



Consejo de Administración

332.^a reunión, Ginebra, 8-22 de marzo de 2018

GB.332/POL/1 (Rev.)

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Empleo y Protección Social

POL

Fecha: 23 de febrero de 2018

Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Discusión de seguimiento sobre los mecanismos de examen voluntario *inter pares* de las políticas nacionales de empleo

Finalidad del documento

En el presente documento se aporta información detallada acerca de las opciones para establecer un mecanismo de examen voluntario *inter pares* de las políticas nacionales de empleo, conforme a lo solicitado por el Consejo de Administración en su 328.^a reunión, celebrada en octubre de 2016.

Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones y a que decida cuál de las cuatro opciones propuestas por la Oficina Internacional del Trabajo debería aplicarse (véase el proyecto de decisión, que figura en el párrafo 32).

Objetivo estratégico pertinente: Empleo.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 1: Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes.

Repercusiones en materia de políticas: Aplicación de mecanismos de examen *inter pares*.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Podrían ser importantes, en función de la decisión que se adopte.

Seguimiento requerido: Sí.

Unidad autora: Departamento de Política de Empleo (EMPLOYMENT).

Documentos conexos: GB.328/POL/4; Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

Introducción

1. En su reunión de octubre de 2016, el Consejo de Administración examinó una serie de propuestas para el establecimiento de un mecanismo de examen voluntario *inter pares* de las políticas de empleo, a fin de promover entre los Miembros de la Organización ¹ el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo sobre las buenas prácticas. Las propuestas se prepararon en respuesta a una solicitud formulada en la resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el empleo, adoptada en la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2014) ², que fue reiterada en la 326.^a reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2016.
2. En sus propuestas, la Oficina analizó ocho mecanismos de examen *inter pares* de políticas que se estaban utilizando o que se habían utilizado en fechas recientes ³, y, sobre esta base, presentó tres opciones para el establecimiento de un mecanismo de examen voluntario *inter pares* de las políticas nacionales de empleo. Estas tres opciones tenían una cobertura geográfica diferente: la opción 1 se organizaba a nivel mundial; la opción 2, a nivel regional, y la opción 3, a nivel subregional. También se diferenciaban por el número de países que participarían en cada ciclo y por su periodicidad: cada año (opciones 2 y 3), cada dos años o cada cuatro años (opción 1). Las tres opciones tenían carácter voluntario, eran facilitadas por la Oficina y tenían por finalidad examinar las políticas vigentes utilizando como criterios de referencia los principales aspectos del marco amplio de políticas de empleo adoptado en la resolución de la Conferencia relativa a la segunda discusión recurrente sobre el empleo.
3. En las tres opciones, se preveía que, antes de que los resultados pudieran debatirse en un foro mundial, regional o subregional, se llevase a cabo un proceso de examen pormenorizado, en cuyo marco el país objeto de examen debía elaborar un informe de autoevaluación, el país examinador debía realizar una visita de revisión posterior, y se debía organizar un taller en el que estos dos países, conjuntamente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), analizarían los resultados del ejercicio. La idea era que, sobre la base del informe de autoevaluación y de los resultados de la visita de revisión y del taller, los dos países prepararían un informe conjunto final, con el apoyo de la OIT, y lo presentarían al foro mundial, regional o subregional, en función de la opción seleccionada. A lo largo de este proceso, de índole completamente tripartita, tendría lugar un aprendizaje mutuo eficaz y el intercambio de buenas prácticas, dado que los funcionarios gubernamentales, los representantes sindicales y los representantes de los empleadores interactuarían con sus homólogos en el país interlocutor y aprenderían directamente unos de otros.

¹ OIT: *Mecanismos de examen voluntario inter pares de las políticas nacionales de empleo*, Consejo de Administración, 328.^a reunión, Ginebra, 2016, documento GB.328/POL/4.

² OIT: *Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

³ Estos ocho mecanismos eran: los exámenes *inter pares* del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC); el Mecanismo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de examen entre homólogos del derecho y la política de la competencia; el Programa de Aprendizaje Mutuo de la Estrategia Europea de Empleo; el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares; el examen realizado por la OIT de la ejecución del Programa Global de Empleo; el «Proceso de Bucarest» para los países candidatos a la adhesión a la UE (Europa Sudoriental), promovido conjuntamente por la OIT y el Consejo de Europa, y los exámenes *inter pares* realizados por la OIT de las políticas de empleo para los jóvenes en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

