



# Evaluation Summaries

## *Fortalecimiento de los Servicios de las Administraciones del Trabajo (FORSTAT)- Bolivia, Ecuador y Perú\**

### Búsqueda Rápida

**Países:** Bolivia, Ecuador y Perú

**Evaluación final:** Febrero 2007

**Modo de evaluación:** Independiente

**Área técnica:** Administraciones del Trabajo

**Gestión de la Evaluación:** Oficina Subregional para los Países Andinos de la OIT

**Equipo de Evaluación:** Marleen Rueda Catry, Juan José Serrano Remón, José García Tena.

**Inicio del proyecto:** Agosto 2004

**Final del proyecto:** Agosto 2006

**Código del proyecto:** RLA/03/M09/SPA

**Donante:** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

**Palabras clave:** Fortalecimiento de las administraciones del trabajo.

**\*English Summary available**

### Antecedentes & Contexto

#### **Resumen de la finalidad del proyecto, de su lógica y de su estructura**

En el marco de la asistencia de la OIT en materia de administración del trabajo se habían realizado en precedentes años diagnósticos en los tres países cubiertos por el proyecto: en Bolivia en el año 2000, en Ecuador en el año 1998 (actualizado en el año 2003) y en Perú en el año 2003. Estos diagnósticos han supuesto una excelente herramienta tanto para identificar los países que necesitaban asistencia técnica de la OIT como para conocer en detalle el estado de situación de las

administraciones de trabajo así como para conocer las prioridades establecidas por los propios actores para su mejora. Estos elementos fueron un importante insumo a la hora de diseñar la estrategia del proyecto. En este sentido, FORSTAT ha dado continuidad a un trabajo que ya había sido iniciado en la subregión andina por los servicios técnicos de la OIT tanto en la Sede como en el terreno, en colaboración con otros proyectos de cooperación técnica, como el Proyecto BID/OIT, y ha supuesto un apoyo fundamental para reforzar aquellas áreas que los países habían considerado prioritarias. El Proyecto FORSTAT “Fortalecimiento de las Administraciones del Trabajo” es un Proyecto de cooperación técnica multilateral de la OIT, patrocinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y ejecutado por la OIT por medio de la Oficina Subregional para los Países Andinos.

El Proyecto tiene por objetivo el fortalecimiento de los servicios de las administraciones del trabajo en Bolivia, Ecuador y Perú en seis áreas correspondientes a los seis objetivos inmediatos del proyecto:

- Servicios generales y órganos de apoyo;
- conciliación y mediación para la solución de conflictos individuales y colectivos; inspección del trabajo;
- sistemas de seguridad y salud en el trabajo;
- servicios de empleo y migraciones laborales;
- servicios para la formalización de la pequeña y mediana empresa.

#### **Objeto, ámbito de aplicación y clientes de la evaluación**

Los objetivos de esta evaluación intermedia han sido, por un lado, analizar la estrategia y ejecución del proyecto y, por otro, aportar recomendaciones que contribuyan a mejorar su eficacia e impacto, para alcanzar sus resultados y objetivos, considerando especialmente la eficacia (logros), la eficiencia y la sostenibilidad y transferibilidad, destacando fortalezas, potencialidades y debilidades de las acciones desarrolladas.

## Metodología de evaluación

La evaluación, que tenía lugar entre el 20 y 24 de febrero de 2006, ha consistido en (1) un análisis de la documentación existente proporcionada por el Proyecto (documento de proyecto, informes técnicos, informes de misión, propuestas normativas, etc.) y (2) en la realización de una serie de entrevistas a los actores principales del proyecto, los ministerios de trabajo concernidos mediante una misión a Ecuador y Perú conforme a los términos de referencia para la evaluación. No se consideró conveniente visitar Bolivia, ya que el Proyecto no ha podido realizar grandes avances en ese país debido a la inestabilidad política.

