

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**  
**PROGRAMA MULTI-BILATERAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA**

**INFORME DE EVALUACION FINAL DEL  
PROYECTO**

Código del Proyecto	:	<b>RLA/02/M06/SPA</b>
Título	:	<b>Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social</b>
Cobertura Geográfica	:	<b>Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú</b>
Presupuesto total	:	<b>US\$ 1,472,457</b>
Fecha de comienzo	:	<b>1° de mayo de 2004</b>
Fecha de finalización	:	<b>31 de mayo de 2007</b>
Fecha de evaluación	:	<b>Intermedia: Marzo-Mayo 2005 Final: Abril - Mayo 2007</b>
Ejecutado	:	<b>Oficina Regional para América Latina y el Caribe</b>
Donante	:	<b>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España</b>

## EVALUACIÓN FINAL

### Proyecto RLA/02/06M/SPA

#### Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social

(Del 23 de abril al 4 de mayo de 2007)

#### 1. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

##### A) CONCLUSIONES

La Misión de Evaluación, a partir de las entrevistas mantenidas con los distintos actores partícipes del proyecto y de una atenta lectura de la documentación aportada, concluye que éste ha tenido unos resultados desiguales. Ya desde su propio título se indicaba que su objetivo primordial era el fortalecimiento de los **mecanismos institucionales de diálogo social**, aunque, en la práctica, se ha constatado, en algunos casos, la inexistencia de dichos organismos, y en otros, el papel irrelevante que desempeñan. Una excepción a esta aseveración sería el caso de Perú donde, gracias al proyecto, se han conseguido logros importantes relacionados con la actividad del **Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)**, si bien esta valoración tendría alguna matización por parte de algunos de los entrevistados, como se destacará en su momento.

En los demás países, cuyo excesivo número ya constituía un serio condicionante inicial, estas instituciones ofrecían un escenario muy heterogéneo: en Chile no parece haber existido la voluntad política suficiente para poner en marcha una actuación de este tipo por diversas circunstancias que se detallarán más adelante; en Argentina, por su parte, el proyecto trabajó con tres instituciones de carácter tripartito: **El Consejo de la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil**, la **Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades (CTIO)** y la **Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA)**. Como se destacará en su momento, solamente en esta última se realizó un trabajo, a juicio de los entrevistados, que resultó de utilidad para la

organización. De todas maneras, esta Comisión, que, en la práctica, actúa como una auténtica Cámara legislativa en todo lo concerniente al trabajo agrario, tiene una dinámica propia de gran envergadura y tradición, muy anterior al proyecto, por lo que resulta difícil deslindar los logros del proyecto de su propia actividad.

En Brasil, debido a la existencia de dos órganos de diálogo social cuya función y objetivos han suscitado discrepancias entre las organizaciones de empresarios y de trabajadores, el proyecto parece no haber tenido excesiva incidencia; en México, por su parte, la institución beneficiaria fue el **Consejo para el Diálogo Social de los Sectores Productivos**. Con todo y aún reconociendo que se realizaron un gran número de talleres de capacitación dirigidos a los Consejos Estatales, no está muy claro cuál ha sido la aportación real del proyecto; en Ecuador, aunque el proyecto apoyó decididamente la creación del **Consejo Nacional del Trabajo (CNT)**, el proceso electoral que tuvo lugar en el año 2006 condicionó seriamente el buen desarrollo de las actuaciones.

- Una primera conclusión se refiere al propio **diseño** del proyecto. Una formulación que tenga en cuenta las **prioridades** de los países receptores y las **demandas** de sus grupos meta, en base a un **diagnóstico** en profundidad de la situación del diálogo social en cada uno de los países beneficiarios, son condiciones fundamentales para que un proyecto de cooperación pueda obtener impactos objetivamente verificables, garantizándose así su sostenibilidad en el tiempo. Como deficiencias de su formulación, además de esta información que es de la máxima importancia y que no se ha incluido en el apartado de Antecedentes y Justificación, hay que señalar una **cobertura geográfica** excesivamente extensa que abarcaba países con realidades socioeconómicas muy distintas y, además, muy alejados físicamente; unos **objetivos**, ambiguos, en unos casos, y poco realistas en otros; **indicadores** poco específicos que no permitían una medición posterior de impactos; una **matriz de**

**planificación** incompleta donde no se contemplaban ni fuentes de verificación ni factores externos, etc.

- Se ha constatado un **criterio de selección** de algunas de las instancias de diálogo social, cuando menos, discutible, que ha tenido como consecuencia que el impacto del proyecto haya sido, en algunos casos, poco relevante. Este es el caso de Argentina, que, más adelante, se comentará en profundidad.
- La relación del proyecto con la Oficina Subregional para los Países Andinos (en adelante **OSRA**) y la Oficina Regional para las Américas (en adelante **OR**), y, particularmente, con los especialistas de ACTRAV y ACTEMP, ha sido desigual y no siempre fluida, lo cual ha afectado de una manera sustantiva al desarrollo del proyecto en algunos países y la interlocución con determinados actores.
- La **visibilidad** del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, aspecto éste en el que el Informe de Evaluación Intermedia del proyecto había ya hecho especial énfasis, tampoco, a juicio de la Misión de Evaluación, se ha contemplado como hubiera sido deseable.
- El proyecto no ha incluido en sus actividades, al menos de una manera sostenida y decidida, tal como se recomendaba en el Informe de Evaluación Intermedia, la **perspectiva de género**.
- Las actividades se han focalizado excesivamente hacia la obtención de **productos**, tales como Memorias o Informes, antes que en el aprendizaje de metodologías sobre los procesos de diálogo. Ello, por sí mismo, no genera una actividad o una dinámica diferente y un mejor funcionamiento de los órganos de diálogo social, que es lo más vinculado al objetivo de su institucionalización y plantea una razonable inquietud sobre la sostenibilidad de dichos productos, una vez concluido el proyecto, aunque, efectivamente, éstos resultaban

una actividad contemplada en el proyecto, asociada al objetivo 2. En estos términos se manifestaron los funcionarios de la OR y la OSRA en Lima, llegando incluso a cuestionarse cuáles habían sido las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto.

- El proyecto se centró, en exceso quizá, en cuestiones de índole formal. Una muestra es el diseño de **logos institucionales** para las instancias de diálogo que, como en el Informe Final del proyecto se asume, suponen una “actuación de fortalecimiento de la visibilidad e identidad de las instancias de diálogo”.
- El proyecto no se planteó promover, de manera particular, la vigencia de las **normas internacionales del trabajo** esencialmente vinculadas con el diálogo social: esto es, los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, el Convenio 144 sobre la consulta tripartita o el Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva.

## **B) RECOMENDACIONES**

Como ya se ha avanzado, cualquier proyecto de cooperación al desarrollo debe estar formulado en base a un **diagnóstico** previo de la situación del sector donde se pretende incidir en cada uno de los países beneficiarios, debiendo integrarse la intervención en las políticas de los distintos gobiernos y en sus respectivas estrategias nacionales de desarrollo. Esto está directamente vinculado a la sostenibilidad de las actuaciones, que deberían generar estructuras duraderas, más allá del apoyo de la cooperación internacional. Así pues, el documento del proyecto debería haber incluido un análisis, cuando menos somero, de la situación del diálogo social en cada uno de los países, junto con una expresión de la voluntad política de cada uno de ellos para impulsar dichos procesos. Este último aspecto es fundamental, ya que convierte a los países receptores de la ayuda en auténticos socios de la cooperación y permite la alineación de

sus políticas con las actuaciones de cooperación promovidas por los distintos actores. Esto, en ningún caso, se ha recogido en el texto del proyecto y es aquí donde muy probablemente tienen origen buena parte de las deficiencias que se han podido detectar. Seguramente habría ayudado a que se ajustara más a las realidades nacionales, una **consulta previa** y una mayor **coordinación con los actores sociales, en especial con el sector de los trabajadores**, tal como lo expresó enfáticamente el especialista de ACTRAV de la OSRA en el transcurso de la reunión mantenida en Lima por la misión de evaluación con los funcionarios de dicha Oficina y de la propia Oficina Regional. De cualquier manera, ello también podría haber tenido lugar una vez iniciado el proyecto, mediante una **reformulación de los contenidos de la matriz de planificación** que no se llegó a plantear, hasta donde sabemos, por parte de la Consejera Técnica Principal.

