



Evaluation Unit (EVAL)

- **Título de proyecto:** Promoviendo el Diálogo Social y Fortaleciendo las Instituciones Tripartitas en América Central y República Dominicana
- **TC/SYMBOL:** RLA/08/11/USA
- **País(es) :** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana
- **Oficina Administrativa:** Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana
- **Inicio del proyecto *fecha:*** 30/09/2008
- **Término del proyecto *fecha:*** 30/09/2011
- **Donante: Pais (*monto en US\$*):** Estados Unidos (US\$ 2,970,297)
- **Tipo de la evaluación :** Intermedia independiente
- **Fecha de la evaluación:** Julio 2010
- **Gestión de la evaluación:** Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- **Dirección de la evaluación:** Walter Romero
- **Equipo de evaluación:** Javier Varela
- **Presupuesto de la evaluación:** US\$ 18,123
- **Palabras Claves:** Diálogo Social, Tripartismo

Índice

Índice	2
Lista de acrónimos	6
1. Resumen Ejecutivo	8
Antecedentes y contexto	8
Hallazgos y conclusiones principales.....	9
Recomendaciones y lecciones aprendidas.....	13
2. Introducción	15
3. Metodología de la evaluación	17
4. Resultados de la evaluación	18
4.1. Validez del diseño.....	18
4.1.1. Aspectos generales	18
4.1.2. Meta de corto plazo	20
4.1.3. Resultado 1. Aumento de diálogo social en las instancias tripartitas.....	20
Producto 1.1	22
Producto 1.2.....	22
4.1.4. Resultado 2. Aumento de la influencia de los constituyentes	23
4.1.5. Resultado 3. Apoyo a la ampliación de la agenda tripartita	25
4.1.6 .El sistema de seguimiento y evaluación.....	27
4.2. Ejecución del proyecto	33
4.2.1. Coordinación interna.....	33
Colaboración con ACTEMP y ACTRAV	33
4.2.2. Coordinación externa.....	33
Relación con destinatarios	34
4.2.3. Estructura de gestión del proyecto	34
4.2.4. Nivel de ejecución presupuestaria	35
4.3. Logros del proyecto.....	37
4.3.1 Resultado 1.....	37
Producto 1.1 Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos	37
Costa Rica	38
El Salvador	41
Guatemala	43

Honduras	44
Nicaragua	46
República Dominicana.....	48
Producto 1.2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas	49
4.3.2. Resultado 2.....	50
Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores.....	50
Costa Rica	51
El Salvador	52
Guatemala	53
Honduras	53
Nicaragua	54
República Dominicana.....	54
Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores.....	55
Costa Rica	56
El Salvador	57
Guatemala	58
Honduras	58
Nicaragua	59
República Dominicana.....	59
Fortalecimiento de la unidad sindical subregional	60
Producto 2.2. Materiales y programas de formación	61
4.3.3. Resultado 3.....	61
Producto 3.1. Establecimiento de ejemplos de diálogo bipartito o tripartito sectorial	61
Mesa de diálogo social en Quetzaltenango,	62
Producto 3.2. Sistematización y difusión de buenas prácticas	63
Divulgación de buenas prácticas de negociación colectiva.....	63
Diálogo Tripartito en las Zonas Francas de Nicaragua	63
Divulgación de información sobre buenas prácticas.	64
Producto 3.3. Planes de acción tripartitos en las empresas e industrias.....	64
4.4 Perspectivas de sostenibilidad de los resultados.....	65
4.4.1 Eficiencia	65
4.4.2. Sostenibilidad.....	65
4.4.2.1. Resultado 1.....	65
Producto 1.1 Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos.....	65

Producto 1.2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas	66
4.4.2.2. Resultado 2.....	66
Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores....	66
Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores....	67
4.4.2.3. Resultado 3.....	67
5. Conclusiones.....	68
5.1. Validez del Diseño	68
5.2. Sistema de seguimiento y evaluación	69
5.3. Ejecución	69
5.4. Logros	70
5.4.1. Resultado 1.....	72
5.4.1.1. Producto 1. Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos.....	72
Costa Rica	73
El Salvador	73
Guatemala	74
Honduras	74
Nicaragua	75
República Dominicana.....	76
5.4.1.2. Producto 2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas	76
5.4.2. Resultado 2.....	76
5.4.2.1. Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores.....	77
Costa Rica	78
El Salvador	78
Guatemala	78
Honduras	79
Nicaragua	79
República Dominicana.....	79
5.4.2.2. Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores.....	79
Costa Rica	79
El Salvador	80
Honduras	80
Nicaragua	80
República Dominicana.....	81

Fortalecimiento de la unidad sindical subregional	81
Materiales y programas de formación	81
5.4.3. Resultado 3.....	82
5.4.3.1. Producto 3.1 Establecimiento de ejemplos de diálogo bipartito o tripartito sectorial.....	82
5.4.3.2. Producto 3.2. Sistematización y difusión de buenas prácticas	82
5.4.3.3. Producto 3.3. Planes de acción de negociación colectiva en industrias y empresas	83
5.5. Eficiencia	83
5.6. Sostenibilidad	83
5.6.1. Resultado 1.....	83
5.6.2. Resultado 2.....	83
Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores....	84
5.6.3. Resultado 3.....	84
6. Recomendaciones	85
6.1. A la coordinación del proyecto	85
6.2. A los Especialistas de la OSR.....	88
6.3. A la Dirección de la OSR	88
6.4. A las contrapartes (Ministerios de Trabajo, sindicatos y organizaciones de empleadores)	88
6.5. Al donante	88
7. Lecciones aprendidas	89
1. La estrategia subregional de un proyecto debe ser sensible a las diferencias nacionales.....	89
2. Las sinergias con los Especialistas de la OIT clave para los avances	89
3. La unificación sindical como estrategia de fortalecimiento de capacidades.....	89
4. El fortalecimiento de capacidades debe estar vinculado a procesos específicos de diálogo social.....	89
8. Anexos	90
Anexo 1. Términos de Referencia de la evaluación	91
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	98
Anexo 3. Matriz de evaluación.....	102

Lista de acrónimos

OIT

ACTEMP	Oficina de Actividades con Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades con Trabajadores
ATP	Asistente Técnico Principal
DR-CAFTA	Dominican Republic– Central American Free Trade Agreement. En español Tratado de Libre Comercio, TLC
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PROFIL	Proyecto de Fortalecimiento del Servicio Civil en los Ministerios de Trabajo de Honduras, El Salvador y Guatemala

Costa Rica

CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CTRN	Confederación de Trabajadores Rerum Novarum
CUSIMA	Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado

El Salvador

ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
CES	Consejo Económico y Social
CST	Consejo Superior del Trabajo
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
MUSYGES	Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador

Guatemala

CAIT	Comisión de Asuntos Internacionales del Trabajo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones comerciales, agrícolas, industriales y financieras
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
CGTG	Central General de Trabajadores de Guatemala
UNSITRAGUA	Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala
MSICG	Movimiento Sindical, Indígena y Campesino de Guatemala

Honduras

CES	Consejo Económico y Social
CGTH	Central General de Trabajadores de Honduras
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada

CTH	Confederación de Trabajadores de Honduras
CUTH	Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras

Nicaragua

CNT	Consejo Nacional del Trabajo
CST	Central Sandinista de Trabajadores
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
FNT	Frente Nacional de Trabajadores
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional

República Dominicana

CASC	Confederación Autónoma Sindical Clasista
CCT	Consejo Consultivo del Trabajo
CNTD	Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos
CNUS	Confederación Nacional de Unidad Sindical
COPARDOM	Confederación Patronal de la República Dominicana

Otros

BSR	Business for Social Responsibility
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores
CLADS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
CSACC	Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe
CTAN	Comisión Tripartita de Alto Nivel
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas

1. Resumen Ejecutivo

Antecedentes y contexto

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.