I. Balance de la discusión celebrada en la reunión del Consejo de Administración de octubre de 2016

4. En la discusión celebrada en la reunión de octubre de 2016, hubo un amplio consenso con respecto a los aspectos siguientes:
 - a) el principal objetivo del mecanismo de examen voluntario *inter pares* de la política nacional de empleo debería ser potenciar el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas;
 - b) el mecanismo de examen *inter pares* se debería basar en las conclusiones de la discusión recurrente celebrada en la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la cual se refrendaron y adoptaron los principales elementos del marco amplio de políticas de empleo, y
 - c) el mecanismo de examen *inter pares* debería ser tripartito y ser promovido por la Oficina.
5. Hubo consenso en que los gobiernos estaban más dispuestos a presentarse como voluntarios y a asociarse con otros países examinadores en el examen *inter pares* cuando éstos tenían características comunes y circunstancias o afinidades similares a las suyas, como, por ejemplo, la pertenencia al mismo grupo regional o subregional.
6. La Oficina llamó la atención sobre las consecuencias financieras que implicaba el establecimiento de un mecanismo de examen voluntario *inter pares*. Asimismo, propuso elegir opciones que fueran ambiciosas con el propósito de generar valor para los participantes: además de impulsar un intercambio de información sobre qué funciona y qué no funciona, los mecanismos propuestos deberían suscitar reformas de las políticas y las instituciones, identificar las necesidades de desarrollo de capacidad de los gobiernos y los interlocutores sociales, elaborar propuestas de asistencia técnica (incluso mediante la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular) y facilitar la movilización de recursos nacionales para la aplicación de la política de empleo. Los exámenes *inter pares* contribuirían también a intensificar la difusión de los conocimientos de la OIT sobre las buenas prácticas en materia de políticas de empleo y a perfeccionar las herramientas y el asesoramiento técnico de la OIT en respuesta a necesidades específicas.
7. En la decisión adoptada en su 328.^a reunión, el Consejo de Administración solicitó al Director General que preparara una propuesta más detallada para un mecanismo de examen *inter pares* de las políticas de empleo, que se basara en las orientaciones proporcionadas durante la discusión y tuviera en cuenta los resultados del debate ulterior, previsto en marzo de 2018, acerca del seguimiento de la evaluación de las repercusiones de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social).
8. En el debate mantenido en su reunión de marzo de 2017, el Consejo de Administración solicitó al Director General que ejecutara el programa de trabajo propuesto para dar efecto a la evaluación del impacto de la Declaración sobre la Justicia Social. El programa de trabajo adoptado comprende la preparación de estudios de políticas por país a fin de promover el intercambio tripartito de experiencias y buenas prácticas. En esa reunión, el Consejo de Administración llegó a la conclusión de que tales estudios, de ser introducidos por el Consejo de Administración posteriormente, se podrían realizar en el marco de exámenes voluntarios

inter pares y contribuirían a las discusiones recurrentes futuras relativas a cada uno de los cuatro objetivos estratégicos ⁴.

II. Propuestas detalladas para el establecimiento de un mecanismo de examen voluntario *inter pares*

9. Habida cuenta de la discusión mantenida en octubre de 2016, a continuación se presentan cuatro opciones (1.A, 1.B, 2.A y 2.B) para el establecimiento de un mecanismo de examen *inter pares* que ponga de relieve un enfoque tripartito y se base en los tres principios acordados previamente, como se recuerda en el párrafo 4 del presente documento, así como en las consultas oficiosas mantenidas con los mandantes.
10. Las opciones presentadas se diferencian por su ámbito geográfico y el carácter del proceso de examen, así como por su costo. Las opciones 1.A y 1.B prevén un mecanismo de examen *inter pares* de *ámbito mundial*, mientras que las opciones 2.A y 2.B prevén un mecanismo de examen *inter pares* de *ámbito subregional*. Las opciones 1.A y 2.A describen un *proceso completo de examen inter pares*, mientras que las opciones 1.B y 2.B describen un *proceso parcial de examen inter pares*. Cuando se efectúa un examen completo *inter pares*, un país examinador se empareja con un país que es objeto de examen y realiza visitas de estudio a éste con el fin de elaborar una evaluación *inter pares*. De esta forma, el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias tienen lugar tanto en esta etapa inicial como posteriormente, durante una reunión tripartita. En cambio, cuando se lleva a cabo un examen parcial *inter pares*, el país hace una autoevaluación, en cooperación con la Oficina, y tanto el aprendizaje *inter pares* como el intercambio de información tienen lugar *a posteriori*, durante un taller tripartito. Los exámenes completos *inter pares* tendrán la misma estructura si se elige la opción 1 (mundial) o la 2 (subregional). Del mismo modo, los exámenes parciales *inter pares* tendrían la misma estructura, independientemente de la opción geográfica que se eligiera. En los párrafos siguientes se dan detalles sobre estos modelos ⁵.