La tarea de la Misión de Evaluación no ha sido sencilla si tenemos en cuenta que los indicadores y las fuentes de verificación no estaban correctamente definidos (éstas últimas ni siquiera aparecían en la matriz de planificación). Asimismo, los objetivos del proyecto no dejaban de resultar ambiguos. Por ejemplo, el objetivo 1 se dirigía a **conseguir acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos**. No se especificaban cuántos acuerdos, de qué clase, en qué período de tiempo. El indicador de logro asociado a este objetivo estaba así formulado: “Acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos”. Un indicador debería ser mucho más concreto, incluir una fuente de verificación y una referencia temporal. Si no es así, resulta prácticamente imposible medir el grado de consecución de los objetivos. En cuanto a los indicadores vinculados al Objetivo 3, relacionado con la **capacitación de actores sociales y responsables gubernamentales**, por poner otro ejemplo, tampoco se concreta cuántos dirigentes se van a capacitar, en qué período de tiempo, ni tampoco que esta capacitación debe tener en cuenta la perspectiva de género.

A pesar de estas deficiencias, la Misión de Evaluación ha procesado las valoraciones de los destinatarios del proyecto, especialmente de los actores sociales, que también distan mucho de ser uniformes. En ese sentido, si

bien el proyecto contribuyó a dejar una amplia documentación que ha permitido conocer y promover a futuro la actividad de algunas de las instancias de diálogo social de los países beneficiarios o los propios acuerdos que, en algún momento, hayan podido adoptarse, o incluso los reglamentos de dichas instancias, no obstante, todo ello, por sí solo, no permite afirmar la institucionalización del diálogo social, objetivo general del proyecto, que habría que medir desde indicadores muy diferentes.

Como veremos más adelante, se ha constatado que la incidencia sobre los procesos de diálogo social resulta más efectiva, a la larga, si las actividades se centran en actuaciones no directa o exclusivamente vinculadas a la institucionalización de los mismos. El objetivo fundamental debió ser el fomento de una auténtica cultura de diálogo que permitiera que éste sea contemplado como algo natural y permanente en las relaciones entre los actores sociales. Esto, a modo de ver de la Misión y después de haber escuchado una gran diversidad de testimonios, se conseguiría a través de la sensibilización y capacitación de los actores sociales. Y la institucionalización debería entenderse no ya como la creación de órganos/entidades específicas o el fortalecimiento de las ya existentes, sino muy relevantemente como el reconocimiento de los actores en tanto que agentes representativos y válidos a la hora de la negociación. Este quizá haya sido el error de partida del proyecto, ya presente en su propio título, el hecho de haber insistido en el trabajo y en el fortalecimiento de los organismos tripartitos existentes en los países, tomando como modelo al Consejo Económico y Social de España, órgano donde en rigor no se “hace” el diálogo social, sino que es específicamente un órgano consultivo del Gobierno, cuyos dictámenes, aun siendo de gran utilidad para las partes y de un prestigio social reconocido, no son vinculantes.

Otra recomendación, también asociada con la formulación del proyecto, está relacionada con una inadecuada cobertura geográfica en lo que se refiere a un excesivo número de países con situaciones socio-políticas muy heterogéneas, que, como ya se señaló en las conclusiones, dificultó, en gran medida, la consecución de los objetivos previstos y condicionó la

programación de las actuaciones. Esto provocó, como pudo constatar la Misión de Evaluación, que, en algunos países, las actividades que se llevaron a cabo se habían prácticamente olvidado ya que habían transcurrido, en ciertos casos, casi dos años entre su finalización y el momento de la Misión de Evaluación.

## 2. INTRODUCCIÓN

### Antecedentes de la Evaluación

En el mes de febrero de 2004 en Madrid, y marzo del mismo año en Ginebra, se firmaron un Acuerdo y unas Normas Complementarias entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (MTAS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco del Acuerdo entre el Reino de España y la OIT de 19 de septiembre de 1979, modificado por canjes de notas de fechas 27 de Octubre y 7 de Noviembre de 1988, en el que se resolvía “desarrollar conjuntamente programas de cooperación técnica en materias laborales y sociales en países de Iberoamérica”, para la ejecución del Proyecto de Cooperación técnica **RLA/02/06M/SPA “Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el diálogo social”**.

Mediante el citado Acuerdo, el MTAS se comprometió a aportar un total de 1.200.000 USD, con libramientos anuales de 280.000 USD en 2003, 420.000 USD en 2004 y 500.000 USD en 2005. Estaba previsto que la duración del proyecto fuera de 18 meses; sin embargo, el MTAS autorizó dos extensiones del mismo sin aumento de presupuesto, la primera desde el 31 de octubre de 2005 hasta el 30 de abril de 2006 y la segunda desde esa fecha hasta el 31 de octubre de 2006. En septiembre de 2006 se autorizó una nueva prórroga, esta vez con un presupuesto adicional de 204.515 €, cerrándose el proyecto con la celebración del Seminario Internacional “Diálogo social, trabajo decente y cohesión social. Hacia una sociedad más inclusiva en Iberoamérica”, en Santiago de Chile, el 23 y 24 de abril.



El objetivo general del proyecto fue contribuir a la consolidación de los procesos de diálogo social mediante el reconocimiento, relación y consenso entre el gobierno y los actores sociales, siendo sus objetivos específicos los siguientes:

- Promover el reconocimiento mutuo del gobierno y los actores sociales y una dinámica de diálogo que pueda desembocar en acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos
- Establecer o fortalecer mecanismos e instituciones permanentes con posibilidad de actividad regular
- Capacitar técnicamente a los actores sociales y a los responsables gubernamentales para su participación en las instituciones y mecanismos de diálogo social
- Capacitar a los miembros de las instituciones de diálogo para la confección de agendas de diálogo consensuadas

El proyecto se inició en mayo de 2004 con la contratación de la Consejera Técnica Principal (CTP), Dña. Ana García Femenía.

El texto del proyecto figura en el **Anexo I**

En las Normas Complementarias del proyecto, en su artículo 6: Disposiciones generales, punto 6.2, se preveía “la realización de una evaluación intermedia y otra final” del proyecto de referencia, en base a lo cual y a la solicitud del organismo ejecutor del mismo, la OIT, y del MTAS, como organismo financiador, se efectúa la presente Evaluación Final.

La misión de Evaluación Final se realizó del 23 de abril al 4 de mayo de 2007, según los Términos de Referencia que figuran en el **Anexo II** y las agendas en Argentina, Perú y Ecuador que figuran en el **Anexo III**.

## Composición de la Misión

La misión de Evaluación Final estuvo integrada por:

Humberto Villasmil, Especialista Principal en legislación del trabajo del Servicio de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo en la sede de la OIT en Ginebra.

Belén López, Consejera Técnica de la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

## Metodología y objetivos

La misión de Evaluación Final siguió las especificaciones que se recogen en los Términos de Referencia, que, a su vez, responden a la metodología de evaluación de la propia OIT y tuvo como orientación la “Metodología de Evaluación de la Cooperación Española”.

Se realizaron entrevistas con representantes gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores de Argentina, Ecuador y Perú, instancias tripartitas de diálogo y consultores externos que habían participado en el proyecto. Asimismo, se mantuvo una reunión con especialistas de la OIT y directores de otros proyectos en un taller de evaluación interna que se realizó en la Oficina Subregional de la OIT para los países Andinos en Lima.

La razón de la elección de estos tres países estriba en que la Evaluación Intermedia, que se llevó a cabo entre abril y mayo de 2005, se desarrolló en México, Brasil y Perú.

