



Evaluation Summaries

Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana

Datos rápidos

Países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Tipo de evaluación: Intermedia independiente

Área técnica: Diálogo Social

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Javier Varela

Inicio del proyecto: Septiembre de 2008

Término del proyecto: Septiembre de 2011

Código del proyecto: RLA/08/11/USA

Donante: España (USD 2,970,297)

Palabras claves: Diálogo Social, Tripartismo

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto **Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana** está siendo implementado por la OIT con financiamiento de US\$ 2,970,297 del Departamento de Estado de Estados Unidos (USDOS) en el marco del programa CAFTA-RD “Modernización de la Estructura Tripartita y la Promoción del Diálogo Social en Centroamérica y República Dominicana”.

El proyecto abarca Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República

Dominicana. El proyecto comenzó el 30 de septiembre de 2008 y tiene prevista su finalización el 30 de septiembre de 2011.

La estrategia del proyecto se basa en demostrar la factibilidad del diálogo social y su utilidad en la mejora del clima laboral, mediante una metodología de aprendizaje con la práctica con la involucración activa de los constituyentes. Para ello combina tres componentes que corresponden cada uno a un resultado del proyecto: fortalecimiento de las instancias tripartitas legalmente constituidas de diálogo social, fortalecimiento de las capacidades de participación e incidencia de las organizaciones de trabajadores empleadores, y ampliación de la agenda tripartita y mejora del ambiente de diálogo social.

El equipo del proyecto tiene su base en la Oficina de la OIT en San José, y está compuesto por un Asistente Técnico Principal, dos oficiales de programas (uno para empleadores y otro para trabajadores), una oficial de monitoreo y evaluación, una asistente administrativa y una secretaria.

Situación actual del proyecto

El proyecto se encuentra sobre la mitad de su implementación. El proyecto comenzó en la práctica sus actividades en Febrero de 2009, una vez su estructura técnica y de gestión. Por la naturaleza de sus objetivos, el proyecto se dirige principalmente a los altos niveles

políticos y técnicos de los constituyentes. Hasta la fecha el proyecto se ha desarrollado en un contexto razonablemente favorable.

Propósito de la evaluación

La presente evaluación de medio término tiene como objetivos el examen de la validez del diseño del proyecto, incluyendo su pertinencia en el contexto regional y de los países; el análisis del nivel de avance del proyecto y la consideración de los ajustes necesarios a la estrategia; la identificación de los factores internos y externos que han determinado los logros alcanzados hasta la fecha y; el análisis de las perspectivas de sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Metodología de la evaluación

La evaluación ha adoptado un enfoque cualitativo por su mejor adecuación a la naturaleza de los objetivos del proyecto. Ha tenido en cuenta los indicadores del proyecto, pero no se ha limitado exclusivamente a ellos. La recogida de información se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 2 de julio, y ha incluido entrevistas a los constituyentes y otros actores en todos los países cubiertos por el proyecto, así como a representantes de la OIT. La principal limitante encontrada ha sido el corto espacio de tiempo para las visitas a los países, que ha limitado el número de informantes al que se ha tenido acceso.

Hallazgos y conclusiones principales

El diseño del proyecto realizó una acertada lectura los principales problemas que obstruyen el diálogo social en la región tales como la debilidad de las instancias tripartitas de diálogo social, las carencias de los constituyentes en esta materia y la escasez de buenas prácticas que estimulen el diálogo social. Sin embargo no incorpora algunos factores importantes sobre los que la OIT tiene amplia base de conocimiento, como las asimetrías de poder o la fragmentación en el seno de algunos constituyentes, y plantea una estrategia uniforme que no reconoce las grandes diferencias entre países, con algunos resultados, como la obtención de acuerdos

tripartitos en todos los países, demasiado ambiciosos para los medios y plazos del proyecto. El equipo del proyecto ha resuelto estas carencias del diseño adoptando un enfoque más adaptado a la realidad y contexto de cada país, estrategia exitosa pero que ha supuesto una inversión de esfuerzos importante.

Por su parte, el sistema de seguimiento y evaluación es muy completo, pero la debilidad del conjunto de indicadores disminuye significativamente su capacidad para capturar los logros.

La gestión del proyecto está firmemente articulada con el programa técnico de la oficina de la OIT en San José, y varios de los logros más importantes de proyecto están siendo fruto de la sinergia entre el proyecto, la Dirección y los Especialistas Técnicos. Particularmente fluida es la colaboración con ACTEMP y ACTRAV. El reto más relevante en términos de gestión es la falta de personal en los países que está empezando a suponer un limitante para la implementación y la eficacia.

