor avance del Proyecto.

Por otra parte, y como ya se señaló el capítulo de este informe consagrado al diseño del proyecto y a la estrategia, quizá para futuros proyectos se podría ver la forma de exigir un mayor compromiso político por parte del ministerio antes del inicio del programa de trabajo, estableciendo, como se ha mencionado, aportes nacionales en especie para cada actividad.

También sería aconsejable involucrar en mayor medida a los funcionarios técnicos de niveles medios de las áreas técnicas que se pretenden fortalecer en las reuniones de planificación de las actividades, de forma que ante un cambio de ministro y de la consecuente marcha de la alta dirección, se minimice el impacto negativo. Un mayor compromiso de los cuerpos técnicos podría dar al proyecto una mayor sostenibilidad.

En el caso de **Perú**, y a pesar de que el Proyecto ha contado con tres ministros, existió continuidad en su estrategia y plan de trabajo. Por una parte, con cada nuevo ministro se renovó el compromiso con el Proyecto y se ratificó el apoyo al plan de acción. Hay que señalar también que en Perú los cambios de

ministro no implican necesariamente un cambio de la alta dirección, o al menos en el área de trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El cambio parece afectar en mayor medida al área de promoción del empleo. Por ello, el Proyecto contó con un amplio cuerpo de funcionarios de alto nivel y de directivos que estuvieron al tanto de la estrategia, de los avances y del contenido de los trabajos técnicos. Este es sin duda uno de los elementos que darán sostenibilidad a las acciones en este país.

7. Relevancia

De las visitas a los ministerios y las reuniones con los funcionarios se desprende que los problemas identificados en las administraciones de trabajo en los tres países y que dieron lugar al Proyecto siguen existiendo. La debilidad de las administraciones de trabajo es un común denominador en cada uno de los países. No sólo su presupuesto es uno de los más bajos de la administración pública, sino que los ministerios sufren de debilidad institucional, con frecuentes cambios de ministros de trabajo y, en los casos de Ecuador y Bolivia, de gran parte de la alta dirección del Ministerio.

El Proyecto FORSAT, dada la limitación temporal y de recursos, ha sido capaz de prestar asistencia para fortalecer uno o dos servicios prestados por la administración. Sin embargo, es también necesaria asistencia en la mejora de la estructura orgánica de los ministerios y de la normativa que rige su organización y funcionamiento, así como la reorganización y fortalecimiento de aquellos servicios que todavía no han sido abordados por el proyecto, como los servicios de empleo, la formalización de las pequeñas y microempresas o la organización y articulación de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo.

El Proyecto, en la medida de sus posibilidades, ha dado una respuesta adecuada a los problemas que se identificaron cuando comenzó, aunque ha habido problemas ajenos a FORSAT que han impedido un mayor impacto en Bolivia y Ecuador. En cuanto a Bolivia, en el contexto político existente cuando comenzó el proyecto era difícil poder llevar a cabo ninguna actividad. Con la estabilización política tras el cambio de gobierno, el Proyecto podrá avanzar con efectividad, ya que el compromiso político de los actores parece existir. En cuanto a Ecuador, una serie de circunstancias han hecho que el Proyecto haya tenido más dificultades para avanzar, como los cambios políticos, la debilidad institucional del Ministerio de Trabajo y Empleo, o la inexistencia de una estructura permanente de la OIT en el país que permita un seguimiento permanente de las actividades. Pero las necesidades en este país siguen existiendo. Se hace necesaria una mayor atención del Proyecto para consolidar los resultados en las dos áreas temáticas prioritarias para el gobierno, y eventualmente, en alguna otra área del Proyecto.