Estas reuniones, junto con el taller de evaluación que se realizó en Santiago de Chile durante la última jornada del Seminario de cierre del proyecto, el análisis de los informes enviados por la Directora del proyecto a lo largo de la ejecución del mismo –Informes de misión, Informes de avance e Informe Final- han aportado elementos clave para la elaboración de este documento.

Los **objetivos** de la evaluación 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.

El propósito de la Evaluación Final, según consta en los Términos de Referencia, es “proporcionar una visión analítica e independiente sobre la capacidad del proyecto 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”.

#### Fuentes de información de la Misión

En el transcurso de la Evaluación, además de las entrevistas mencionadas, se analizaron los siguientes documentos:

- Documento del proyecto
- Informes de avances trimestrales
- Informe de la Evaluación Intermedia. Mayo 2005
- Planes de Trabajo por país
- Informes de Misión
- Informe Final
- Información presupuestaria
- Diversos productos del proyecto (publicaciones, folletos, documentos técnicos...)

#### Condicionantes y obstáculos de la Evaluación

La Misión de Evaluación Final no tuvo obstáculos en el ejercicio de sus funciones. Cabría destacar que en Ecuador no se pudo entrevistar a la mayoría de las personas que estaban previstas en la Agenda inicial, concretamente a los ex Ministros de Trabajo y a los representantes de las organizaciones

empresariales. Esto se debió a diferentes causas que no pueden achacarse a negligencia o descuido por parte de la Oficina de la OIT en Quito, que, por lo demás, aún siendo una Oficina de un Proyecto de Cooperación Técnica de la OIT (IPEC), prestó a la Misión de Evaluación un apoyo invaluable. En todo caso, se produjo una reunión con el Ministro de Trabajo y Empleo, Sr. Gagliardo Valarezo, encuentro que no estaba inicialmente previsto y que fue extremadamente fructífero para los fines de la Misión.

Un condicionante que ya se ha mencionado anteriormente fue la falta de “memoria”, en varios casos, de las personas entrevistadas debido a la lejanía en el tiempo de las actividades ejecutadas en relación con el momento de la Misión de Evaluación.

### Contexto político

Como se recoge en el Informe Final elaborado por la CTP, “la ejecución del proyecto ha estado profundamente influenciada por el contexto de los procesos electorales desarrollados en varios países de la región (Brasil, Ecuador, México y Perú). En la última fase del proyecto en dos de estos países (Brasil y Ecuador) los procesos electorales han conllevado una segunda vuelta, extendiéndose los plazos del proceso electoral y produciendo mayores retrasos en la gestión del proyecto”. La Misión de Evaluación comparte plenamente este juicio.

## **II. ANALISIS DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

### **EJECUCIÓN:**

Este punto del Informe se ocupa del análisis de la Dirección del Proyecto, de su Administración, de los canales de comunicación y de cooperación establecidos, y de los procesos de toma de decisiones y las líneas de responsabilidad. Con la información de que pudo disponer la Misión, resultó difícil realizar esa valoración sobre la Dirección del Proyecto, al menos de un modo concluyente. Desde luego, algunas conclusiones de especial interés en este sentido

resultaron evidentes, entre ellas, que los canales de comunicación establecidos al interior de la propia OIT no parecieron haber sido los más adecuados y fluidos. En lo particular y relevantemente, se puede señalar que la coordinación con ACTRAV en la Subregión Andina pareció haber sido poco fluida y, ello, a juicio de la Misión de Evaluación, ha significado uno de los grandes déficit del proyecto, sobre todo por lo que hace a la imprescindible interlocución con el sector sindical.

En lo concerniente a la administración del proyecto, el especialista ACTRAV para la Subregión Andina llamó la atención a la Misión sobre los costes y recurrencia de algunas consultorías; en algún caso, decía, a un mismo consultor se le contrató nueve veces con honorarios totales de más de 30.000 dólares. La Misión de Evaluación no ha podido verificar este dato ya que no dispuso de información presupuestaria del proyecto convenientemente desglosada.

### **PERTINENCIA:**

La pertinencia es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza.

En este sentido, no vamos a insistir en la necesidad de haber contado con un diagnóstico de situación que aportara información previa sobre los problemas y necesidades de la población beneficiaria y que tuviera en cuenta las políticas de desarrollo nacionales.

Consecuencia de esta ausencia de análisis previo ha sido la falta de ubicación del proyecto en las agendas políticas de algunos países. Este ha sido el caso de **Chile**, donde pareció evidente que no hubo una voluntad decidida de apoyo, ni de parte de las autoridades gubernamentales ni de los interlocutores sociales. Ya en la primera misión de la CTP a Chile se pudo comprobar la ausencia de voluntad política para impulsar el Proyecto de Ley para la creación del Consejo de Diálogo Social y, también, la disparidad de criterios de los agentes sociales en cuanto a la necesidad de institucionalizar el diálogo social.

Cuando la OIT solicita un proyecto de cooperación en un determinado ámbito, debería verificar que existe una demanda real por parte de los países beneficiarios y de los constituyentes, en particular.

Asimismo, en el caso de Brasil, como ya se ha dicho, la existencia de dos órganos de diálogo y unas preferencias no siempre coincidentes entre el Gobierno y los Interlocutores Sociales y también, al interior de la propia OIT, contribuyeron muy probablemente a que el proyecto no pudiera avanzar todo lo que hubiera sido deseable. Ya en el informe de Evaluación Intermedia se afirmaba que “el proyecto ha tenido dificultad y un apoyo insuficiente para definir, concretar y llevar a cabo acciones concretas a favor de uno u otro organismo, o de los dos, ante la diversidad de opiniones y la complejidad del panorama...”. Estos organismos son, por un lado, el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), órgano de asesoramiento directo al Presidente de la República, donde figuran, entre otros, representantes de empleadores y trabajadores, designados a título personal. Por otro, el Foro Nacional del Trabajo, donde sí están representadas las organizaciones de empresarios y de trabajadores como tales. Tanto los interlocutores sociales como el sector gubernamental se mostraron de acuerdo en que el proyecto debería apoyar al Foro y coadyuvar a la creación del Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo como órgano permanente de diálogo social, como así resultó ser. También en Brasil se realizó una de las actividades mejor valoradas por las personas entrevistadas, como fue el Taller Regional de Formación para miembros de los secretariados técnicos de los órganos de diálogo social, celebrado en Sao Paulo del 6 al 9 de abril de 2005.

Por otro lado, los criterios por los que se han seleccionado algunas de las instancias de diálogo social, resultan, cuando menos, discutibles. En **Argentina**, el **Consejo de la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil** no tuvo actividad regular durante la ejecución del proyecto –una sola reunión plenaria- y, sin embargo, se planificaron varias actividades relacionadas con el mismo. Precisamente por ello, no se podría aceptar como un logro del proyecto, tal como recoge el Informe Final, “los incrementos del salario mínimo en Argentina”. En contraste, y tal como coincidieron las tres instancias de diálogo beneficiarias del proyecto en dicho país, fue un acierto haber escogido

a la **Comisión Nacional de Trabajo Agrario** como interlocutora del proyecto, ya que es la más relevante, la que vincula a más trabajadores, pero, sobre todo, porque, a diferencia de otros órganos, “la CNTA es un universo real”, como lo afirmaba su Director, quizá queriendo decir que, en su criterio, ésta sí es una instancia verdaderamente operativa.

### Sinergias

En el Informe Final no se menciona que en determinadas actividades, tales como los Talleres con la Comisión Nacional de Ucayali del CNTPE, participaron los proyectos de la OIT “Fortalecimiento de las Administraciones de Trabajo en la región andina (FORSAT)”, y “Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la era de la globalización”, no quedando claros los logros específicos del proyecto que nos ocupa y los logros conjuntos. Asimismo, y completando lo que se afirma en el Informe Final, en la creación de la Comisión de Género del Consejo Nacional del Trabajo de Ecuador participó, de una manera relevante, el proyecto **Políticas de Erradicación de la pobreza, generación de empleo y promoción de la igualdad de género, dirigidas al sector informal en América Latina.**

### EFICACIA:

Según la Metodología de evaluación de la cooperación española, “la eficacia es una medida del grado o nivel de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un período temporal determinado”. Una correcta medición de la eficacia exige la definición clara y precisa de los resultados y el objetivo específico de la actividad. También implica una adecuada definición de indicadores y fuentes de verificación.

