



# OIT - Evaluación

- Título del proyecto: **Asignaciones RBSA 2010-2011 en apoyo a al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú**
- Tipo de la evaluación: **Final independiente**
- País(es): **Brasil, Perú**
- Fecha de la evaluación: **Junio – Agosto 2012**
- Nombre del consultor(a): **Marta Tostes Vieira**
- Gestión de la evaluación: **Sabas Monroy, Oficial de Monitoreo y Evaluación, Oficina Regional para América Latina y el Caribe**
- Oficina Administrativa (OIT): **Oficina de País para el Brasil, ETD y Oficina de Países para los Países Andinos**
- Oficina Técnica (OIT): **DECLARATION**
- Fin del proyecto (fecha): **30 de junio de 2012**
- Donante: país y monto en US\$ **RBSA US \$ 200,000**
- Palabras Claves: **RBSA, Trabajo forzoso, Brasil, Perú**
- Presupuesto de la evaluación: **US \$ 9,906**

## Tabla de contenido

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 1. Página de título.....                                        | 1  |
| 2. Tabla de contenido .....                                     | 2  |
| 3. Lista de Acrónimos o Abreviaturas .....                      | 5  |
| 4. Resumen ejecutivo .....                                      | 6  |
| 5. Informe de Evaluación.....                                   | 10 |
| 5.1. Antecedentes del Proyecto .....                            | 10 |
| 5.2. Antecedentes de la Evaluación.....                         | 11 |
| 5.2.1. Presupuesto RBSA –BRASIL .....                           | 16 |
| 5.2.2. Presupuesto RBSA –PERÚ.....                              | 25 |
| 5.3. Metodología.....                                           | 28 |
| 5.4. Principales hallazgos.....                                 | 31 |
| 5.4.1. Evaluación de la RBSA en Brasil.....                     | 31 |
| 5.4.1.1. Pertinencia y aptitud estratégica.....                 | 31 |
| 5.4.1.2. Validez del diseño.....                                | 34 |
| 5.4.1.3. Avance y eficiencia .....                              | 37 |
| 5.4.1.4. Eficiencia en el uso de los recursos.....              | 39 |
| 5.4.1.5. Eficacia en la estructura de la gestión.....           | 41 |
| 5.4.1.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad ..... | 42 |
| 5.4.2. Evaluación de la RBSA en Perú .....                      | 45 |
| 5.4.2.1. Pertinencia y aptitud estratégica.....                 | 47 |
| 5.4.2.2. Validez del diseño.....                                | 50 |
| 5.4.2.3. Avance y eficiencia .....                              | 55 |
| 5.4.2.4. Eficiencia en el uso de los recursos.....              | 57 |
| 5.4.2.5. Eficacia en la estructura de la gestión.....           | 59 |
| 5.4.2.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad ..... | 60 |
| 6. Conclusiones .....                                           | 61 |
| 6.1. Conclusiones .....                                         | 61 |
| 6.1.1. En relación a Brasil.....                                | 61 |
| 6.1.2. En relación a Perú .....                                 | 62 |

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| 6.2. Lecciones aprendidas .....                    | 63 |
| 6.2.1. En relación a Brasil.....                   | 64 |
| 6.2.2. En relación a Perú .....                    | 64 |
| 6.3. Buenas prácticas.....                         | 65 |
| 6.3.1. En relación a Brasil.....                   | 65 |
| 6.3.2. En relación a Perú .....                    | 66 |
| 6.4. Recomendaciones .....                         | 66 |
| 6.4.1. En relación a Brasil.....                   | 66 |
| 6.4.2. En relación a Perú .....                    | 68 |
| 7. Anexos.....                                     | 70 |
| Anexo 1 – Términos de Referencia.....              | 70 |
| Anexo 2 – Herramienta de recolección de data.....  | 82 |
| Anexo 3 – Lista de Personas entrevistadas .....    | 84 |
| Anexo 4 – Lista de Documentaciones revisadas ..... | 87 |

### **Lista de Cuadros**

Cuadro 1: RBSA: Contribución a los objetivos estratégicos de la OIT, 2010

### **Lista de Esquemas**

Esquema 1 - Brasil: Sucesos que marcaron el camino para la Erradicación del trabajo esclavo, 1957-2008

Esquema 2 - GEFM: El proceso paso a paso más común para la fiscalización, 2010

Esquema 3 -CNLCTF: Estructura de los planes estratégicos y operativos para la implementación del proyecto de trabajo forzoso en el Perú.

Esquema 4 - Perú: Proceso de implementación del proyecto de trabajo forzoso, 2012-2013

Esquema 5 - Criterios de evaluación y vínculos con los niveles de objetivo

### **Lista de Tablas**

Tabla 1: Brasil: Nivel de logros del RBSA, junio de 2012.

Tabla 2: Brasil: Utilización de recursos RBSA para trabajo forzoso, 2011-2012

Tabla 3: Perú: Productos Previstos y nivel de avance, Agosto 2012

### **3. Lista de Acrónimos o Abreviaturas**

|          |                                                                               |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| COETRAE  | Comisiones Estatales para la Erradicación del Trabajo Forzoso                 |
| CONATRAE | Comisión Nacional contra el Trabajo Esclavo                                   |
| CNETD    | Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente                              |
| CNLCTF   | Comisión Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso                          |
| CNI      | Consejo Nacional de Inmigración                                               |
| CPOs     | Country Programme Outcomes                                                    |
| DGDFSST  | Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo |
| EVAL     | Unidad de Evaluación                                                          |
| FETE     | Fondo Erradicación de Trabajo Forzoso                                         |
| GEFM     | Grupo Especial de Fiscalización Móvil                                         |
| IPEC     | Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil              |
| IRIS     | Sistema integrado de Información sobre los recursos                           |
| MPT      | Ministerio Público del Trabajo                                                |
| OIT      | Organización Internacional del Trabajo                                        |
| OP       | Oficina de país                                                               |
| PF       | Policía Federal                                                               |
| PARDEV   | Partnerships and Development Cooperation                                      |
| PTDP     | Programa de trabajo decente por país                                          |
| PRF      | Policía Federal de Carreteras                                                 |
| RBSA     | Regular Budget Supplementary Account                                          |
| SAP-FL   | Programa Especial de acción de la OIT                                         |
| SFIT     | Sistema Federal de Inspección del Trabajo                                     |
| SITI     | Sistema de Informaciones sobre Focos de Trabajo Infantil                      |
| SISACTE  | Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo                                 |
| SIT      | Secretaría de Inspección del Trabajo                                          |
| TDR      | Términos de referencia                                                        |

#### **4. Resumen ejecutivo**

##### **Asignaciones de fondos RBSA 2010-2011 en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú – Evaluación final**

**Datos rápidos**

**Países:** Brasil, Perú

**Evaluación final:** Mayo a Agosto de 2012

**Tipo de evaluación:** Independiente

**Oficina con responsabilidad administrativa:** OP Brasilia y ETD/OP Lima

**Gestión de la evaluación:** Sabas Monroy, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación

**Equipo de evaluación:** Dra. Marta Tostes Vieira, Consultora Externa

**Donante:** US\$ 200,000

**Palabras clave:** RBSA, Derechos fundamentales, trabajo forzoso, Brasil, Perú

#### **Resumen del propósito lógica y estructura del proyecto**

Los fondos de la cuenta RBSA son asignados a resultados de los Programas de País o CPOs y fueron seleccionados los casos de Brasil y Perú a partir del criterio vinculado a su apoyo al alcance de objetivos establecidos en el Programa y Presupuesto, el involucramiento tripartito, y su contribución a objetivos nacionales de desarrollo. El financiamiento fue de 100 mil dólares para cada uno de los países que buscaban contribuir para que se mantuviera un equipo mínimo de trabajo que diera permanencia a la presencia de la OIT en espacios de concertación y actuación en el ámbito del combate al trabajo forzoso.

La responsabilidad de la ejecución de las asignaciones analizadas en el Brasil y en el Perú respectivamente recaen en el Oficial del Projeto Nacional de Combate ao Trabalho Escravo de la OP-Brasilia y en el Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo del ETD/OP Lima, quienes coordinan el desarrollo de las diversas actividades programadas en Brasil y Perú, respectivamente.

#### **Propósito, alcance y clientes de la evaluación**

La presente evaluación de la utilización de estos recursos en la temática del trabajo forzoso en Brasil y Perú se rige por las políticas generales de evaluación de la OIT para proyectos de cooperación técnica. El alcance de la evaluación comprende las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú en su conjunto. En cuanto al periodo de evaluación, éste va desde el inicio de la ejecución de los fondos (julio de 2011), hasta el momento del inicio de la evaluación (mayo de 2012). Los clientes externos se centran en los mandantes, beneficiarios y socios locales en Brasil y Perú; y los donantes, que representan a los países contribuyentes a los fondos RBSA. Entre los clientes internos, se pueden mencionar la Oficina de País de la OIT para el Brasil, ETD y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, así como las Unidades relacionadas en la sede, PARDEV y EVAL.

#### **Metodología de la evaluación**

El marco analítico de la evaluación utiliza el enfoque aplicado a las actividades de cooperación técnica siguiendo el análisis de: coherencia, pertinencia, eficiencia y eficacia como parte de las políticas de evaluación de la OIT. En este sentido, se ha seguido las normas y estándares de

*evaluación planteados en los TDR, así como con el comportamiento ético previsto para este tipo de actividad. La evaluación de las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú considera 6 criterios: La pertinencia y la aptitud estratégica; la validez y coherencia de su diseño; el avance y la eficacia en función a sus objetivos; la eficiencia en el uso de los recursos; la eficacia de la estructura de gestión; y la orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.*

## **Hallazgos y Conclusiones Principales**

### **Conclusiones**

*La principal conclusión se vincula a la consolidación de la experiencia brasileña como referente para los países en desarrollo, especialmente los de América Latina. Perú presenta fronteras con Brasil donde el problema de acceso y la lejanía de los centros más poblados, combinados con la escasa presencia del Estado representan una debilidad que lleva a la aparición del trabajo forzoso y de situaciones de vulnerabilidad extrema. La volatilidad de los recursos destinados a este asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental, constituye una amenaza relevante para la continuidad de lo logrado. En estos procesos, la OIT debe mantener no solo su presencia en la prestación de asistencia técnica y legitimadora de procesos de concertación para la acción, sino también asumir el liderazgo en la formulación de las estrategias.*

### **En relación a Brasil**

- i. Entre los principales aspectos positivos analizados, se puede observar la consolidación de la institucionalidad en Brasil respecto a la lucha contra el trabajo forzoso. Ello se refleja en los avances que reportan cada una de las instituciones involucradas en la materia que han desarrollado estrategias por etapas.*
- ii. Los objetivos y actividades previstas inicialmente se han logrado con eficacia, a pesar de que han sido precisadas durante el período de ejecución, como los 5 estudios llevados a cabo, aunque solo 3 estaban previstos inicialmente. Las capacidades de los mandantes se han desarrollado con eventos, publicaciones y material de divulgación.*

### **En relación a Perú**

- i. En el caso peruano se destaca la consolidación de las labores de la CNLCTF con el desarrollo de las herramientas de gestión vinculadas al Plan Operativo definido de manera concertada y puesto en marcha por los responsables de las acciones a corto plazo. Asimismo, se han desarrollado los borradores iniciales derivados del proceso de concertación entorno a la elaboración del nuevo Plan Nacional de lucha contra el trabajo forzoso. Este proceso requiere todavía de mucha asistencia técnica para que no se confunda su ámbito de aplicación con los de otras iniciativas como de lucha contra el trabajo infantil y la trata de personas.*
- ii. Sobre los avances en la utilización de los recursos RBSA, los resultados para el caso peruano serían todavía incipientes. El problema más relevante se centra en el riesgo de interrumpir la asistencia técnica en los esfuerzos contra el trabajo forzoso y provocar la dispersión de los pocos logros que se han obtenido hasta la fecha. Por lo tanto, se considera que los logros todavía no se han consolidado y se debe continuar presionando para la pronta aprobación del Plan Nacional.*
- iii. Se han logrado una serie de herramientas de planificación desarrolladas (especialmente Plan Operativo y Plan Estratégico) a nivel nacional y consolidar ámbitos de concertación regional. En*

*el análisis de la eficiencia en la utilización de recursos se debe tener en consideración que los costos de la implementación de acciones en el caso de Loreto son relativamente más elevados, en la medida que se presentan una serie de dificultades de acceso y se cuenta con escaso volumen de personal técnico preparado en esta materia.*

- iv. La sostenibilidad de las acciones de la CNLCTF todavía no se ha garantizado por varios motivos. Aunque se tenga más claro cuáles son las principales acciones a seguir, definidas en el marco de la planificación llevada a cabo, se presenta la dificultad de que los representantes en la comisión están encargados de muchas labores, rotan y tienen problemas de restricciones presupuestales para asumir las responsabilidades en el desarrollo del proceso. En este sentido, se requiere la continuidad del apoyo de la OIT en mejorar el nivel técnico del conocimiento de la temática, así como para facilitar la legitimación de la búsqueda de intereses comunes en este tipo de actividades.*

## **Recomendaciones y lecciones aprendidas**

### **Recomendaciones**

#### **En relación a Brasil**

- 1. La primera prioridad es reforzar la capacidad de las oficinas OIT de cada uno de los países para el levantamiento de recursos en la presentación de proyectos para que se pueda mantener una estrategia de retener capital humano a más largo plazo.*
- 2. Coordinar con los involucrados sobre la metodología de los estudios a llevarse a cabo.*
- 3. Compartir las experiencias de cada oficina principal con otros países y regiones, para una adecuada retroalimentación y aprendizaje continuo.*

#### **En relación a Perú**

- 4. Se debe continuar insistiendo con los estudios que ayuden a caracterizar el problema, pues por ahora no hay sistematización ni aproximaciones nacionales sobre la cantidad de personas que podrían estar en estas peores condiciones de vulnerabilidad. Existen algunos avances en cadenas productivas como la madera que podrían servir de ejemplo para analizar otros sectores.*
- 5. Reforzar el equipo de la Oficina de la OIT para los países andinos para mantener el apoyo técnico.*
- 6. Desarrollar capacidades en los miembros de la CNLCTF.*
- 7. Sensibilizar y buscar apoyo político de más alto nivel para combatir el trabajo forzoso*

### **Lecciones aprendidas**

#### **En relación a Brasil**

- i. Si el rol de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil no hubiera tenido el nivel participación activa dentro de este proceso de lucha contra el trabajo forzoso, como por ejemplo, para iniciar el proceso de articulación de acciones intersectoriales; velar por la necesidad de gradualidad en las acciones, y los diferentes tipos de mecanismos disuasivos, no se hubiera logrado los objetivos de consolidación de políticas a nivel nacional.*
- ii. Si no se hubiera priorizado destinar recursos económicos para mantener al equipo (coordinador) y asegurar la representación de la OIT a nivel técnico dentro del proceso; el logro de los objetivos y*

resultados buscados por el Pacto Nacional posiblemente se hubieran traducido en problemas de discontinuidad, descoordinación y temas técnicos.

- iii. Si de manera previa se valida con los principales actores involucrados la metodología a utilizar en los estudios sobre la temática de trabajo esclavo, principalmente en cuanto a su alcance, se minimizan los cuestionamientos que posteriormente puedan generar sus hallazgos.
- iv. Desarrollar operativos para rescate de personas en situación de trabajo forzoso requiere de elevados presupuestos, lo que debe llevar a considerar en futuras iniciativas enfatizar la estrategia en la incidencia sobre políticas preventivas.

#### **En relación a Perú**

- i. Si no se garantiza el desarrollo previo de las capacidades a nivel conceptual y estratégico de las personas que representan a organizaciones participantes en la concertación en torno a la definición de prioridades nacionales en el combate al trabajo forzoso, se puede ver comprometida la calidad de los productos que salen de esta concertación.

#### **Buenas prácticas**

##### **En relación a Brasil**

- i. El rol de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil en iniciar el proceso de presión fue muy relevante para que se garantice el inicio de la articulación de acciones intersectoriales en materia de derechos fundamentales.
- ii. Las mejores prácticas de Brasil en la lucha contra el trabajo forzoso se refieren a los mecanismos de articulación intersectoriales y a los diferentes tipos de mecanismos disuasivos que se adoptaron para prevenir y punir a las empresas y personas involucradas en este crimen. En este sentido, se destaca la difusión a cada seis meses de la lista negra de las empresas involucradas en las peores prácticas de trabajo forzoso. Asimismo, se encuentran las multas cada vez más elevadas que se viene adoptando, lo cual involucra en la actualidad la discusión sobre la posible pérdida de propiedad, tema especialmente sensible cuando involucra posesión de tierras.
- iii. La articulación con actores regionales y locales y con políticas de reinserción laboral como los realizados en la región de Mato Grosso son fundamentales para garantizar que las personas en esta situación no recaigan en el mismo problema.

##### **En relación a Perú**

- i. La buena práctica identificada para el caso peruano se vincula a utilizar el avance con la temática de trabajo infantil (que requiere de una amplia articulación intersectorial y tiene mayor apoyo político), como orientación institucional para desarrollar mecanismos vinculados a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales. Aunque ello pueda provocar en algunos actores cierta confusión sobre el espacio específico de la lucha contra el trabajo forzoso, colabora con el logro de prácticas adecuadas para la concertación intersectorial requerida en este tipo de acción.
- ii. Cuando los actores están en una etapa inicial de concertación se requiere ordenar las labores con las herramientas de gestión, para lo cual resulta muy útil la elaboración de planes operativos y estratégicos como los elaborados por el equipo técnico en Perú: Plan Operativo 2011-2016 y Plan Nacional 2012.

## 5. Informe de Evaluación

### 5.1. Antecedentes del Proyecto

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) combate el **trabajo forzoso** desde sus inicios en 1919, para lo cual promovió convenios con todos sus miembros referentes a este tema. El primero de ellos fue el Convenio 29, firmado en 1930, que prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, concebido como *“aquel trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”*.

Dentro de la definición oficial según la OIT no entran aquellos que son trabajos exigidos por el servicio militar, obligatorio u otras obligaciones cívicas normales por alguna condena pronunciada por sentencia judicial. En el marco de las legislaciones nacionales, el trabajo forzoso se contempla como un acto ilegal, que se constituye como objeto de sanciones penales y, por ende, todos los miembros que son parte del Convenio 29 tienen que verificar su efectividad legal.

Por su parte, el Convenio 105 firmado en 1957 hace hincapié en que se prohíbe “el trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar una oposición ideológica al orden político, social o económico establecido... Asimismo, el trabajo forzoso u obligatorio es considerado como una de las peores formas de trabajo infantil”.

Según el último informe de la OIT (junio de 2012) sobre la estimación del trabajo forzoso, éste involucra que a nivel mundial a casi 20,9 millones de personas<sup>1</sup>, que se encuentran atrapadas en trabajos de servidumbre por deudas, tráfico y otras formas de esclavitud moderna. Solo para América Latina, la estimación es de 1,8 millones personas en estas condiciones. Entre las formas más extremas de trabajo forzoso se expresan en mujeres y niñas que son obligadas a prostituirse o son retenidos en talleres de explotación de forma ilegal y con una escasa o ninguna compensación.

Del total de población involucrada en esta condición de vulnerabilidad extrema, un 90% se encuentra explotado en la economía privada por individuos o empresas, mientras son víctimas de explotación sexual forzada (22%), y el 68% está en una situación de explotación laboral forzada en actividades económicas como la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico o la manufactura<sup>2</sup>. En algunas zonas de África todavía se practica la esclavitud tradicional y el reclutamiento coercitivo aún permanece en América Latina. Es así que el trabajo forzoso aún sigue constituyendo un importante desafío para el siglo XXI además de ser una de las principales y peores causas de la pobreza y desarrollo económico.

## **5.2. Antecedentes de la Evaluación**

Frente a ello, la OIT ha otorgado fondos a países para que las oficinas de la OIT puedan expandir, acelerar y profundizar los programas de cooperación técnica existentes y la capacidad de ejecutar prioridades y resultados. A esta modalidad se

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del trabajo. Fecha consultada: 03 de junio de 2012 <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang-es/index.htm>. Se afirma en el informe que no se puede comparar esta estimación con la anterior que estimaba un monto de 12,3 millones.

<sup>2</sup> Íbidem.

le denomina *Regular Budget Supplementary Account* (RBSA). Estos fondos permiten que la actuación sea más rápida, flexible e independiente.