En cuanto al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, se podría decir que el Proyecto se ha centrado mayoritariamente en la inspección del trabajo. En Perú, la inspección ha sido el objetivo sobre el que se ha trabajado casi con exclusividad. Las prioridades del Ministerio en cuanto a la inspección fueron muy claras al inicio del proyecto. El hecho de que FORSAT esté basado en Lima y de que su Consejera Técnica Principal sea inspectora de trabajo, así como el compromiso del Ministerio a todos los niveles ha contribuido a que el proyecto se haya centrado de forma mayoritaria en este país, en el que se han logrado avances que han superado los objetivos establecidos inicialmente en el área de la inspección. Reconociendo este impacto positivo del Proyecto, sería el momento de abordar en el tiempo que le resta al Proyecto alguno de los otros cinco objetivos y realizar en cuanto a la inspección labores de seguimiento. .

En Ecuador, la inspección también ha sido una de las dos áreas prioritarias junto con información, registro y estadísticas laborales, aunque el impacto ha sido menor por las razones anteriormente descritas. Pese a que la situación de debilidad institucional y compromiso político no parece que vayan a cambiar a corto plazo, se considera conveniente, que dado que las necesidades en este país siguen existiendo, se realicen

esfuerzos complementarios para tratar de avanzar lo máximo posible tanto en el área de inspección como en información, registro y estadísticas laborales y, eventualmente, en alguna otra área.

El equipo evaluador propone que se refuerce la atención que el Proyecto presta a Ecuador quizá proponiendo acciones que puedan fortalecer el cuerpo de funcionarios medios del ministerio, que permanecerán en la administración cuando haya un cambio de gobierno a finales de 2006. Se propone, por ejemplo, que se lleven a cabo acciones de cooperación horizontal con Perú para funcionarios del cuerpo de inspección y del cuerpo de estadísticas laborales. De esta forma no sólo podrán observar el funcionamiento de una administración del trabajo en la que esas áreas de cooperación están dando buenos resultados, sino que además contribuirá al fortalecimiento institucional del Ministerio y abrirá una posible cooperación horizontal cuando el Proyecto concluya sus actividades.

En lo que respecta a la utilización de los recursos de forma eficaz, la estrategia seguida por el Proyecto ha sido lógica y coherente, recurriendo a un conocimiento técnico de primer nivel en las áreas trabajadas, comenzando por las capacidades técnicas de la Consejera Técnica Principal, ampliamente reconocidas por los funcionarios ministeriales y por los colegas de la OSR Lima y que ha supuesto el insumo técnico principal en el área de inspección. Además, la experiencia y conocimientos técnicos de los expertos puestos a disposición por el Ministerio de Trabajo de España y los consultores nacionales contratados han tenido gran reconocimiento por parte de las administraciones receptoras. En este sentido el proyecto ha proporcionado una asistencia técnica inmejorable.

Sostenibilidad

Es de esperar que los resultados del Proyecto sean sostenibles en Perú, ya que incorporan cambios normativos que apoyan las reformas- incluyendo la ley General de Inspección, que aunque está todavía pendiente de aprobación por el Parlamento cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Trabajo del Parlamento, y el Reglamento, sobre el que ya existe una propuesta. Además, se ha formado a todos los inspectores, y el proceso de participación en los distintos grupos de trabajo de un número considerable de altos funcionarios del Ministerio de responsabilidad técnica ha contribuido no sólo al fortalecimiento técnico de los mismos sino también a una apropiación del proceso por parte del actor principal encargado de la aplicación de la reforma, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En lo que respecta a Ecuador, existen algunos problemas que pueden afectar a la sostenibilidad del proyecto, ya que no sólo la estructura jerárquica del Ministerio hace que los ministros involucren en las reuniones preferentemente a los directivos con cargos de naturaleza política, sino que los canales de información en el seno de la administración tanto horizontales como verticales son deficientes y apenas existe un intercambio de información que permita un conocimiento generalizado del proyecto en las áreas en las que este actúa (inspección e información, registro y estadísticas laborales). Tampoco contribuye a la sostenibilidad el que no se hayan podido apoyar cambios normativos en la actuación del Ministerio en estas áreas.