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.

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.

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 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 asegure 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.

2. Introducción

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 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. Cuenta con un presupuesto de US\$ 2,970,297 para un plazo de ejecución de 3 años. El proyecto comenzó el 30 de septiembre de 2008 y tiene prevista su finalización el 30 de septiembre de 2011.

El proyecto tiene como objetivo o meta de corto plazo el establecimiento o fortalecimiento de las instituciones tripartitas nacionales y de los mecanismos para el diálogo social y la cooperación social en los países del CAFTA-RD.

La estrategia del proyecto está articulada en torno a tres componentes que se corresponden con los tres resultados que persigue el proyecto. El primer componente está enfocado al fortalecimiento de las instancias tripartitas nacionales de diálogo social. El segundo componente se dirige a la mejora de capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para participar e incidir en las instancias de diálogo social. El tercer componente tiene por objeto la ampliación de la agenda tripartita y la mejora del ambiente para el diálogo social.

El cuadro 1 presenta la estructura de componentes, resultados y productos del proyecto.

Cuadro 1. Estructura del proyecto

Meta de largo plazo: Promover una cultura de cumplimiento para aumentar el respeto por los derechos laborales.
Objetivo del Proyecto Fortalecimiento de las instituciones tripartitas nacionales y los mecanismos para el diálogo social y la cooperación social en los países del CAFTA y en la República Dominicana.
Meta de corto plazo: Establecidos o fortalecidos instituciones tripartitas y mecanismos para el diálogo social y la cooperación social en los países del CAFTA y en la República Dominicana.
Resultado 1 Diálogo incrementado y consenso entre los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de Trabajadores y Empleadores en entidades tripartitas locales y nacionales constituidas formalmente.
Componente 1 Asistencia técnica a los gobiernos nacionales, organizaciones de trabajadores y organizaciones de

empleadores para establecer y / o fortalecer los órganos tripartitos nacionales o entidades equivalentes.
Producto 1.1 Producto 1.1 Acuerdos tripartitos por lo menos en dos temas sustantivos prioritarios en cada país, formulados y ejecutados.
Producto 1.2. Las Secretarías de las instituciones tripartitas serán creadas, reforzadas o reestructuradas para que incrementen su eficacia en la prestación de apoyo técnico a los órganos tripartitos.
Resultado 2 Las entidades tripartitas, las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas de trabajo en los ámbitos sociales, económicos y de competitividad.
Componente 2 Capacitación sobre asuntos prioritarios orientada a los interlocutores sociales.
Producto 2.1 Las organizaciones de los Gobiernos, Trabajadores y Empleadores incrementan sus conocimientos en economía, relaciones laborales, seguridad social, empleo y otros aspectos técnicos y su capacidad para negociar los asuntos de fondo aumenta.
Producto 2.2 Desarrollar materiales de capacitación y ejecutar al menos dos programas "capacitar a los formadores" en cada país, sobre negociación, relaciones laborales y principios tripartitos.
Resultado 3 Un ambiente mejorado para el diálogo, negociaciones y el consenso bipartito y tripartito en asuntos que promuevan el cumplimiento de estándares de trabajo.
Componente 3 Apoyo a la ampliación de la agenda tripartita.
Producto 3.1 Se establecerá un ejemplo de diálogo bipartito o tripartito en la industria, empresa o local por país.
Producto 3.2 Un conjunto bien documentado de buenas prácticas del sector privado y público sobre experiencias relacionadas con consulta, diálogo y negociación colectiva, en el que estos procesos han sido clave para resolver asuntos bipartitos y tripartitos, son reproducidos y se difundirán ampliamente entre los interlocutores sociales y la comunidad nacional en cada país.

3. Metodología de la evaluación

La metodología para la evaluación intermedia se basa en las directrices contenidas en los Términos de Referencia así como en las orientaciones para la realización de evaluaciones independientes de la OIT. Se ha tenido especialmente en cuenta la naturaleza formativa de una evaluación de medio término, la cual debe contribuir a la toma de decisiones para reforzar la estrategia del proyecto.

Igualmente se han tenido en cuenta los Estándares de Evaluación de Naciones Unidas, elaboradas por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas, y adoptadas por la OIT.

Se ha adoptado un enfoque principalmente cualitativo por su mejor capacidad para capturar, describir y explicar, procesos institucionales y políticos complejos como los relacionados con el diálogo social que aborda el proyecto, además por ser los métodos cualitativos los más viables para la recogida de información en los plazos asignados para la misión de evaluación.

Para cada uno de los aspectos de evaluación se ha desarrollado una lista exhaustiva de interrogantes. Para cada uno de los interrogantes se han elaborado un conjunto específico de indicadores o variables de evaluación (ver Anexo 2). Se han tenido en cuenta los indicadores del sistema de seguimiento y evaluación del proyecto, pero la evaluación no se limitará a ellos.

Para la recogida de información se ha entrevistado a un amplio rango de informantes (ver Anexo 1), incluyendo los constituyentes destinatarios del proyecto en cada país, el personal del proyecto, funcionarios de la OSR a distintos niveles, y responsables de proyectos con financiación del Gobierno de Estados Unidos que toquen temas vinculados al diálogo social. La misión de evaluación se llevó a cabo entre el 7 de junio y el 2 de julio de 2010.

Las entrevistas se han complementado con una revisión de la documentación clave del proyecto, incluyendo documento de proyecto, planes de trabajo, informes de avance, líneas de base y otros informes del sistema de seguimiento y evaluación, informes financieros, así como publicaciones y otros materiales producidos por el proyecto, incluyendo su sitio en internet.

La principal limitante encontrada ha sido el corto espacio de tiempo para las visitas a los países. Esto obligó a concentrar la recogida de información en un grupo reducido de informantes de cada uno de los sectores. En todo caso, salvo en el caso de Guatemala en que no se tuvo acceso a los representantes de las organizaciones de trabajadores, el impacto de esta limitación no es determinante en los resultados de la evaluación.