Los fondos de la cuenta RBSA son asignados a resultados de los Programas de País o CPOs (*Country Programme Outcomes*), seleccionados a partir de criterios tales como su apoyo al alcance de objetivos establecidos en el Programa y Presupuesto, el involucramiento tripartito, o su contribución a objetivos nacionales de desarrollo. La presente evaluación de la utilización de estos recursos en la temática del trabajo forzoso en Brasil y Perú se rige por las políticas generales de evaluación de la OIT para proyectos de cooperación técnica.

El monitoreo y evaluación de los fondos RBSA tiene el fin de asegurar la contribución efectiva a la consecución de resultados. Acorde a la política de la OIT sobre evaluaciones, una asignación del 5% de los fondos ha sido destinada para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la RBSA, incluyendo un 4.6% destinado a las regiones para la conducción de evaluaciones independientes, monitoreo interno y reporte.

Entre los principales donantes vinculados a estos recursos para el 2010-2011, se tiene a Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, Países Bajos y Noruega que acumulan un monto de donaciones \$53,851,540. El monto total está destinado a 5 objetivos estratégicos descritos en el Cuadro 1, de los cuales el 19% está relacionado a temas de *Promoción y establecimiento de estándares y principios y derechos fundamentales del trabajo*. El “Trabajo forzoso” se encuentra dentro de este objetivo estratégico y maneja un monto aproximado de 826,203 dólares.

### Cuadro N° 1 - RBSA: Contribución a los objetivos estratégicos de la OIT, 2010

| Strategic Objective                                                                        | RBSA share (%) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Create greater opportunities for women & men to secure decent <b>employment</b> and income | 33             |
| Enhance the coverage and effectiveness of <b>social protection</b> for all                 | 19             |
| Strengthen tripartism and <b>social dialogue</b>                                           | 24             |
| Promote and realize <b>standards</b> and fundamental principles and rights at work         | 19             |
| Policy coherence                                                                           | 4              |

Fuente: ILO's Regular Budget Supplementary Account, updated 2012.

La responsabilidad de la ejecución de las asignaciones analizadas en el Brasil y en el Perú respectivamente recaen en el Oficial del Projeto Nacional de Combate ao Trabalho Escravo de la OP-Brasilia y en el Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo del ETD/OP Lima, quienes coordinan el desarrollo de las diversas actividades programadas en Brasil y Perú, respectivamente.

Las principales fuentes de información documental sobre la asignación de fondos RBSA la constituyen las descripciones de CPOs para el bienio 2010-2011 disponibles en el sistema IRIS. A este punto, los funcionarios de las respectivas Unidades de Programación en cada oficina se consideran también una fuente de información fundamental, dado su rol en la coordinación técnica y administrativa de las intervenciones de la OIT en sus respectivos países.

Desde hace varios años el Programa Especial de Acción de la OIT para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) ha trabajado en colaboración con EDT-OP Lima para brindar asistencia técnica para apoyar los esfuerzos nacionales del Perú para combatir el trabajo forzoso y la trata de seres humanos. En este sentido, la OIT ha prestado un apoyo tanto a nivel nacional y local en el Perú, así como a nivel

internacional facilitando el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los varios países de la región. Al respecto, un logro relevante se puede identificar con el acuerdo de cooperación que se ha firmado entre Perú y Brasil sobre el intercambio de buenas prácticas para combatir el trabajo forzoso.

Una de las lecciones aprendidas en el bienio anterior, se centra en la importancia de proteger a los trabajadores nacionales y emigrantes de los riesgos de ser víctimas de la trata con fines de explotación laboral, con un claro enfoque en la construcción de la prevención y la capacidad institucional de respuesta. Con esto en mente, se programa el resultado PER131 a través del cual se busca lograr estos objetivos, al tiempo de garantizar la sostenibilidad estratégica mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, con especial énfasis en la inspección del trabajo y la Comisión Nacional contra el trabajo forzoso. Los medios prácticos a través del cual estos objetivos incluyeron la movilización de las autoridades nacionales y locales para la atención de las posibles víctimas de la trata.

En particular, la estrategia se plantea abordar las áreas en que la OIT tiene una ventaja comparativa, a saber: a) Fortalecer la base de conocimientos sobre la trata con fines de explotación laboral dentro y desde Perú, y la reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la trata y víctimas de abusos laborales, como base para actualizar la política de una forma más informada para la toma de decisiones y la ejecución de los planes que se establezcan; y b) Fomento de la capacidad del Ministerio de Trabajo, incluyendo los inspectores del trabajo, los empleadores y de trabajadores, organizaciones para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes internos y transfronterizos, en particular los que trabajan en sectores o regiones con alta incidencia de la trata y el trabajo forzoso.

Según se estima en los TDR de esta consultoría, la evaluación final de las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú debe determinar el nivel de avance en el cumplimiento de las metas y los resultados perseguidos, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que ha funcionado y lo que no, de acuerdo al diseño aprobado y con la finalidad de mejorar el desempeño de futuras iniciativas, de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Medir el progreso logrado hacia el cumplimiento de los objetivos trazados.
- Determinar la pertinencia de los objetivos y los resultados establecidos en el diseño.
- Analizar la eficiencia y eficacia de las estrategias de intervención.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención.
- Evaluar la viabilidad de la sostenibilidad de los procesos y las estrategias trabajadas.
- Establecer recomendaciones para futuras intervenciones.

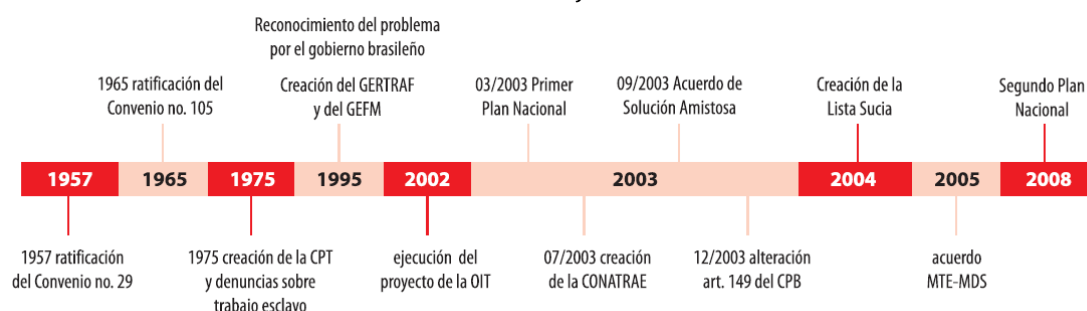
El alcance de la evaluación comprende las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú en su conjunto. En cuanto al periodo de evaluación, éste va desde el inicio de la ejecución de los fondos (julio de 2011), hasta el momento del inicio de la evaluación (mayo de 2012). Los clientes primarios de la evaluación se dividen entre los externos y los internos. En el primer caso, los clientes externos se centran en los mandantes, beneficiarios y socios locales en Brasil y Perú; y los donantes, que representan a los países contribuyentes a los fondos RBSA. Entre los clientes internos, se pueden mencionar la Oficina de País de la OIT para el Brasil, ETD y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos Oficina Regional para América Latina y el Caribe, así como las Unidades relacionadas en la sede, PARDEV y EVAL.

La evaluadora responsable es la Dra. Marta Tostes Vieira, consultora externa de la OIT, y la dirección de la evaluación estuvo a cargo del Sr. Sabas Monroy, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación.

### 5.2.1. Presupuesto RBSA –BRASIL

En el caso de Brasil, en los últimos 16 años, más de 40.000 personas<sup>3</sup> fueron rescatadas de la condición de trabajo forzoso por la Secretaría de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Empleo. Fue posible identificar y rescatar estas personas a partir del momento en que el gobierno brasileño reconoció, en 1995, la existencia del trabajo forzoso en el territorio y empezó a desarrollar e implementar una política de combate a este grave problema. Según el artículo 149 del Código Penal brasileño, el país adoptó el concepto de “trabajo análogo al de esclavo” que tiene un carácter más amplio que el concepto de trabajo forzoso establecido en las normas de la OIT. El concepto del Código Penal brasileño incluye también en su tipificación, el trabajo en condiciones degradantes y la jornada exhaustiva, aunque no exista evidencia de cercenamiento de la libertad.

#### Esquema 2 – Brasil: Sucesos que marcaron el camino para la Erradicación del trabajo esclavo, 1957-2008



Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría de Inspección del Trabajo. “Buenas prácticas de Inspección del trabajo en Brasil: Erradicación del trabajo análogo al de esclavo”. OIT, 2010.

<sup>3</sup> Ídem.

Entre las medidas que se han fomentado se encuentran:

- a) Fue creada la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso (CONATRAE), que reúne los diversos actores involucrados.
- b) Fueron creadas "unidades móviles de inspección" para investigar las denuncias y rescatar personas de la condición de esclavitud. Frente a ello, el Gobierno Federal de Brasil, a través del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y de la Secretaria de Inspección del Trabajo (SIT), reconoce el lugar central de los servicios de inspección del trabajo y, a lo largo de los años, ha trabajado en pro de su fortalecimiento continuo. Es importante resaltar en su funcionamiento la acción conjunta de los Procuradores del Ministerio Público del Trabajo (MPT), Ministerio Público Federal (MPF), agentes y delegados de la Policía Federal (PF) y de la Policía Federal de Carreteras (PRF).
- c) El gobierno viene publicando la "Lista Sucia" de los empleadores flagrados utilizando el trabajo forzoso, lo cual tiene una amplia repercusión en la imagen organizacional nacional e internacionalmente.
- d) Dos Planes Nacionales de Acción para Erradicar el Trabajo Forzoso fueron elaborados, lanzados y puestos en práctica por la CONATRAE, que orientan las acciones de los diversos actores involucrados.
- e) Algunas campañas nacionales de sensibilización contra el trabajo forzoso, coordinadas y auspiciadas por la OIT, se pusieron en marcha.
- f) Estudios sobre la cadena productiva del trabajo forzoso fueron realizados.
- g) Basándose en esos estudios, un Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso fue lanzado, en que las empresas signatarias se comprometen a rescindir contratos con empresas que están en la lista sucia.
- h) Brasil ha experimentado un aumento en los casos de trabajo forzoso en el medio urbano, principalmente en el sector textil, y por eso firmó un Pacto

contra la Precariedad y por el Empleo y Trabajo Decentes en la ciudad de São Paulo – Cadena productiva de las confecciones.

- i) Desde el 2003, los Ministerios del Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social establecieron un Acuerdo de Cooperación Técnica para priorizar el repase del beneficio del Programa Bolsa Familia a los trabajadores rescatados de la condición de esclavitud.
- j) La contribución de la OIT con relación al CPO en referencia, en conformidad con el Plan Nacional de Trabajo Decente y las Agendas de Trabajo Decente de Bahía y Mato Grosso, fueron los siguientes:
  - a. Ofrecer apoyo a las conferencias estatales de trabajo decente con relación al tema trabajo forzoso.
  - b. Ofrecer soporte a la preparación de la Conferencia Nacional de Trabajo Decente en el tema trabajo forzoso.
  - c. Dar apoyo a la aplicación del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso, especialmente a través de las Comisiones Estatales para la Erradicación del Trabajo Forzoso (COETRAE's).
  - d. Desarrollar la capacidad de conocimiento y fomentar estrategias entre inspectores del trabajo, defensores públicos, sociedad civil, Policía Federal y el Ministerio del Trabajo y Empleo/CNIg (Consejo Nacional de Inmigración), para contener el aumento de víctimas de trabajo forzoso urbano y trata de personas, especialmente en el sector textil.
  - e. Desarrollar políticas de protección de trabajadores migrantes e inmigrantes con vistas a mitigar los impactos socio laboral de grandes eventos que tendrán sede en Brasil, como la Copa del Mundo en 2014 y las Olimpiadas en 2016.
  - f. Ofrecer apoyo a las oficinas de concienciación de asistentes sociales promovidas por el Ministerio del Desarrollo Social, en las cuales son

discutidos diversos temas relacionados al Programa Bolsa Familia, y que contiene como eje de acción la necesidad de priorizar el recibimiento del beneficio a los trabajadores rescatados de la esclavitud contemporánea.

Entre las principales actividades que ha desarrollado la **Oficina de la OIT en Brasil** se encuentran los procedimientos para las actividades de inspección, para lo cual se han planteado los siguientes puntos básicos:

- 1) Contar con **bases de datos confiables**, tanto para un sistema de “inteligencia” eficaz a la hora de identificar las empresas que serán fiscalizadas, como para la colecta y sistematización de información sobre las acciones realizadas. Como ejemplo se encuentran los casos del Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), el Sistema de Informaciones sobre Focos de Trabajo Infantil (SITI) y el Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo (SISACTE).
- 2) La **adaptación del modelo** del Grupo Especial de Fiscalización Móvil de combate a las prácticas análogas a las de esclavo al modelo del Grupo Móvil Nacional del sector marítimo para la armonización de procedimientos en diferentes estados brasileños.
- 3) La **coordinación con otras entidades del gobierno y del Estado** puede potencializar significativamente los resultados de la fiscalización, especialmente en países donde los recursos son escasos y el número de inspectores del trabajo quizá no sea el ideal. Este es el caso de la experiencia de combate al trabajo infantil, combate al trabajo en condiciones análogas a las de esclavo y de fiscalización en la pesca, para citar algunos ejemplos.
- 4) Por otro lado, una fiscalización **articulada con los interlocutores sociales**, en especial las organizaciones de empleadores y trabajadores, potencializa los esfuerzos de mejora tanto de las condiciones de trabajo como de la

competitividad de las empresas. La experiencia de la Comisión Tripartita de la Industria Naval y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (que también incluye organizaciones de la sociedad civil) se constituyen como instancias donde estos temas se ejemplifican.

De esta manera, la actuación del Grupo Especial de Fiscalización Móvil (GEFM) está conformado por inspectores del trabajo, cuya actuación cuenta con el apoyo de procuradores del Ministerio Público del Trabajo (MPT), agentes y delegados de la Policía Federal (PF) y de la Policía Federal de Carreteras (PRF).

La Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT/MTE) recibe denuncias por medio de una red institucional de aliados y, con base en ellas, el GEFM conduce operaciones sigilosas de fiscalización, que se realizan en gran medida en el medio rural. Cuando se encuentran trabajadores en condición análoga a la de esclavo, se inicia el procedimiento para que sean rescatados, con el objetivo principal de asegurar su seguridad y sus derechos laborales. Asimismo, se incorpora el nombre de las empresas vinculadas a esta actividad en la “Lista Sucia”, que representa el registro de las personas físicas y jurídicas flagradas por la utilización de mano de obra en condiciones análogas a las de esclavo en su cadena productiva.

Según las sistematizaciones de la SIT<sup>4</sup>, en Brasil el combate al trabajo forzoso o análogo está relacionado a los sectores rurales y la dominación de tierra, así como la deforestación ilegal. Las actividades en que se utiliza este tipo de trabajo forzoso se da principalmente en la tala de la selva virgen nativa, la limpieza de terreno

---

<sup>4</sup> OIT (2011). Las buenas prácticas de inspección del trabajo en Brasil: La erradicación de trabajo análogo al esclavo. Brasília: Oficina para Brasil de la OIT, pág. 28.

para plantación de labranza, cosecha de caña de azúcar, plantación de granos y producción de carbón vegetal.

- a) **Servidumbre por deuda** – cuando los trabajadores son incitados, sus familias reciben un adelanto del pago junto con promesas de un buen sueldo, normalmente acordado por cantidad de trabajo realizado. Sin embargo, posteriormente son obligados a pagar un precio súper facturado por el alojamiento, aunque en condiciones deshumanas, y por la alimentación, aunque inadecuada, además de los costos de transporte y los instrumentos de trabajo. Esta práctica se conoce como ‘peonaje por deudas’ o ‘truck system’.
- b) **Retención de documentos** –los documentos de los trabajadores son frecuentemente retenidos durante el período de prestación de servicios.
- c) **Aislamiento físico** – en gran parte de los casos, el local de trabajo es de difícil acceso y distante de los núcleos urbanos, lo que dificulta la fuga del trabajador.
- d) **Vigilancia ostensiva** – en algunos casos hay presencia de guardias armados que amenazan a los trabajadores y aplican puniciones físicas.

Las *condiciones degradantes*, por su vez, son caracterizadas por una combinación de los siguientes elementos<sup>5</sup>:

- 1) **Alojamiento**– los trabajadores son comúnmente alojados en tiendas precarias de campaña de lona o de hojas de palmeras en el medio de la selva, expuestos a una serie de riesgos.
- 2) **Susceptibilidad a enfermedades** – principalmente en la frontera agrícola, donde se encuentra el mayor foco de trabajo análogo al de esclavo, hay un alto índice de enfermedades tropicales como la malaria y la fiebre amarilla,

---

<sup>5</sup> Se extiende en estas definiciones para el caso de Brasil en la medida que la confusión sobre el concepto utilizado es una de las problemáticas que se encontró para el caso peruano.

además de elevada incidencia de otras enfermedades menos comunes en otras regiones como la tuberculosis.

- 3) **Condiciones de saneamiento** – este ítem se refiere tanto a la precariedad de las condiciones sanitarias (ausencia de instalaciones sanitarias, por ejemplo) cuanto a la falta de suministro de agua potable.
- 4) **Alimentación** – insuficiente para atender a las necesidades calóricas de los trabajadores y en condiciones inadecuadas de conservación.
- 5) **Remuneración inadecuada y salarios atrasados** – aunque no haya esclavitud por deuda, caso en el cual los trabajadores no cobran salario en especie, es común que éstos reciban menos de lo acordado o tengan sus salarios retenidos o pagados con retraso;
- 6) **Maltratos y violencia** – son comunes los relatos de humillación pública, amenazas y hasta violencia física contra los trabajadores.

La gran mayoría de los trabajadores que sufren con este tipo de condiciones de trabajo está compuesta por hombres entre 15 y 40 años de edad, de los cuales se ha rescatado entre 1995 al 2010 a 37.272 víctimas que tenían entre 15 y 16 años, o sea, 0,2% del total y entre 16 y 18 años totalizan 101 individuos, o sea, 0,28% del total.<sup>6</sup>

Para identificar en la práctica un trabajador en condición de trabajo forzoso, se ha creado el GEFM que tiene a las siguientes instituciones como parte de proceso de inspección:

- a) **Ministerio Público del Trabajo:** 1 procurador(a) del trabajo (miembro de la Coordinación Nacional de Combate al Trabajo Esclavo, CONAETE, o voluntario(a) sustituto(a));

---

<sup>6</sup> Ídem

- b) Ministerio Público Federal:** en situaciones específicas, el equipo cuenta también con un(a) representante de la Procuraduría de la República (o Ministerio Público Federal - MPF);
- c) Policía Federal o Policía Federal de Carreteras:** en general 6 policías de la Policía Federal o de la Policía Federal de Carreteras.

**Esquema 2 – GEFM: El proceso paso a paso más común para la fiscalización, 2010**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría de Inspección del Trabajo. "Buenas prácticas de Inspección del trabajo en Brasil: Erradicación del trabajo análogo al de esclavo". OIT, 2010.

El presupuesto del proyecto BRA 127 "La formulación e implementación de políticas públicas y acciones sociales relacionadas a eliminar el trabajo forzoso y el tráfico de personas" ha tenido los siguientes donantes que forman parte de la RBSA – Brasilia:

|               |                |
|---------------|----------------|
| NLD.04000.00  | 48,401 dólares |
| DNK02.000.00  | 16,671 dólares |
| NOR.04.000.00 | 34,928 dólares |

que en suma llegan a 100 000 dólares que es el presupuesto total aprobado para el proyecto en mención.

La división por partidas que fue aprobado en julio 2011 fue la siguiente:

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| Salarios del personal local actual | 58000 |
|------------------------------------|-------|

|                        |        |
|------------------------|--------|
| Viajes                 | 10000  |
| Miscelaneos            | 5000   |
| Contratos individuales | 12000  |
| Seminarios             | 15000  |
| =====                  |        |
|                        | 100000 |

Por ende, según los documentos proporcionados donde se detalla el gasto del proyecto durante el 2011 se tiene que el presupuesto está dividido en 6 partes que tienen sus propios códigos objetivos. Cada uno de ellos ha cumplido con el gasto previsto y no se tienen vacíos ni sobrecargas al presupuesto asignado y comprometido. Es decir, el gasto final calza perfectamente con el presupuesto aprobado. Sin embargo, es necesario resaltar que en el presupuesto 2011 han existido reasignaciones que han reducido el presupuesto final por objetivo, que se recomienda sustentar para que sea más comprensible la lectura del documento presupuestal.