La distribución del gasto por país, componente y constituyente es equilibrada. El proyecto tiene una adecuada relación entre costos de funcionamiento y costos directos. Está logrando una gestión eficiente de los recursos mediante la complementariedad del equipo regional con consultorías a nivel nacional, y la combinación de actividades subregionales y nacionales.

Hay importantes diferencias en el nivel de avance en cada resultado, así como en los logros por país. Los mayores progresos se dan en los resultados 1 y 2, mientras que el resultado 3 tiene un retraso significativo. La evaluación ha encontrado que las principales causas de esta disparidad estriban en las diferentes condiciones en las que en cada país se encuentran las instancias tripartitas de diálogo social, la situación interna de los constituyentes y el ambiente político, institución y social nacional. En el caso de Honduras la crisis política que llevó a la

suspensión de actividades entre junio de 2009 y marzo de 2010 ha constituido un factor totalmente imprevisible.

En cuanto al resultado 1 (fortalecimiento de las instancias tripartitas de diálogo social), el proyecto está logrando avances en la creación y consolidación de las instancias tripartitas de diálogo social, aunque todavía es escasa su incidencia en la adopción de acuerdos tripartitos.

En Costa Rica, los progresos más importantes se están logrando en la redefinición de la fórmula de cálculo del salario mínimo y en la reforma del Consejo Superior del Trabajo, procesos ambos que a la fecha de la evaluación estaban por culminar. En El Salvador, el logro más significativo del proyecto es la creación del Consejo Económico y Social (CES), incluyendo la incorporación del tripartismo en su estructura. La creación del CES constituye un hito en materia de diálogo social en ese país. En Guatemala, la instancia de diálogo social a nivel nacional, el Comité Tripartito de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTIAT) se encuentra en una situación de parálisis prácticamente total. El proyecto se ha concentrado en tender puentes de diálogo entre los constituyentes, con más éxito a nivel bipartito que tripartito. A nivel tripartito el proyecto logró la celebración de una actividad tripartita sobre empleo y trabajo decente, aunque la evaluación ha encontrado un ambiente muy poco favorable a su continuidad. Sin embargo la mesa de diálogo entre el CACIF y parte del movimiento sindical que apoyó el proyecto sí parece contar con relativo respaldo por ambas partes y puede orientar la senda a futuro.

En Honduras los avances son muy limitados, si bien el proyecto está retomando con intensidad la estrategia de apoyo al relanzamiento del Consejo Económico y Social, aunque no parece factible que pueda recuperar el tiempo perdido. En Nicaragua el logro más importante es la constitución del Consejo Nacional del Trabajo (CNT), pendiente de constitución desde el 2005. Las perspectivas de

consolidación del CNT son inciertas pues la evaluación no encontró evidencias de un suficiente respaldo político por parte del Gobierno. En República Dominicana, el proyecto está apoyando varios la agenda del Consejo Consultivo del Trabajo en varios temas (libertad de asociación, relaciones de trabajo y jornadas laborales). Ha brindado diversas capacitaciones pero todavía no se han traducido en acciones específicas.

En lo que respecta al fortalecimiento de las secretarías técnicas de las instancias tripartitas, los logros son escasos. La falta de estructuras técnicas formales es una de las causas del poco avance. La otra se debe a que el proyecto ha concentrado sus esfuerzos en esta primera etapa en la consolidación de las instancias tripartitas, lo cual se considera acertado.

En el resultado 2 (fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes) son de nuevo evidentes las disparidades de logros según los constituyentes los países. La estrategia del proyecto ha sido definir programas de asistencia técnica consensuados individualmente con las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores en cada país. Esto ha tenido el beneficio de una alta apropiación de los destinatarios por la pertinencia de la asistencia técnica recibida, aunque también ha producido cierta dispersión de la cooperación del proyecto.

En el caso de los empleadores el foco del proyecto ha estado puesto en el apoyo a las comisiones encargadas de los asuntos laborales en las organizaciones de empleadores. El apoyo del proyecto, en coordinación con ACTEMP, ha conducido a que todas las organizaciones de la región estén dotadas de comisiones laborales, lo cual constituye uno de los logros más significativos en esta componente. En el caso Costa Rica el proyecto todavía no ha estructurado con UCCAEP un plan de apoyo sistemático, aunque se están realizando diversas capacitaciones. En El Salvador, la constitución

de un comité laboral empresarial en ANEP es el logro más destacado, siendo su consolidación el reto a corto plazo. En el caso de Guatemala el proyecto no tiene prácticamente ningún avance, principalmente debido a la falta de demanda de asistencia técnica por parte de CACIF. En Honduras el proyecto está retomando las actividades con COHEP, y aunque el plan de trabajo es todavía incipiente, la evaluación percibió un ambiente favorable a su realización, siempre con la limitante de tiempo. En Nicaragua el proyecto está teniendo buenos avances en el fortalecimiento de COSEP en las áreas de técnicas de negociación, comunicación, y sistemas estadísticos. En el caso de República Dominicana, el proyecto ha realizado diversas capacitaciones en jornadas laborales, Normas Internacionales del Trabajo y comunicación, pero todavía esta asistencia técnica carece de un hilo conductor que la integre en un proceso más sistemático.