4. Resultados de la evaluación

4.1. Validez del diseño

4.1.1. Aspectos generales

El diseño del proyecto identifica bien algunos problemas clave relacionados con el diálogo social que justifican cada uno de los componentes del proyecto. Respecto al primer resultado, hace un diagnóstico acertado al considerar que la mayoría de las instituciones tripartitas tienen significativas debilidades que les impiden funcionar eficazmente y producir acuerdos tripartitos de relevancia. La línea de base elaborada por el proyecto mostró claramente como la incapacidad para producir resultados es una constante en la práctica totalidad de las instancias tripartitas de la región. Varias de las debilidades de las instancias tripartitas son abordados por el diseño, como las fallas en los marcos legales que rigen su constitución y funcionamiento, la baja capacidad técnica en diálogo social de sus miembros, la falta (o debilidad cuando existen) de una estructura técnica de soporte, y la carencia de objetivos y estrategias acordes.

En cuanto al segundo resultado, el diseño también hace una radiografía acertada sobre algunos de los problemas que conducen a la falta de capacidad de los constituyentes para participar de forma efectiva en los procesos tripartitos y bipartitos de diálogo social, como son la baja formación en diálogo social de líderes y cuadros técnicos tanto en gobiernos como en organizaciones de empleadores y de trabajadores, la práctica inexistencia de herramientas técnicas o programas de formación en la materia, y la falta de estructuras permanentes en las organizaciones de empleadores y de trabajadores de unidades con especialización en procesos de negociación tripartita o bipartita sobre temas laborales

Igualmente el diseño del tercer componente se fundamenta en un análisis plenamente válido. La evaluación ha constatado un vacío significativo en cuanto a la incorporación en los mecanismos de diálogo social de casos exitosos y buenas prácticas generadas en la subregión o adaptadas de otros países. Hay una escasez de experiencias de diálogo bipartito a nivel local o sectorial, y las existentes tienen poca repercusión a mayor escala, y falta conocimiento sobre herramientas y modelos de diálogo social utilizados en otros países con potencial para ser utilizados en el contexto de los países cubiertos por el proyecto.

Sin embargo, aunque el diseño incorpora muchos de las carencias esenciales que impiden un diálogo social más fructífero para la promoción del trabajo decente, el diseño ignora con excesivo optimismo algunos de los factores, de tipo más estructural, que suponen un obstáculo importante para el diálogo social, sin cuya resolución es difícil lograr un salto cualitativo significativo en el diálogo social.

Hay coincidencia entre los expertos consultados por la evaluación en que está muy interiorizada en los constituyentes una cultura de defensa de los intereses por medio de la confrontación antes que por la vía de la negociación. La negociación es vista como un recurso de líderes débiles que legitima al “enemigo”, en lugar de un éxito en el que ambas partes ganan. Por otro lado, todavía las posiciones están muy marcadas por diferencias ideológicas fuertes que causan una gran polarización bajo la que es muy difícil lograr puntos de acuerdo.

Además persiste todavía en muchos países un importante desbalance entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cuanto a la capacidad de influencia en las políticas laborales, en las que los primeros tienen pocos incentivos para entrar en procesos de diálogo social. Además, la fuerte fragmentación y división interna de las organizaciones de trabajadores en la práctica totalidad de los países de la subregión acentúa este desbalance.

El diseño del proyecto reconoce la existencia de varios de estos problemas, pero no los interioriza adecuadamente en el diseño. Maneja la hipótesis de que si los constituyentes se dotan de mejores herramientas y formación sobre diálogo social, ello repercutirá en un ambiente más favorable para la adopción de mecanismos tripartitos de diálogo social, criterio que es compartido por varios de los expertos entrevistados. Sin embargo, la experiencia en la implementación del proyecto demuestra que esta hipótesis es bastante discutible.

Por otro lado, el diseño no tiene en cuenta las importantes diferencias de países en cuanto a las condiciones en las que se encuentran los constituyentes y el contexto institucional y socio-político nacional de cada uno. No tiene sentido práctico trazar una única estrategia en países con condiciones tan diferentes en cuanto al grado de institucionalización del diálogo social (con países con instancias tripartitas nacionales relativamente maduras como República Dominicana, y países donde prácticamente son inexistentes como Guatemala o Nicaragua), capacidades de los constituyentes, o retos en términos de diálogo social.

Otro factor que el diseño del proyecto no tuvo suficientemente en cuenta ha sido el relativo a los períodos electorales y los cambios de gobierno habidos en dos países de la región (El Salvador y Costa Rica). La experiencia muestra que los períodos electorales afectan al ritmo de ejecución de los planes de trabajo en el período pre y post electoral. Además, implica un período de cabildeo con las nuevas autoridades para obtener su apoyo y encajar la estrategia del proyecto con las nuevas políticas de gobierno, especialmente en proyectos de tan alto contenido político como este. Sin embargo el diseño del proyecto no contempló esta eventualidad en su diseño. Como en la práctica se ha visto y se analiza más adelante en este informe, los cambios de gobierno han tenido implicaciones muy importantes para el proyecto en Costa Rica y El Salvador, los dos países en los que ha habido elecciones hasta la fecha. La larga campaña electoral en Guatemala, donde están previstas elecciones presidenciales en agosto del 2011, seguramente tendrá también influencia.

A continuación se hace un análisis individual del diseño de cada uno de los componentes y resultados del proyecto.

4.1.2. Meta de corto plazo

La meta de corto plazo del proyecto es “establecer o fortalecer las instituciones tripartitas nacionales y los mecanismos para el diálogo social y la cooperación social en los países del CAFTA-RD”.

La meta de corto plazo expresa el cambio global que el proyecto pretende lograr mediante el efecto combinado de todos sus resultados. Tiene por tanto un carácter de nivel superior a cada resultado individual, y los incluye a todos. Sin embargo en este caso se observa (cuadro 1) que la meta de corto plazo no se corresponde con lo que pudiera ser el efecto general –o impacto– del proyecto, pues es prácticamente igual al resultado 1 con ligeras variaciones de redacción. Esto resta claridad al marco lógico del proyecto y genera algunas inconveniencias para el monitoreo, como más adelante se comenta

4.1.3. Resultado 1. Aumento de diálogo social en las instancias tripartitas

Este eje del proyecto se centra en aumentar el diálogo y el consenso en el seno de las instancias tripartitas mediante una combinación de asistencia a los constituyentes para desarrollar procesos de diálogo en torno a acuerdos concretos, junto con la creación o fortalecimiento de las secretarías técnicas de las entidades tripartitas. La estructura de productos y actividades para este resultado se muestra en la tabla siguiente.

Resultado 1

Diálogo incrementado y consenso entre los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de Trabajadores y Empleadores en entidades tripartitas locales y nacionales constituidas formalmente.

Componente 1

Asistencia técnica a los gobiernos nacionales, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores para establecer y / o fortalecer los órganos tripartitos nacionales o entidades equivalentes.