En este punto habría que recordar los objetivos del proyecto. El objetivo general era la consolidación de los procesos de diálogo a través de la creación y/o fortalecimiento de estructuras diversas de participación democrática. Creemos que este objetivo, por otro lado excesivamente ambicioso, no se ha cumplido en todos los países beneficiarios o al menos de modo uniforme. En

parte, como se ha dicho, porque la institucionalización del diálogo social no es condición imprescindible para que exista un diálogo fluido entre los interlocutores sociales. Puede ser, eso sí, el final y la culminación de un proceso de consolidación del diálogo social, aunque no de modo inexorable.

En el caso de los países que ya contaban con una institución de diálogo, el proyecto ha tenido un éxito relativo y desigual. En **Perú**, donde ya existía una institución de diálogo, el **Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo**, (en adelante, CNTPE), la Misión de Evaluación constató unanimidad entre el sector gubernamental y el sector empresarial al momento de ponderar las virtudes y el impacto del proyecto.

La representación gubernamental destacó que, considerando el tiempo transcurrido desde 2001, se percibe que el Consejo tiene, ahora, una mayor presencia en la vida política del país y no sólo en lo relativo a las relaciones laborales. Los gremios y los empleadores reconocen en el Consejo un espacio válido de intercambio y ello ha sido beneficioso, tanto en los aspectos propiamente normativos como en ámbitos temáticos mucho más amplios. En la práctica, el CNTPE se ha convertido en un órgano institucional y el Congreso de la República así lo ha reconocido en el transcurso del debate parlamentario para la aprobación de la Ley General del Trabajo. Es de destacar, como experiencia particular, que en el seno del CNTPE se consensuó alrededor de un 85% de la LGT, aunque no se consiguió hacerlo respecto a materias muy sensibles como la estabilidad laboral o el modelo de negociación colectiva, entre otras. Se mostraron muy agradecidos al proyecto y solicitaron un seguimiento. Destacaron los talleres de capacitación en materia de negociación, como uno de los logros más significativos del proyecto. Piensan que hacen falta más talleres que resalten las experiencias comparadas y las distintas teorías sobre el diálogo social. Mostraron su deseo de que el Consejo sea más horizontal y no dependa del Ministerio de Trabajo, y que pudiera integrar a otros sectores representativos. Consideraron que una asignatura pendiente es, entre otras, la articulación del CNTPE con otros Consejos que se están constituyendo en la República. Estas instancias se están creando en



unos casos a iniciativa del Consejo y, en otros, responden a experiencias y prioridades regionales.

No obstante, en la reunión sostenida por la Misión con los representantes sindicales, estos manifestaron que, con todo, el CNTPE sirvió para que el debate sobre la LGT se estancara, razón por la cual la representación sindical del Consejo se retiró de él temporalmente. En esa misma orientación se expresaba el especialista ACTRAV para la Subregión Andina: “En Perú, los trabajadores llevan más de cuatro años debatiendo la Ley General del Trabajo (LGT). Si las partes sociales acudieron a la OIT a propósito de los debates sobre el proyecto de LGT no fue por virtud y efecto del proyecto, sino porque los trabajadores, particularmente, no sintieron que el CNTPE había avanzado suficientemente”.

Es frecuente que el Consejo reciba solicitudes de otros sectores que, de momento, no lo integran, por ejemplo otras organizaciones sindicales, cooperativas, ONGs, etc. que desearían formar parte del Consejo, bien como miembros plenos o como observadores. Se trata de un tema que parece necesario considerar y sobre el cual los integrantes del Consejo deberían tomar una decisión. Sigue pendiente la cuestión sobre si el Consejo es tan representativo como debería serlo y si los actores querrían ceder espacios para aceptar la inclusión de otros integrantes.

El Consejo ha actualizado su propio marco normativo y, así, el proyecto apoyó decididamente la elaboración de su **Reglamento**, lo cual ha incidido de forma sustancial en su fortalecimiento, otorgándole una mayor institucionalidad. En este aspecto coincidieron también los representantes del sector empleador.

Gracias al proyecto se avanzó en la descentralización del Consejo, pero todavía de forma insuficiente. Asimismo, el apoyo del proyecto consiguió mejorar la capacidad de propuesta de los actores sociales y aportó al Consejo una metodología de gestión del diálogo social.

En contraste, los representantes sindicales entrevistados en Lima señalaron una serie de deficiencias, tales como la poca atención a sus demandas por parte del proyecto y el hecho de que el contenido de los talleres no se adecuaba a sus necesidades reales de capacitación ya que todos ellos se centraron en técnicas de negociación colectiva, al tiempo que destacaron su escaso número. El especialista ACTRAV para la Subregión Andina señaló, además, que “el diálogo social en el sector público es un tema prioritario para Perú y Ecuador, y no se pudo obtener financiación del proyecto para organizar ninguna actividad en este ámbito en la región andina”. Al igual que los representantes sindicales también hizo hincapié en que no se habían tenido en cuenta suficientemente las prioridades de los actores sociales y que el proyecto se había focalizado excesivamente en trasladar algunas experiencias comparadas, entre ellas, la española, lo que probablemente haya desalentado a los actores participantes.

El consultor contratado por el proyecto como asesor técnico del sector trabajador del CNTPE señaló, en ese mismo sentido, que algunas demandas sindicales que estaban perfectamente incardinadas dentro de los objetivos del proyecto, no fueron atendidas. Asimismo, añadió que en 2005 y 2006 las centrales sindicales elaboraron una serie de documentos importantes que podrían haber sido publicados con apoyo del proyecto, lo cual no se llegó a realizar. Por último, destacó que los logros del proyecto, bajo su punto de vista fueron puramente formales. Los representantes sindicales expresaron su valoración muy positiva sobre el mencionado consultor, cuya contratación resultó extremadamente difícil, y señalaron que fue un gran apoyo para preparar su participación en las reuniones del CNTPE. No obstante, la Misión de Evaluación, después de analizar la información presupuestaria aportada, ha podido comprobar que el citado consultor participó en el proyecto a lo largo de varios años, aunque en períodos de duración desigual, percibiendo emolumentos en conjunto y comparativamente nada desdeñables.

De otra parte, expresaron que debió revisarse el presupuesto del proyecto para medir el grado de fortalecimiento de cada uno de los actores. Señalaron que, a su juicio, se había apoyado más al sector gubernamental y al sector empleador y que, dentro de las organizaciones sindicales no se había atendido a todas por igual. Asimismo, expresaron que los actores debieron estar más implicados desde la propia formulación del proyecto y que, de otra parte, no se les explicó bien. Opinaron que una eventual extensión del proyecto debería plantearse de una forma diferente. Además, el diálogo social se quiso concentrar en Lima porque así los gastos eran menores, no así en el interior (25 regiones), donde la incidencia del proyecto fue nula. Con todo, valoraron positivamente el apoyo del proyecto para la redacción del Reglamento del CNTPE.

En el Informe Final se recoge como un logro del proyecto, el incremento de la plantilla del CNTPE. Esto también se señaló por parte de un representante sindical, deduciendo que para ello se habría destinado un presupuesto importante. Sin embargo, esta afirmación del Informe, según el especialista de ACTRAV en la OSRA, no puede ser validada, ya que se desconoce la existencia de algún tipo de acuerdo o convenio que lo autorice. La Misión de Evaluación tampoco pudo verificar este dato, ya que no se le proporcionó un desglose de gastos por países y actividades.

También, en este Informe se destacaba la “ampliación progresiva de la temática propuesta por los trabajadores en el CNTPE”, cuando, en palabras de dicho especialista que recoge, a su vez, la opinión del sector sindical, -como lo contrastó la Misión de Evaluación- el “Consejo está excesivamente focalizado hacia los temas legislativos, existiendo otros temas, tales como la seguridad y salud en el trabajo, de gran interés para los trabajadores, que no se tratan”.