Por lo tanto, a nivel del 2011 se ha gastado 56 237 dólares que representa el 56% del presupuesto del proyecto total durante el periodo de análisis de julio a noviembre 2011 (según las fechas registradas en el presupuesto presentado). Teniendo como principal gasto los salarios, seminarios y viajes del personal de OIT-Brasilia.

En relación al 2012, se asignó inicialmente 43763 dólares que se llegaron a comprometer el 33724.50 dólares, de los cuáles el 29 499.65 son los gastos que se han efectuado, por ende aún están sin ejecutar 4224.25 dólares, además de las asignaciones de 10 038.44 dólares.

### **5.2.2. Presupuesto RBSA –PERÚ**

Según se pudo obtener de las entrevistas y de los documentos alcanzados en caso del Perú, los primeros esfuerzos vinculados a la lucha contra el trabajo forzoso han culminado en los siguientes resultados: se ha documentado los retos asociados con el trabajo forzoso, se ha avanzado en la sensibilización sobre el tema a las autoridades nacionales, en la creación de capacidades especialmente las vinculadas al planeamiento estratégico (instrumentos de gestión) y se colaboró con la creación de nuevas estructuras institucionales.

Hasta la fecha, los logros se vinculan a la creación de una Comisión Nacional de Lucha Contra el Trabajo Forzoso (CNLCTF), que reúne a representantes de varios ministerios con los empleadores y los trabajadores, y la adopción de un Plan Nacional para Combatir el Trabajo Forzoso por el Gobierno.

La libertad de trabajo es un derecho que la Constitución Política del Perú contempla en su artículo 2°, inciso 15, al señalar que “toda persona tiene derecho (...) a trabajar libremente, con sujeción a ley”.

Los Miembros de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, creada mediante Decreto Supremo N° 001 – 2007 – TR

1. Ministerio de Agricultura.
2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
3. Ministerio de Educación.
4. Ministerio del Interior.
5. Ministerio de Justicia.
6. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
7. Ministerio Público.
8. Ministerio de Salud.

9. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

10. Representantes de trabajadores (CGTP).

11. Representantes de Empleadores ( CONFIEP).

El Plan Nacional fue aprobado por la comisión, tomando en cuenta los cinco foros de validación social realizados en Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, Cusco y Lima, durante el año 2006, en los que participaron autoridades públicas regionales y nacionales, representantes de trabajadores, empleadores, comunidades afectadas. Se tuvo un apoyo técnico por parte de la OIT para la elaboración del Plan.

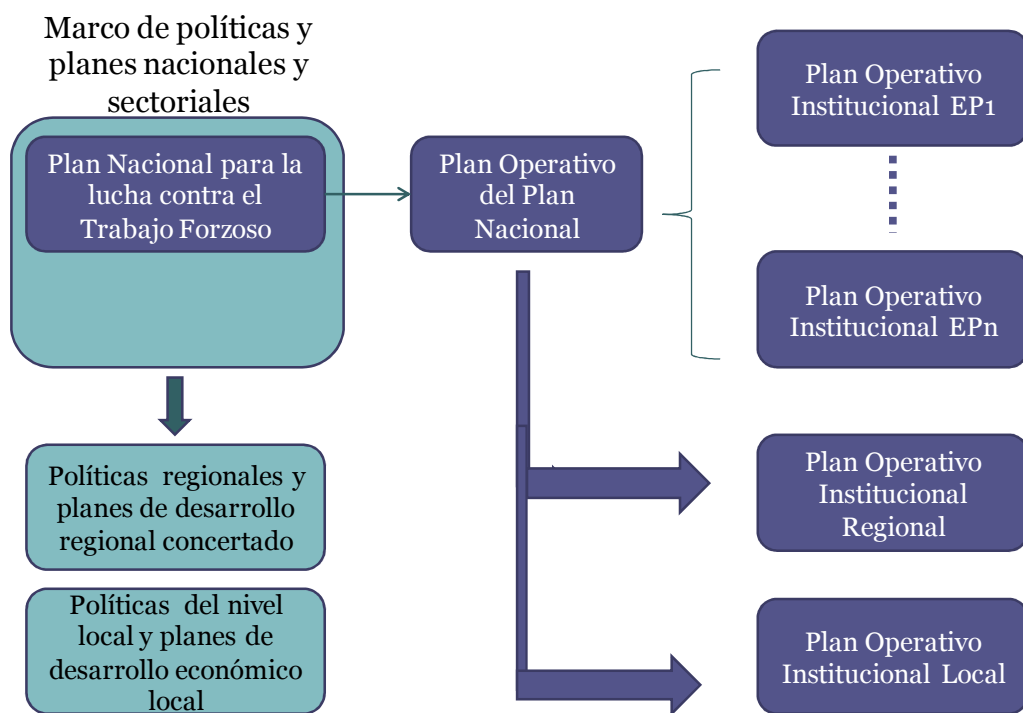
En este contexto, la OIT ha prestado un apoyo tanto a nivel nacional y local en el Perú, así como a nivel internacional, facilitando el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los varios países de la región. Al respecto, un importante acuerdo de cooperación se firmó entre Perú y Brasil sobre el intercambio de buenas prácticas para combatir el trabajo forzoso en el año 2008.

Una de las lecciones aprendidas en el 2010 se centra en la importancia de proteger a los trabajadores nacionales y emigrantes de los riesgos de ser víctimas de la trata con fines de explotación laboral, con un claro enfoque en la construcción de la prevención y la capacidad institucional de respuesta. Con esto en mente, se programa el resultado PER131 a través del cual se busca lograr estos objetivos, al tiempo de garantizar la sostenibilidad estratégica mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, con especial énfasis en la inspección del trabajo y la CNLCTF. Los medios prácticos a través del cual estos objetivos se vienen realizando incluyen la movilización de las autoridades nacionales y locales para la atención de las posibles víctimas de la trata.

En particular, la estrategia para Perú se plantea abordar las áreas en que la OIT tiene una ventaja comparativa, a saber:

- a) Fortalecer el conocimiento sobre la trata con fines de explotación laboral dentro y desde Perú, y la reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la trata y víctimas de abusos laborales, como base para actualizar la política de una forma más informada para la toma de decisiones y la ejecución de los planes que se establezcan.
- b) Fomentar la capacidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), incluyendo los inspectores del trabajo, los empleadores y de trabajadores, organizaciones para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes internos y transfronterizos, en particular en sectores o regiones con alta incidencia de la trata y el trabajo forzoso.

**Esquema 3- CNLCTF: Estructura de los planes estratégicos y operativos para la implementación del proyecto de trabajo forzoso en el Perú.**



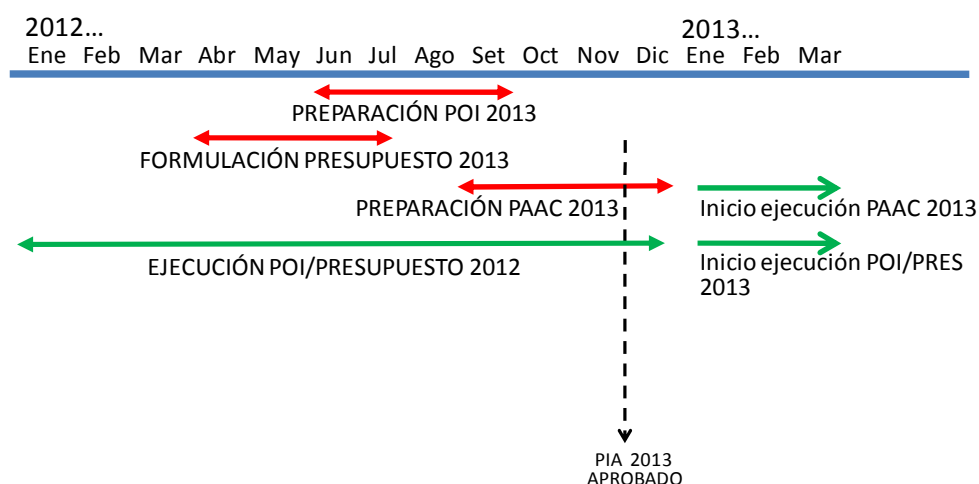
Fuente: OIT.

Según el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso del Perú, las metas al 2016 se centran en:

- Reducir en un 10% el número estimado de personas sometidas a trabajo forzoso en las dos (2) regiones del país con mayor incidencia.
- 50% de las personas víctimas de situaciones de trabajo forzoso, son atendidas y tratadas en las dos (2) regiones del país con mayor incidencia.

En el Esquema 4 se muestra el plan de ejecución para la implementación del Plan Nacional con el ordenamiento de las actividades.

**Esquema 4 - Perú: Proceso de implementación del proyecto de trabajo forzoso, 2012-2013**



Fuente: Bolaños, Katherine (2012). Colaboración externa en materia de planificación del nuevo Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso en el Perú. Lima: Mimeo, OIT.

### 5.3. Metodología

El marco analítico de la evaluación se utilizó el enfoque aplicado a las actividades de cooperación técnica siguiendo el análisis de: coherencia, pertinencia, eficiencia y eficacia como parte de las políticas de evaluación de la OIT. Se tomó como referencia la guía de evaluación de la cooperación técnica en la OIT, especialmente

el capítulo 7 del “Manual de Cooperación Técnica”<sup>7</sup> y los “Lineamientos de Política de la OIT para la Evaluación Basada en Resultados.”<sup>8</sup> Asimismo consideró la Guía “Consideración del género en el seguimiento y evaluación de proyectos”.<sup>9</sup> En este sentido, se ha seguido las normas y estándares de evaluación planteados en los TDR, así como con el comportamiento ético previsto para este tipo de actividad.

La evaluación de las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú considerará 6 criterios: La pertinencia y la aptitud estratégica; la validez y coherencia de su diseño; el avance y la eficacia en función a sus objetivos; la eficiencia en el uso de los recursos; la eficacia de la estructura de gestión; y la orientación hacia el impacto y la sostenibilidad. Se debe resaltar que para analizar la utilización de los recursos vinculados al esfuerzo de la OIT y de los RBSA de manera particular, el monitoreo y evaluación se basa en los seis criterios de evaluación que mencionados, conforme se puede observar en el Esquema 5.

Tomando estas referencias y la información disponible, se debe considerar que la evaluación de las asignaciones RBSA para la lucha contra el trabajo forzoso en Perú y Brasil presenta una metodología la cualitativa a partir de la revisión de la información entregada (Anexo 4) y que ha sido enriquecida con un análisis de las entrevistas realizadas que tuvieron como referente la guía de entrevistas a profundidad delimitadas con el mapeo de actores involucrados (ver Anexo 2).

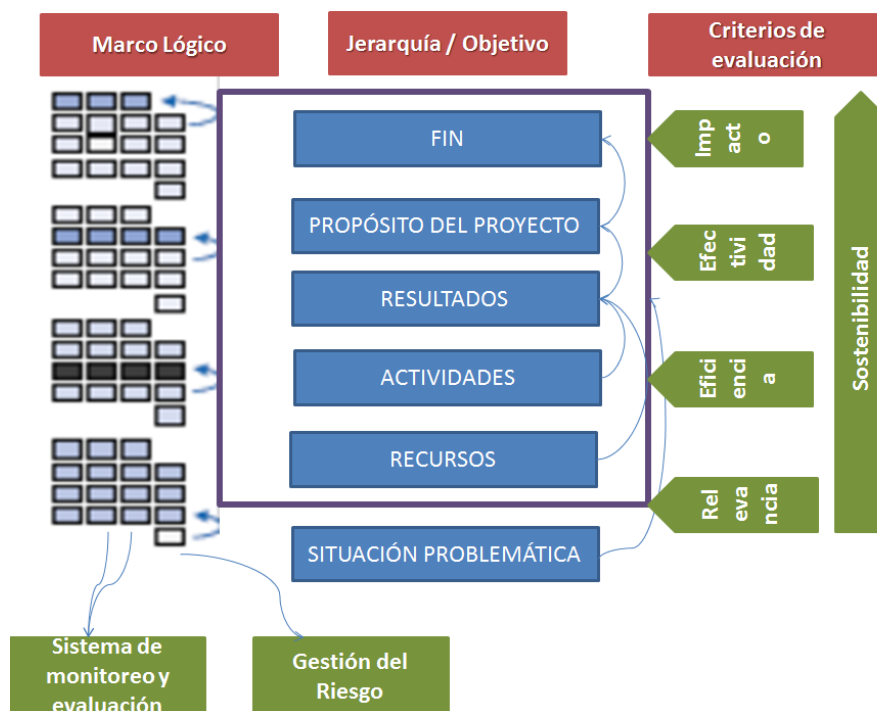
---

<sup>7</sup> [https://www.ilo.org/intranet/spanish/region/codev/tc\\_manual/evaluation/index.htm](https://www.ilo.org/intranet/spanish/region/codev/tc_manual/evaluation/index.htm)

<sup>8</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_168289.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_168289.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_165986.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165986.pdf)

**Esquema 5 - Criterios de evaluación y vínculos con los niveles de objetivo**



Elaboración propia

En este sentido, se realizaron entrevistas a los actores clave (Anexo 3) de los proyectos de los dos países mencionados durante el mes de julio y agosto. Los resultados de las entrevistas canalizaron también las reflexiones vinculadas a la sistematización de la documentación entregada por los organismos oficiales de la Oficina de la OIT en Brasil y de los especialistas de la Oficina Andina en Lima.

En el mapeo de actores se consideró la presencia en ambos países de funcionarios de la OIT, así como de los ministerios involucrados en la temática, además de actores regionales y consultores del entorno de los esfuerzos evaluados de ambos países. La guía de entrevista en profundidad se puede visualizar en el Anexo 2 y la lista de personas entrevistadas en el Anexo 3.

## **5.4. Principales hallazgos**

Como parte de las asignaciones RBSA a la región de América Latina y el Caribe para el bienio 2010 - 2011, un monto de USD \$200,000, dividido en dos partes iguales, ha sido destinado a los CPOs BRA127 y PER131 para el apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú, cuyas actividades se encuentran bajo responsabilidad administrativa de la Oficina de Países de la OIT para el Brasil (OP-Brasilia) y del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos (ETD/OP-Lima), respectivamente.

### **5.4.1. Evaluación de la RBSA en Brasil**

Según las entrevistas realizadas en Brasilia en junio de 2012 (ver Anexo 1) y el reporte presentado por la oficina de la OIT Brasil sobre los avances logrados por el proyecto de Erradicación del Trabajo Forzoso entre 17 de agosto del 2009 al 31 de diciembre del 2011, su objetivo era *“Fortalecer la alianza global contra el trabajo forzoso reduciendo los riesgos del tráfico de personas y el trabajo forzoso que enfrentan los proveedores brasileños y los compradores internacionales”*. Asimismo, los objetivos específicos se enfocan en:

1. Crear conciencia de las violaciones a los derechos fundamentales.
2. Reforzar la capacidad de las empresas para prevenir y eliminar el trabajo forzoso.
3. Agrandar la focalización de la información y las investigaciones en las cadenas de suministro de los sectores económicos.

En este sentido, se analiza a continuación para el caso de Brasil los logros alcanzados según los 6 criterios a analizar.

#### **5.4.1.1. Pertinencia y aptitud estratégica**

La temática de trabajo forzoso se inserta en el marco de los derechos laborales fundamentales y se constituye como el más difícil de sistematizar los esfuerzos

para garantizar su cumplimiento por la dificultad de ubicar, actuar y reinsertar al trabajador que se encuentra en estas condiciones de vulnerabilidad extrema. En el caso de Brasil, se ha promocionado y fortalecido de manera concertada el Pacto Nacional y la Lista Negra del MTE para soportar la creación del sistema de monitoreo. De esta manera, la “lista negra” se actualiza cada 6 meses y es reforzada por los estudios realizados por lo menos cada 2 años en los distintos sectores económicos, sobretudo en ganadería y la caña de azúcar.

Asimismo, los talleres y entrenamientos realizados a empresas y empleados han ayudado para poner el tema del trabajo forzoso como tema clave para el país. En este sentido, el Gobierno Nacional ha establecido como prioridad y puesto en agenda el trabajo forzoso y el tráfico de personas en el Segundo Plan Nacional para Eliminar el trabajo forzoso y fomentar el trabajo decente.

El proyecto ha contribuido a que en Brasil, las empresas hayan empezado a revisar constantemente la “lista negra” con el objetivo de minimizar pérdidas monetarias y su reputación. De esta manera, se está transformando la cultura de las empresas frente al tema de trabajo forzoso.

Por otro lado, el Gobierno ha puesto en agenda el “trabajo forzoso”, pues se está priorizando como uno de los logros más relevantes de Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente (CNETD) que se realizará en Agosto del 2012. También se ha notado el apoyo del gobierno en las conferencias realizadas en los 26 Estados del país desde octubre del 2011, cuyo objetivo era determinar las delegaciones para la conferencia de Agosto 2012. Esta conferencia tiene el objetivo de establecer estrategias para la eliminación del trabajo forzoso, a través de políticas públicas y un marco de protección social en fomento del trabajo decente. Posiblemente la conclusión de esta conferencia nacional no sólo servirá para Brasil, sino se convertirá en un modelo a seguir en otros países, especialmente en el marco cooperación Sur –Sur.

En este tema, se ha tratado la perspectiva de género en lo que dice respecto a la intersección que se encuentra con el problema vinculado a la trata de personas, especialmente mujeres, con fines de explotación sexual. Se separa el grupo de las menores de edad, que se considera agravante como peores formas de trabajo infantil y trabajo forzoso. En el caso de las mujeres adultas se busca caracterizar si hay consentimiento o no.

Asimismo, se buscó alinear el esfuerzo de las actividades vinculadas a combate al trabajo forzoso, al trabajo infantil y a la trata de personas, de manera conjunta con la búsqueda de dar sostenibilidad a la mejoría de las condiciones de vida de las personas recuperadas de esta situación con programas sociales dirigidos, lo cual se encuentra entre las prioridades del plan nacional de trabajo decente de Brasil, en el marco de la garantía de los derechos fundamentales.

Por ello, es considerado como una de las prioridades del CPO de Brasil y tiene un rol fundamental para la OIT, pues es el país que más avances viene reportando en esta materia. Facilita asimismo que la perspectiva de la garantía de los derechos fundamentales sea tomada desde un enfoque más integral, pues se constituye de los cuatro temas (libertad sindical, igualdad de oportunidades, erradicación del trabajo infantil y lucha contra el trabajo forzoso) el más complejo en su implementación efectiva.

Uno de los ejemplos más relevante del vínculo entre las actividades de lucha contra el trabajo forzoso y las demás actividades vinculadas a la garantía de los derechos fundamentales en Brasil, se puede visualizar en el caso de Mato Grosso, dónde se recibió asistencia técnica de manera constante de la Oficina de la OIT en Brasil. Los especialistas en temas de combate al trabajo infantil y de trata de

personas resaltan las permanentes coordinaciones sobre temas conjuntos, lo cual se refleja en las actividades de este Estado<sup>10</sup> brasileño.

En este sentido, en Mato Grosso, una de las labores que se destaca en este Estado fueron las labores de investigación de la Unidad Móvil Especial de Inspección realizadas a nivel estatal y local. Por ejemplo, en el municipio de Vila Rica se creó una comisión con participación del alcalde y el Consejo Municipal, así como de las organizaciones de productores agrícolas y trabajadores rurales. Cuando las reclamaciones por trabajo forzoso se hicieron evidentes, la comisión negoció con los terratenientes y los intermediarios locales. Definitivamente, las negociaciones se facilitaron debido a que se podía apelar a la Unidad Móvil y a posibles multas. Sin embargo, en los casos en los cuales las negociaciones se rompían se ejecutaban las reglas de las Unidades Móviles.

A todos los trabajadores rescatados en Mato Grosso, se ha creado un programa de reinserción de trabajadores rescatados de la esclavitud. Este Estado es considerado pionero por implementar un Fondo de Erradicación de Trabajo Forzoso (FETE), que tiene la finalidad de reparar los daños causados al medio ambiente de trabajo, a los trabajadores y a la sociedad por no respetar los derechos humanos.