En cuanto a la inspección del trabajo, el único texto legal que recoge la regulación de la inspección es el Código de Trabajo data de 1937, sin que exista ninguna norma reglamentaria de desarrollo. A pesar de lo anticuado e insuficiente de esta norma reguladora que atribuye al inspector una serie de funciones – algunas cuasi judiciales y “atípicas”- ante la enorme tarea que representa una reforma del Código de Trabajo y tener, además, otras prioridades, de suma urgencia, como el cambio de la legislación de Empresas Tercerizadoras, que se venía tratando en el Consejo Nacional del Trabajo, el Ministerio prefirió que el proyecto asistiese en la elaboración de un reglamento en desarrollo del Código de Trabajo y de los convenios de la OIT, ya que ello entraría dentro de la competencia del Gobierno mediante un decreto

ejecutivo sin necesidad de reformas de rango legal. De esta forma se pueden regular los aspectos orgánicos, funcionales y el procedimiento sancionador, tal y como figura en el informe presentado por los inspectores de trabajo, expertos españoles. Por su parte, la OSR Lima está comenzando a prestar asistencia técnica a los actores sociales mediante la contratación de un consultor para la reforma integral del Código de Trabajo en Ecuador.

En ausencia de estas reformas en el muy corto plazo, la sostenibilidad de la asistencia del proyecto en la actuación inspectora dependerá del éxito del Plan Piloto en Guayaquil, tanto en su aplicación en la región como en su difusión en el seno del Ministerio tanto a los funcionarios de Quito como a las direcciones del resto de las provincias. En la reunión mantenida con los funcionarios del Ministerio en Quito, éstos reconocieron que el 90% del contenido del Plan Piloto para Guayaquil podría mejorar el funcionamiento de cualquiera de las demás inspecciones. Este plan piloto contiene un compendio de normas reguladoras de las actuaciones inspectivas, un instructivo de aplicación, y unos formularios que podrían ser utilizados de forma generalizada en el resto del país.

En cuanto a la asistencia del proyecto en el área de información, registro y estadísticas laborales es de esperar que tras la puesta en marcha de la propuesta de sistematización, los cambios realizados sean sostenibles. Se detectó una cierta resistencia al cambio en funcionarios con una amplia trayectoria en el Ministerio, a los que quizá convendría exponer a realidades distintas para estimular un cambio de perspectiva y eliminar resistencias. Se propone para ello que el Proyecto apoye la cooperación horizontal mediante una estadía de los funcionarios clave en la aplicación de los cambios en el departamento de estadísticas de la administración del trabajo en Lima, cuyo grado de desarrollo y eficiencia es relativamente bueno.

Hay que destacar el elemento de sostenibilidad que aportan las conclusiones de la Reunión Tripartita Subregional Andina sobre los Sistemas de Administración del Trabajo y la Aplicación de las Normas laborales, en las que los representantes de los trabajadores, empleadores y gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú sintetizaron las líneas de acción que sería recomendable adoptar para superar las actuales debilidades de los sistemas de administración del trabajo y de inspección. Sería útil que dicho documento fuese difundido entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores de la región, y estimular en la medida de lo posible su apoyo en fortalecer las administraciones de trabajo, así como los resultados del proyecto y los cambios aportados a las administraciones de trabajo. Esto podría realizarse a través de actividades tripartitas nacionales de cierre de proyecto.

9. Causalidad: factores que han afectado al resultado del proyecto

Entre los factores externos que ha afectado al Proyecto, se ha mencionado repetidas veces a lo largo del documento la importancia de la coyuntura política y social, por un lado, y del compromiso político de los ministerios de trabajo, por otro, determinantes del avance y de la eficacia del proyecto en los distintos países.