Por último, la consultora contratada para llevar a cabo las capacitaciones destacó la realización de un primer taller en 2004 y señaló que, desde esa fecha, se realizaron 7, dos en Perú (Lima, Pucalpa), 4 en Ecuador y uno en Sao Paulo, para un total de 157 participantes. Los talleres de Perú y Ecuador fueron eventos tripartitos y el de Sao Paulo fue un taller regional dirigido a los

Secretariados Técnicos de las instancias de diálogo social. En Perú y Ecuador la formación se dirigió a los miembros de los Consejos.

En **Ecuador**, hay que señalar que la agenda de la Misión de Evaluación, preparada cuidadosa y eficazmente por la Oficina de la OIT de Quito, no se cumplió como habría sido deseable. En efecto, los Ministros de Trabajo que habían ocupado su cargo durante el desarrollo del proyecto no acudieron a la cita prevista, y tampoco lo hicieron los representantes de los empleadores convocados, así como tampoco lo hizo uno de los consultores contratados por el proyecto. Esto, obviamente, no ha permitido a la Misión de Evaluación obtener las opiniones de unos actores tan importantes en el desarrollo del proyecto. Creemos que esta deficiencia en ningún caso se puede achacar a la gestión de la Oficina de Quito y, en cambio, sí podría ser un indicador muy revelador del desigual interés que el proyecto suscitó entre los distintos actores. Dicho esto, sin embargo, hay que resaltar el interés del Ministro de Trabajo de Ecuador, D. Antonio Gagliardo Valarezo, quien, en compañía de sus asesores, concedió una larga entrevista a la Misión de Evaluación, cita de trabajo que no estaba inicialmente contemplada en la agenda.

En este país, el proyecto trabajó con el **Consejo Nacional del Trabajo (CNT)**. Con su apoyo se elaboró el Reglamento General del Consejo, aprobado en febrero de 2005, se diseñó la estructura y las funciones de la Secretaría Técnica y se llevaron a cabo acciones de capacitación dirigidas a sus responsables.

Según los representantes gubernamentales entrevistados, el apoyo de la OIT ha sido muy importante para la consolidación del Consejo Nacional del Trabajo. Sin embargo, es difícil deslindar los logros del proyecto del impacto de otras actuaciones de la OIT, bien directamente de la propia OSRA o de los otros proyectos de cooperación técnica que confluyeron en el tiempo, tales como el proyecto “Políticas de erradicación de la pobreza, generación de empleo y promoción de la igualdad de género dirigidas al Sector Informal en América Latina”, uno de cuyos objetivos específicos fue el apoyo técnico al Consejo Nacional del Trabajo. El Ministerio de Trabajo y Empleo aprovechó, en su

momento, todos los aportes que prestaron los distintos proyectos OIT que se estaban ejecutando en el país.

Desde la creación del Consejo se han venido rompiendo barreras que existían entre los tres sectores: se reglamentó la tercerización, se adelantaron reformas legales en torno al trabajo infantil y se elaboró una ley de dependencia. El éxito del CNT ha sido poder trabajar sobre proyectos de ley muy relevantes, tales como la mencionada Ley de Tercerización y las reformas en torno al trabajo adolescente. Todos estos temas se debatieron en el seno del Consejo.

Sin embargo, hubo consenso entre varios entrevistados a propósito de que los acuerdos importantes en materia laboral se fraguan, de ordinario, fuera del Consejo, por ejemplo, el acuerdo en materia salarial aprobado unilateralmente por el gobierno.

En lo que se refiere a las actividades de capacitación, los representantes gubernamentales estimaron que los talleres de técnicas de negociación fueron muy útiles.

Por su parte, los representantes sindicales, en sus propias palabras, se consideraron “utilizados” por el proyecto y en ningún momento se sintieron partícipes del mismo. Según ellos, éste ha sido un gran desconocido en Ecuador. Al igual que los representantes de los trabajadores de Perú, consideraron que debieron agotarse más consultas con los trabajadores sobre las actividades que iban a desarrollarse en el país, aunque, en general, valoraron positivamente la capacitación en técnicas de negociación suministrada por el proyecto. No obstante, subrayaron que los representantes sindicales precisan formación en otras materias tales como legislación laboral, seguridad social, seguridad e higiene en el trabajo, políticas de erradicación del trabajo infantil etc.

Lamentaron que se les hubieran dado tan pocas oportunidades de participación, tanto en la formulación del proyecto como en su ejecución. Señalaron que se había solicitado al proyecto apoyo técnico y económico sin

haber obtenido respuesta alguna y, además, que sus demandas en cuanto a la contratación de consultores-instructores tampoco fueran atendidas. Asimismo, hicieron notar que los cursos de capacitación se organizaron en vísperas de la finalización del proyecto y que la capacitación en diálogo social debería haberse dirigido a las bases y no tanto a los dirigentes sindicales. Añadieron que no tuvieron información alguna sobre el volumen de gasto del proyecto en Ecuador dirigido al fortalecimiento del sector sindical.

Como dato positivo, destacaron que el proyecto ayudó a refundar el CNT que, si bien es anterior a su inicio, era un órgano poco operativo. Además, se reconoció como logro, aunque incompleto, el haber incluido el tema de la tercerización en la agenda del Consejo. Sin embargo, la Misión de Evaluación constató que el consenso sobre la Ley de Tercerización no se puede atribuir al apoyo del proyecto, sino más bien, al trabajo de la propia OSRA, sin perjuicio de la colaboración que el proyecto haya podido ofrecer.

Por último, hicieron hincapié en que es fundamental generar cambios en las actitudes, especialmente en las de los empresarios quienes expresan continuamente un rechazo hacia las centrales sindicales.

En resumen, quedó claro para la Misión de Evaluación la posición abiertamente crítica del sector sindical hacia el proyecto.

Habría sido fundamental haber podido contrastar esta visión del sector sindical con la del sector empleador, pero solamente acudió a la cita concertada un representante de la Cámara de la Pequeña y la Mediana Industria del Ecuador quien, además, manifestó no haber tenido ninguna relación con el proyecto. Parece ratificarse, así, el modesto o al menos, muy desigual, impacto del proyecto en Ecuador.

Los representantes gubernamentales, por su parte, señalaron que el proyecto supuso un aporte importante para la propia consolidación del Ministerio de Trabajo. Se reconoció la labor de asistencia técnica de la OIT a favor del reconocimiento de diálogo social, pero no siempre o específicamente a través

del propio proyecto. Destacaron la asistencia técnica del proyecto para el fortalecimiento del Consejo Nacional del Trabajo, pero ello se entiende como un apoyo concurrente de varios proyectos auspiciados por la OIT, entre ellos el que nos ocupa. En particular, el proyecto apoyó fundamentalmente la redacción del Reglamento y asumió el pago del salario del Secretario Técnico. Destacaron que estaría plenamente justificada una nueva intervención de cooperación técnica dirigida a fomentar el diálogo social y que la capacitación sigue siendo una asignatura pendiente.

En palabras del Ministro de Trabajo, el Consejo Nacional del Trabajo fue útil en una determinada época, sobre todo en lo que se refiere a la aprobación de la Ley de Tercerización que intentaba, de alguna forma, poner orden en el sector de las empresas de empleo temporal. Sin embargo, en el momento actual esta Ley está siendo debatida y parece que podría ser incluso derogada. Consideró, al igual que los representantes de los trabajadores entrevistados, que uno de los problemas principales del país son las empresas tercerizadoras. En este sentido, el gobierno acababa de aprobar un Decreto que limita el número de trabajadores que bajo la modalidad de contratación por horas puede tener una empresa, estableciendo que “ningún empleador podrá contratar bajo la modalidad de contratación laboral por horas, más del veinte por ciento de trabajadores que laboren en la misma empresa”. Antes de dicho decreto, las empresas podrían tener hasta el 70% de su plantilla tercerizada. Esta decisión, vital para los trabajadores, ha sido tomada unilateralmente por el gobierno y no ha sido debatida en el Consejo Nacional del Trabajo.