⁴ Al poner en práctica el mecanismo de examen *inter pares* de la política de empleo — el Consejo de Administración lo adopta, independientemente de la configuración que seleccione —, se deberían tomar en consideración también las posibles sinergias con las alianzas en el plano nacional en aras de la coherencia de las políticas en favor del trabajo decente, como se expuso en la 331.ª reunión del Consejo de Administración, en 2017; véase, en particular, el documento GB.331/INS/9, párrafos 21-24.

⁵ El costo que el mecanismo de examen *inter pares* tendrá para la Oficina dependerá de las opciones que se elijan. Las opciones 1.A y 2.A (examen completo *inter pares*) supondrían para la Oficina un costo aproximado de entre 660 000 y 730 000 dólares de los Estados Unidos por bienio, del cual un 60 por ciento correspondería a costos de personal. Además, los países voluntarios tendrían que costear la preparación de sus informes de evaluación respectivos. Por otra parte, las opciones 1.B y 2.B (examen parcial *inter pares*) costarían a la Oficina entre 720 000 y 820 000 dólares de los Estados Unidos por bienio, cuantía de cuyo total el 70 por ciento se destinaría a sufragar los costos de personal. Estas estimaciones generales incluyen los honorarios de los consultores que se precisan, los costos de viaje, de las visitas *in situ*, de las reuniones para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo, de los coloquios mundiales o subregionales, de la redacción de informes y de la traducción e impresión de los informes.

11. Los países voluntarios decidirían caso por caso si es oportuno vincular su examen *inter pares* de la política de empleo al proceso de examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ⁶.
12. No se tomó en consideración la posibilidad de establecer un mecanismo de examen *inter pares* a nivel regional, habida cuenta de que en la discusión celebrada en octubre de 2016 se decidió por consenso que las reuniones regionales no eran un foro apropiado para tal mecanismo.

Opción 1. Mecanismo mundial de examen *inter pares*

13. En el contexto de esta serie de opciones, cualquier país Miembro puede presentarse como voluntario, ya sea para ser objeto de examen o para actuar como país examinador, y no hay una cobertura geográfica predeterminada.

Opción 1.A. Examen completo *inter pares* a nivel mundial

14. En este marco, un país examina a otro país que se haya propuesto como voluntario para el proceso de examen *inter pares*. Para que esta opción funcione, tiene que crearse un sistema a través del cual los países puedan presentarse como voluntarios. A continuación, los países podrían expresar su interés en emparejarse con un país en particular. Cuando un país es examinado, recopila los datos, elabora un informe nacional de base e identifica y evalúa las buenas prácticas en una o varias áreas específicas de la política de empleo. Cuando un país tiene la función de examinador, realiza estudios documentales y visitas *in situ*, y prepara un informe con sus comentarios y sugerencias para el país examinado. A fin de que el mecanismo se mantenga en dimensiones manejables, sólo diez países como máximo (cinco países examinadores y cinco países objeto de examen) pueden presentarse como voluntarios en cada ciclo.
15. Los pasos a seguir son los siguientes:
 - a) **Inicio:** Los dos países acordarían el alcance y los aspectos del examen.
 - b) **Recopilación de información:** El país examinado produciría una serie de datos y documentos para respaldar el examen.
 - c) **Análisis:** El país examinador evaluaría la información aportada, haría una visita de estudio en calidad de delegación tripartita completa y elaboraría un informe del examen.
 - d) **Coloquio mundial:** Todos los países examinadores y examinados, y una serie de expertos se reunirían para discutir los resultados de los exámenes. Podría participar cualquier otro país interesado.
16. La Oficina impulsa este proceso y comparte sus conocimientos técnicos. En el examen *inter pares* deberían participar, entre otros, funcionarios de alto nivel y expertos técnicos, en representación de los ministerios de trabajo, los organismos gubernamentales competentes y los interlocutores sociales.

⁶ En el marco de sus mecanismos de seguimiento y examen, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible alienta a los Estados Miembros a que «realicen exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los países, de los progresos nacionales y subnacionales» (véase la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párrafo 79). Se espera que estos exámenes nacionales sirvan de base para los exámenes periódicos que realiza el foro político de alto nivel, el cual se reúne bajo los auspicios del Consejo Económico y Social; 116 países ya han realizado exámenes nacionales voluntarios. Para obtener más información, consúltese la dirección <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs>.