#### **5.4.1.2. Validez del diseño**

En términos de diseño, los recursos RBSA no requieren de un proyecto con un marco lógico y, de este modo, no hay un vínculo previamente establecido entre productos y resultados o hipótesis subyacentes identificadas sistemáticamente. Se solicita solamente una breve descripción de los objetivos que se busca aportar, los principales resultados que se quieren lograr, los recursos requeridos y el vínculo con los resultados estratégicos vinculados a la programación bienal de la OIT.

---

<sup>10</sup> Se llaman Estados a las regiones en Brasil. El término región se aplica para una perspectiva macroregional, o sea la unión de varios Estados, que dividen Brasil en 5 áreas.

En este sentido, el diseño de la solicitud brasileña explica los avances logrados con los proyectos anteriores y especifica una serie de resultados y actividades propuestos. No se considera en principio el enfoque de género en el diseño de la intervención.

La solicitud de los recursos se destinó fundamentalmente al pago del coordinador para que continuara con las representaciones para la asistencia técnica donde la OIT viene participando y así no se sintiera cierta discontinuidad en el proceso. La pertinencia, por lo tanto, estuvo garantizada por la necesidad de mantener la presencia de la OIT en procesos tan complejos como el descrito para el caso brasileño, donde las actividades evaluadas involucran gran cantidad de instituciones. Durante las entrevistas se manifestó que la presencia de la OIT resultó fundamental para garantizar que entendimiento del concepto de trabajo forzoso y mejorar las relaciones entre los actores locales.

En este sentido, las actividades llevadas a cabo reforzaron el proyecto BRA 127: la formulación e implementación de políticas públicas y acciones sociales relacionados a la eliminación de la fuerza laboral y el tráfico de personas. Sus principales resultados se han traducido en: ofrecer conferencias en relación al tema del trabajo forzoso; facilitar soporte a la preparación de la Conferencia Nacional de Trabajo Decente en el tema del trabajo forzoso; dar apoyo a la aplicación del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso; desarrollar la capacidad de conocimiento y fomentar estrategias entre inspectores, defensores públicos, sociedad civil, Policía Federal y el Ministerio del Trabajo y Empleo; así como desarrollar políticas de protección de trabajadores migrantes e inmigrantes con vistas a mitigar los impactos laborales de grandes eventos como la Copa del Mundo en 2014. Todas las actividades que están bajo estos resultados han sido cubiertas por el presupuesto RBSA, pero al finalizar estos recursos, se están

realizando negociaciones con proyectos de XBTC para poder cubrir los costos mínimos de mantenimiento del equipo.

Para monitorear las actividades desarrolladas se mantenía un registro constante de los avances, además las experiencias se han analizado y descrito en libros; estos documentos fueron apoyados por fondos RBSA. Asimismo, se entregó un informe final del apoyo que es muy detallado en las actividades llevadas a cabo y los resultados logrados, lo cual facilitó esta evaluación externa.

Es importante reforzar que la continuidad de la presencia de la OIT en los ámbitos de discusión sobre la materia fue entendida como fundamental por los entrevistados. Sin embargo, el principal problema metodológico que ello pudiera ocasionar se centra en el hecho de utilizar recursos temporales para financiar una actividad de gran relevancia nacional e internacional que debería tener un presupuesto permanente. Se entiende esta dicotomía en el marco de un arreglo institucional que se viene manejando con proyectos, dados los escasos recursos de la organización.

Se afirma que se viene gestionando posibles alternativas para el financiamiento de las actividades de combate al trabajo forzoso, como por ejemplo la continuidad del contrato con el coordinador hasta el final del año 2012, aunque no se ha tenido logros en conseguir más recursos que faciliten una perspectiva de mediano plazo para estas importantes actividades. En este marco, se encuentra la aprobación hace dos años del gobierno brasileño para Cooperación Sur-Sur para asistencia técnica a otros países, pero que no se ha podido llevar a cabo. Asimismo, se viene presentando propuestas para asociaciones con empresas privadas en el marco de responsabilidad social, con negociaciones avanzadas, que podrían dar sus frutos en el inicio del próximo año. Es relevante resaltar que en este marco la Oficina de la

OIT en Brasil viene compitiendo con la búsqueda de fondos con otros organismos de la sociedad civil.

Como los recursos RBSA finalizaron el pasado mes de junio, en los seis meses que quedan del año, se logró aprobar unos recursos puente desde Ginebra hasta el final del año con la aprobación de la contratación del coordinador.

#### **5.4.1.3. Avance y eficiencia**

Con estas actividades se contribuyen para el logro del objetivo estratégico vinculado a las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo del Programa y Presupuesto del bienio 2010-2011<sup>11</sup>, cuyo Resultado 15 se vincula a la eliminación progresiva del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el trabajo. En este marco se prevé una etapa esencial de “sensibilización y conocimiento de los problemas, a la que han de seguir la aplicación progresiva de medidas positivas para paliarlos” (OIT 2009: 70).

El indicador que corresponde este resultado es el 15.2, “número de Estados Miembros en que los mandantes, con el apoyo de la OIT, aplican políticas, programas o actividades específicos que permiten mejorar la aplicación de los convenios, principios y los derechos relativos a la eliminación del trabajo forzoso”. La meta para este objetivo serían ocho países (sin especificar regiones), en el cual se puede incluir Brasil (y Perú también).

En el caso brasileño, se ha logrado generar materiales y herramientas clave para los actores involucrados, además de brindarles conferencias y talleres que les permitan usar las herramientas planteadas, aunque no participaron directamente en la ejecución de los fondos, como podría darse al asumir la realización de un taller con

---

<sup>11</sup> OIT (2009). Propuestas de Programa y Presupuesto para 2010-2011 presentadas por el Director General. Ginebra.

estos fondos. Asimismo, se ha reforzado los criterios para no pertenecer a la “Lista Negra” lo que invita a las empresas a revisar constantemente las estrategias y acciones que realizan.

Las actividades (materiales, conferencias, talleres, estudios, políticas públicas emprendidas) se han cumplido satisfactoriamente, lo cual ha permitido hacer más visible el tema de trabajo forzoso y tomar acciones nuevas frente a ello.

En relación a los 3 objetivos propuestos por los recursos RBSA, se resume en la Tabla 1 su nivel de logro a junio de 2012. Todos los logros mencionados han superado la meta planteada al inicio del proyecto. Por ende, se puede concluir que se tiene un nivel satisfactorio de desempeño con un nivel de cumplimiento superior al 100% de estas metas. Uno de los principales resultados del proyecto es la formulación e implementación de políticas públicas y acciones sociales relacionadas a eliminar el trabajo forzoso y el tráfico de personas.

**Tabla 1 – Brasil: Nivel de logros del RBSA, junio de 2012.**

| Objetivos Específicos                                                             | Actividades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nivel de logro                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crear conciencia de las violaciones a los derechos fundamentales                  | a) Creación de materiales alusivos al tema y desarrollado eventos directamente con los empresarios, empleados, operarios y la sociedad civil.<br>b) Realizar estudios e investigaciones sobre trabajo forzoso en compañías de Brasil y USA que estén orientados en trabajos técnicos para que se puedan identificar las empresas que lo practican y puedan sumarse al Pacto. | a) Se ha logrado superar las metas planteadas con 1500 personas y 50 instituciones contactadas en el marco de eventos y campañas. Se han logrado imprimir 6000 brochure en portugués y 1000 en inglés sobre el tema. Asimismo, se han recibido 150 invitaciones por el Comité del Pacto para dirigir talleres<br>b) Las 40 organizaciones que fueron investigadas según estudios realizados fueron contactadas entre Dic. 2010 – Nov. 2011 |
| Reforzar la capacidad de las empresas para prevenir y eliminar el trabajo forzoso | a) Creación de una guía y herramienta para las empresas, organizaciones de empleadores y trabajadores y auditores para la prevención del trabajo forzoso y realizar acciones para remediarlo.<br>b) Talleres técnicos para los auditores sociales, compañías, personal de recursos humanos y CRS staff,                                                                      | a) Se han logrado adaptar los materiales según el contexto brasileiro incluyendo la industria textil. Asimismo, se ha creado una herramienta para cada la implementación dentro de las empresas llamada <i>Combating Forced Labour: Handbook for Employers and Business</i> .<br>b) Se ha logrado que el 56% de los que                                                                                                                    |

|                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                          | <p>grupos de consulta y organizaciones de empleadores y trabajadores donde se exponen la metodología de auditoría, reporte de buenas práctica en las cadenas de suministro de Brasil y USA</p> <p>c) Creación de un página Web transparente y accesible con el fin fomentar el monitoreo y herramientas de reporte para las compañías en Brasil, para medir el desempeño y las mejoras en relación al tema de trabajo forzoso.</p> | <p>firmaron el pacto incrementando su capacidad para desarrollar programas en contra del trabajo forzoso y utilicen las herramientas de implementación y monitoreo. En adición, se tiene q el 75% de los asociados han incrementado sus conocimientos sobre el tema. Además se han conseguido 4 expertos que han brindado talleres a diferentes sectores.</p> <p>c) El 100% de los asociados al pacto están registrados dentro de la base de datos del Internet para que puedan usar las herramientas y puedan monitorearse su progreso. El 56% de las industrias asociadas declaran haber mejorado sus relaciones comerciales y el 40% de las empresas realizan comentarios y suben sus reportes.</p> |
| Agrandar la focalización de la información y las investigaciones en las cadenas de suministro de los sectores económicos | a) Realizar investigaciones cualitativas de las cadenas de suministro por sector y región para soportar la intervención estratégica de OIT y las organizaciones que contribuyen al remediar el trabajo forzoso                                                                                                                                                                                                                     | a) Se han logrado estudiar 5 sectores económicos de los 3 que habían sido planteados al inicio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Elaboración propia a partir de Oficina para Brasil de la OIT (2012). Informe final de 2010-2012.

#### 5.4.1.4. Eficiencia en el uso de los recursos

Los recursos RBSA presentan una importante flexibilidad en su ejecución. En este sentido, se facilita el uso oportuno de los recursos que son manejados directamente por la oficina bajo su responsabilidad. Sin embargo, uno de los principales problemas en este caso se vincula a la falta de recursos económicos, es decir no existe suficiente presupuesto para realizar estas importantes actividades de manera sostenible. Además, el dólar (moneda en la cual se recibe el presupuesto) se ha devaluado pasando de 1.78 reales por dólar a 1.558<sup>12</sup> teniendo en cuenta, el inicio y el fin del proyecto.

<sup>12</sup> Ahora está en 1.9 reales por dólar.

Esta falta de presupuesto se tradujo en la ausencia de las empresas integrantes del Pacto a los eventos que se realizan como parte del Pacto Nacional. Uno de los efectos negativos generados se centró en la reducción del contacto directo con las empresas, lo cual se agrava por la distancia entre las oficinas de la OIT (Brasilia) y la mayoría de las compañías cuya sede se ubica en São Paulo. Por ende las reuniones tienen un costo muy alto (viajes), motivo por el cual las coordinaciones se buscaron establecer fundamentalmente con llamadas telefónicas o conferencias virtuales, buscando mayor eficiencia en la asignación estratégica de los recursos. Entre las grandes partidas que componen el presupuesto del RBSA- Brasil 127 se encuentran:

**Tabla 4 – Brasil: Utilización de recursos RBSA para trabajo forzoso, 2011-2012 (dólares americanos)**

|                        |               |
|------------------------|---------------|
| Staff                  | 58000         |
| Viajes y misiones      | 10000         |
| Diversos               | 5000          |
| Contratos individuales | 12000         |
| Seminarios             | 15000         |
| <b>Total</b>           | <b>100000</b> |

Fuente: OIT Brasil.

Como se muestra en el cuadro anterior se puede notar que una de las partidas más importantes es el equipo permanente que se necesita para que funcione la parte técnica administrativa de la OIT-Brasil. El mantenimiento del personal es esencial para el cumplimiento de las actividades y estrategias, entre ellos, la permanencia por lo menos de un asistente quien maneje adecuadamente la parte administrativa como la gestión de contratos de colaboración externa, contratos de servicios, autorización de viajes, ordenes de compra, entre otros.

Otra partida importante, son los seminarios que forman parte de las principales actividades para cumplir con las estrategias que está asumiendo la Oficina para Brasil de la OIT para la coordinación de los actores locales en actividades que se retroalimenten.

#### **5.4.1.5. Eficacia en la estructura de la gestión**

Como se señaló anteriormente, una de las principales facilidades que permite el presupuesto de la RBSA de la OIT se constituye en que brinda autonomía a cada una de las oficinas de la OIT descentralizadas para poder administrar los presupuestos asignados. La comunicación con los departamentos técnicos en Ginebra se mantuvo durante el desarrollo de las actividades y con ello se ha facilitado

Esta facilidad permitió que la oficina de Brasil pudiera realizar sus actividades de una forma mucho más ágil y sin problemas de retraso por temas administrativos. Esta fortaleza de estos recursos RBSA facilitó la continuidad de un personal involucrado en el tema para aprovechar los conocimientos en temas técnicos y administrativos que se había logrado en períodos anteriores.

Por el contrario, las principales dificultades encontradas se vinculan al hecho de que las ONG con las que trabaja el proyecto y el Instituto del Observatorio Social (IOS) son los encargados de realizar los estudios de las cadenas de suministro y de detectar su posible involucramiento de las empresas en temas de trabajo forzoso.

El pacto firmado por las empresas se centra en que los estudios realizados bajo este marco no se hacen públicos, aunque estas organizaciones (ONG e IOS) han realizado estudios independientes que se han vuelto públicos, causando una gran incomodidad con las empresas, lo cual debilitó la validez del Pacto que se había firmado. Es por ello, que se está evaluando la estructura de la organización del Pacto, así como el rol del trabajo de las ONG y del IOS.

Por otro lado, se tienen sectores que aún presentan gran resistencia para ser parte del Pacto como es el sector automotriz. Para ello, se necesita mantener una estrategia sólida que involucre un trabajo constante.

Asimismo, se debe destacar que el seguimiento del desempeño y los resultados de la asignación que hacen las oficinas de OIT involucradas, se ha podido dar con los informes entregados, especialmente el informe final que detalla específicamente los logros alcanzados y las lecciones aprendidas en este proceso.

Se ha venido retroalimentando esta intervención con otros espacios de colaboración, especialmente con el proyecto IPEC de eliminación del trabajo infantil y los esfuerzos regionales vinculados a la trata de personas, lo cual facilitó el incremento del impacto generado por los recursos RBSA.

#### **5.4.1.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad**

El impacto más relevante se vincula a la recuperación de más de 40 mil trabajadores que han podido liberarse de una situación tan denigrante como la análoga al trabajo forzoso. La sostenibilidad de los cambios en las condiciones de vida de estas personas depende mucho de que se complementen las acciones con la colaboración de otros programas como Bolsa familia y proyectos de generación de ingreso que faciliten que no vuelvan a caer en situaciones similares.

En términos de visibilidad, el desarrollo del website de Pacto Nacional y la facilitación del acceso a los materiales y herramientas creadas para el monitoreo del trabajo forzoso dentro de las empresas no presentan un costo relevante y son sostenibles. Asimismo, el sistema de monitoreo contribuye a que los asociados al pacto puedan medir su riesgo, prevenir sus acciones y eliminar el trabajo forzoso.

Sin embargo, el bajo presupuesto no garantiza las actividades constantes con las empresas involucradas en este tema debido a que las reuniones o eventos son casi anuales y muchos de ellos no se realizan frente a frente.

Un tema relevante a considerar es la “lista negra”, que se actualiza cada 6 meses, pero es reforzada por las investigaciones que se realizan, que lamentablemente por el costo tan elevado que tienen estos estudios, no se pueden realizar con una frecuencia menor a 2 años. Esta lista tiene un impacto relevante en la imagen de la institución y constituye como un mecanismo convincente y disuasivo de que se generen nuevas situaciones como éstas.

Por otro lado, una de las principales quejas que han surgido de parte de los asociados se centra en que están disconformes con la estructura de la organización del Pacto Nacional y actualmente se está evaluando o redefiniendo los roles de cada miembro. Es así, que se ha propuesto el Council del Pacto Nacional, el comité de relaciones y la secretaria ejecutiva.

Otro tema que preocupa a la Secretaría de Inspección de Trabajo del MTE de Brasil es el hecho de la validez estadística de los estudios promovidos por la OIT que promueven la cuantificación de la situación análoga al trabajo esclavo en el país. Sin que se reconozca la validez de estos estudios, les preocupa la repercusión que puedan tener sus hallazgos en los tratados comerciales a nivel internacional. En este sentido, solicitan que se sea más cauteloso en la definición del alcance de las investigaciones para que sus conclusiones no sean generalizadas inadecuadamente.

La evaluadora realizó una evaluación preliminar en los estudios, que se encuentran sustentados en bases de datos oficiales y otras vinculadas a un sistema de muestreo en base a aquellos rescates que se han podido documentar. En los primeros casos no se tuvo el cuidado en realizar de cuidar de registrar la trayectoria de estas personas, lo cual dificulta el seguimiento. Este problema fue superado posteriormente por las autoridades involucradas que están muy preocupadas con la reinserción de estas personas para que no vuelvan a caer en situaciones de vulnerabilidad extrema.

Es importante resaltar que Brasil se ha consolidado con los esfuerzos que vienen realizando como el benchmarking internacional más relevante en la materia, lo cual alienta otros países en la implementación de políticas de erradicación del trabajo forzoso. En este sentido, los involucrados en la materia en Brasil, incluyendo los técnicos de la OIT, vienen prestando asistencia técnica a otros países como Perú. Resulta relevante que se haya avanzado en la aplicación del concepto de trabajo forzoso, que en el Código Penal brasileño incluye también en su tipificación el trabajo en condiciones degradantes y la jornada exhaustiva, aunque no exista evidencia de cercenamiento de la libertad.

Las organizaciones involucradas directamente en este tipo de actividades vienen consolidando sus posiciones en el tema y participando activamente en la discusión internacional sobre la materia. El Gobierno brasileño viene destinando recursos para la materia, pero los presupuestos son elevados en la medida que por ejemplo cada operativo para rescate de personas en esta situación podría tener un costo promedio aproximado de 40 mil dólares. En este sentido, el sector público brasileño presenta solvencia para continuar llevando a cabo estas actividades, pero la presencia de la OIT resulta muy importante para tomar iniciativas más avanzadas para garantizar el respeto de los derechos fundamentales. Las multas permiten rescatar parte de los costos que se desarrollan en las operaciones, pero tienen un objetivo más disuasorio que de recaudación.

Por lo tanto, se afirma que ya hay un proceso en curso que debe ser sostenible, pero que el rol de la OIT continua siendo fundamental en la medida que representa el apoyo de un organismo internacional que da legitimidad a los acuerdos obtenidos durante la concertación de diversos tipos de actores con distintos intereses. Se reconoce que se ha fortalecido las capacidades de los profesionales involucrados y consolidado el rol de las instituciones, pero que todavía deben

emprender muchas estrategias para dar mayor sostenibilidad a los logros obtenidos, así como facilitar que otros países realicen esfuerzos similares.

Sobre la sostenibilidad de los beneficios frente a los organismos del sector público brasileño los beneficios resultan ser duraderos; sin embargo, en cuanto a los impactos sobre los rescatados, todavía depende de la articulación de los programas en el proceso de reinserción social y laboral del trabajador.

Sin embargo, se requiere reforzar la experiencia alcanzada en otros Estados brasileños, así como llevarla a otros países, especialmente en otros de América Latina y del África. Ello se viene dando, pero los escasos recursos disponibles por la Oficina para Brasil de la OIT limitan esta posibilidad de intercambio. Por otro lado, las publicaciones colaboran en el sentido de sistematizar los logros alcanzados, así como las lecciones aprendidas, compartiéndola con otros ámbitos que vienen realizando o buscando llevar a cabo esfuerzos similares.

#### **5.4.2. Evaluación de la RBSA en Perú**

La evaluación del presupuesto RBSA invertido en los temas de trabajo forzoso en Perú está vinculada al objetivo de *“Lograr que las funciones de prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas sean efectivas y contribuyan a la eliminación de situaciones de trabajo forzoso”*. Ello se ha traducido los siguientes 4 objetivos estratégicos mencionados en la propuesta del Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso<sup>13</sup>

1. Educar y sensibilizar sobre el concepto de trabajo forzoso y mecanismos para su denuncia en las distintas entidades públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, sociedad civil, población en general, población escolar, pueblos indígenas y grupos vulnerables.