Los representantes del Ministerio de Trabajo reconocieron el notable impacto que tuvo el proyecto y resaltaron el gran trabajo del consultor contratado para llevar a cabo las capacitaciones. Asimismo, señalaron que, con apoyo del proyecto, se logró que el CNT debatiera en su seno proyectos legislativos de indudable importancia para las relaciones laborales del país. Se destacó, como un gran logro del proyecto, el relanzamiento del CNT y, en particular, la reglamentación de su funcionamiento. A su modo de ver, se justificaría plenamente un nuevo proyecto sobre diálogo social que revise su regulación jurídica y garantice su permanencia.

El Jefe de la Sección Laboral de la Embajada de España en Ecuador valoró muy positivamente los talleres de capacitación organizados por el proyecto y, en especial, la cualificación y competencia técnica del Consultor contratado para impartirlos.

La Misión de Evaluación desea dejar expresa constancia de su gratitud y reconocimiento al Sr. D. César Mosquera, CTP del proyecto OIT-IPEC en Quito (Explotación sexual, comercial, infantil y trata de personas) y con él a todo el personal de la Oficina por su inestimable apoyo para la organización y seguimiento de la Misión de Evaluación.

En **Argentina**, desde sus inicios y debido a la falta de voluntad política por parte del gobierno en lo concerniente a la institucionalización del diálogo social, al proyecto no se le auguraban demasiadas expectativas de éxito. Según el Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales de la Embajada de España, quizá debido a la proximidad del proceso electoral, no se percibía como una prioridad de los actores sociales constituir un órgano de dialogo social. Este factor, si bien puede ser válido para el momento actual, sin embargo no debió haber condicionado el desarrollo del proyecto desde sus inicios en el año 2004. No obstante, tal como expresaron algunas de las personas entrevistadas, el proyecto consiguió más de lo que se esperaba.

En efecto, parece que hubo un especial acierto en la selección de algunas instancias de diálogo social, particularmente la CNTA y la CTIO. En el caso de la CNTA, ésta es una verdadera cámara legislativa para el campo, con competencias en materia de salarios y condiciones de trabajo y sus resoluciones son leyes para el sector. Todo lo que exporta Argentina involucra a esta Comisión. Es un caso único y de enorme importancia, de una entidad que tiene su propia dinámica y sus atribuciones delimitadas en su Ley de creación. Los representantes de los empleadores, gubernamentales y trabajadores de la propia CNTA coincidieron en que la capacitación recibida, por primera vez, además desde un programa de cooperación técnica, ha sido



muy útil y conveniente. Esta capacitación sirvió para sistematizar conocimientos y experiencias de sectores que, de un modo u otro, han tenido experiencias de diálogo social, lo cual es infrecuente en las provincias. Más importante que capacitar a los que están en Buenos Aires es hacerlo con los que viven en el interior de la República. Sería como capacitar a los “jueces de segunda instancia sin haberlo hecho previamente con los de primera”, se dijo a la Misión de Evaluación. El nivel educativo de los trabajadores de provincias es comparativamente más bajo. Por ende, se negocia más “con intuición que con conocimiento”. En Argentina, el modelo de negociación colectiva se articula por rama de industria constituyendo así una negociación centralizada; en el interior no se negocia nada; en cambio, en el trabajo agrario ocurre exactamente lo contrario: todo se negocia en el interior.

De nuevo resulta difícil deslindar los efectos del proyecto de las dinámicas propias de las instancias de diálogo social seleccionadas, como es el caso de la ya mencionada CNTA. Por eso, no parece exacto incluir, entre los acuerdos de los actores sociales y elementos normativos aportados por el proyecto (indicadores de resultados) la “fijación de la jornada laboral en Santa Fe de 8 horas diarias y 48 semanales” o el “régimen de licencia anual y extraordinaria para los trabajadores que se desempeñan en el cultivo de hongos, provincias de Buenos Aires y La Pampa” o la “fijación del salario mínimo garantizado para trabajadores que se desempeñan a destajo” o, por fin, la “adopción de la Recomendación 133 de la OIT sobre la inspección de trabajo en la agricultura”.

Los representantes ministeriales ante la Comisión, no obstante haber reconocido la utilidad y calidad de la capacitación recibida, opinaron que habrían querido intervenir más en los contenidos, opinión en la que coincidieron exactamente con la representación de los empleadores ante la CNTA.

El representante de los empleadores ante la CNTA enfatizó, ante la Misión de Evaluación, que, si bien los integrantes de la Comisión cuentan con formación suficiente en sus respectivos ámbitos profesionales, sin embargo, no tienen formación en materia de diálogo social. Por ello, reconocieron, al igual que la representante del sector empleador ante la CTIO, que la capacitación que

brindó el proyecto permitió cohesionar al grupo, fortaleciendo la relación entre ambos sectores y contribuyendo a mejorar el funcionamiento de sus respectivas instituciones. Destacó, de otra parte, que fue la primera vez que un proyecto de este tipo atendió al sector empleador. Añadió que el proyecto recibió muchas demandas del sector, aunque solamente pudieron participar en un evento, cuyo contenido fue excelente, gracias a la competencia y preparación de la consultora del proyecto a cargo de la capacitación, Dña. Amalia Villarroel.

Continuó sugiriendo que, en el futuro, debería plantearse un seguimiento del proyecto que prosiga con la formación de los actores de la Comisión. En relación con la igualdad de género, señaló que ésta fue una materia ausente de la formación, estando las mujeres escasamente representadas en dichos talleres. Como conclusión general, estimó que la Comisión se había fortalecido.

En la entrevista con las integrantes de la CTIO, éstas afirmaron que, como quiera que habían transcurrido casi dos años desde que el proyecto llevó a cabo actividades con la Comisión, era muy difícil realizar una valoración de su impacto. La publicación **“Diálogo social y género: la experiencia de la CTIO”**, le mereció a la Comisión algunos juicios críticos. Algunos párrafos del libro, se dijo, incluso debilitaban a la propia Comisión. Por ejemplo, en dicha publicación se afirma que “la información no estaba sistematizada”. Hoy, sin embargo, sí lo está, se dijo. Esto se explicaría por la extemporaneidad entre la edición del libro y el momento de ejecución de las actividades con la Comisión. En realidad, muchas informaciones que constan en el libro deberían matizarse hoy, ya que están superadas, según se le transmitió a la Misión de Evaluación. La representante de la Central de Trabajadores de Argentina (CTA) en la CTIO destacó, además, que, aunque el contenido de los talleres fue adecuado, debería haber incluido a más beneficiarias y haberse impartido en las provincias, donde se están creando Comisiones Provinciales de la CTIO. Señaló que, en el futuro, deberían incluirse en la capacitación temas como el trabajo doméstico y a domicilio, salud ocupacional y precarización laboral.

Pusieron de manifiesto que, en líneas generales, el proyecto fue positivo para su organización, aunque destacaron que la capacitación que ofreció el proyecto les resultó de un perfil muy académico, lo cual redundó en una escasa implicación de los actores y en dificultades para el seguimiento de los talleres. Lo más interesante, a su juicio, fueron el Taller Regional sobre Formación para miembros de los Secretariados Técnicos de órganos de dialogo social, celebrado en Sao Paulo en 2005 y el Taller en Técnicas de Negociación colectiva dirigido a Comisiones Tripartitas de Igualdad de Oportunidades, celebrado en Montevideo, también en 2005.

Las integrantes de la CTIO señalaron la necesidad de continuar con proyectos de este tipo que deberían priorizar el trabajo en las provincias, aprovechando todos los medios técnicos que permitan llevar la capacitación al interior, y privilegiando los talleres presenciales que se deberían iniciar con un modulo introductorio sobre el diálogo social.

Parece evidente que, con relación a la regionalización de un proyecto de este tipo, habría consenso en Argentina entre todos los actores sociales.