En Bolivia, la coyuntura política y social vivida desde enero de 2005, el cambio de Ministro de Trabajo en febrero de 2005, la agravación de las movilizaciones sociales en los meses de abril y mayo y la posterior crisis política desencadenada que desembocó en la renuncia a principio de junio del entonces Presidente, el nombramiento de un nuevo Presidente y el cambio del gabinete de ministros. Esto imposibilitó la ejecución de actividades de cooperación técnica en dicho país durante todo ese período. Sin embargo, el interés expresado por el Ministerio de Trabajo y por los interlocutores sociales hizo que en el momento que comenzó la normalización política se hayan concentrado actividades en materia de conciliación y

mediación (octubre-noviembre de 2005), e inspección del trabajo (octubre-diciembre de 2005), ambas intervenciones con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Se ha comentado igualmente en el informe la falta de un compromiso suficiente y/o entendimiento suficiente por parte del Ministerio con el Proyecto, compromiso hubiera permitido un mayor impacto del Proyecto en ese país. Por el contrario, el compromiso de las autoridades del Perú con los objetivos del Proyecto ha sido un factor fundamental para explicar el gran avance del proyecto en este país.

Al margen de estos importantes factores externos, existen otros muchos elementos que, como es normal en un proyecto en donde confluje tal multiplicidad de factores, han influido en su marcha y en su orientación. Analizarlos todos supone embarcarse en un ejercicio complejo, ya que todos ellos se combinan para dar lugar a lo que ha sido el proyecto. Mencionar sin embargo el sólido conocimiento técnico y experiencia de la CTP en materia de inspección del trabajo, que han sido ampliamente reconocidos por todos los actores implicados, y ha permitido un gran avance en esta área. Al mismo tiempo, cabría preguntarse, y sin dejar de señalar el excelente trabajo que se ha realizado en el Perú, hasta qué punto este hecho ha condicionado la selección de prioridades, y si no se hubieran podido encontrar un mayor equilibrio entre la inspección de trabajo y otras áreas de intervención.

Además de las capacidades de la CTP del Proyecto, otros factores que han influido positivamente han sido la cooperación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España apoyando con personal altamente cualificado- aunque los procedimientos podrían agilizarse-, apoyo igualmente de la OSR de la OIT para los Países Andinos tanto a nivel técnico como político así como del departamento técnico en la sede, o el trabajo que ya había sido realizado con anterioridad a la llegada del Proyecto a través de los diagnósticos de la administración del trabajo, que permitieron una continuidad en la asistencia técnica que la OIT viene prestando en administración del trabajo. Por otro lado, la falta de coordinadores nacionales en los países en los que la OIT presta asistencia puede ser un factor que haya podido contribuir a que la asistencia tienda a concentrarse en Perú, en perjuicio de los demás países de la subregión.

10. Otros temas de interés

Normas Internacionales

El tema de las normas internacionales ha estado muy presente en las actividades de asistencia técnica en el ámbito de la inspección de trabajo, área técnica dentro de los objetivos trabajados por el que cuenta con una normativa internacional específica. El Proyecto ha hecho un esfuerzo por difundir entre los inspectores de trabajo aquella normativa internacional que sirve de referencia para la actuación inspectiva, aspecto éste de especial relevancia tratándose de países con serias deficiencias en la normativa nacional en lo que respecta a la labor inspectora.

FORSAT recopiló en un documento un compendio de normas internacionales relacionadas con la inspección del trabajo y con la administración del trabajo, así como la declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y los convenios relacionados.

En Perú, el tema de las normas internacionales estuvo presente en numerosas actividades de formación, como las realizadas con los inspectores de trabajo en el Perú sobre el marco jurídico regulador del sistema de inspección del trabajo, el sistema sancionador y los convenios fundamentales de la OIT (septiembre-octubre de 2005). Para estas actividades, FORSAT preparó un manual de inspección en el que se incluía como parte del marco jurídico de referencia para la actuación inspectora los convenios de la OIT relacionados. Además, en el seminario de inspección que tuvo lugar en Lima en junio de 2005, la experta

en género en la OSR Lima realizó una presentación sobre el marco normativo internacional en materia de Igualdad y no discriminación.