Producto 1.1

Producto 1.1 Acuerdos tripartitos por lo menos en dos temas sustantivos prioritarios en cada país, formulados y ejecutados.

Actividad 1.1.1 Personal del Proyecto, los especialistas y expertos de la OIT llevarán a cabo 18 talleres con funcionarios de gobierno, sindicatos y empleadores (1 por sector por país, con 20 participantes cada uno) y 18 talleres (20 participantes cada uno) con los miembros de las instituciones tripartitas para identificar y alcanzar acuerdos sobre las prioridades de una agenda tripartita de trabajo, una metodología de trabajo y un plazo para las negociaciones.

Actividad 1.1.2 El personal del proyecto, los especialistas de la OIT, formadores homólogos y expertos proporcionarán entrenamiento técnico y facilitarán talleres de consulta y negociación (2 reuniones tripartitas por país, 20 participantes cada una) en dos asuntos prioritarios de la agenda tripartita en cada país.

Actividad 1.1.3 Contratar expertos consultores o asociados con instituciones académicas para llevar a cabo la investigación, y / o desarrollar propuestas técnicas (1 por país) (por ejemplo, preparar una propuesta de

reforma legislativa; ejecutar una simulación actuarial en diferentes escenarios para la expansión de la seguridad social).

Actividad 1.1.4 El personal del proyecto y los expertos de la OIT proporcionarán asistencia técnica para el seguimiento de la implementación de los acuerdos.

Producto 1.2.

Las Secretarías de las instituciones tripartitas serán creadas, reforzadas o reestructuradas para que incrementen su eficacia en la prestación de apoyo técnico a los órganos tripartitos.

Actividad 1.2. Encuestar miembros de instituciones y llevar a cabo estudios de diagnóstico, en por lo menos 2 de los organismos de cada país, a fin de determinar las fortalezas, debilidades y necesidades de formación y de organización de las secretarías.

Actividad 1.2.2 Desarrollar un plan de acción para la reestructuración, la reconversión y para fortalecer las secretarías (1 por país), técnica y financieramente, para ser presentado a y aprobado por los Ministerios de Trabajo y las instituciones Tripartitas.

Actividad 1.2.3 Proporcionar asistencia técnica y financiera para la implementación de los planes de acción.

Actividad 1.2.4 Identificar al menos 10 formadores (sesenta en total) de otras secretarías tripartitas para capacitar a sus homólogos de Centroamérica y llevar a cabo intercambios de aprendizaje.

Actividad 1.2.5 El personal del proyecto promoverá una red de intercambio informal entre los alumnos a través de una página web del proyecto y promoverá el uso de Skype (Sistema de Telefonía de Voz Libre por Internet).

La evaluación ha encontrado un amplio consenso entre los constituyentes respecto a la necesidad de consolidar el diálogo social en el seno de las entidades tripartitas constituidas formalmente. Para la mayoría de los entrevistados, la inexistencia de entidades tripartitas verdaderamente funcionales en cuyo seno se pueda dialogar y llegar a acuerdos consensuados tripartitamente es el problema central que enfrenta el diálogo social. En la totalidad de los países cubiertos por la evaluación las entidades de diálogo social enfrentan, aunque con grado desigual, serios problemas para ser espacios efectivos de diálogo social.

Siendo altamente pertinente este resultado, su diseño adolece de algunas carencias importantes.

El diseño no incorpora estrategias para resolver algunas debilidades clave de las instancias tripartitas de diálogo social, tales como los procedimientos de funcionamiento y mecanismos de toma de decisiones, y las disposiciones sobre su financiamiento. Para los constituyentes en algunos países, este tipo de cuestiones son una causa importante de su falta de efectividad para generar acuerdos tripartitos. Sin embargo el diseño no plantea medidas para abordar estas cuestiones.

Igualmente le falta de una estrategia de posicionamiento de los consejos de trabajo hacia otros actores clave como son el poder ejecutivo y las asambleas legislativas que permita traducir en resultados los acuerdos tomados en su seno. Para esto y lo anterior no basta con capacitación.

Producto 1.1

El proyecto se marca como producto 1.1 el lograr que en cada país se haya formulado y ejecutado al menos dos acuerdos en temas sustantivos prioritarios. Para ello el diseño contempla un paquete diverso de asistencia técnica y capacitación dirigido a las instituciones tripartitas y sus integrantes.

La asistencia técnica y formación tienen plena lógica dadas las carencias de este tipo identificadas por la evaluación. Toda la evidencia recogida del criterio de especialistas de OIT, representantes de ministerios de trabajo, organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como de la literatura consultada, indica claramente que para la mayor parte de los países de la región, la asistencia técnica y capacitación son insuficientes para recorrer la ruta hacia la obtención e implementación de acuerdos tripartitos, dadas las debilidades de partida que presentan las instancias tripartitas de diálogo social en la mayoría de los países ya comentadas. En realidad, el producto 1.1 es un objetivo de mayor nivel que el propio resultado 1, pues la consecución e implementación de acuerdos tripartitos es la culminación de un proceso de incremento del consenso y el diálogo social, y no al revés.

El conjunto de actividades para este resultado constituirían un modelo adecuado para lograr el producto si se dieran las condiciones ideales y el único obstáculo para el diálogo social fuera de tipo técnico y formativo, sin embargo este no es el caso. En consecuencia este producto es difícilmente realizable.

En la práctica el equipo de proyecto ha redimensionado este resultado centrándolo en el fortalecimiento aquellas instancias tripartitas de diálogo social de cada país que han sido priorizadas en acuerdo con los constituyentes, con estrategias y metas muy variables dependiendo de las condiciones de cada uno. La redefinición del producto 1.1. en estos términos es altamente pertinente. Esta meta es mucho más proporcionada a los medios de los que el proyecto dispone y es considerada muy acertada por los constituyentes, quienes en prácticamente su totalidad coinciden en que es esencial la consolidación de las instancias tripartitas y la mejora de su capacidad de propuesta como vía para mejorar el diálogo y consenso tripartito.

Producto 1.2.

Este producto tiene como meta la creación o fortalecimiento del rol técnico de las secretarías de las instituciones tripartitas seleccionadas en cada país. Para ello contempla brindar asistencia técnica para la ejecución de planes de acción basados en diagnósticos institucionales, complementado con programas de capacitación de los miembros de las secretarías basados en el enfoque de “formador de formadores” y redes de intercambio.

Este componente es altamente pertinente El fortalecimiento de las Secretarías es una condición necesaria, aunque no suficiente, para fortalecer los consejos de trabajo. Las secretarías de las instancias tripartitas en la región son sumamente débiles. En su mayoría, salvo en República Dominicana y Honduras, tienen un perfil meramente administrativo y carecen de capacidades técnicas. Para los constituyentes, dotar a las instancias tripartitas de

secretarías técnicas sería un medio importante para asegurar mejores capacidades a las instancias de diálogo social. No obstante, en varios casos, particularmente en aquellos en los que las instancias de diálogo social son más frágiles, como Guatemala o Nicaragua, este tema pasa a un segundo plano frente al reto de crear las condiciones institucionales mínimas para el funcionamiento de las propias instancias de diálogo social.