La elección del **Consejo de la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil**, tal como se señaló anteriormente, no parece haber sido especialmente acertada. Según algunas de las personas entrevistadas, habría sido muy pertinente haber incluido a la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil, opinión que, con todo, no fue unánime entre los distintos sectores entrevistados por la Misión.

El responsable del **Consejo de la Productividad y el salario mínimo, vital y móvil** manifestó su convencimiento sobre lo adecuado del proyecto, sobre todo para Argentina, que no tiene una tradición consolidada en materia de diálogo social y que este tipo de proyectos son muy importantes en el país para lograr que el dialogo no dependa de la voluntad del gobierno, pues los actores lo reclamarían. Señaló que una de las virtudes del proyecto fue haber despertado la conciencia de las limitaciones del Consejo, lo cual, en opinión de la Misión de Evaluación, en ningún caso es razón suficiente para justificar la selección de

este órgano como beneficiario de las actuaciones del proyecto. Señaló la calidad de la capacitación impartida y apuntó, de cara a la eventual puesta en marcha de otro proyecto de características parecidas, la importancia de incluir la presentación de buenas prácticas seleccionadas en base a los intereses de los actores.

La Misión de Evaluación quiere dejar constancia de su sincera gratitud a la consultora Amalia Villarroel, por la atención exhaustiva prestada a la Misión y por su apoyo en el cumplimiento de la agenda de entrevistas, previamente preparada y gestionada por ella.

En **México**, país que no estaba incluido en la agenda de la Misión de Evaluación, se sustituyó a los órganos de diálogo social que aparecían identificados como principales instancias de cooperación por el **Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos**. Este Consejo es un espacio de encuentro y corresponsabilidad de los sectores productivos, tanto estatales como federales, para que trabajadores y empleadores se comprometan, junto con sus gobiernos, a lograr un desarrollo sostenido y sustentado. Es un cuerpo colegiado de consulta, participación y colaboración del sector laboral que facilita los consensos entre las representaciones de trabajadores, empresarios, académicos y gobierno.

No hubo unanimidad por parte de los actores sociales en que el proyecto debiera apoyar el fortalecimiento de este órgano. Se apoyó el fortalecimiento del diálogo social a nivel de los Estados por medio de los Consejos de diálogo con los sectores productivos de ámbito estatal.

En el año 2005 se realizaron una serie de talleres en los distintos Estados de la República Mexicana sobre Diálogo Social y Competitividad. En base a estos talleres, se elaboró el Informe Final del estado del diálogo social en México, titulado “Diálogo Social, compromiso por México”

Estaba previsto un Taller tripartito y un Taller sindical para presentar los resultados del diagnóstico, pero no se ha podido constatar que se haya llevado a cabo.

El especialista en relaciones con los trabajadores de la OSRA expresó a la Misión que el especialista ACTRAV para la región de Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití, que atiende México, no tuvo ninguna información sobre las actividades del proyecto en México. Lo mismo podría decirse del especialista ACTEMP para la misma zona, aunque, en cualquier caso, la Misión de Evaluación debe dejar dicho que no mantuvo entrevistas con ninguno de ellos, lo cual le hubiera permitido contrastar esta afirmación.

Según el Informe Final, y gracias al apoyo del proyecto, el Consejo para el Diálogo con los Sectores productivos firmó el Compromiso por la Competitividad, para el Empleo y la Justicia Social. No le consta a la Misión que el proyecto haya participado en la firma de este compromiso, que tuvo lugar en agosto del año 2004. Esto debería haber sido recogido en el Informe de la Misión de Evaluación Intermedia, que tuvo lugar entre los meses de marzo y abril de 2005 que visitó México, y, aunque si bien se menciona el acuerdo, no así la participación del proyecto en la suscripción y gestión del mismo.

Por otro lado, y también según consta en el Informe Final, el proyecto promovió el reconocimiento del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos como interlocutor del Comité Económico Social Europeo, lo que tampoco puede ser validado por la Misión de Evaluación. En cualquier caso, esta aseveración debería ser matizada a la luz del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Las relaciones UE-México de 15 de febrero de 2006, donde se señala que “El gobierno y los empresarios mexicanos abogan por hacer del CDSP el interlocutor del CESE, aun cuando el primero reconoce que sería un primer paso hasta ver cómo se podrían ir integrando las organizaciones del tercer sector. Los sindicatos, por su parte, participan activamente y reconocen, en su gran mayoría, al CDSP, si bien no tienen una posición unánime respecto a si ha de ser el homólogo del CESE...”

El caso de **Chile** ya fue tratado dentro del apartado de pertinencia del proyecto. En el Informe Final se reconocen los problemas para implementar el proyecto en ese país. Caben destacar, como eventos importantes, las celebraciones de sendos seminarios internacionales: el seminario “Diálogo Social en América latina: fortaleciendo la democracia” y el seminario de cierre del proyecto, denominado “Diálogo Social, Trabajo Decente y Cohesión Social”, celebrado en abril de 2007 y que contó con una representación política al más alto nivel en la persona de la Presidenta de la República de Chile y del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

Con respecto a **Brasil**, también se ha tratado en el capítulo relacionado con la pertinencia del proyecto. Con relación a los logros obtenidos, se ha elaborado un estudio técnico sobre “Horas Extras y Jornada de Trabajo”. Según el Informe Final, el proyecto redactó el **Decreto Presidencial** por el cual se creó el Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo (CNRT) que ha reemplazado al Foro Nacional del Trabajo (FNT). Esto no ha podido ser verificado por la Misión. Tampoco el hecho de que el proyecto haya apoyado la firma del convenio de colaboración entre el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) y las Naciones Unidas, tal como se señala en el Informe Final. Como ha sido recogido anteriormente, el informe de evaluación intermedia del proyecto señaló, en marzo-abril de 2005, la indefinición de la OIT a la hora de decidirse por una de las dos instancias de diálogo social existentes.

Esa indefinición parece haberse mantenido hasta el final del proyecto, aun con la creación del CNRT. El Informe de Avance julio-diciembre de 2005 no especifica qué apoyo concreto ha dado el proyecto a la creación del CNRT y en modo alguno menciona la redacción del Decreto Presidencial de creación de este organismo. En cuanto a la Agenda Nacional de Desarrollo del CDES tampoco se puede considerar como un logro del proyecto, dado que el Informe de Avance Enero-Junio de 2006 sólo constata la participación de la CTP en el debate que organizó el CDES en torno a la misma.

## Factores externos y externos

Como factor externo clave que ha influido en la ejecución del proyecto, habría que hablar del contexto político. En el período de duración del proyecto, varios países, concretamente Brasil, Ecuador, México y Perú, vivieron procesos electorales. El Informe Final menciona esta coyuntura política pero se echa en falta una información más exhaustiva sobre cómo estos cambios políticos afectaron al proyecto, directa o indirectamente.

Como factor interno, la Misión de Evaluación ha sido testigo de la muy precaria fluidez y manifiesta falta de entendimiento entre la CTP del proyecto y el representante de ACTRAV en la OSRA de Lima. Habría sido deseable una mayor integración del proyecto en la actividad habitual de la OSRA y de la Oficina Regional. Esta imbricación es una responsabilidad compartida entre la CTP del proyecto y la propia OIT. Es responsabilidad de la OIT la asignación de un/a “backstopping” para el proyecto, figura imprescindible para conseguir su integración en las actividades de la Oficina. El proyecto, por diversas razones, careció de ese apoyo. Por otro lado, es responsabilidad de la CTP atender las sugerencias y propuestas de los/as funcionarios/as de la Oficina, generando un clima de buena relación que es imprescindible para el adecuado funcionamiento del proyecto. Seguramente, ello hubiera permitido que éste se hubiese implicado más con las prioridades sustantivas de otras actuaciones que, ejecutadas desde la misma Oficina, pudieran tener en sus términos de referencia aspectos vinculados con el diálogo social, todos seguramente, puesto que el diálogo social constituye un eje transversal de todos los proyectos de cooperación que lleva a cabo la OIT y es un objetivo estratégico de la Organización.

## **EFICIENCIA:**

La eficiencia de una intervención de desarrollo es una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se ejecutan.