Opción 1.B. Examen parcial inter pares a nivel mundial

17. En esta opción:
- a) el país objeto de examen elaboraría un informe de autoevaluación. El informe se prepararía con arreglo a una serie de pautas comunes establecidas por la Oficina que todos los países voluntarios estarían invitados a seguir;
 - b) la Oficina complementaría la información presentada por el país sobre la base de las misiones realizadas por especialistas en el país en cuestión y finalizaría el informe nacional;
 - c) el informe se sometería a un proceso de discusión y validación en una conferencia nacional tripartita, y
 - d) el informe nacional validado serviría de base para la discusión en un coloquio mundial que reuniría a todos los países participantes en el proceso.
18. Para mantener el mecanismo dentro de dimensiones manejables, sólo se permitiría la inscripción de cinco países por cada ciclo.

Elementos comunes a las opciones 1.A y 1.B

19. En ambas opciones, 1.A y 1.B, una vez que se han realizado todos los exámenes (cinco como máximo), las conclusiones se resumirían en un informe de síntesis mundial preparado por la Oficina. Esta síntesis se presentaría durante un coloquio mundial tripartito, en presencia de las delegaciones tripartitas de los países participantes en el proceso, con el fin de posibilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.
20. Los resultados de los debates entablados en el coloquio mundial se incluirían en el informe para la discusión recurrente sobre el empleo. Esto sólo se podría hacer, celebrando el coloquio por lo menos un año, o posiblemente hasta dieciocho meses, antes de la celebración de dicha discusión en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Vincular el mecanismo voluntario de examen *inter pares* de las políticas nacionales de empleo a las discusiones recurrentes sobre el empleo de la Conferencia ofrecería dos ventajas: sería útil para elaborar los informes institucionales sobre la aplicación de la Declaración sobre la Justicia Social y, al mismo tiempo, aportaría información nueva y práctica a la preparación del informe para la discusión recurrente sobre el empleo.
21. Por consiguiente, cada ciclo de exámenes *inter pares* duraría en torno a cuatro años, es decir, el tiempo que transcurre entre dos discusiones recurrentes sobre el empleo.
22. En las opciones 1.A y 1.B, la Oficina prepara un informe final sobre los resultados del coloquio mundial tripartito que presenta al Consejo de Administración para su examen, en el marco de la Sección de Formulación de Políticas.

Opción 2. Mecanismo subregional de examen inter pares

23. En el contexto de esta serie de opciones, los exámenes se realizarían en los países voluntarios de una subregión determinada.

Opción 2.A. Examen completo inter pares a nivel subregional

24. Este modelo comprende las etapas siguientes ⁷:
- a) **Inicio:** Se definiría el alcance del examen, en particular el marco analítico, los criterios para la evaluación y el papel de las diferentes partes.
 - b) **Recopilación de información:** El país objeto de examen produciría una serie de datos y documentos para respaldar la evaluación, utilizando como referencia el marco analítico.
 - c) **Análisis:** El país examinador evaluaría el desempeño del país que es objeto de examen y elaboraría un informe de examen sobre la base de todos los documentos aportados y de otros estudios, si fuera necesario, incluidas las conclusiones de las visitas de estudio.
 - d) **Taller de examen inter pares:** El país examinado, el país examinador y otros países con características similares se reunirían para analizar las conclusiones del examen y sus recomendaciones de políticas.
25. Entre los participantes en el examen *inter pares* habría funcionarios de alto nivel y expertos técnicos, en representación de los ministerios de trabajo, los organismos gubernamentales pertinentes y los interlocutores sociales. Si se considera oportuno, se podría invitar a expertos de fuera de la subregión, con el fin de que hagan aportaciones adicionales al aprendizaje *inter pares* y al intercambio de información ⁸.
26. Los países se presentarían como voluntarios para participar en los exámenes *inter pares*. El país objeto de examen recopilaría los datos, elaboraría un informe nacional de base e identificaría y evaluaría las buenas prácticas en una o varias áreas específicas de la política de empleo. El país examinador, realizaría estudios documentales y visitas *in situ*, y prepararía un informe con sus comentarios y sugerencias para el país examinado. Luego, los países analizarían las conclusiones, recomendaciones y buenas prácticas en un taller de examen *inter pares*.
27. La OIT impulsaría el proceso y compartiría sus conocimientos técnicos. Tras la celebración de los talleres para el examen *inter pares*, la Oficina prepararía un informe de síntesis que se presentaría al Consejo de Administración para debate en la Sección de Formulación de Políticas.
28. Todos los países de la subregión podrían presentarse como voluntarios, ya sea para ser el país examinado o el país examinador. Ahora bien, a fin de mantener el mecanismo dentro de proporciones manejables, se fijaría un número máximo de países voluntarios en función del número de países que haya en la subregión. Durante un período de dos años, sólo se aceptaría un máximo de cuatro países. En las subregiones con muchos países, el ciclo podría ampliarse a cuatro años y el número de países, a ocho. Cada país podría ser examinador y examinado. Una vez terminado el ciclo, se seleccionaría otra subregión y podría comenzar otro ciclo.