En Ecuador, los inspectores de trabajo que asistieron al proyecto en el área de inspección del trabajo prepararon un documento en el que se resumía la normativa aplicable en las actuaciones inspectivas en el país. En este documento se señalaba que el Código de Trabajo era el principal y único cuerpo legislativo en esta materia en el ámbito nacional, que se complementaba con los instrumentos en el ámbito internacional relativos a la administración del trabajo (Convenio 150 sobre la administración del trabajo de 1978 y Recomendación 158 del mismo año) y a la inspección del trabajo (Convenio 81 sobre la Inspección del Trabajo de 1947, la Recomendación 81 del mismo año, el Convenio 129 sobre Inspección del trabajo (agricultura) del año 1969 y la Recomendación que lo acompaña).

Transversalización de la visión de género en el proyecto

Podría decirse que la transversalización del tema de género no ha estado presente ni en el diseño, ni en la ejecución del Proyecto más que de forma marginal. Existe una creencia generalizada en el seno de la OIT de que la administración de trabajo se presta menos que otros temas a un análisis de género, ya que los trabajadores y las trabajadoras reciben igual trato en los procedimientos administrativos. Sin embargo, en la OIT no se ha llevado a cabo en los últimos años un análisis de género serio sobre la dimensión de género en la administración pública.

Tomando como ejemplo los servicios de empleo allí donde funcionan, se podría analizar la composición por sexo de los usuarios, los formularios de oferta y demanda de puestos de trabajo, los criterios de selección para la asistencia a cursos de formación, o un análisis de cuales son las demandas diferenciadas de hombres y mujeres en la búsqueda de un puesto de trabajo. En cuanto a la carrera administrativa, se podrían recopilar datos sobre la composición del funcionariado en sus distintos niveles y analizar los criterios para el ascenso en la carrera administrativa, analizando la posible existencia de barreras para la promoción de las mujeres en los niveles más altos.

En el ámbito de la Inspección del Trabajo, un análisis de género podría incluir la normativa reguladora de la labor inspectora, el reglamento, la composición por sexo del cuerpo de inspectores, los criterios de selección y ascenso, las denuncias presentadas, las dificultades diferenciadas que pudieran encontrar los hombres y las mujeres en el acceso a la justicia, de la utilización de los servicios de mediación y conciliación por hombres y mujeres en aquellos sitios en donde ambas funciones se combinan, diferencia en la consecución de acuerdos, etc.

Sería útil que futuros trabajos técnicos del proyecto tengan en cuenta esta dimensión. El Proyecto podría pedir asistencia en esta materia a la OSR Lima o al Departamento técnico en la Sede.

11. Resultados, conclusiones y recomendaciones

Basadas en el análisis del diseño y ejecución del proyecto, las recomendaciones del equipo evaluador se resumen a continuación.

11.1. En cuanto a los objetivos del proyecto

En comparación con los objetivos inicialmente establecidos, 6 para cada uno de los países, tan sólo se han avanzado en uno o dos por país. Esto no se debe a una incoherencia en la estrategia ni a la ineficiencia en la ejecución del proyecto, sino al establecimiento en el documento inicial del Proyecto de unos objetivos

muy ambiciosos que difícilmente se podían conseguir. El enfoque de FORSAT ha sido pragmático, estableciendo prioridades conforme a los intereses de cada una de las administraciones de trabajo en el área de Inspección. En este sentido, la estrategia ha sido coherente y el Proyecto ha reforzado un trabajo ya en curso realizado por la OIT.

Para futuros proyectos y sin perjuicio de que obviamente tengan diversos objetivos, teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes de los países desde que se elabora un proyecto hasta que se ejecuta, se considera conveniente que se incorpore a los mismos una cláusula de revisión o elemento de flexibilidad que permita adaptarlo conforme a los intereses nacionales.

Las necesidades de apoyo técnico de las administraciones seguirán existiendo cuando el proyecto finalice. Sería conveniente que la OIT impulsase en la medida de lo posible la transversalización de la administración del trabajo en los proyectos de cooperación que se realizan en otras áreas técnicas. El fortalecimiento de la administración del trabajo debería ser un objetivo compartido, ya que el diseño de políticas y programas no es posible si no hay una administración del trabajo eficaz para poder aplicarlas.