---

<sup>13</sup> El Plan Nacional de Lucha de Trabajo Forzoso todavía se encuentra en evaluación por la Presidencia y Secretaría Técnica de la Comisión Nacional.

2. Contar con una legislación y normatividad adecuada y armonizada, con elevados niveles de cumplimiento, que permita la prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de la víctima.
3. Diseñar e implementar un modelo o sistema integral de prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas del mismo, el cual debe coordinar y articular a los distintos actores públicos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.
4. Fortalecer las capacidades de las principales entidades públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, relacionados con el trabajo forzoso.

Estos objetivos son los principales ejes de acción de la OIT en el Perú, que reflejan los avances a nivel estratégico que se han logrado en coordinación con los diversos involucrados y que se describen en el Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso actual y los proyectados para el periodo de 2012-2016.

Este nuevo Plan Nacional debe describir una lógica de resultados y ser aprobado según consenso con todos y cada uno de los miembros de la Comisión Nacional. En definitiva este documento se convierte en el componente estratégico fundamental para ordenar y planificar las actividades a futuro.

Por otro lado, el proyecto también se ha enfocado en trabajar de manera paralela en ejes como:

1. El fortalecimiento de capacidades: Con los miembros de la Comisión, con la inspección del trabajo, con operadores públicos, con organizaciones sindicales, y con la Comisión Regional de Ucayali.
2. Estudios de investigación vinculados al tema de trabajo forzoso: Como la cadena de valor de la madera y las agencias de colocación en Lima.
3. La construcción de estrategias regionales para la lucha contra el trabajo forzoso, tomando como punto de partida la Región de Ucayali.

#### **5.4.2.1. Pertinencia y aptitud estratégica**

En el Perú se han detectado experiencias de trabajo forzoso en actividades asociadas a la extracción ilegal de madera en la zona amazónica, donde la lejanía de la capital y la baja capacidad de supervisión estatal o presencia del Estado se han traducido en falta de control sobre el respeto de los derechos humanos. Según la investigación de Bedoya y Bedoya (2005), en la Amazonía peruana los madereros utilizan el sistema de habilitación-enganche, con el cual se anticipa dinero o bienes a los trabajadores maderos y, al pagarles bajos salarios, se les obliga a mantenerse bajo condiciones deleznable de trabajos, estando sujetos a dicha ocupación por el pago de las supuestas deudas<sup>14</sup>.

Este sistema se da mediante la extracción ilegal de madera que está relacionada con el lavado de dinero que proviene del narcotráfico. La mayor concentración de personas afectadas por dichas relaciones laborales se observa en Loreto, Ucayali y Madre de Dios. La investigación que se realizó en el 2005 estimó que, aproximadamente 33,000 personas estarían viéndose afectadas por trabajo forzoso, personas pertenecientes a grupos étnicos de la Amazonía peruana.

A pesar de la poca información sistematizada sobre las experiencias de trabajo forzoso en el Perú, existen indicios planteados en el marco de la Comisión Nacional detectó en el 2007 que hay trabajo forzoso en actividades extractiva de la castaña en Madre de Dios, trabajo doméstico, pesca artesanal, agricultura y minería.

Sin embargo, en estos planteamientos no se encuentra la presencia del enfoque de género, pero se supone que hay mayor presencia masculina por la necesidad de

---

<sup>14</sup> BEDOYA GARLAND, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva Santisteban. Trabajo Forzoso en la Extracción de madera en la Amazonía Peruana. Lima: Oficina para los Países Andinos, 2005.

fuerza física en las actividades extractivas. La presencia femenina se atribuye fundamentalmente a actividades de trata de personas que se dirigen hacia la prostitución, lo cual también ocurre con menores de edad. También existen evidencias que podría haber situaciones de trabajo forzoso vinculado a las empleadas del hogar, lo cual se agravaría con problemas de acoso sexual. Sin embargo, no hay sistematización ni cuantificación sobre la cantidad de personas que podrían estar en estas peores condiciones de vulnerabilidad.

Frente a la necesidad de actuar en este tema tan sensible entre los derechos fundamentales internacionales, se debe de reconocer que los logros obtenidos hasta este momento se vinculan fundamentalmente a la actuación de la Comisión Nacional de Lucha Contra el Trabajo Forzoso (CNLCTF). Se destaca en este campo un primer borrador del Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso, lo que estratégicamente está logrando traducirse en algunas metas asignando responsabilidades a los involucrados. Es relevante recordar que el Perú no cuenta con un Plan Nacional de Trabajo Decente, pero la actuación de la Comisión puede constituirse como un antecedente relevante para que se pueda presionar para la inclusión de esta temática, cuando se reanuden la labor de actuar en esta dirección.

Actualmente, hay que destacar que el gobierno actual del Perú se sustenta bajo un enfoque de derechos que permita viabilizar las políticas basados en lucha contra el trabajo forzoso. Asimismo, se debe recordar que para plantear el plan de trabajo en temas de trabajo forzoso se tuvo que realizar una mirada retrospectiva a lo que se había avanzado en la lucha contra el trabajo forzoso desde la creación de la Comisión Nacional y la aprobación del Plan Nacional, de manera que fuera posible conocer cuán eficientes habían sido las estrategias implementadas y de qué manera redundan en la disminución de situaciones de trabajo forzoso.

La labor que se viene realizando para la lucha contra el trabajo forzoso resulta muchas veces confundida con la vinculada a los primeros operativos sobre trata de personas y para erradicar el trabajo infantil, que viene siendo apoyada por el Proyecto IPEC de la OIT. Se busca utilizar los avances en la coordinación intersectorial entre los ministerios para que se pueda mantener esta red para que se avance también en el caso de la lucha contra el trabajo forzoso.

Es muy relevante destacar la dificultad de comprender el concepto del trabajo forzoso y su caracterización. Los primeros borradores vinculados al Plan nacional de trabajo forzoso vienen sufriendo una serie de cambios, pues se comenta que en el proceso de concertación para su desarrollo participaron profesionales que no se encontraban preparados en la materia. En este sentido, todavía requiere una revisión técnica más detallada.

Es muy importante la labor realizada en un contexto de consolidación de la nueva Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST) que viene tomando liderazgo en esta materia, aunque su constitución se desarrolló recién en el 2010. En este sentido, la Dirección de Derechos Fundamentales se constituye como la secretaria técnica de la CNLCTF. Frente a ello, se requiere continuar reforzando la labor de los técnicos de esta nueva dirección para consolidar sus capacidades en esta materia, tomando en cuenta que esta área debe liderar el tema dentro de la agenda política, al igual que se hizo con el trabajo infantil en su momento. Por ende, su equipo requiere estar preparado a nivel técnico y organizacional para ser un frente sólido dentro de la política nacional.

#### **5.4.2.2. Validez del diseño**

Conforme se advirtió anteriormente para el caso anterior, los recursos RBSA no requieren de un diseño detallado de la medición del desempeño ni de las hipótesis relevantes para la intervención. La información recibida no incluye enfoque de género y por lo tanto no se ha podido evaluar este aspecto.

Según el documento inicial del PER131, se buscó desarrollar la estrategia de intervención para promover o actualizar la inclusión de la lucha al trabajo forzoso en los planes sectoriales y regionales, así como fortalecer los mecanismos de diálogo para combatir el TF y aplicar el Plan Nacional para la Lucha contra el TF. En este sentido, se ha previsto los siguientes hitos y productos:

H1: Base de conocimientos mejorada sobre la problemática de la trata con fines de trabajo forzoso en diversos sectores productivos y áreas geográficas. Los productos vinculados a este primer hito previstos se vinculan a:

- 1.1 Estudio actualizado sobre la situación del trabajo forzoso en las principales regiones vinculadas en el país elaborado.
- 1.2 Asistencia técnica para fortalecer la capacidad de investigación del Ministerio del Trabajo brindada.
- 1.3 Asistencia técnica para identificar las principales fuentes de información existentes y una propuesta para un mecanismo de coordinación brindada.

H 2: Funcionarios de las instituciones y actores sociales sensibilizados sobre el trabajo forzoso, cuyos productos planteados inicialmente se relacionan con:

- 2.1 Estrategia de comunicación diseñada y acordada.
- 2.2. Materiales de sensibilización diseñados y producidos.
- 2.3. Actores sensibilizados e informados en torno a la problemática de la trata con fines de trabajo forzoso.

H 3: Instituciones nacionales fortalecidas en su capacidad para identificar y ayudar a los trabajadores que han sido víctimas de la trata y tomar las medidas preventivas adecuadas. En este marco, se buscó que:

3.1 Inspectores del trabajo capacitados en la identificación de situaciones de trabajo forzoso y la trata.

3.2 Material de capacitación para inspectores de trabajo ajustado a las características y situaciones locales específicas del sector de la trata para trabajo forzado elaborado.

3.3. Funcionarios de las instituciones nacionales capacitados y coordinados para prevenir la trata con fines de explotación laboral.

3.4 Plan Nacional sobre el trabajo forzoso revisado y actualizado.

Tabla 3 - RBSA PER131: Productos Previstos y nivel de avance, Agosto 2012

| Productos previstos                                                                                                                                     | Nivel de avance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| H1: Base de conocimientos mejorada sobre la problemática de la trata con fines de trabajo forzoso en diversos sectores productivos y áreas geográficas. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1.1 Estudio actualizado sobre la situación del trabajo forzoso en las principales regiones vinculadas en el país elaborado.                             | <p>En Ucayali, se finalizó el estudio que contiene la descripción detallada de la cadena de valor de la madera en la región.</p> <p>-Se constituyó en 2007 la Comisión Regional contra el Trabajo Forzoso en Ucayali, compuesta por representantes de la Dirección Regional de Trabajo, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores. Esta comisión multisectorial a impulsado diferentes actividades que se vinculan con:</p> <p>-01 Acta de Compromiso entre la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso y la Comisión Regional de Ucayali; lográndose restablecerse las acciones de coordinación y articulación de ambas comisiones.</p> <p>-2 Jornadas de sensibilización y capacitación dirigidas a operadores de las entidades públicas, organizaciones de trabajadores y sociedad civil.</p> <p>-01 Propuesta de Plan de Acción Regional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, trabajado por la Comisión Regional con el apoyo de la OIT y de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso.</p> |
| 1.2 Asistencia técnica para fortalecer la capacidad de investigación del Ministerio del Trabajo brindada.                                               | <p>-Se logró un impacto positivo no previsto que fue la creación de la Dirección General de Derechos Fundamentales y de Seguridad y Salud en el Trabajo al interior del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, como órgano de línea encargado de impulsar las políticas de derechos fundamentales en el trabajo.</p> <p>-Conformación de Grupo Especial de Inspección del Trabajo contra el Trabajo Forzoso (GEIT), constituido por un grupo de inspectores del trabajo especializados en la materia de trabajo forzoso y en técnicas para su investigación.</p> <p>-Se ha programado y se viene organizando 02 eventos:</p> <p>-Evento Académico de sensibilización sobre Trabajo Forzoso con la</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

| Productos previstos                                                                                                                                                                  | Nivel de avance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                      | <p>Universidad Privada de Pucallpa, donde participará toda la comunidad universitaria y los más renombrados docentes académicos a nivel nacional en la materia de derechos fundamentales en el trabajo.</p> <p>-Taller de capacitación para promotores de las comunidades indígenas de la región, con el objeto de que esta información sea retransmitida a todos los miembros de sus comunidades y otras comunidades con las que tengan vinculación.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 1.3 Asistencia técnica para identificar las principales fuentes de información existentes y una propuesta para un mecanismo de coordinación brindada.                                | <p>-01 Plan Operativo para el desarrollo del Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso.</p> <p>-01 Diagnóstico sobre la situación del Plan Nacional aprobado en el 2007<sup>15</sup>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| H 2: Funcionarios de las instituciones y actores sociales sensibilizados sobre el trabajo forzoso.                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2.1 Estrategia de comunicación diseñada y acordada.                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 2.2. Materiales de sensibilización diseñados y producidos.                                                                                                                           | <p>- 01 Manual de Inspección del Trabajo para Trabajo Forzoso ha sido una herramienta indispensable en las actividades llevadas a cabo con los inspectores de la Región Ucayali y a nivel nacional, para difundir el tema de trabajo forzoso entre los inspectores de trabajo.</p> <p>-01 Video "Forzados a Trabajar", en la parte correspondiente a Sudamérica, ha sido una herramienta de sensibilización y concientización en todos los talleres de formación de funcionarios públicos, organizaciones de trabajadores y sociedad civil en general.</p> <p>-01 proyecto de Guía para Docentes en materia de Trabajo Forzoso, elaborado a través de una consultoría externa para la OIT, ante la Comisión Nacional. Asimismo, esta guía viene acompañada de una historieta para niños y adolescentes circunscrita en el ámbito geográfico de la Región Amazónica, por lo que, ambos documentos fueron trasladados a la Comisión Nacional a fin de recibir los comentarios y sugerencias por parte de los miembros de la Comisión Nacional, para ser tomadas en consideración para mejorar dicho material.</p> <p>- 01 Compendio sobre Trabajo Forzoso para los Miembros de la Comisión Nacional, que contiene instrumentos normativos nacionales, internacionales, estudios e informes sobre la materia y normas relativas a la Comisión Nacional; lo cual constituirá una herramienta de gran utilidad para los miembros de la Comisión. Se afirma que se encuentra en proceso de impresión y será distribuido en los próximos días.</p> |
| 2.3. Actores sensibilizados e informados en torno a la problemática de la trata con fines de trabajo forzoso.                                                                        | <p>- 01 Material de inducción para los nuevos miembros que se integran a la Comisión, en el marco de los documentos de base conceptual sobre el trabajo forzoso y la trata de personas, que se ha trasladado a la Comisión Nacional, los cuales buscan ser utilizados como herramientas técnicas en sus actividades regulares.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| H 3: Instituciones nacionales fortalecidas en su capacidad para identificar y ayudar a los trabajadores que han sido víctimas de la trata y tomar las medidas preventivas adecuadas. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 3.1 Inspectores del trabajo capacitados en la identificación de situaciones de trabajo forzoso y la trata.                                                                           | <p>- 01 Taller de Capacitación para inspectores de trabajo pertenecientes a varias de Regiones del país, en septiembre de 2011.</p> <p>- 02 funcionarias de la inspección del trabajo tuvieron su capacitación financiada en el Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín, en el mes de abril de 2012, en el curso de Identificación e investigación de casos de Trabajo Forzoso y Trata de Personas; con el objeto de que las funcionarias asistentes aporten lo aprendido en el grupo de trabajo que viene elaborando el protocolo de inspección del trabajo para esta materia.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>15</sup> Decreto supremo N° 009-2007

| Productos previstos                                                                                                                                                              | Nivel de avance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                  | -en la Región Ucayali, los inspectores de trabajo pertenecientes a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional han participado en varios talleres de formación sobre el trabajo forzoso, organizados por la OIT y la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso. Los funcionarios de la OIT involucrados evalúan que los inspectores de trabajo de Pucallpa- Ucayali se encuentran en capacidad de identificar situaciones de trabajo forzoso, aunque en la entrevista con los inspectores de Lima no se ha sentido esta seguridad.                                                                   |
| 3.2 Material de capacitación para inspectores de trabajo ajustado a las características y situaciones locales específicas del sector de la trata para trabajo forzoso elaborado. | -En el taller de septiembre de 2011, se transmitió conocimientos básicos sobre el tema de trabajo forzoso y técnicas para su identificación, tomando referente el Manual de Inspección del Trabajo del año 2008.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 3.3. Funcionarios de las instituciones nacionales capacitados y coordinados para prevenir la trata con fines de explotación laboral.                                             | -Se apoyó la aprobación de la Ley y el Reglamento contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilegal de Migrantes en el Perú.<br>-Se apoyó las entidades responsables en el marco de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso de hacerle frente directamente a las situaciones de trabajo forzoso y trata de personas en el Perú (Ministerio de Trabajo, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público) en iniciar el debate sobre adecuada tipificación penal y la formulación de un protocolo multisectorial para la intervención conjunta en materia de trabajo forzoso o trata de personas con fines de explotación laboral. |
| 3.4 Plan Nacional sobre el trabajo forzoso revisado y actualizado.                                                                                                               | -01 Propuesta de Plan nacional entregada a la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo (DGDFSST) del MTPE.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Se afirma que sobre el Plan Nacional vigente en junio de 2011: “No obstante, factores como la falta de recursos económicos, la falta de voluntad de algunas autoridades, y la poca articulación intersectorial e intergubernamental, han sido un gran obstáculo en el proceso de implementación del Plan Nacional para erradicar el trabajo forzoso”.<sup>16</sup> Por ello, se decide “apoyar a la Comisión Nacional en la formulación de un Plan Operativo del Plan Nacional para el periodo 2012- 2013, con el objetivo mayor de que sea articulado dentro de un nuevo Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, que tome en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas a lo largo de estos cinco años de vigencia del actual Plan Nacional, y que cuente con resultados concretos e indicadores que permitan medir su impacto en la actual situación de trabajo forzoso, con herramientas de gestión

<sup>16</sup> OIT. Cooperación técnica brindada en materia de trabajo forzoso en el Perú desde la OIT. Informe. Julio, 2012.

que permitan su posterior evaluación y la promoción de su sostenibilidad en el tiempo”.

En base a la consultoría realizada para la propuesta del “Plan Nacional para la Lucha contra el trabajo forzoso en el Perú” entregada a fines de mayo 2012, se puede concluir que las principales herramientas metodológicas aplicadas para su formulación fueron concertadas. La propuesta estuvo basada en la revisión de información secundaria como son las políticas y planes nacionales relacionados al trabajo forzoso como son:

- Plan Bicentenario. Aprobado por Decreto Supremo No. 054-2011-PCM.
- Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016. Aprobado por Decreto Supremo No. 004-2011-IN de fecha 18 de octubre de 2011.
- Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Aprobado por Decreto Supremo No. 008-2005-TR.
- Estrategia Sectorial en materia de prevención y erradicación del Trabajo Infantil. Aprobado por Resolución Ministerial No. 215-2011-TR.
- Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. Aprobado por Decreto Supremo No. 003-2009-MIMDES de fecha 27 de marzo de 2009.
- Plan Nacional de Población 2010-2014. Aprobado por Decreto Supremo No. 005-2010-MIMDES, de fecha 21 de julio de 2010.
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

Asimismo, se realizó una serie de entrevistas con cada uno de los representantes de los organismos miembros de la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso para aterrizar estratégicamente el objetivo del plan nacional. La aplicación de esta metodología es válida debido a que recoge propuestas de cada uno de los frentes que forman parte de los grupos de interés en temas de trabajo forzoso en el Perú.

Por otro lado, se detalla de manera estratégica y programática cada uno de los objetivos y metas a cumplir dentro del ciclo 2012 -2016. Es importante resaltar los períodos de tiempo que se asocian a los indicadores, lo cual expresa metas claras y,

por ende, acciones que se deben cumplir para llegar al objetivo deseado en un tiempo específico. En ese sentido, también se requiere resaltar la mención de los responsables en cada una de las acciones mencionadas, además de los involucrados o partícipes de la acción.

Sin embargo, el proceso de revisión del documento se está dilatando. Actualmente el documento se encuentra en el Ministerio de Trabajo donde todavía no termina su proceso de evaluación, además dentro de la misma OIT los tiempos de revisión y de entrega se dilataron por que se sufrió de la baja de la técnica que estaba apoyando, por ende los tiempos de entrega se extendieron, según la entrevista realizada por DGDFSST.

A pesar de que existe una capacitación constante a los miembros de la Comisión Nacional para Lucha contra el trabajo forzoso, la alta rotación de los miembros (funcionarios) ha tenido como consecuencia problemas técnicos dentro de los procesos de concertación que ha llevado a cabo. En este sentido, se requiere que las próximas acciones apoyadas por la OIT tengan un componente más consistente en la consolidación del concepto de trabajo forzoso, su especificidad en el contexto de trata de personas y trabajo infantil, así como el desarrollo de capacidades entre los profesionales de las organizaciones involucradas, antes del buscar nuevos documentos de concertación. También sería útil el apoyo a la formación de técnicos e investigaciones académicas sobre la materia.