En primer lugar, hay que señalar el patente desequilibrio entre la duración del proyecto, el número de países receptores y la financiación total del mismo. En un principio, estaba prevista una duración de 18 meses con un coste de 1.200.000 USD. Si tenemos en cuenta el número de países cubiertos, parece que 18 meses era un plazo excesivamente corto para alcanzar los objetivos previstos.

En segundo lugar, el presupuesto incluido en el documento del proyecto que, en su día, aprobó el donante, no estaba desagregado por países y años. De esta forma, no era posible conocer las cantidades que, a priori, se habían asignado a cada país en cada uno de los ejercicios presupuestarios. Esto constituye una seria deficiencia de la formulación inicial del proyecto que ha tenido su incidencia en la Evaluación Final, como se ha pretendido evidenciar.

En cuanto a la información que se proporcionó a la Misión, hay que indicar que el Informe Final del proyecto, si bien contenía distintos anexos con datos relativos al proceso de ejecución del presupuesto por años, detalle de actividades (desglosados por países y por género), documentos de trabajo elaborados, acuerdos de los actores sociales y elementos normativos aportados por el proyecto, sin embargo, no incluía información presupuestaria desglosada por países y años. Esta información fue enviada con posterioridad a la finalización de la Misión y a petición de la misma. La CTP en el momento de realización de la misma, entregó exclusivamente un detalle de la ejecución presupuestal por ejercicios y un presupuesto por países (porcentajes). Esta resultaba, a todas luces, una información incompleta.

La información completa, desglosada por países, años y conceptos presupuestarios debería haberse incluido como anexo al Informe Final, como es habitual en el caso de otros proyectos, y debería haberse entregado en el momento mismo de la realización del trabajo de campo, aunque los datos económicos correspondientes al Seminario de cierre del proyecto, por su proximidad, no se incluyeran y se enviaran posteriormente. Esto habría facilitado en gran medida el trabajo de la Misión de Evaluación.



No obstante, hay que señalar que sí se recibió dicha información, aunque su estudio se ha hecho difícil al haberse incluido una gran cantidad de datos en un formato muy comprimido y utilizando abreviaturas que no siempre ha sido posible descifrar.

En julio de 2006 se autorizó por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales una ampliación del presupuesto por un importe de 204.515 € que se justificaba en base a la necesidad de continuar realizando actividades en Brasil, Ecuador y Perú e iniciar algún tipo de actuación en Bolivia. En Brasil, se argumentaba por la necesidad de seguir apoyando al gobierno y a los interlocutores sociales con motivo de la aprobación del decreto-ley que establecía el Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo. De la documentación aportada por la CTP no queda claro qué tipo de actuaciones se llevaron a cabo en este sentido. El último informe de avance (julio-diciembre de 2006) solamente menciona la elaboración de un estudio técnico y señala que el seminario “Diálogo social y Trabajo Decente en Brasil: el rol de los Consejos Tripartitos” no pudo realizarse y fue prorrogado hasta el 2007. Desconocemos si ese seminario se llegó a celebrar, ya que no existe ningún informe sobre las actividades realizadas en los cinco primeros meses del 2007. Aunque los informes sean semestrales, habría sido muy útil contar con un resumen de actividades desde enero a mayo de 2007.

En Perú y Ecuador, con ese monto adicional, se pretendía seguir apoyando a las instituciones de diálogo. En el caso de Ecuador, con el objetivo de apoyar la consolidación del Consejo Nacional del Trabajo después de las elecciones presidenciales. En el de Perú, para afianzar todavía más los logros obtenidos.

El representante de ACTRAV de la OSRA afirmó desconocer la autorización por parte del donante de esa cantidad adicional.

Llama la atención, después del análisis de la documentación recibida, que esta cantidad adicional autorizada por el MTAS se destinó en su mayor parte a la financiación del Seminario Internacional de cierre del proyecto, con una cantidad muy superior a las dedicadas a los demás países, cuya necesidad de

apoyo se argumentó para conseguir esta financiación suplementaria. Es significativo que Chile, con una actividad durante los años del proyecto prácticamente nula haya absorbido, al final, el 16.20% de la financiación, debido a la organización de este evento que sirvió como colofón del proyecto pero que, entendemos, no encajaba, en rigor, dentro de sus objetivos específicos.

En la relación porcentual por países, se observa que el país que más financiación ha recibido ha sido Perú, seguido de México, Argentina, Chile, Ecuador y Bolivia. Este último país se añadió en el momento de la ampliación presupuestaria. Se realizó un diagnóstico de la situación que no se ha llegado a publicar y se mantiene como un documento interno. Este objetivo, por lo tanto, no se ha cumplido. En el caso de México, se entiende que la realización de 32 talleres en los distintos Estados ha absorbido esa gran parte del presupuesto. No está claro que la realización de estos talleres haya coadyuvado a la consecución de los objetivos del proyecto, concretamente al objetivo 3 (“Capacitar técnicamente a los actores sociales y a los responsables gubernamentales para su participación en las instituciones y mecanismos de diálogo social”) ya que en el informe de Evaluación Intermedia se señaló la desigual participación de los trabajadores en esta actividad.

### **SOSTENIBILIDAD Y TRANSFERIBILIDAD:**

La sostenibilidad o viabilidad es el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Como ya se ha dicho, está íntimamente vinculada con el diseño inicial del proyecto.

A partir de los logros conseguidos en cada uno de los países referidos en los capítulos anteriores, se podría concluir en que la apropiación del proyecto por parte de las instituciones beneficiarias ha sido muy desigual. Pareció evidente a la Misión de Evaluación que fue en Perú donde el proyecto ha arraigado de una manera más fuerte y cuyas actividades parece que podrían tener continuación en el futuro.

## II. OTROS ASPECTOS

### Igualdad de género

En lo que se refiere a esta cuestión, el proyecto, según el especialista de ACTRAV de la OSRA, quien, además funge como punto focal para los temas de género, no impulsó ninguna actividad sobre el tema en los países de la Subregión Andina, a pesar de que se solicitaron varios eventos en ese sentido. Esto es especialmente significativo si tenemos en cuenta la recomendación de la **Evaluación Intermedia** donde se señalaba que *“El tema de género debería recibir un mayor impulso por parte del proyecto en el tiempo que resta hasta su finalización”*.

Es significativo que no se hayan establecido sinergias con otras iniciativas, o proyectos de cooperación técnica específicamente dirigidos al tema de la igualdad de género, como, por ejemplo, el proyecto que comenzó en el año 2006 con financiación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales denominado “Políticas de Empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países de MERCOSUR y Chile”

### Visibilidad del donante

En opinión del Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales de la Embajada de España en Perú, y por lo que se ha podido comprobar después de un estudio de la documentación, aunque, en general, el proyecto, siguiendo la recomendación de la Evaluación Intermedia, se preocupó de que la participación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, como organismo financiador, estuviera visible en todos los productos y documentos elaborados por el proyecto, encontramos que ésta no estuvo adecuadamente recogida en algunos folletos divulgativos de los talleres y en la propia página web del proyecto. En particular, en la información que se incluye en la página de la Oficina Regional sobre el Seminario de cierre, que tuvo lugar en Santiago de Chile en abril de 2007, no aparece ninguna mención a la financiación del MTAS. Como tampoco aparece en el folleto de divulgación del Seminario

internacional “Diálogo social en América Latina: fortaleciendo la democracia”, celebrado en Santiago de Chile en noviembre de 2006. En el boletín informativo del Taller regional de formación para miembros de Secretariados Técnicos de órganos de diálogo social, celebrado en Sao Paulo en diciembre de 2005, el logo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España debería figurar en la primera pagina, junto con el de la OIT, en lugar de en la última. Esto también se aprecia en el folleto del Taller Nacional “Liderazgo femenino para el diálogo social”, celebrado en Quito en abril de 2007. Además, tampoco se entiende que en la página Web del proyecto aparezca, a pie de página, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, cuando ese Ministerio no ha aportado financiación alguna al proyecto, ocupando la mención al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un lugar menor.