## Principales conclusiones

El documento de Proyecto, es coherente, los objetivos y los resultados son claros, y parece existir una buena secuencia lógica entre los insumos, las actividades y los objetivos inmediatos. Dicho esto, los objetivos inmediatos fueron sin lugar a dudas muy ambiciosos, ya que proponían objetivos y actividades en seis áreas de la administración, cada una de las cuales podría incluso merecer en sí misma un proyecto de cooperación (como por ejemplo, servicios de empleo). Consciente de esta limitación, el enfoque inicial del Proyecto FORSAT fue pragmático, tomando los objetivos del proyecto como opciones posibles y centrándose en cada país en una o dos áreas temáticas. Se considera que esta estrategia fue adecuada, aunque formalmente el documento de proyecto hubiera debido incorporar un elemento de flexibilidad, una cláusula, para permitir su adaptación a las prioridades temáticas seleccionadas por los ministerios de trabajo en cada país.

En lo que respecta a la duración del proyecto, la estrategia planteada tuvo en cuenta la limitación

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

En el cumplimiento de sus objetivos, el Proyecto ha encontrado serias dificultades relacionadas con la inestabilidad política e institucional en los países, que tiene claro reflejo en los numerosos cambios de ministros desde que FORSAT comenzó su andadura. Desde agosto de 2004 Bolivia ha tenido cuatro ministros, dos Ecuador, y tres Perú. Sin embargo, los cambios de ministros no explican por sí solos las dificultades, ya que Perú, con dos cambios ministeriales, ha sido el país en donde el Proyecto ha conseguido mejores resultados. Dejando al margen Bolivia, en donde la inestabilidad política y la violencia que se vivían en La Paz desaconsejaba que se llevaran a cabo actividades, la diferencia principal entre los resultados conseguidos en Ecuador y en Perú parece haber residido en el grado de compromiso político de las administraciones laborales, tanto por parte de los propios ministros de trabajo como de los directivos y altos funcionarios de los ministerios.

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

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

## Recomendaciones

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

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

En cuanto a la estrategia, se recomienda que el proyecto renueve esfuerzos e impulse actividades de cooperación horizontal para que funcionarios de los servicios de estadísticas laborales y de inspección del trabajo en Ecuador puedan conocer la organización y el funcionamiento de estos servicios en Perú así como los cambios recientes

que han llevado a su fortalecimiento. Es de esperar que estas actividades contribuyan al fortalecimiento institucional de la administración de trabajo ecuatoriana y contribuya a que el proyecto tenga una mayor sostenibilidad en ese país. Asimismo, efectuar un seguimiento al Plan Piloto de Inspección en Guayaquil y explorar, en su caso, otras posibilidades de actuación en este ámbito.

Parece haber habido colisión entre los objetivos FORSAT y del Proyecto Diálogo Social que ha generado en los actores sociales (empleadores) cierto malestar. Por parte de la OIT, se necesitaría una mayor coordinación para tratar de evitar en el futuro este tipo de conflicto

Sería conveniente, para sucesivas ocasiones, en Proyectos de esta naturaleza, considerar la oportunidad de que el Aseso Técnico Principal (ATP) del proyecto proponga que los Borradores o anteproyectos de Leyes o Reglamentos sean presentados antes de su aprobación, en los órganos colegiados tripartitos de carácter socio laboral con competencias de conocimiento, estudio y/o informe sobre la materia.

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

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

Pudiera plantearse como elemento de la estrategia en la ejecución de actividades el que se solicitase o exigiese algún tipo de contribución por parte de los ministerios en la ejecución de cada actividad. Esta es la estrategia seguida por un proyecto de la OIT sobre diálogo social que actúa en 17 países del África francófona. El proyecto, que ha considerado la experiencia exitosa en conseguir un mayor compromiso de las contrapartes, ha venido solicitando a los ministerios una contribución (a menudo en especie) en cada una de las actividades que el proyecto organiza. Esto supondría un cambio radical en la visión que de la cooperación técnica tiene los países, pero quizá se conseguiría despertar el

interés y compromiso de algunos países acostumbrados a que la OIT a menudo no exija ningún esfuerzo a la contraparte.