#### **5.4.2.3. Avance y eficiencia**

El objetivo inicial de contribuir a *“Lograr que las funciones de prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas sean efectivas y contribuyan a la eliminación de situaciones de trabajo forzoso”* resultó ser muy ambicioso, pues se ha logrado fundamentalmente el desarrollo de herramientas de

gestión para la consolidación de la CNLCTF. Se han tenido muy pocos avances en la “sensibilización sobre el concepto de trabajo forzoso y mecanismos para su denuncia”. Se ha logrado un avance en la búsqueda de “contar con una legislación y normatividad adecuada y armonizada, con elevados niveles de cumplimiento, que permita la prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de la víctima”. En ese sentido se preparó un documento donde se hace un estudio comparativo de los tipos legales existentes vinculados al trabajo forzoso y se contó con el apoyo del Departamento de Normas de la sede. Sin embargo, todavía no se cuentan con avances tangibles en “diseñar e implementar un modelo o sistema integral de prevención, detección y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas del mismo, el cual debe coordinar y articular a los distintos actores públicos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. De manera muy inicial, se ha logrado avanzar en “fortalecer las capacidades de las principales entidades públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, relacionados con el trabajo forzoso”. Por lo tanto no se puede cuantificar los logros de manera detallada, sino se puede afirmar que hay el desarrollo de manera concertada de 2 herramientas de gestión relevantes y 1 CNLCTF consolidada.

En este sentido, si bien es cierto se ha logrado elaborar de manera concertada las prioridades vinculadas al Plan Operativo inicial y el Plan Nacional para la CNLCTF para los siguientes 4 años, el Perú presenta grandes falencias a nivel conceptual y estratégico dentro de la lucha contra el trabajo forzoso. Sin embargo, el proyecto ha logrado establecer las bases de planificación a un corto y mediano plazo en la lucha contra el trabajo forzoso en el Perú; además de fortalecer las capacidades de los actores sociales vinculados a esta problemática.

Se ha incrementado el interés por tocar este tema desde el gobierno y por la Oficina para los países andinos de la OIT, aunque la escasa información sobre casos específicos revela que este tema ha estado relegado por muchos años. Por otra parte, se da prioridad y apoyo político en mucha mayor magnitud a la lucha contra el trabajo infantil, en el cual los empresarios ya presentan mayor conocimiento de los problemas vinculados a las posibles consecuencias, como multas. La primera dama está muy comprometida también en estas actividades, lo cual implica un peso político muy relevante.

El proyecto contra el trabajo forzoso en el Perú ha propuesto levantar información de casos específicos dentro de las regiones de Ucayali, Madre de Dios, Loreto y Puno, aunque no se forma un esquema claro de qué tipo de investigación avanzar o la metodología a seguir.

Es relevante resaltar que existe el peligro manifiesto por los entrevistados de que si se interrumpe las actividades de apoyo técnico de la OIT, los esfuerzos desarrollados hasta la actualidad se puedan diluir en otras prioridades de cada sector involucrado en la CNLCTF. En este sentido, se reduciría la contribución del Perú en el logro de la meta 15.2 (8 países) del resultado 15, vinculado a la eliminación progresiva del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación en el trabajo.

#### **5.4.2.4. Eficiencia en el uso de los recursos**

Se han optimizado los recursos utilizados con la contratación de un personal de apoyo que facilitó la integración de los esfuerzos realizados en el marco de la Comisión nacional. Asimismo, se han planteado apoyos para reuniones y para estudios con objetivos claros para lograr el desarrollo de las herramientas de gestión para la planificación de la actuación del PNLCTF.

La asignación de las prioridades se dio en el marco de la Comisión Nacional, buscando garantizar su pertinencia y su uso eficiencia frente a las prioridades de los miembros entrevistados.

Los costos unitarios presentados fueron muy razonables, aunque los desplazamientos a Ucayali son uno de los más costosos en el marco del transporte en el Perú, pues prácticamente no se cuenta con vías de acceso terrestres. No hubo registro de problemas significativos frente a la entrega oportuna de los recursos para estas reuniones, ni para el desarrollo de los estudios realizados en el marco del fortalecimiento de la planificación de la Comisión Nacional y de la Comisión Regional.

Es importante resaltar que no se encontró evidencia de los viajes de los inspectores peruanos a Brasil, aunque se explicó que ya cuentan con un tipo de informe de viaje estándar que fue implementado posteriormente. Otro tema a considerar se vincula con el hecho de que los entrevistados confunden los esfuerzos vinculados a la trata de personas y el trabajo infantil con lo que se busca realizar en el trabajo forzoso. Ello se puede dar en la medida que primero se priorizan las herramientas de trabajo en los primeros campos para abrir caminos en términos de coordinación intersectorial y de recursos para posteriormente avanzar con la temática de trabajo forzoso.

En general, se tiene una percepción que no se ha llegado a entender los conceptos vinculados a la caracterización del trabajo forzoso, lo cual repercute en el tipo de resultados logrados. Sería muy relevante incidir más sobre la definición del objeto de análisis para garantizar que las herramientas de gestión además de participativas sean realizadas con la precisión técnica requerida.

#### **5.4.2.5. Eficacia en la estructura de la gestión**

La ausencia de un equipo permanente desde la Oficina de la OIT para los países andinos para colaborar en la lucha contra el trabajo forzoso en el Perú no permite que se realice un seguimiento adecuado y que se retrase aún más las actividades programadas mensualmente o anualmente. Hace más de un año que la plaza vinculada al especialista de Normas Internacionales de la subregión está vacante y viene asumiendo de manera paralela a otras actividades el especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo, que hizo un importante trabajo de coordinación con el Ministerio de Trabajo y logró el apoyo permanente del Departamento de Normas y el Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (Ginebra). Para ello, ha tenido la colaboración de la asistente cuya contratación ha sido financiada con recursos RBSA.

Esta asistente ya no se encuentra más trabajando en este tema pues culminó su contrato y no hubo recursos para volver a contratarla, lo cual implica una pérdida relevante de la experiencia relevante acumulada en la material y la quiebra de liderazgo en la gestión de la labor en el marco de la CNLCTF, aunque la representación de la OIT sigue con el especialista asignado. La permanencia de un equipo más sólido y comprometido en el tema tendría resultados más claros, debido a que no sólo se encarga de planear sino de monitorear y evaluar su progreso, siguiendo una sola línea de ruta.

Por otro lado, respecto a la coordinación con los departamentos técnicos en Ginebra, se manifiesta que hubo un importante apoyo desde Ginebra, facilitando los materiales desarrollados por otros países y actualizando la información sobre la materia.

#### **5.4.2.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad**

Entre los puntos clave para el logro de la sostenibilidad del proyecto y el logro de las metas para un impacto adecuado se encuentran los siguientes.

- Un equipo técnico administrativo sólido que lidere no sólo la planeación sino la ejecución de la misma.
- La difusión del conocimiento a nivel de los grupos de interés envueltos en este tema.
- El apoyo permanente del gobierno para la aplicación de las actividades del proyecto frente a la lucha contra el trabajo forzoso.

Los resultados para el caso peruano serían todavía incipientes. El problema más relevante sería el riesgo de interrumpir la asistencia técnica en los esfuerzos contra el trabajo forzoso y provocar la dispersión de los pocos logros que se han obtenido hasta la fecha.

## **6. Conclusiones**

### **6.1. Conclusiones**

La principal conclusión se vincula a la consolidación de la experiencia brasileña como referente para los países en desarrollo, especialmente los de América Latina. Perú presenta fronteras con Brasil donde el problema de acceso y la lejanía de los centros más poblados, combinados con la escasa presencia del Estado representan una debilidad para la aparición del trabajo forzoso y de situaciones de vulnerabilidad extrema. La volatilidad de los recursos destinados a este asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental, constituye una amenaza relevante para la continuidad de lo logrado. En estos procesos la OIT debe mantener no solo su presencia en la prestación de asistencia técnica y legitimadora de procesos de concertación para la acción, sino también asumir el liderazgo en la formulación de las estrategias.

#### **6.1.1. En relación a Brasil**

- i. Entre los principales aspectos positivos analizados, se puede observar la consolidación de la institucionalidad en Brasil respecto a la lucha contra el trabajo forzoso. Ello se refleja en los avances que reportan cada una de las instituciones involucradas en la materia que han desarrollado estrategias por etapas.
- ii. Los objetivos y actividades previstas inicialmente se han logrado con eficacia, aunque han sido precisadas durante el período de ejecución, como los 5 estudios llevados a cabo, aunque solo 3 estaban previstos inicialmente. Las capacidades de los mandantes se han desarrollado con eventos, publicaciones y material de divulgación.

### **6.1.2. En relación a Perú**

- i. En el caso peruano se destaca la consolidación de las labores de la CNLCTF con el desarrollo de las herramientas de gestión vinculadas al Plan Operativo definido de manera concertada y puesto en marcha por los responsables de las acciones a corto plazo. Asimismo, se han desarrollado los borradores iniciales derivados del proceso de concertación entorno a la elaboración del nuevo Plan Nacional de lucha contra el trabajo forzoso. Este proceso requiere todavía de mucha asistencia técnica para que no se confunda su ámbito de aplicación con los de otras iniciativas como de lucha contra el trabajo infantil y la trata de personas.
- ii. Sobre los avances en la utilización de los recursos RBSA los resultados para el caso peruano serían todavía incipientes. El problema más relevante se centra en el riesgo de interrumpir la asistencia técnica en los esfuerzos contra el trabajo forzoso y provocar la dispersión de los pocos logros que se han obtenido hasta la fecha. Por lo tanto, se considera que los logros todavía no se han consolidado y se debe continuar presionando para la pronta aprobación del Plan Nacional.
- iii. Se han logrado una serie de herramientas de planificación desarrolladas (especialmente Plan Operativo y Plan Estratégico) a nivel nacional y consolidar ámbitos de concertación regional. En el análisis de la eficiencia en la utilización de recursos se debe tener en consideración que los costos de la implementación de acciones en el caso de Ucayali son relativamente más elevados, en la medida que se presentan una serie de dificultades de acceso y se cuenta con escaso volumen de personal técnico preparado en esta materia.
- iv. La sostenibilidad de las acciones de la CNLCTF todavía no se ha garantizado por varios motivos. Aunque se tenga más claro cuáles son las principales acciones a seguir, definidas en el marco de la planificación llevada a cabo, se presenta la dificultad de que los representantes en la comisión están encargados de muchas

labores y tienen problemas de restricciones presupuestales para asumir las responsabilidades en el desarrollo del proceso. En este sentido, se requiere del apoyo de la OIT en mejorar el nivel técnico del conocimiento de la temática, así como para facilitar la legitimación de la búsqueda de intereses comunes en este tipo de actividades.

## **6.2. Lecciones aprendidas**

Las lecciones aprendidas facilitan la comprensión de las fortalezas y debilidades en la preparación, diseño e implementación que afectan al desempeño, resultados e impactos generados por la intervención. En este sentido, debería ser el origen para que se puedan plantear hipótesis sobre la implicancia de determinados comportamientos que pueden estar condicionados por determinadas circunstancias.

Es relevante reflexionar sobre este aspecto para continuar en un proceso de mejora continua respecto a las acciones que se vienen realizando, especialmente en un campo de acción que recién se está llevando a cabo de manera sistemática en los países de desarrollo, aunque el Convenio 29 fue firmado en 1930. Representa un tema con mucha transcendencia enmarcado en el ámbito de los derechos fundamentales, en especial, en la temática del trabajo forzoso que tiene pocos precedentes en términos de políticas públicas consistentes para su combate. En este sentido, es muy relevante el rol de la OIT para compartir la experiencia de Brasil con otros países como el Perú que busca iniciar una coordinación intersectorial para mitigar esta situación de vulnerabilidad extrema, que afecta una gran cantidad de trabajador, aunque se tiene dificultad de precisar el volumen de personas que presentan este problema.

### **6.2.1. En relación a Brasil**

- i. Si el rol de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil no hubiera tenido el nivel participación activa dentro de este proceso de lucha contra el trabajo forzoso como por ejemplo, iniciar el proceso de articulación de acciones intersectoriales; velar por la necesidad de gradualidad en las acciones, y los diferentes tipos de mecanismos disuasivos, no se hubiera logrado los objetivos de consolidación de políticas a nivel nacional.
- ii. Si no se hubiera priorizado destinar recursos económicos para mantener al equipo (coordinador) y asegurar la representación de la OIT a nivel técnico dentro del proceso; el logro de los objetivos y resultados buscados por el Pacto Nacional posiblemente, se hubieran traducido en problemas de discontinuidad, descoordinación y temas técnicos.
- iii. Si de manera previa se valida con los principales actores involucrados la metodología a utilizar en los estudios sobre la temática de trabajo esclavo, principalmente en cuanto a su alcance, se minimizan los cuestionamiento que posteriormente puedan generar sus hallazgos.
- iv. Desarrollar operativos para rescate de personas en situación de trabajo forzoso requiere de elevados presupuestos, lo que debe llevar a considerar en futuras iniciativas enfatizar la estrategia en la incidencia sobre políticas preventivas.

### **6.2.2. En relación a Perú**

- i. Si no se garantiza el desarrollo previo de las capacidades a nivel conceptual y estratégico de las personas que representan a organizaciones participantes en la concertación en torno a la definición de prioridades nacionales en el combate al trabajo forzoso, se puede ver comprometida la calidad de los productos que salen de esta concertación. Para ello, la Dirección General de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo, quienes tienen a cargo la revisión

detallada del Plan tienen ser muy cautelosos en su evaluación. Asimismo, por parte de la OIT se debe seguir fortaleciendo las herramientas técnicas para asegurar un Plan Nacional con enfoque a resultados considerando las prioridades concertadas por los miembros de la Comisión Nacional

### **6.3. Buenas prácticas**

Las buenas prácticas sirven para reforzar las fortalezas vinculadas a las mejores estrategias de intervención o herramientas metodológicas que tienen potencial de réplica o escalamiento para otros proyectos de la OIT.

#### **6.3.1. En relación a Brasil**

- i. El rol de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil en iniciar el proceso de presión que garantice el inicio de la articulación de acciones intersectoriales en materia de derechos fundamentales.
- ii. Las mejores prácticas de Brasil en la lucha contra el trabajo forzoso se refieren a los mecanismos de articulación intersectoriales y a los diferentes tipos de mecanismos disuasivos que se adoptaron para prevenir y punir a las empresas y personas involucradas en este crimen. En este sentido, se destaca la difusión a cada seis meses de la lista negra de las empresas involucradas en las peores prácticas de trabajo forzoso. Asimismo, se encuentran las multas cada vez más elevadas que se viene adoptando, lo cual involucra en la actualidad la discusión sobre la posible pérdida de propiedad, tema especialmente sensible cuando involucra posesión de tierras.
- iii. La articulación con actores regionales y locales y con políticas de reinserción laboral como los realizados en la región de Mato Grosso son fundamentales para garantizar que las personas en esta situación no recaigan en el mismo problema.

### **6.3.2. En relación a Perú**

- i. La buena práctica identificada para el caso peruano se vincula a utilizar el avance con la temática de trabajo infantil (que requiere de una amplia articulación intersectorial y tiene mayor apoyo político), como orientación institucional para desarrollar mecanismos vinculados a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales. Aunque ello pueda provocar en algunos actores cierta confusión sobre el espacio específico de la lucha contra el trabajo forzoso, colabora con el logro de prácticas adecuadas para la concertación intersectorial requerida en este tipo de acción.
- ii. Cuando los actores están en una etapa inicial de concertación se requiere ordenar las labores con las herramientas de gestión, para lo cual resulta muy útil la elaboración de planes operativos y estratégicos como los elaborados por el equipo técnico en Perú: Plan Operativo 2011-2016, Plan Nacional 2012.

### **6.4. Recomendaciones**

Las recomendaciones que se vinculan a los principales hallazgos de la evaluación son presentadas a continuación para cada país de tal forma a facilitar su apropiación por parte de los clientes internos y externos. De este modo, se presentan de manera concisa tomando como base las evidencias encontradas, y se diferenciar su nivel de prioridad así como se hace un primer avance sobre los recursos que se requieren para su implementación.

#### **6.4.1. En relación a Brasil**

1. **La primera prioridad es reforzar la capacidad de levantamiento de recursos en la presentación de proyectos para que se pueda mantener una estrategia de retener capital humano a más largo plazo.** Las personas involucradas en

esta temática tardan mucho tiempo para formarse y cuando se van de la organización se llevan una gran cantidad de red de contactos sobre la materia que representa una valiosa curva de experiencia institucional. La contratación de especialistas en fundraising es fundamental para garantizar que se piense con tiempo en una lógica de acción que tenga en cuenta el ciclo de proyectos. En este sentido, se busca dar continuidad a acciones que deben ser permanentes, fortaleciendo el equipo en la búsqueda de recursos para actividades temporales que faciliten mantener una presencia mínima en la materia.

2. **Coordinar con los involucrados sobre la metodología de los estudios a llevarse a cabo:** la lucha contra el trabajo forzoso presenta consecuencias claras vinculadas a posibles retaliaciones en el marco de los acuerdos económicos internacionales. Se debe garantizar el apoyo de las diversas organizaciones involucradas, especialmente en un tema tan clave como resulta ser las estimaciones sobre cuántas personas podrían estar afectadas con esta situación, así como la caracterización de los trabajadores rescatados.
3. **Compartir las experiencias con otros países y regiones:** el caso brasileño se ha convertido en paradigmático en la materia por la consistencia de la articulación intersectorial en el Estado y la gobernanza que se ha logrado de diversas organizaciones involucradas que unen intereses y acciones en la materia. En este sentido, apoya la sistematización de la experiencia brasileña resulta fundamental. Un buen ejemplo que tendría amplia funcionalidad en este terreno sería analizar y sistematizar el caso de los esfuerzos llevados a cabo en Mato Grosso para el rescate del trabajo forzoso y reinserción laboral de trabajadores en situación de vulnerabilidad extrema. La articulación de diversas instancias es fundamental para que no se reincida nuevamente en la misma situación. Sin embargo, se requieren recursos importantes para realizar

levantamiento de información en campo, pues los rescatados se encuentran muy dispersos. En este sentido, también se pueden sistematizar casos para conocer más de cerca e individualmente las circunstancias que llevarán a estas personas a caer en situaciones de trabajo forzoso.

#### **6.4.2. En relación a Perú**

- 4. Se debe continuar insistiendo con los estudios que ayuden a caracterizar el problema, pues por ahora no hay sistematización ni aproximados nacionales sobre la cantidad de personas que podrían estar en estas peores condiciones de vulnerabilidad. Existen algunos avances en cadenas productivas como la madera que podrían servir de ejemplo para analizar otros sectores.** Sólo se podrá contar con datos o información oficial sobre las víctimas de trabajo forzoso, en la medida que se ejecute una estrategia para la obtención de información, que tome en consideración de fuentes oficiales y primarias. Eso está contenido en el Plan Nacional y en el Plan Operativo 2012- 2013
- 5. Reforzar el equipo de la Oficina de la OIT para los países andinos para mantener el apoyo técnico:** También en este caso se requiere reforzar al equipo técnico pensando en el ciclo de proyectos, pues representan actividades permanentes para asegurar los derechos fundamentales versus recursos que son asignados de manera temporal. Especialistas en fundraising y en elaboración de proyectos son útiles para reforzar la red de contactos en esta materia.
- 6. Desarrollar capacidades en los miembros de la CNLCTF:** Los productos obtenidos de la concertación solo tendrán una buena calidad cuando se tenga más clara la caracterización del trabajo forzoso en cada miembro. Solo así, se tendrá mayor capacidad para avanzar en las acciones
- 7. Sensibilizar y buscar apoyo político de más alto nivel para combatir el trabajo forzoso:** es evidente la priorización en la lucha contra el trabajo infantil

por parte de este Gobierno, además de cierta sensibilidad de la población sobre la trata de personas. Resultaría muy relevante si se consigue utilizar canales similares para lograr un mayor apoyo político y sensibilización de la población sobre la lucha contra el trabajo forzoso. Por ejemplo, se podría explicar cómo en el marco de la erradicación del trabajo infantil, el trabajo forzoso se constituye como una de las peores prácticas con consecuencias jurídicas e impactos personales de alta relevancia no solo para el individuo, sino para toda la sociedad.