Finalmente es necesario remarcar que existe una marcada diferencia entre el resultado y el componente. El primero se refiere al aumento del diálogo en el seno de las instancias tripartitas, mientras que el segundo tiene un nivel inferior y se centra en el fortalecimiento de los órganos tripartitos. En realidad, el resultado 1 podría ser una buena meta a corto plazo del proyecto, pues el fortalecimiento de los órganos tripartitos es una de las bases para el incremento del diálogo. Este solape entre componente y resultado complica innecesariamente la lógica del proyecto, lo cual tiene implicaciones sobre el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto.

Exceptuando el caso del CES de Honduras, las secretarías de las instancias tripartitas en las que proyecto se ha concentrado (CST en Costa Rica, CTIAT en Guatemala) tienen roles meramente administrativos. El diseño no contempla que para elevar su perfil hacia funciones más técnicas es necesario reformas de su marco legal, por lo que las metas no siempre son realistas.

4.1.4. Resultado 2. Aumento de la influencia de los constituyentes

Resultado 2

Las entidades tripartitas, las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas de trabajo en los ámbitos sociales, económicos y de competitividad.

Componente 2

Capacitación sobre asuntos prioritarios orientada a los interlocutores sociales

Producto 2.1

Las organizaciones de los Gobiernos, Trabajadores y Empleadores incrementan sus conocimientos en economía, relaciones laborales, seguridad social, empleo y otros aspectos técnicos y su capacidad para negociar los asuntos de fondo aumenta.

Actividad 2.1.1 El personal del proyecto definirá las necesidades de capacitación técnica con los interlocutores tripartitos y contratarán consultores o expertos asociados con instituciones académicas para llevar a cabo la investigación, y / o desarrollar propuestas técnicas (1 por país) (por ejemplo, preparar una propuesta de reforma legislativa, ejecutar una simulación actuarial en diferentes escenarios para la expansión de la seguridad social)

Actividad 2.1.2 Expertos consultores o expertos de la OIT llevarán a cabo 12 (2 por país, con 20 participantes

cada uno) seminarios o cursos sobre temas técnicos específicos.

Actividad 2.1.3 Elaborar y difundir impresiones simples sobre asuntos técnicos basadas en información y materiales de capacitación de la web , según las necesidades señaladas anteriormente y en cantidad suficiente para cubrir todos los alumnos y actores implicados y relacionados en procesos de diálogo social.

Actividad 2.1.4 Asistir a cada sector en el desarrollo y financiamiento de una estrategia a largo plazo para asegurar la continuidad del aprendizaje con el Centro de Turín de la OIT, la universidad, e-aprendizaje y otras oportunidades para que permanezcan actualizados y capacitar a jóvenes funcionarios públicos, sindicalistas y empresarios (18 talleres sectoriales, con 20 participantes cada uno).

Producto 2.2

Desarrollar materiales de capacitación y ejecutar al menos dos programas "capacitar a los formadores" en cada país, sobre negociación, relaciones laborales y principios tripartitos.

Actividad 2.2.1 El personal del proyecto definirá las necesidades de formación con los interlocutores tripartitos, identificará 36 posibles formadores (2 por sector, por país) y desarrollará y validará los programas de formación.

Actividad 2.2.2 El personal del proyecto y los expertos internacionales llevarán a cabo 24 talleres (4 por país, con 20 participantes cada uno).

Actividad 2.2.3 El personal del proyecto elaborará e implementará un entrenamiento y el seguimiento del programa para los alumnos (el número de alumnos dependerá del número de participantes en el programa de capacitación, sin embargo, por lo menos se seleccionará a los 20 mejores alumnos por país).

Actividad 2.2.4 El personal del proyecto promoverá una red de intercambio informal entre los alumnos a través de una página web del proyecto y promoverá el uso de Skype (Sistema de Telefonía de Voz Libre por Internet).

Actividad 2.2.5 Los formadores capacitados realizarán al menos 2 talleres con el Gobierno, funcionarios, trabajadores y empleadores, así como con implementadores del proyecto CAFTA-RD financiado por SGA sobre los principios y técnicas de aplicación del diálogo social que han aprendido (54 talleres: 3 por sector por país, con 20 participantes cada uno).

El resultado es un tanto confuso en su redacción. La mejora de la capacidad de influencia de las instancias tripartitas no es igual ni necesariamente compatible la mejora de las capacidades de influencia de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Por los productos que abarcan el resultado y los indicadores asociados parece que el resultado se refiere a las organizaciones de trabajadores y empleadores. Este será el sentido con el que se analice en la presente evaluación.

El resultado es altamente pertinente: todos los diagnósticos, así como el criterio experto y evidencias recogidas por la evaluación apuntan a que los constituyentes tienen en general una débil capacidad para elaborar propuestas técnicamente fundamentadas y usar las herramientas de diálogo social. Sin embargo este problema no afecta por igual a todos los constituyentes. En el caso de las organizaciones de trabajadores afecta de manera seria a la práctica totalidad de organizaciones de la región a consecuencia de la débil capacidad técnica, fragmentación y conflictos internos del movimiento sindical que dificulta actuar con una sola voz. Por otro lado, las organizaciones de empleadores están dotadas de mayor capacidad

técnica, y en el caso de algunas como la UCCAEP en Costa Rica y COPARDOM en República dominicana se consideran con un buen nivel de capacidades.

Sin embargo el diseño del proyecto no tuvo en cuenta la existencia de estas asimetrías de influencia en los espacios de diálogo social. El equipo del proyecto ha “flexibilizado” los límites del proyecto para abordar este problema, particularmente con el sector trabajador. Así, el proyecto ha “estirado” sus límites para abordar el tema de la debilidad del actor sindical, por ejemplo apoyando el proceso de unificación sindical en El Salvador con MUSYGES (aprovechando circunstancias políticas favorables), o CUSIMA en Costa Rica.

La redacción de producto 2.2 está más al nivel de actividad que de producto. Es en realidad una síntesis de las actividades (elaborar materiales y desarrollar un programa de formación de formadores) que un entregable del proyecto. El propósito de estas actividades parece ser el dotar a las organizaciones de trabajadores y empleadores de capacidades internas de formación en temas laborales y de diálogo social. El problema de este bajo nivel de formulación del producto es que induce al proyecto a centrarse más en la realización de las actividades que en las mejoras efectivas en las organizaciones.