⁷ El modelo de esta opción se basa en el sistema de examen *inter pares* de la OIT que se estableció en el marco de un proyecto de cooperación técnica en la CEI durante el período 2014-2017, y en el Proceso de Bucarest, que se desarrolló en el período 2003-2007. Véase OIT: *Toolkit for Conducting Voluntary Peer Reviews on Youth Employment Policies* (Ginebra, 2017).

⁸ En el caso del ejemplo de la CEI, se llevó a cabo un ejercicio de aprendizaje mutuo que comprendió el intercambio de prácticas con algunos países del grupo BRICS (Brasil, China y Sudáfrica), los cuales participaron en uno de los talleres para el examen *inter pares*.

Opción 2.B. Examen parcial inter pares a nivel subregional

29. Este modelo comprende las etapas siguientes ⁹:
- a) cada examen se basaría en un informe nacional elaborado por el país examinado. El informe se prepararía con arreglo a una serie de pautas comunes establecidas por la Oficina para elaborar los informes nacionales de base, y que todos los países de la subregión estarían invitados a seguir;
 - b) a continuación, la Oficina complementaría la información presentada en el informe nacional, según lo solicitado, y finalizaría el informe. Para ello, un equipo de especialistas de la OIT podría efectuar una misión destinada a examinar las políticas en el país objeto de estudio;
 - c) el informe de examen de la política de empleo se sometería a un proceso de debate y validación en una conferencia nacional tripartita, y
 - d) el informe nacional validado serviría de base para la discusión *inter pares* que tendría lugar durante un taller subregional tripartito. El país examinado y otros países que participan en el examen se reunirían para discutir y fundamentar las conclusiones del examen.
30. Los países se presentarían como voluntarios para participar en exámenes *inter pares*, se centrarían en temas que les interesen particularmente y aprenderían unos de otros. Cualquier año civil, sólo podrían participar en el proceso de examen dos países como máximo. Cada dos años se organizarían talleres para el examen *inter pares*, con lo cual se podrían examinar un máximo de cuatro países a la vez.
31. La OIT actuaría como facilitador y compartiría sus conocimientos técnicos. Tras la celebración de los talleres para el examen *inter pares*, la Oficina prepararía un informe de síntesis que se presentaría al Consejo de Administración para debate en la Sección de Formulación de Políticas.

Proyecto de decisión

32. ***Se invita al Consejo de Administración a que tome una decisión sobre si debería establecerse un mecanismo de examen inter pares de las políticas nacionales de empleo, y, de ser así, que determine cuál de las cuatro opciones presentadas, 1.A, 1.B, 2.A o 2.B, debería aplicarse.***

⁹ Este modelo se basa en el modelo del «Proceso de Bucarest» derivado del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental. La Declaración de Bucarest (Conferencia de Europa Sudoriental sobre el Empleo, Bucarest, 30 y 31 de octubre de 2003: Mejorar el Empleo en Europa Sudoriental) hizo un llamamiento a la cooperación regional para abordar los graves problemas de empleo con los que se enfrentaban los países del antiguo Pacto de Estabilidad (actualmente, el Consejo de Cooperación Regional). Se solicitó a la OIT y al Consejo de Europa que brindaran orientación y apoyo a este esfuerzo examinando las políticas nacionales de empleo, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y las instituciones del mercado laboral, formulando recomendaciones de política y prestando asistencia para su aplicación. Las Conclusiones de Sofía, adoptadas el 21 de octubre de 2005, en la Segunda Conferencia Ministerial sobre el Empleo en Europa Sudoriental (véase Erhard Busek y Björn Kühne: *From Stabilisation to Integration: The Stability Pact for South Eastern Europe* (Viena, Böhlau Verlag Wien, 2010), vol. 1, pág. 389), refrendaron el proceso e hicieron todavía mayor hincapié en la importancia de la coherencia de las políticas y el diálogo social.