## **7. Anexos**

### **Anexo 1 – Términos de Referencia**

#### **Términos de Referencia**

**Evaluación final de las asignaciones de fondos RBSA 2010-2011 en Apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú**

**Agencia de Implementación:** Organización Internacional del Trabajo (OIT)

**Monto:** US\$ 200,000.

**Fechas de inicio/final:** Julio 2011 – Junio 2012

**Cobertura Geográfica:** Brasil y Perú

**Oficinas Administrativas:** Oficina de País de la OIT para el Brasil  
ETD y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos

**Tipo de Evaluación:** Final Independiente

**Cronograma de la evaluación:** Mayo – Junio 2012

**Dirección de la Evaluación:** Sabas Monroy, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación

**Lima, Abril 2012**

## 1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN:

La Cuenta Suplementaria al Presupuesto Ordinario o RBSA (Regular Budget Supplementary Account)<sup>17</sup> fue establecida en enero de 2008 mediante contribuciones voluntarias destinadas a incrementar la capacidad de la OIT para atender las prioridades establecidas en su Programa y Presupuesto, en particular la implementación de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP).

La RBSA constituye un importante medio que permite a la Organización asignar fondos cuando y donde estos son más necesarios y de una manera independiente, flexible y rápida. La RBSA permite a la Oficina expandir, acelerar y profundizar los programas de cooperación técnica existentes y la capacidad de ejecutar prioridades y resultados, principalmente a nivel de país, en formas que de otra manera no sería posible dada las restricciones de otras modalidades de financiamiento.

Los fondos de la cuenta RBSA son asignados a resultados de los Programas de País o CPOs (Country Programme Outcomes) seleccionados a partir de criterios tales como su apoyo al alcance de objetivos establecidos en el Programa y Presupuesto, el involucramiento tripartito, o su contribución a objetivos nacionales de desarrollo. Si bien la formulación de estas asignaciones no corresponde a las de proyectos de cooperación técnica estrictamente hablando, su evaluación se rige por las políticas generales de evaluación de la OIT para proyectos de cooperación técnica.

La OIT invierte en asignaciones para el monitoreo y evaluación de los fondos RBSA a fin de asegurar que estos contribuyan de manera efectiva a la consecución de resultados. De esta manera, y acorde a la política de la OIT sobre evaluaciones, una asignación del 5% de los fondos ha sido destinada para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la RBSA, incluyendo un 4.6% destinado a las regiones para la conducción de evaluaciones independientes, monitoreo interno y reporte.

Como parte de las asignaciones RBSA a la región de América Latina y el Caribe para el bienio 2010 - 2011, un monto de USD \$200,000 ha sido destinado a los CPOs BRA127 y PER131 vinculados al apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú, cuyas actividades se encuentran bajo responsabilidad administrativa de la Oficina de Países de la OIT para el Brasil (OP-Brasilia) y del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos (ETD/OP-Lima), respectivamente. Al estar próxima la conclusión del plazo de ejecución de estos fondos en junio de 2012, se programó la realización de una evaluación independiente de esta asignación, dirigida por el Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina Regional en Lima y a ser conducida por un consultor externo sin involucramiento previo en el diseño y ejecución de esta intervención.

Las evaluaciones de las asignaciones de fondos “RBSA” forman parte de las políticas de gestión por resultados y de aprendizaje institucional de la OIT y deben servir para generar una base de conocimientos y buenas prácticas derivadas de la ejecución de proyectos de cooperación técnica. Estos conocimientos, por su lado, deben retroalimentar a los programas de cooperación de los países donantes, a los mandantes de la OIT y a los servicios técnicos y de gestión de la misma OIT, con el objetivo de ayudarles a tomar mejores decisiones. Puesto que las intervenciones son esfuerzos de colaboración, los socios comparten la responsabilidad de lograr los “efectos directos”

---

<sup>17</sup> <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/development/mobilization/budgetsupplementary.htm>

(resultados a mediano plazo o cambios observables que se pueden vincular a la intervención) y en última instancia, los impactos.

Por lo tanto, es importante tomar en cuenta que el principal motivo por el que la OIT recibe financiamiento de donantes, es para tener un impacto positivo en las políticas, los procesos, las normas, las conductas, y finalmente, la vida de las personas.

La política y el enfoque aplicados a las actividades de cooperación técnica de la OIT tienen criterios claros, estimulan y requieren de procesos de monitoreo y evaluación constante. La evaluación medirá la pertinencia y el peso estratégico de la asignación, la validez de su diseño, el avance y la eficacia, la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia de la estructura de gestión y la orientación hacia el impacto y la sostenibilidad de la intervención.

En conclusión, el propósito de la evaluación es valorar la eficacia y la incidencia de los medios de acción e intervenciones específicos de las asignaciones RBSA y sobre todo, aprovechar las enseñanzas extraídas en diversos ámbitos, incluidos los casos que han tenido éxito para innovar y alimentar el aprendizaje institucional a futuro.

La evaluación cumplirá con las normas, estándares y salvaguardas éticas establecidas por la OIT en su Política de Evaluación y por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.<sup>18</sup>

## **2. BREVES ANTECEDENTES DE LA ASIGNACIÓN RBSA Y EL CONTEXTO:**

### **Brasil**

En Brasil, en los últimos 16 años, más de 40.000 personas fueron rescatadas de la condición de trabajo forzoso por la Inspección de Trabajo. Fue posible identificar y rescatar estas personas a partir del momento en que el gobierno brasileño reconoció, en 1995, la existencia del trabajo forzoso en el territorio. Desde entonces, una serie de medidas enérgicas para combatir el trabajo forzoso se han puesto en marcha por el Gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil.

En el actual contexto brasileiro, con la elección de su Presidente en 2010 - Dilma Rousseff -, Brasil renovó su comprometimiento con las causas relacionadas a los derechos humanos, especialmente con atención para la erradicación de la pobreza extrema. Estableció, por lo tanto, la meta de realizar la Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente (CNTED), cuyo objetivo general será promover, en 2012, un amplio debate en el país sobre políticas públicas en materia de trabajo, empleo y protección social en el marco de la construcción y la promoción de una Política Nacional de Empleo y Trabajo Decente basada en las prioridades establecidas en el Programa Nacional de Empleo y Trabajo Decente de 2010. Entre las prioridades de la CNTED está la erradicación del trabajo forzoso, entre otras como la generación de más y mejores empleos con igualdad de oportunidades y de trato y erradicación del trabajo infantil, especialmente en sus peores formas.

Además, con su atención a la realización de los juegos de la Copa del Mundo y de las Olimpíadas en 2014 y 2016, respectivamente, Brasil necesita estructurarse para recibir el enorme contingente de

---

<sup>18</sup> <http://www.ilo.org/eval/Evaluationpolicy/lang--es/index.htm>

turistas y, principalmente, trabajadores migrantes e inmigrantes que serán atraídos por las ofertas de trabajo aumentadas en virtud de esos eventos. Sin embargo, el aumento de la oferta de trabajo puede venir acompañada de reclutamientos que conduzcan a la explotación del trabajo y riesgos de trata de personas.

La contribución de la OIT con relación al CPO en referencia, en conformidad con el Plan Nacional de Trabajo Decente y las Agendas de Trabajo Decente de Bahía y Mato Grosso, serán los siguientes: a) Ofrecer apoyo a las conferencias estatales de trabajo decente con relación al tema trabajo forzoso; b) Ofrecer soporte a la preparación de la Conferencia Nacional de Trabajo Decente en el tema trabajo forzoso; c) Dar apoyo a la aplicación del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso, especialmente a través de las Comisiones Estatales para la Erradicación del Trabajo Forzoso (COETRAE's); d) Desarrollar la capacidad de conocimiento y fomentar estrategias entre inspectores del trabajo, defensores públicos, sociedad civil, Policía Federal y el Ministerio del Trabajo y Empleo/CNlg (Consejo Nacional de Inmigración), para contener el aumento de víctimas de trabajo forzoso urbano y trata de personas, especialmente en el sector textil; e) Desarrollar políticas de protección de trabajadores migrantes e inmigrantes con vistas a mitigar los impactos socio laborales de grandes eventos que tendrán sede en Brasil, como la Copa del Mundo en 2014 y las Olimpiadas en 2016; f) Ofrecer apoyo a las oficinas de concienciación de asistentes sociales promovidas por el Ministerio del Desarrollo Social, en las cuales son discutidos diversos temas relacionados al Programa Bolsa Familia, y que contiene como eje de acción la necesidad de priorizar el recibimiento del beneficio a los trabajadores rescatados de la esclavitud contemporánea.

## **Perú**

Desde hace varios años el Programa Especial de Acción de la OIT para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) ha trabajado en colaboración con EDT-OP Lima para brindar asistencia técnica para apoyar los esfuerzos nacionales del Perú para combatir el trabajo forzoso y la trata de seres humanos.

La OIT ha prestado un apoyo tanto a nivel nacional y local en el Perú, así como a nivel internacional facilitando el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los varios países de la región. Al respecto, un logro notable es el acuerdo de cooperación que se ha firmado entre Perú y Brasil sobre el intercambio de buenas prácticas para combatir el trabajo forzoso.

Una de las lecciones aprendidas en el bienio anterior, es que es importante proteger a los trabajadores nacionales y emigrantes de los riesgos de ser víctimas de la trata con fines de explotación laboral, con un claro enfoque en la construcción de la prevención y la capacidad institucional de respuesta. Con esto en mente, se programa el resultado PER131 a través del cual se busca lograr estos objetivos, al tiempo de garantizar la sostenibilidad estratégica mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, con especial énfasis en la inspección del trabajo y la Comisión Nacional contra el trabajo forzoso. Los medios prácticos a través del cual estos objetivos se realizarán incluyen la movilización de las autoridades nacionales y locales para la atención de las posibles víctimas de la trata.

En particular, la estrategia se plantea abordar las áreas en que la OIT tiene una ventaja comparativa, a saber: a) Fortalecer la base de conocimientos sobre la trata con fines de explotación laboral dentro y desde Perú, y la reducción de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes a la trata y víctimas

de abusos laborales, como base para actualizar la política de una forma más informada para la toma de decisiones y la ejecución de los planes que se establezcan; y b) Fomento de la capacidad del Ministerio de Trabajo, incluyendo los inspectores del trabajo, los empleadores y de trabajadores, organizaciones para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes internos y transfronterizos, en particular los que trabajan en sectores o regiones con alta incidencia de la trata y el trabajo forzoso.

### **General**

La responsabilidad de la ejecución de estas asignaciones recaen en el Oficial del Projeto Nacional de Combate ao Trabalho Escravo de la OP-Brasilia y en el Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo del ETD/OP Lima, quienes coordinan el desarrollo de las diversas actividades programadas en Brasil y Perú, respectivamente.

Las principales fuentes de información documental sobre la asignación de fondos RBSA la constituyen las descripciones de CPOs para el bienio 2010-2011 disponibles en el sistema IRIS. A este punto, los funcionarios de las respectivas Unidades de Programación en cada oficina se consideran también una fuente de información fundamental, dado su rol en la coordinación técnica y administrativa de las intervenciones de la OIT en sus respectivos países.

### **3. PROPÓSITO, ALCANCE Y CLIENTES DE LA EVALUACIÓN:**

La evaluación final de las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú deberá determinar el nivel de avance en el cumplimiento de las metas y los resultados perseguidos, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que ha funcionado y lo que no, de acuerdo al diseño aprobado y con la finalidad de mejorar el desempeño de futuras iniciativas, de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Medir el progreso logrado hacia el cumplimiento de los objetivos trazados.
- Determinar la pertinencia de los objetivos y los resultados establecidos en el diseño.
- Analizar la eficiencia y eficacia de las estrategias de intervención.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención.
- Evaluar la viabilidad de la sostenibilidad de los procesos y las estrategias trabajadas.
- Establecer recomendaciones para futuras intervenciones.

El alcance de la evaluación comprende las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú en su conjunto. Es decir, cada uno de los componentes ejecutados y en todos los ámbitos geográficos contemplados. En cuanto al periodo de evaluación, éste va desde el inicio de la ejecución de los fondos (julio de 2011), hasta el momento de la evaluación (mayo de 2012).

## **Clientes:**

**Clientes primarios** de la evaluación son:

- o **Los clientes externos:**
  - Mandantes, beneficiarios y socios locales en Brasil y Perú
  - Los donantes: países contribuyentes a los fondos RBSA.
- o **Los clientes internos:**
  - Oficina de País de la OIT para el Brasil
  - ETD y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos
  - Oficina Regional para América Latina y el Caribe
  - Unidades relacionadas en la sede, PARDEV y EVAL

## **4. MARCO ANALÍTICO SUGERIDO:**

El marco analítico sugerido para la evaluación será el enfoque aplicado a las actividades de cooperación técnica siguiendo el análisis de: coherencia, pertinencia, eficiencia y eficacia como parte de las políticas de evaluación de la OIT.

Para una guía más detallada sobre el proceso de evaluación de la cooperación técnica en la OIT, se solicita al consultor la utilización del capítulo 7 del “Manual de Cooperación Técnica”<sup>19</sup> y los “Lineamientos de Política de la OIT para la Evaluación Basada en Resultados.”<sup>20</sup>

Asimismo se solicita el uso de la Guía “Consideración del género en el seguimiento y evaluación de proyectos”.<sup>21</sup>

La evaluación de las asignaciones de fondos RBSA en apoyo al combate al trabajo forzoso en Brasil y Perú considerará 6 criterios:

- i. La pertinencia y la aptitud estratégica
- ii. La validez y coherencia de su diseño
- iii. El avance y la eficacia en función a sus objetivos
- iv. La eficiencia en el uso de los recursos
- v. La eficacia de la estructura de gestión

---

<sup>19</sup> [https://www.ilo.org/intranet/spanish/region/codev/tc\\_manual/evaluation/index.htm](https://www.ilo.org/intranet/spanish/region/codev/tc_manual/evaluation/index.htm)

<sup>20</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_168289.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_168289.pdf)

<sup>21</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_165986.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165986.pdf)

vi. La orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

Este marco es solamente el mínimo sugerido, ya que dentro del alcance dado de la evaluación, el consultor podrá ampliar el marco analítico de acuerdo con sus conocimientos y experiencia.

Toda modificación debe ser acordada con el director de la evaluación quien está al tanto de las cuestiones que las principales partes interesadas consideran no sujetas a discusión.

Las preguntas específicas de la evaluación que se sugieren son:

**(i) Pertinencia y aptitud estratégica:**

- ✓ ¿La asignación abordó una necesidad pertinente y un déficit de trabajo decente identificado junto a las partes interesadas? ¿Se realizó un análisis de las cuestiones de género?
- ✓ ¿De qué modo la asignación se adecuó y apoyó a los planes nacionales de desarrollo, los planes nacionales de trabajo decente, entre otros, además de los resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT expresados en los Country Programme Outcomes?
- ✓ ¿En qué medida la asignación complementó y encajó con otras intervenciones (proyectos, programas, planes de trabajo de especialistas) de la OIT que apoyan los CPOs?

**(ii). Validez del diseño:**

- ✓ ¿Se identificó la condición de base al inicio de las actividades? ¿Los resultados planteados en la propuesta de asignación y/o CPOs apoyados fueron pertinentes y realistas con respecto a esa situación inicial sobre el terreno identificada?
- ✓ ¿Los productos se vincularon causalmente a los resultados directos previstos? ¿Cuán plausibles fueron las hipótesis causales subyacentes?
- ✓ ¿Cuáles son los principales componentes estratégicos de la intervención? ¿De qué modo contribuyeron y se vincularon lógicamente con los resultados planteados? ¿Hasta qué punto se vincularon adecuadamente entre sí? ¿Se atendieron las principales brechas de apoyo requeridos por los CPOs?
- ✓ ¿En qué medida el diseño planteado en la propuesta de asignación o descripción del CPO (objetivos, productos, actividades, indicadores) resultaron apropiados y útiles para evaluar el progreso de la intervención? ¿Se estableció un mecanismo de monitoreo que permitiera dar seguimiento a la asignación y realizar ajustes para mejorar sus resultados?
- ✓ ¿Se consideraron las cuestiones de género en el diseño de la intervención?

**(iii) El avance y la eficacia:**

- ✓ ¿La asignación caminó hacia el logro sus objetivos planteados? ¿En qué medida se cuantifica este avance en términos de los indicadores establecidos u otros términos pertinentes?
- ✓ ¿Han sido satisfactorias la cantidad y la calidad de los productos generados? ¿Cuál es el avance alcanzado?
- ✓ ¿Los beneficiarios de los fondos están usando y obteniendo provecho de los productos generados? ¿Han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin la asignación no se hubieran alcanzado? ¿Es evidente que la asignación de fondos RBSA estableció una diferencia a favor del logro de los CPOs apoyados?
- ✓ ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a las estrategias temáticas de la OIT? ¿A los resultados del Programa y Presupuesto del bienio? ¿A los resultados regionales, subregionales y nacionales de la OIT? ¿A lo establecido en los PTDP?
- ✓ ¿De qué modo las partes interesadas han participado en la ejecución de los fondos? ¿La asignación ha respondido debidamente a las necesidades de los mandantes nacionales y a los cambios en las prioridades de los socios?
- ✓ ¿Qué estrategias alternativas, de haberlas, pudieran ser más eficaces para lograr los objetivos planteados?

**(iv) Eficiencia en el uso de los recursos:**

- ✓ ¿Los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) han sido asignados estratégicamente para lograr los efectos directos? ¿Los recursos atienden a las principales brechas de apoyo requeridas por los CPOs?
- ✓ ¿Los recursos se han usado eficientemente? ¿Las actividades que apoyan la estrategia han sido eficaces en función de los costos? ¿Se hubiera podido alcanzar los mismos resultados con menos recursos?
- ✓ ¿Los fondos y actividades se han entregado y realizado de modo oportuno? ¿Cómo puede hacerse más eficiente el uso de los recursos?

**(v) Eficacia en la estructura de gestión:**

- ✓ ¿La gestión y organización en torno a la asignación facilita la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente? ¿Qué aspectos pueden mejorarse en ese sentido?
- ✓ ¿Hasta qué punto ha sido eficaz la comunicación y coordinación entre los responsables de la asignación, las oficinas de OIT relacionadas, los departamentos técnicos en Ginebra?
- ✓ ¿Cuán eficaz ha sido la comunicación y coordinación entre los responsables de la asignación y los socios ejecutores nacionales?

- ✓ ¿Cuán eficaz ha sido el seguimiento del desempeño y los resultados de la asignación que hacen las oficinas de OIT involucradas?
- ✓ ¿La asignación usa estratégicamente la coordinación y colaboración con otras intervenciones de la OIT en los países y en la región (proyectos, actividades de especialistas) para aumentar su eficacia e impacto?

**(vi) Orientación hacia el impacto y sostenibilidad:**

- ✓ ¿Existen cambios observados en los mandantes contrapartes (en actitudes y capacidades) que pueden vincularse causalmente a las intervenciones realizadas con los fondos? ¿Estos cambios no se habrían logrado de no asignarse los fondos RBSA?
- ✓ ¿Los socios nacionales están en capacidad de continuar con las actividades apoyadas? ¿Cuán eficaz ha sido la intervención en fortalecer las capacidades necesarias de las personas e instituciones (de los socios nacionales y los socios ejecutores)?
- ✓ Una vez que ha terminado el financiamiento externo, ¿es probable que las instituciones nacionales y los socios ejecutores continúen con la iniciativa o prolonguen sus resultados, incluso aportando ellos mismos el financiamiento que esto requiera?
- ✓ ¿Es probable que los resultados, logros y beneficios de la asignación sean duraderos?
- ✓ ¿El enfoque o los resultados de la asignación pueden ser reproducidos o ampliados por los socios nacionales u otros actores? ¿Es probable que esto suceda? ¿Qué respaldaría su reproducción y ampliación? ¿Existen resultados destacados en los países que pudieran replicarse en otros?

**5. PRODUCTOS PRINCIPALES:**

El colaborador externo debe entregar a la Dirección de la Evaluación informes dirigidos a las instancias decisorias dentro y fuera de la OIT como resultado de su consultoría. Este proceso tendrá tres entregas:

**Primer Producto**

Como resultado de su análisis de la información documental (ver sección 6 “Metodología de la Evaluación”), el colaborador externo presentará un informe preliminar al final de la primera semana de su contratación. Este será el primer producto de la evaluación y deberá incluir:

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y la evaluación;
- (2) Tabla de contenidos
- (3) Antecedentes y contexto
- (4) Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura
- (5) Alcance de la evaluación

- (6) Metodología de evaluación
- (7) Listado de documentación analizada
- (8) Listado de informantes a abordar y herramientas para recolección de su información.
- (9) Cronograma

## Segundo Producto

Al final de la tercera semana de la evaluación, el colaborador externo presentará un borrador del informe final de la evaluación, que será circulada entre los responsables de la asignación para sus comentarios y observaciones.