4.1.5. Resultado 3. Apoyo a la ampliación de la agenda tripartita

El tercer pilar de la estrategia del proyecto tiene como objetivo mejorar el ambiente de diálogo social a través de tres vías: el establecimiento en los países de procesos modélicos de diálogo bipartito o tripartito a escala local o sectorial; la documentación y divulgación de buenas prácticas de diálogo social; y la formulación de planes de acción sectoriales en cada país. La estrategia busca impulsar y dar a conocer casos reales exitosos de diálogo social y negociación colectiva en empresas y sectores concretos de la región con el propósito generar una actitud más favorable a la utilización de los mecanismos de diálogo social por parte de gobiernos, empresarios y trabajadores. En palabras del equipo del proyecto, se trata de crear incentivos para el diálogo e invertir los incentivos perversos, haciendo visibles ejemplos de los beneficios para todas las partes del diálogo social.

Este enfoque es considerado muy oportuno por algunos expertos entrevistados, que remarcan la importancia de crear un “tejido local” de diálogo que sustente los procesos de diálogo social en los niveles nacionales.

Resultado 3

Un ambiente mejorado para el diálogo, negociaciones y el consenso bipartito y tripartito en asuntos que promuevan el cumplimiento de estándares de trabajo.

Producto 3.1

Se establecerá un ejemplo de diálogo bipartito o tripartito en la industria, empresa o local por

país.

Actividad 3.1.1. El personal del proyecto y los expertos de la OIT identificarán por lo menos 3 empresas, industrias o regiones potenciales por país para que participen en el programa, así como las condiciones y los mecanismos de diálogo en cada región o sector seleccionado.

Actividad 3.1.2. El personal del proyecto, los expertos de la OIT y los expertos internacionales diseñarán, validarán, difundirán y llevarán a cabo 1 seminario por país con interlocutores sociales (30 participantes, 10 de cada sector) sobre los nuevos mecanismos de diálogo y las técnicas para reducir los conflictos, aumentar la productividad y mejorar la cultura de cumplimiento de los estándares laborales.

Actividad 3.1.3 El personal del proyecto, los expertos de la OIT y los expertos internacionales prestarán apoyo técnico para la creación de al menos 6 mesas de diálogo (ya sean bipartitas o tripartitas).

Actividad 3.1.4 El personal del proyecto identificará los formadores y tutores entre las personas capacitadas por el Proyecto para proporcionar un seguimiento cercano a las mesas de diálogo (por lo menos 60 formadores y tutores identificados, 10 por país).

Producto 3.2

Un conjunto bien documentado de buenas prácticas del sector privado y público sobre experiencias relacionadas con consulta, diálogo y negociación colectiva, en el que estos procesos han sido clave para resolver asuntos bipartitos y tripartitos, son reproducidos y se difundirán ampliamente entre los interlocutores sociales y la comunidad nacional en cada país.

Actividad 3.2.1 El personal del proyecto, los expertos de la OIT y los consultores internacionales identificarán y documentarán al menos 12 buenas prácticas en diferentes partes del mundo, teniendo en cuenta las dificultades particulares de la región. 1 taller por país (20 participantes cada uno) para compartir y difundir las buenas prácticas que se han identificado.

Actividad 3.2.2 Un subcontratista especializado preparará materiales (brochures, videos o folletos) y el personal del proyecto difundirá las buenas prácticas a través de talleres, seminarios previstos y de la página web del proyecto (véase la actividad 3.2.1). Los materiales serán distribuidos y difundidos entre los participantes en capacitación.

Actividad 3.2.3 El personal del proyecto llevará a cabo al menos 6 intercambios de cooperación horizontal (1 por país con un mínimo de 30 participantes, 10 por sector) y traerá trabajadores, empleadores y funcionarios gubernamentales de otras regiones para presentar experiencias exitosas de fuera de la región.

Producto 3.3:

Un plan de acción detallado para promover el diálogo social tripartito y la negociación colectiva a nivel de toda la industria y específico en la empresa, formulado en cada país meta.

Actividad 3.3.1 El personal del proyecto, los especialistas de la OIT y los tutores homólogos llevarán a cabo 18 reuniones sectoriales y talleres tripartitos (con un mínimo de 20 participantes cada uno) con el propósito de ayudar a los interlocutores sociales en la elaboración de un plan de acción tripartito para promover el diálogo social.

Actividad 3.3.2 Realizar al menos una actividad tripartita piloto a partir del plan de acción en cada país.

Si bien hay un consenso amplio sobre la necesidad de mejorar el ambiente del diálogo social, la formulación del resultado es demasiado inespecífica como para identificar claramente cuál es el cambio concreto que el proyecto busca en este componente. Los indicadores del resultado no contribuyen a precisarlo.

Respecto al producto 3.1, en principio poder contar con ejemplos concretos de procesos exitosos de diálogo bipartito o tripartito surgidos desde los propios países, es considerado altamente valioso por la generalidad de los entrevistados, pues proporcionarían un incentivo poderoso para convencer “desde dentro” de que con el diálogo social ambas tienen algo que ganar, a la vez que darían elementos sobre cómo implementar en la práctica procesos de diálogo adaptados a la realidad económica, institucional y legal de cada país.

Sin embargo los medios (actividades) que el diseño prevé son insuficientes para lograr el producto. Todas las evidencias recogidas apuntan a que el proceso diseñado por el proyecto - identificación de casos potenciales, creación de mesas de diálogo y apoyo técnico a dichas mesas- resulta demasiado simplista para las condiciones que existen en los países. La puesta en marcha de procesos de diálogo social a escala sectorial y/o local supone trabajar con actores locales, tales como empresas y sindicatos sectoriales, que son difíciles de acceder por razones geográficas para un equipo de proyecto sin presencia nacional y que requiere unos recursos que el diseño del proyecto no ha previsto suficientemente, por lo que la factibilidad de este producto es bastante baja, como se ha demostrado en la práctica.

En cuanto al producto 3.2. su contenido es altamente pertinente y cubre un importante vacío de información sobre modelos y prácticas aplicables en materia de diálogo social.

El enfoque elegido, que incluye la identificación de buenas prácticas de otras regiones del mundo de interés para la región y su divulgación mediante una combinación de medios, junto el intercambio horizontal con representantes de trabajadores, empleadores y gobiernos para conocer de primera mano experiencias exitosas de fuera de la región, se corresponde muy acertadamente con las necesidades y demandas recogidas por la evaluación.

El producto 3.3 crea el vínculo entre las experiencias locales a crear por el producto 3.1. y la escala nacional en la que opera el proyecto en su conjunto. Sin embargo al igual que los productos de este resultado, los medios que se prevén desplegar –esencialmente talleres tripartitos- parecen insuficientes para lograr materializar un verdadero plan de acción a escala nacional, aun restringiéndolo a un sector industrial.

4.1.6 .El sistema de seguimiento y evaluación.

El sistema de seguimiento y evaluación incluye indicadores para la meta a corto plazo, los resultados y los productos. El documento del proyecto original contiene 14 indicadores. Posteriormente se revisó el conjunto de indicadores, añadiendo 4 adicionales y revisando la formulación de algunos de ellos.