El proyecto está poniendo en marcha una línea de formación subregional en comunicación con los empleadores mediante una alianza con la Católica Universidad de Perú. Se trata de una modalidad muy eficiente para brindar una formación de alto nivel a todos los países de la región.

En lo que respecta a los trabajadores, un factor que está afectando la ejecución de este componente es la alta fragmentación del movimiento sindical en la mayoría de los países, que dificulta la estructuración de un programa de fortalecimiento y disminuye la eficacia de la asistencia técnica.

En Costa Rica, los principales logros del proyecto han sido en el fortalecimiento de los sindicatos para participar en los procesos de reforma del salario mínimo y revisión del marco legal del CST. En El Salvador, el énfasis principal del proyecto ha estado en la unificación sindical que condujo a la conformación de MUSYGES, en cuya constitución el proyecto jugó un papel decisivo. En Honduras todavía no hay avances visibles,

aunque las perspectivas de retomar la acción son positivas. En Nicaragua los principales logros del proyecto pivotan en torno al apoyo a los sindicatos para procesos de diálogo social en marcha, en este caso la reforma de la Seguridad Social. Las capacitaciones realizadas todavía no se han traducido en acciones específicas. En República Dominicana el proyecto ha realizado por el momento pocas actividades de capacitación con las organizaciones de trabajadores y los avances son escasos.

A nivel subregional destaca el trabajo del proyecto en la promoción de la unidad sindical a nivel centroamericano, con diversos talleres subregionales. El proyecto está apoyando el proceso de unificación de la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT) y la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe (CSACC), que se prevé culmine en septiembre de 2010.

El resultado 3 es el que menos avances presenta. El poco realismo de los productos que engloba es la causa principal para esta falta de logros. Siendo más problema de diseño de varios de los productos que de gestión, es poco factible que se logren resultados significativos en lo que resta del proyecto.

En cuanto al establecimiento de ejemplos de diálogo social bipartito o tripartito sectorial (producto 3.1.) el único país donde el proyecto ha logrado apoyar procesos significativos ha sido Guatemala, con una mesa tripartita en el departamento de Quetzaltenango. La evaluación no ha encontrado evidencias de que casos similares se puedan poner en marcha en otros países de la región a corto plazo.

En lo que respecta a la sistematización de buenas prácticas, los avances son todavía incipientes, debido también a que este componente tiene prevista el grueso de su implementación en la segunda mitad del proyecto. El proyecto ya ha hecho actividades

de presentación de buenas prácticas en Costa Rica y Nicaragua, y ha creado una página en internet para divulgación de información. No obstante las acciones de difusión de buenas prácticas son todavía puntuales y le falta al proyecto una estrategia más sistemática de identificación y divulgación para que asegurar que las buenas prácticas nutren los procesos de diálogo social, lo cual constituye el propósito último de este componente.

En relación a la sostenibilidad, el proyecto enfrenta algunos desafíos, relacionados principalmente con las condiciones institucionales y políticas de los países y la situación de los constituyentes.

Las posibilidades de sostenibilidad de las instancias tripartitas apoyadas por el proyecto es proporcional al grado de fortalecimiento logrado. Los países donde la evaluación observa mejores perspectivas de sostenibilidad son Costa Rica y República Dominicana. El Salvador y Honduras están en una suerte de equilibrio inestable en el que se han alcanzado ciertas condiciones básicas pero muy dependientes de la evolución a futuro. Finalmente en Guatemala y Nicaragua las perspectivas de sostenibilidad son muy inciertas.

En cuanto a la sostenibilidad del fortalecimiento de las capacidades de los empleadores, las perspectivas de sostenibilidad son más optimistas, en cuanto la evaluación ha observado un razonable apoyo de las organizaciones de empleadores al fortalecimiento de sus comisiones laborales. La clave para la sostenibilidad en esta segunda mitad del proyecto reside en lograr una masa crítica de personal estable y capacidad que asegure la permanencia y efectividad de las comisiones laborales a largo plazo.