11.2. Ejecución del Proyecto

La ejecución del proyecto ha sido la adecuada teniendo en cuenta las limitaciones temporales y de recursos. Factores externos al proyecto han dificultado un mayor avance en Bolivia (coyuntura política y social adversa) y Ecuador (diferencia de objetivos y de actuaciones a llevar a cabo entre el Ministerio de Trabajo y el Proyecto)

Se recomienda que en vista del gran avance conseguido en Perú, el Proyecto centre su atención en Bolivia, que tras la normalización política parece en buenas condiciones para que se puedan conseguir resultados en sus servicios de inspección de trabajo y mediación y conciliación, como lo ha demostrado el trabajo del proyecto durante el segundo semestre de 2005, y en Ecuador. Si bien en este país las dificultades parecieran insalvables, parte de los problemas tienen también que ver con la debilidad institucional y con la falta de un seguimiento exhaustivo, ya que la OIT no cuenta con una estructura permanente que pueda seguir de cerca las actividades de FORSAT en el país.

En cuanto a la estrategia, se recomienda que el Proyecto renueve esfuerzos e impulse actividades de cooperación horizontal para que funcionarios de los servicios de estadísticas laborales y de inspección del trabajo en Ecuador puedan conocer la organización y el funcionamiento de estos servicios en Perú así como los cambios recientes que han llevado a su fortalecimiento. Es de esperar que estas actividades contribuyan al fortalecimiento institucional de la administración de trabajo ecuatoriana y contribuya a que el proyecto tenga una mayor sostenibilidad en ese país.

Asimismo, efectuar un seguimiento al Plan Piloto de Inspección en Guayaquil y explorar, en su caso, otras posibilidades de actuación en este ámbito.

En cuanto a los insumos técnicos, éstos han sido de alto nivel, gracias a la sólida experiencia de la CTP del Proyecto, al aporte de los funcionarios de la OIT de los distintos servicios de apoyo, y a los expertos internacionales puestos a disposición por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que no han supuesto costo alguno para el proyecto. En cuanto a estos últimos, sería deseable explorar la forma de agilizar los procedimientos para su designación.

El seguimiento técnico y administrativo parece haber sido correcto, y el Proyecto se ha integrado bien en la estructura de la OIT. Parece haber habido colisión entre los objetivos FORSAT y del Proyecto Diálogo

Social que ha generado en los actores sociales (empleadores) cierto malestar. Por parte de la OIT, se necesitaría una mayor coordinación para tratar de evitar en el futuro este tipo de conflictos.

Se recomienda asimismo una mayor atención a la incorporación de la dimensión de género en los trabajos técnicos que se lleven a cabo, con el apoyo de la OSR Lima o de los servicios técnicos en la Sede.

Para favorecer la eficacia y rentabilidad de las futuras acciones de cooperación del Ministerio de Trabajo, se considera conveniente proponer en este Informe que se agilicen los trámites para la designación de expertos, en la línea de lo comentado con detalle en el punto 4.

El Proyecto de Ley de Inspección de Trabajo, en cuya elaboración y diseño intervino de manera destacada el Proyecto, no fue consultado al Consejo Nacional de Trabajo. Sería conveniente, para sucesivas ocasiones, en Proyectos de esta naturaleza, considerar la oportunidad de que el ATP del Proyecto proponga que los Borradores o anteproyectos de Leyes o Reglamentos sean presentados antes de su aprobación, en los órganos colegiados tripartitos de carácter sociolaboral con competencias de conocimiento, estudio y/o informe sobre la materia.

Los actores sociales en Ecuador y Perú han coincidido en señalar la calidad de la asistencia técnica prestada, y su compromiso de seguir colaborando estrechamente con el proyecto en el futuro.

Ginebra, Quito, Lima, 7 de abril de 2007

José García Tena
Consejero de Trabajo y
Asuntos Sociales de la
Embajada de España en Lima

Marleen Rueda Catry
Departamento de Diálogo
Social, Legislación y
Administración del Trabajo

Juan José Serrano Remón
Jefe de la Sección Laboral del
Consulado general de España
en Ecuador