Componente	Número de indicadores
Meta a corto plazo	4
Resultado 1	1
Producto 1.1	2
Producto 1.2	1
Resultado 2	-
Producto 2.1	2
Producto 2.2	3
Resultado 3	2
Producto 3.1	1
Producto 3.2	1
Producto 3.3	1
TOTAL	18

A continuación se hace un análisis del sistema de indicadores para cada uno de los resultados del proyecto

Meta a corto plazo

Los indicadores de la meta a corto plazo cubren aspectos que son considerados fundamentales para la generalidad los expertos de la OIT y los constituyentes entrevistados como evidencia del fortalecimiento de las instancias de diálogo social.

Meta a corto plazo	Indicadores ¹
Establecer o fortalecer las instituciones tripartitas nacionales y los mecanismos para el diálogo social y la cooperación social en los países del CAFTA-RD.	1. Número de asuntos laborales resueltos tripartitamente utilizando la asistencia del proyecto.
	2. Proporción de instituciones tripartitas nacionales fortalecidas por el proyecto.
	3. Número de nuevos mecanismos tripartitos sostenibles establecidos.
	4. Cambio de percepción de los constituyentes sobre las instancias de diálogo social y su sostenibilidad.

Resultado 1

¹ Se ha simplificado la redacción de los indicadores en esta tabla y las siguientes en para propósitos de presentación. Para la formulación completa referirse al Plan de Monitoreo del proyecto

El resultado 1 se mide por un único indicador, referido a la percepción de los constituyentes sobre la importancia del diálogo social. Este indicador es escasamente relevante como única medida de un diálogo social mejorado. En todo caso puede indicar la disposición de los constituyentes al diálogo, pero para verificar que el diálogo efectivamente ocurre son necesarios indicadores que midan -en cantidad y calidad- cuáles son los resultados de dicho diálogo. Por otro lado, la línea de base elaborada de este indicador por el proyecto tiene escasa representatividad pues abarcó un número muy pequeño de personas, unas 6 en promedio por país, y en algún país ni siquiera incluyó a todos los constituyentes.

Elemento	Indicadores
Resultado 1 Diálogo incrementado y consenso entre los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de Trabajadores y Empleadores en entidades tripartitas locales y nacionales constituidas formalmente.	5. Cambio en la percepción de los constituyentes sobre las instancias tripartitas de diálogo social
Producto 1.1 Acuerdos tripartitos por lo menos en dos temas sustantivos prioritarios en cada país, formulados y ejecutados.	6. Número de acuerdos tripartitos negociados e implementados 7. Numero de asuntos relativos al Libro Blanco negociados tripartitamente
Producto 1.2. Las Secretarías de las instituciones tripartitas serán creadas, reforzadas o reestructuradas para que incrementen su eficacia en la prestación de apoyo técnico a los órganos tripartitos.	8. Acciones puestas en marcha por las secretarías de las instituciones tripartitas de diálogo social

En cierta medida, este vacío de medición del resultado 1 es cubierto por los indicadores de los productos 1.1. (indicadores 6 y 7) y 1.2 (indicador 8), dado que estos productos, como se comentado en secciones anteriores, tienen una formulación más cercana a objetivos de nivel superior que a productos como tales. Los indicadores de estos productos miden algunas variables -tales como el número de acuerdos tripartitos negociados e implementados (indicador 6), y el número de asuntos contenidos en el Libro Blanco que han sido negociados tripartitamente (indicador 7)- que son apropiadas para medir el resultado 1.

Debido a que los indicadores de los productos miden más bien resultados de alto nivel, el sistema de seguimiento invisibiliza gran parte del valor agregado real que tiene el proyecto en términos de fortalecimiento de las instancias tripartitas de diálogo social, pues no captura los eslabones intermedios en el trayecto que el proyecto está recorriendo desde la situación de partida, de gran debilidad –o inexistencia en la práctica- de las instancias tripartitas de diálogo social hacia su creación o fortalecimiento como gestoras e implementadoras de acuerdos consensuados tripartitamente. Estos puntos intermedios, tales como el establecimiento de marcos normativos adecuados para el funcionamiento de las instancias tripartitas, la adopción de planes de trabajo, la regularidad de su funcionamiento, el uso de mecanismos de seguimiento a su agenda, el nivel de participación y respaldo de los constituyentes, o la calidad del soporte técnico con que se doten, por nombrar algunas variables consideradas muy

relevantes por los entrevistados, son aspectos muy indicativos del fortalecimiento de las instancias de diálogo social en los que el proyecto está incidiendo, y que deberían ser capturado por el sistema de seguimiento.

Resultado 2

En el caso del resultado 2 un primer problema que tiene el sistema de seguimiento es que carece de indicadores para el resultado. Esta es una falla importante que trae como consecuencia que el sistema de seguimiento no mida adecuadamente el cambio en el conocimiento y las capacidades de los constituyentes para negociar temas laborales.

Elemento	Indicadores
Resultado 2	
Las entidades tripartitas, las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen mayor influencia en la formulación e implementación de las políticas de trabajo en los ámbitos sociales, económicos y de competitividad.	
Producto 2.1	9. Porcentaje de personas capacitadas que aumentan sus conocimientos
Las organizaciones de los Gobiernos, Trabajadores y Empleadores incrementan sus conocimientos en economía, relaciones laborales, seguridad social, empleo y otros aspectos técnicos y su capacidad para negociar los asuntos de fondo aumenta.	10. Aplicación en las organizaciones de los conocimientos adquiridos
Producto 2.2.	11. uso de los conocimientos adquiridos en las organizaciones
Desarrollar materiales de capacitación y ejecutar al menos dos programas "capacitar a los formadores" en cada país, sobre negociación, relaciones laborales y principios tripartitos.	12. Numero de materiales de capacitación puestos a disposición
	13. Número de formadores capacitados

Los indicadores de los productos para este resultado son en general adecuados. Para el producto 2.1 se combina acertadamente el aumento de conocimiento (indicador 9) y el uso que se hace del conocimiento (indicador 10). La medición del indicador 9 se resuelve de una forma sencilla pero efectiva mediante un formulario que se aplica al final de cada seminario. La medición del indicador 10 relativo al uso del conocimiento –que es en el fondo el más sustantivo- plantea más dificultades de medición. El método previsto por el proyecto en base a un cuestionario enviado a las organizaciones no ha funcionado en la práctica.

El producto 2.2 tiene unos indicadores muy poco relevantes, que en realidad solo miden la realización de actividades: elaboración de materiales (indicador 12) y número de formadores capacitados (indicador 13). Ello se explica, como se señaló anteriormente, porque el propio producto está formulado como una actividad. Se echan en falta indicadores para verificar las mejoras a lo interno de las organizaciones como consecuencia del desarrollo de programas de formación de formadores.

Resultado 3

El resultado 3 y sus productos se miden por el conjunto de indicadores mostrados en la tabla.