En el caso de las organizaciones de trabajadores, el proyecto tiene importantes retos para la sostenibilidad. Por un lado la fragmentación y división del movimiento sindical siguen siendo un obstáculo importante para consolidar capacidades. Por otro lado el

incremento de capacidad técnica que ha proporcionado el proyecto es todavía muy bajo, lejos del umbral mínimo de capacidades que aseguren una sostenibilidad a largo plazo. La segunda mitad del proyecto será decisiva en este sentido.

Finalmente, el poco nivel de ejecución del resultado 3 no permite ser muy optimista sobre la sostenibilidad de los logros.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

La evaluación traslada al proyecto las siguientes recomendaciones

A la coordinación del proyecto

1. Realizar un conjunto de ajustes a la formulación de los resultados, productos y actividades del proyecto para eliminar las deficiencias del diseño y ajustar la estructura del proyecto al contexto real de los países y la estrategia de ejecución. Ello incluye una profunda reformulación del resultado 3.
2. Revisar el sistema de indicadores y redimensionar el puesto de oficial de monitoreo y evaluación para que abarque también funciones técnicas. Incluir asimismo una partida para sistematización de experiencias a la finalización del proyecto.
3. Reforzar el personal en los países con más volumen de actividad, dado que el equipo del proyecto está llegando a un techo de capacidad y el nivel de actividades se está incrementando. Se recomienda que al menos se asigne puestos de personal nacional en los países con mayor volumen de actividades.
4. Incluir actividades dirigidas a posicionar las instancias tripartitas fortalecidas con otros órganos del Estado como las asambleas legislativas, poderes judiciales u otros ministerios clave.

5. Definir más claramente la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre objetivos concretos de creación de capacidad más claramente definidos, incluyendo revisiones periódicas (sobre 2 meses) de los avances.
6. Concentrar la asistencia técnica en los países y constituyentes a un número limitado de temas en los que se pueda tener mayor impacto.
7. Intensifica el apoyo al fortalecimiento de las comisiones técnicas de las instancias tripartitas.
8. Complementar los programas de formación de formadores con planes de gestión y sostenibilidad de dichos programas dentro de las organizaciones
9. Ampliar los contenidos y mantener más actualizada la página web del, incluyendo otras herramientas costo-efectivas de divulgación de información como listas de correo electrónico.

A los Especialistas de la OSR

10. Mantener el esquema de colaboración y sinergias entre el proyecto y los Especialistas que tan buenos resultados está teniendo.

A la Dirección de la OSR

11. Analizar la creación de puestos nacionales en países clave que se financien conjuntamente por los proyectos y el presupuesto de la oficina.

A las contrapartes (Ministerios de Trabajo, sindicatos y organizaciones de empleadores)

12. Mantener un seguimiento estrecho a la implementación del plan de capacitación y asistencia técnica definido conjuntamente por el proyecto.
13. Fomentar que la capacitación y la asistencia técnica del proyecto alcance a los niveles técnicos e intermedios de las organizaciones, además de a los niveles directivos. Al donante

14. Considerar una extensión del proyecto en al menos un año adicional. Será necesario más tiempo para asegurar la culminación de procesos muy relevantes puestos en marcha, y asegurar la consolidación de capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Igualmente será necesario más plazo para la implementación del resultado 3 una vez reformulado, que tanto en términos de actividades como de ejecución financiera está significativamente atrasado.

Las principales lecciones aprendidas son las siguientes:

1. La estrategia subregional de un proyecto debe ser sensible a las diferencias nacionales. Se deben reconocer estas diferencias desde el diseño del proyecto y plantear una diferenciación clara, con objetivos y estrategias particulares para cada país.
2. Las sinergias con los Especialistas de la OIT clave para los avances. En particular, un elemento facilitador coordinación con ACTEMP y ACTRAV ha sido el que el proyecto cuente con oficiales específicos para relación con empleadores y con trabajadores.
3. La unificación sindical como estrategia de fortalecimiento de capacidades. En medios donde la fragmentación sindical es alta es muy efectivo incorporar medidas de apoyo a la unificación sindical, lo cual tiene un efecto de círculo virtuoso en el que la unificación facilita el desarrollo de una estrategia de asistencia técnica al conjunto de las organizaciones de trabajadores, que a su vez genera una mayor demanda de fortalecimiento en diálogo social.
4. El fortalecimiento de capacidades debe estar vinculado a procesos específicos de diálogo social. El proyecto ha logrado avances más sustantivos cuando la asistencia técnica y la capacitación ha estado ligada a procesos concretos de diálogo social.