## Tercer Producto

Una vez circulado el borrador, y recogidas y consideradas las observaciones se procederá a la redacción y entrega de una versión definitiva del informe final de la evaluación al final de la quinta semana de la evaluación, después de cuya aprobación por la Dirección de la Evaluación se procederá con la cancelación del costo de la evaluación.

El informe de evaluación en sus versiones borrador y definitiva seguirá la lista de chequeo "Preparing the Evaluation report"<sup>22</sup> y deberá incluir:

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y la evaluación;
- (2) Tabla de contenidos y listas (anexos y tablas o gráficos)
- (3) Listado de siglas o abreviaturas
- (4) Resumen ejecutivo
  - 4.1. Antecedentes y contexto
    - 4.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura
    - 4.1.2. Situación actual de la asignación
    - 4.1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación
    - 4.1.4. Metodología de evaluación
  - 4.2. Principales hallazgos y conclusiones
  - 4.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas
- (5) Cuerpo del reporte
  - 5.1. Antecedentes de la asignación
  - 5.2. Antecedentes de la evaluación
  - 5.3. Metodología
  - 5.4. Principales hallazgos ordenados conforme a los 6 criterios del marco analítico
- (6) Conclusiones
  - 6.1. Conclusiones
  - 6.2. Lecciones aprendidas
  - 6.3. Buenas prácticas
  - 6.4. Recomendaciones
- (7) Anexos

<sup>22</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---eval/documents/publication/wcms\\_165967.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165967.pdf)

El producto final no deberá superar las 25 páginas, y se espera información adicional en forma de Anexos.

## 6. METODOLOGIA DE LA EVALUACION

La propuesta metodológica que considere el colaborador externo en su informe preliminar deberá tener en cuenta los siguientes elementos:

1. Un método de investigación a seguir,
2. La información necesaria a analizar y las respectivas fuentes de información.
3. Listado de informantes a abordar y herramientas para recolección de información.
4. Plan de trabajo y cronograma para la recolección y análisis de información
5. Las condiciones y capacidades necesarias para desarrollar el proceso de recopilación de datos, análisis y comunicación de resultados

Complementariamente, la evaluación deberá considerar como pautas metodológicas, las siguientes:

a) **Análisis de las fuentes documentales**, principalmente las descripciones de CPOs para el bienio 2010-2011, las propuestas de asignaciones de fondos RBSA, los informes de avance de la ejecución presupuestaria, los estudios y otros documentos conceptuales producidos, entre otros.

b) **Entrevistas**: Se realizarán entrevistas con los involucrados, incluyendo mandantes, beneficiarios y socios. En los casos en que no se contempla la presencia física del evaluador, las entrevistas se realizarán por teléfono y/o correo electrónico (envío de cuestionarios). Se coordinará con los especialistas y funcionarios vinculados, colaboradores externos, y representantes de las instituciones y organizaciones beneficiarias. Un listado exhaustivo de los entrevistados se detallará junto a las oficinas involucradas al elaborarse el informe preliminar de la evaluación.

c) **El trabajo de campo** se realizará en Lima, atendiendo a la ubicación del ETD y Oficina de Países de la OIT para los Países Andinos en esta ciudad y mediante misión a Brasilia, sede de la Oficina de Países de la OIT para el Brasil. Se desarrollarán entrevistas con los responsables técnicos y administrativos de las asignaciones e involucrados y al contar con los resultados preliminares se conducirá una presentación y discusión de los mismos en la oficina de OIT en Lima, contemplando la participación de los funcionarios involucrados de dicha oficina.

## 7. MODOS DE GESTION, PLAN DE TRABAJO Y PLAZOS

La evaluación será conducida por un colaborador(a) externo(a) con el perfil siguiente:

- Residente en Lima
- Estudios universitarios completos
- Dominio del idioma español y portugués.
- Experiencia en proyectos de desarrollo social con organismos de cooperación internacional
- Experiencia en la evaluación de proyectos
- Conocimiento en temas laborales, incluyendo legislación laboral

La dirección de la evaluación estará a cargo del Sr. Sabas Monroy, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación, a quien deberá presentarse por vía electrónica el Informe Preliminar, lo mismo que las versiones borrador y definitiva del Informe Final siguiendo los procedimientos señalados en la sección 5 donde se detallan los productos y fechas de entrega.

Toda cuestión de índole técnica sobre el proceso que el colaborador requiera dilucidar durante el desarrollo de la evaluación se canalizará con la dirección de la evaluación, quien tomará las decisiones finales al respecto.

La evaluación contará con el apoyo de los responsables de las asignaciones, lo mismo que de las unidades de Programación en las oficinas involucradas, con quienes se canalizarán los requerimientos de información.

El plazo de la evaluación es de un máximo de 5 semanas a partir del inicio del contrato del colaborador externo estimado para el 28 de mayo, con lo que la evaluación deberá concluir a más tardar el 29 de junio.

### **Plan de trabajo**

Para la organización del trabajo de la evaluación, y con la salvedad de mejor propuesta por parte del colaborador, se sugiere el siguiente calendario de actividades:

Semana 1: Análisis de la documentación de las asignaciones, entrevistas en Lima con funcionarios de OIT en el ETD/OP Lima, y preparación y envío del Informe Preliminar de la Evaluación al Director de la Evaluación.

Semana 2: Entrevistas con involucrados en instituciones y organizaciones beneficiarias y socios en Lima. Misión a Brasilia para entrevistas con funcionarios de OIT en el OP Brasilia, e involucrados en instituciones y organizaciones beneficiarias y socios.

Semana 3: Elaboración del borrador del informe final de la evaluación y envío del mismo al Director de la Evaluación.

Semana 4: Presentación del borrador del informe final de la evaluación para su discusión presencial con los involucrados en la oficina de OIT en Lima. Recepción de comentarios al borrador del informe final de la evaluación.

## Anexo 2 – Herramienta de recolección de data

### Guía de entrevistas a los actores clave

| Guía de preguntas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Funcionarios OIT |        | Misterios |        | Involucrados regionales |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------|-----------|--------|-------------------------|--------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Perú             | Brasil | Perú      | Brasil | Perú                    | Brasil |
| <b>(i) Pertinencia y aptitud estratégica:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿La asignación abordó una necesidad pertinente y un déficit de trabajo decente identificado junto a las partes interesadas? ¿Se realizó un análisis de las cuestiones de género?                                                                                                                                                                                         |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿De qué modo la asignación se adecuó y apoyó a los planes nacionales de desarrollo, los planes nacionales de trabajo decente, entre otros, además de los resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT expresados en los Country Programme Outcomes?                                                                         |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿En qué medida la asignación complementó y encajó con otras intervenciones (proyectos, programas, planes de trabajo de especialistas) de la OIT que apoyan los CPOs?                                                                                                                                                                                                     |                  |        |           |        |                         |        |
| <b>(ii). Validez del diseño:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Se identificó la condición de base al inicio de las actividades? ¿Los resultados planteados en la propuesta de asignación y/o CPOs apoyados fueron pertinentes y realistas con respecto a esa situación inicial sobre el terreno identificada?                                                                                                                          |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los productos se vincularon causalmente a los resultados directos previstos? ¿Cuán plausibles fueron las hipótesis causales subyacentes?                                                                                                                                                                                                                                |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Cuáles son los principales componentes estratégicos de la intervención? ¿De qué modo contribuyeron y se vincularon lógicamente con los resultados planteados? ¿Hasta qué punto se vincularon adecuadamente entre sí? ¿Se atendieron las principales brechas de apoyo requeridos por los CPOs?                                                                           |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿En qué medida el diseño planteado en la propuesta de asignación o descripción del CPO (objetivos, productos, actividades, indicadores) resultaron apropiados y útiles para evaluar el progreso de la intervención? ¿Se estableció un mecanismo de monitoreo que permitiera dar seguimiento a la asignación y realizar ajustes para mejorar sus resultados?              |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Se consideraron las cuestiones de género en el diseño de la intervención?                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |        |           |        |                         |        |
| <b>(iii) El avance y la eficacia:</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿La asignación caminó hacia el logro sus objetivos planteados? ¿En qué medida se cuantifica este avance en términos de los indicadores establecidos u otros términos pertinentes?                                                                                                                                                                                        |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Han sido satisfactorias la cantidad y la calidad de los productos generados? ¿Cuál es el avance alcanzado?                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los beneficiarios de los fondos están usando y obteniendo provecho de los productos generados? ¿Han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin la asignación no se hubieran alcanzado? ¿Es evidente que la asignación de fondos RBSA estableció una diferencia a favor del logro de los CPOs apoyados? |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a las estrategias temáticas de la OIT? ¿A los resultados del Programa y Presupuesto del bienio? ¿A los resultados regionales, subregionales y nacionales de la OIT? ¿A lo establecido en los PTDP?                                                                                                         |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿De qué modo las partes interesadas han participado en la ejecución de los fondos? ¿La asignación ha respondido debidamente a las necesidades de los mandantes nacionales y a los cambios en las prioridades de los socios?                                                                                                                                              |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Qué estrategias alternativas, de haberlas, pudieran ser más eficaces para lograr los objetivos planteados?                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |        |           |        |                         |        |

| Guía de preguntas                                                                                                                                                                                                                                                                          | Funcionarios OIT |        | Misterios |        | Involucrados regionales |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------|-----------|--------|-------------------------|--------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Perú             | Brasil | Perú      | Brasil | Perú                    | Brasil |
| <b>(iv) Eficiencia en el uso de los recursos:</b>                                                                                                                                                                                                                                          |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) han sido asignados estratégicamente para lograr los efectos directos? ¿Los recursos atienden a las principales brechas de apoyo requeridas por los CPOs?                                                 |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los recursos se han usado eficientemente? ¿Las actividades que apoyan la estrategia han sido eficaces en función de los costos? ¿Se hubiera podido alcanzar los mismos resultados con menos recursos?                                                                                   |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los fondos y actividades se han entregado y realizado de modo oportuno? ¿Cómo puede hacerse más eficiente el uso de los recursos?                                                                                                                                                       |                  |        |           |        |                         |        |
| <b>(v) Eficacia en la estructura de gestión:</b>                                                                                                                                                                                                                                           |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿La gestión y organización en torno a la asignación facilita la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente? ¿Qué aspectos pueden mejorarse en ese sentido?                                                                                                                 |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Hasta qué punto ha sido eficaz la comunicación y coordinación entre los responsables de la asignación, las oficinas de OIT relacionadas, los departamentos técnicos en Ginebra?                                                                                                         |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Cuán eficaz ha sido la comunicación y coordinación entre los responsables de la asignación y los socios ejecutores nacionales?                                                                                                                                                          |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Cuán eficaz ha sido el seguimiento del desempeño y los resultados de la asignación que hacen las oficinas de OIT involucradas?                                                                                                                                                          |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿La asignación usa estratégicamente la coordinación y colaboración con otras intervenciones de la OIT en los países y en la región (proyectos, actividades de especialistas) para aumentar su eficacia e impacto?                                                                        |                  |        |           |        |                         |        |
| <b>(vi) Orientación hacia el impacto y sostenibilidad:</b>                                                                                                                                                                                                                                 |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Existen cambios observados en los mandantes contrapartes (en actitudes y capacidades) que pueden vincularse causalmente a las intervenciones realizadas con los fondos? ¿Estos cambios no se habrían logrado de no asignarse los fondos RBSA?                                           |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Los socios nacionales están en capacidad de continuar con las actividades apoyadas? ¿Cuán eficaz ha sido la intervención en fortalecer las capacidades necesarias de las personas e instituciones (de los socios nacionales y los socios ejecutores)?                                   |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ Una vez que ha terminado el financiamiento externo, ¿es probable que las instituciones nacionales y los socios ejecutores continúen con la iniciativa o prolonguen sus resultados, incluso aportando ellos mismos el financiamiento que esto requiera?                                   |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿Es probable que los resultados, logros y beneficios de la asignación sean duraderos?                                                                                                                                                                                                    |                  |        |           |        |                         |        |
| ✓ ¿El enfoque o los resultados de la asignación pueden ser reproducidos o ampliados por los socios nacionales u otros actores? ¿Es probable que esto suceda? ¿Qué respaldaría su reproducción y ampliación? ¿Existen resultados destacados en los países que pudieran replicarse en otros? |                  |        |           |        |                         |        |

## **Anexo 3 – Lista de Personas entrevistadas**

### **En Brasil**

#### **Agenda**

Evaluación del Proyecto RBSA A.260.10.216.606

#### **Datas:**

26 de Julio de 2012, 8:00 - 18:00h. / 27 de Julio de 2012, 9:00 – 18:00h.

|                      |
|----------------------|
| <b>Agenda 26/07:</b> |
|----------------------|

**08:00 – 09:00:** Presentación del Staff del Proyecto de Combate al Trabajo Forzoso

Local: OIT

**09:00 – 09:45:** Sr. Valdiney Arruda (Superintendente Regional del Trabajo y Empleo en Mato Grosso - SRTE-MT y COETRAE-MT)

Local: OIT

**10:30 – 11:30:** Sr. Leonardo Sakamoto (Coordinador de la NGO Reporter Brasil) - conference call

Local: OIT

**11:30-12:00:** Sra. Thais Faria y Sr. Natanael Lopes (Programación de la OIT Brasil)

Local: OIT

**12:30 – 14:00:** Almuerzo con Sra. Lais Abramo (Directora de la OIT en Brasil)

Local: Nobile Suites Monumental, sito no Setor Hoteleiro Norte, Lote B, Asa Norte, Braslia/DF

**14:00 – 15:30:** Sr. José Guerra (Coordinador General de la CONATRAE (Secretaria de Derechos Humanos)

Local: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Setor Comercial Sul - B, Quadra 9, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre "A", 10º andar.

**16:00 – 17:00:** Sra. Fernanda dos Anjos (Directora del Departamento de Justicia de la Secretaria Nacional de Justicia)

Local: Secretaria Nacional de Justicia Explanada dos Ministerios, Bloco T, Anexo II, 3º andar Sala 322. Tel: 61 2025-3330/3580

**17:00 – 18:00:** Sr. Renato Bignami, Vice Secretário Nacional de Inspección del Trabajo (Ministerio del Trabajo)

Local: Esplanada dos Ministérios Bl. F Anexo - Ala B, 1º Andar-Sala 176, Tel: (61) 3317-6433

|                     |
|---------------------|
| <b>Agenda 27/06</b> |
|---------------------|

**09:00 – 10:00:** Sr. Antonio Mello y Sra. Marcia Vasconcelos (responsables por los temas de Trabajo Forzoso en los Proyectos de IPEC y de TIP).

Local: OIT

**10:00 – 12:00:** Sr. Luiz Machado y Sra. Fernanda Carvalho (Coordinador del Proyecto y Asistente del Proyecto).

**12:00 – 14:00:** Almuerzo con Sr. Luiz Machado y Sra. Fernanda Carvalho.

**14:00 – 15:30:** Sra. Patricia Lima (Asesora especial de la Agenda Bahia de Trabajo Decente - COETRAE/BA)

Local: Nobile Suites Monumental, sito no Setor Hoteleiro Norte, Lote B, Asa Norte, Brasilia/DF

**16:00 – 17:00:** Sr. Luis Camargo (Procurador General del Trabajo)

Local: SCS - Quadra 09, Lote C - Torre "A" - 12º An dar - 70308-200, 61 3314-8001

**17:30-18:30:** Sra. Marcia Sprandel (Consultora del Proyecto)

Local: OIT

En Perú

En caso de Perú se entrevistaron las siguientes personas:

|                                                                                     |                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| OIT - Lima                                                                          |                                                                  |
| 1. María Arteta                                                                     | Directora adjunta, OIT,<br>arteta@oit.org.pe                     |
| 2. Italo Cardona                                                                    | Especialista en legislación laboral,<br>OIT, cardona@oit.org.pe. |
| 3. Katia Pasco                                                                      | Asistente técnica, OIT,<br>lim_g2osra@oit.org.pe.                |
| 4. Denise Málaga                                                                    | Oficial de programación, OIT,<br>malaga@oit.org.pe.              |
| Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, MTPE |                                                                  |
| Dr. Edgardo Barbín                                                                  | Director General                                                 |
| Dra. Yolanda Erazo                                                                  | Directos de Derechos Fundamentales                               |
| Dr. Sergio Quiñones                                                                 | Especialista en Trabajo Forzoso                                  |
| Inspecciones MTPE                                                                   |                                                                  |
| 5. Dr. Ricardo Herbozo.                                                             | Director de inspección de Lima, MTPE                             |
| 6. Josefina Vela López                                                              | Inspectora                                                       |
| 7. Zenobio Castro                                                                   | Supervisor                                                       |
| 8. Gaby Silva Merina                                                                | Inspectora                                                       |
| 9. Luis Domínguez                                                                   | Pasante es consultor de la OIT                                   |
| 10.Katherine Bolaños                                                                | Consultora – que hizo PN                                         |
| 11.Teresa Torres                                                                    | PO para lucha contra TF – se entrev                              |
| 12.Jesús Apaella.                                                                   | Presidente de la Comisión Regional de Ucayali.                   |

## **Anexo 4 – Lista de Documentaciones revisadas**

### **Documentación General:**

1. ILO policy guidelines for results- based evaluation
2. Checklist: Preparing the evaluation report
3. ILO's Regular Budget Supplementary Account – Update for the governing Body 313<sup>th</sup> Session, March 2012
4. ILO's Regular Budget Supplementary Account – Noviembre 2012

### **Documentación sobre Brasil:**

1. Expenditure detail fr 2011 and 2012.
2. Informe final de los seguimientos a los fondos RBSA
3. Proposal form for RBSA allocatrions – Combating Forced in Brazil 2009
4. Proposal form for RBSA allocatrions – Combating Forced in Brazil 2010
5. Informe de seguimiento cuatrimestral a los fondos de RBSA a abril 2010

### **Documentos sobre Perú**

1. Estrategia general de Cooperación sobre el trabajo forzoso
2. Colaboración externa en materia de planificación del nuevo Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso en el Perú
3. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016. Aprobado por Decreto Supremo No. 004-2011-IN de fecha 18 de octubre de 2011.
4. Plan operativo de Plan Nacional para la lucha en contra el trabajo forzoso
5. Progresos Cooperación técnica en materia de Trabajo Forzoso en el Perú desde la OIT

- |       |                                                                                                                                                                                     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2005. | BEDOYA GARLAND, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva Santisteban. Trabajo Forzoso en la Extracción de madera en la Amazonía Peruana. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos,      |
| 2011  | Minute Sheet : RBSA Allocation Approval Brasil – BRA127                                                                                                                             |
| 2012  | ILO's Regular Budget Supplementary Account, updated 2012.                                                                                                                           |
| 2012  | Informe final de 2010-2012. Trabajo Forzoso en el Perú.                                                                                                                             |
| 2011  | Informe final RBSA. OIT-Perú                                                                                                                                                        |
| 2012  | Informe Final RBSA. OIT- Perú                                                                                                                                                       |
| 2011  | Expenditure Detail – Brasil                                                                                                                                                         |
| 2012  | Expenditure Detail - Brasil                                                                                                                                                         |
| 2011  | Manual de Combate al trabajo en condiciones análogas al de esclavo. Ministerio de Trabajo y Empresa. Brasilia.                                                                      |
| 2010  | Ministerio de Trabajo y Empleo, Secretaría de Inspección del Trabajo. “Buenas prácticas de Inspección del trabajo en Brasil: Erradicación del trabajo análogo al de esclavo”. OIT,. |
| 2011  | Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil. OIT                                                                                                    |
| 2011  | Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso 2012-2016. Perú: CNLCTF.                                                                                                                    |
| 2011  | Plan Operativo PNLCTF. Perú.                                                                                                                                                        |

- 2011 Estrategia General de Cooperación Sobre Trabajo Forzoso en el Perú.  
2007 Plan Nacional contra el trabajo en condiciones análogas al esclavo.  
Brasil. Pacto Nacional.  
2009 Propuestas de Programa y Presupuesto para 2010-2011 presentadas  
por el Director General. Ginebra.