Elemento	Indicadores
Resultado 3 Un ambiente mejorado para el diálogo, negociaciones y el consenso bipartito y tripartito en asuntos que promuevan el cumplimiento de estándares de trabajo.	14. Cambio de percepción de los constituyentes sobre el ambiente de diálogo social 15. Número de asuntos sobre cumplimiento de normas laborales resueltos en instancias tripartitas sectoriales o locales siguiendo las orientaciones del proyecto
Producto 3.1 Se establecerá un ejemplo de diálogo bipartito o tripartito en la industria, empresa o local por país.	16. Numero de procesos de diálogo bipartitos o tripartitos puestos en marcha por el proyecto
Producto 3.2 Un conjunto bien documentado de buenas prácticas del sector privado y público sobre experiencias relacionadas con consulta, diálogo y negociación colectiva, en el que estos procesos han sido clave para resolver asuntos bipartitos y tripartitos, son reproducidos y se difundirán ampliamente entre los interlocutores sociales y la comunidad nacional en cada país.	17. Número de veces en que se utilizan las buenas prácticas.
Producto 3.3 Un plan de acción detallado para promover el diálogo social tripartito y la negociación colectiva a nivel de toda la industria y específico en la empresa, formulado en cada país meta.	18. Número de planes de acción logrados mediante consenso tripartito

El conjunto de indicadores es correcto en general. El nivel de resultado incluye, al igual que para el resultado 1, un indicador de cambio de percepción de los constituyentes, pero en este caso es acertadamente complementado con otro indicador que mide la expresión concreta de un mejor ambiente de diálogo social en forma de medidas adoptadas tripartitamente. La pertinencia del indicador de percepción es cuestionable, pues aunque es teóricamente válido, su adecuada medición supondría un esfuerzo que en criterio de la evaluación no se justificaría.

Sobre la gestión del sistema de seguimiento y evaluación

Todos los indicadores tienen definidos los correspondientes medios de verificación, línea de base y las metas al final del proyecto. El presupuesto del proyecto contempla una partida proporcionada para la realización de líneas de base y medición de los indicadores, y el equipo del proyecto cuenta con un oficial de seguimiento y evaluación de acuerdo a unos términos de referencia específicos. Desde este punto de vista las previsiones para la operación del sistema están muy adecuadamente cubiertas.

Los indicadores tienen diferentes períodos de medición. Los indicadores trimestrales (7 en total) son medidos regularmente y reportados puntualmente en los informes de avances. El resto de indicadores no han sido reportados hasta la fecha, aunque en general esto no tiene un impacto significativo en la calidad de la rendición de cuentas.

Se ha hecho estudio de línea de base de los indicadores 4 y 5 (percepción sobre las instancias tripartitas) y del indicador 8 (situación de las secretarías técnicas). El estudio brinda una línea de base muy completa para el indicador 8, pero como se ha comentado, es de poco valor para establecer la línea de base de los indicadores 4 y 5.

Una debilidad detectada en la gestión del monitoreo es la falta de definición de criterios operativos de medición de algunos de los indicadores, particularmente de los que están al nivel de resultados. Como consecuencia se incluyen en algunos indicadores logros bastante heterogéneos. Es el caso, por ejemplo, del indicador 3 que mide el número de nuevos mecanismos tripartitos sostenibles creados. Este indicador requiere de una definición clara de los criterios mínimos de sostenibilidad que debe cumplir un nuevo mecanismo tripartito para ser incluido en el indicador. Al carecer de ella, el indicador está registrando mecanismos con grados de sostenibilidad bastante incipiente, como el Consejo Nacional de Trabajo en Nicaragua.

En todo caso, y aunque sea metodológicamente cuestionable, la interpretación flexible de los indicadores que hace el equipo del proyecto permite que el sistema de seguimiento capture aspectos relevantes de los logros del proyecto –como la reactivación del Consejo Nacional del Trabajo de Nicaragua- que de otra manera quedarían invisibilizados.

En general la operación del sistema de seguimiento y evaluación es muy ágil. Al realizar la solicitud de fondos para cada actividad el funcionario responsable incluye el producto, resultado e indicador al que corresponde la actividad. Esto permite llevar de manera sencilla con un registro minucioso y completo de la contribución a los productos e indicadores de cada actividad que se realiza. Con ayuda del personal técnico de la OSR se ha elaborado una aplicación informática que integra la información de monitoreo con la información financiera y permite obtener reportes en distintos formatos.

Sin embargo la evaluación no ha encontrado evidencias significativas de que este esfuerzo de gestión de la información de monitoreo tenga valor agregado significativo. Las debilidades del conjunto de indicadores anteriormente analizadas lo hace muy poco relevante como herramienta para determinar los avances en la obtención de productos y el logro de resultados. Según manifiesta el personal del proyecto, la información generada por el sistema de seguimiento tiene muy poca utilidad práctica y más bien alimentarlo con información les supone una carga de trabajo añadida.

El proyecto cuenta con una oficial de monitoreo y evaluación a cargo de la gestión del sistema de monitoreo. Este puesto fue incluido en el documento de proyecto. Resulta evidente que la incorporación en el equipo del proyecto de una persona especializada en el seguimiento y evaluación ha permitido una operación bastante eficiente del sistema de seguimiento. Sin embargo no parece que la carga de trabajo asociada al sistema de seguimiento justifique un puesto a tiempo completo. Por otro lado, como se comenta más adelante en el informe, el equipo del proyecto está tocando su techo de capacidad para llevar a delante el plan de trabajo de asistencia técnica a los países. De hecho la oficial de monitoreo y evaluación dedica únicamente alrededor de un tercio de su tiempo a tareas de seguimiento y evaluación, lo que parece suficiente incluso si el sistema de seguimiento y evaluación fuese plenamente funcional, y los dos tercios restantes a labores de asistencia técnica.

4.2. Ejecución del proyecto

Esta sección examina los aspectos de gestión del proyecto, analizando los principales aspectos institucionales bajo los que está operando el proyecto y los procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que se dispone para desarrollar las actividades y cumplir sus propósitos. Se comentan también los factores de éxito y las dificultades encontradas, la calidad de la asistencia técnica brindada y los servicios entregados

4.2.1. Coordinación interna

En general la coordinación y colaboración entre el proyecto y la dirección y los especialistas es valorada como muy positiva tanto por el proyecto como por los especialistas de OIT y ATPs entrevistados. Con el especialista de Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo social se mantiene una cercana colaboración que incluye la organización talleres, realización de misiones conjuntas, gestión de consultorías, y colaboración en capacitaciones, que ha sido clave para lograr algunos de los principales productos, como la reforma del decreto constitutivo del Consejo Superior del Trabajo en Costa Rica o la realización del foro tripartito de diálogo social en Guatemala.

De todas maneras, algunos especialistas de la OIT opinan que el proyecto podría tener mayor vínculo con la agenda técnica de los especialistas, y existe cierta percepción de que el proyecto tiende a primar las demandas coyunturales de los países sobre los planes de trabajo de los especialistas.

Colaboración con ACTEMP y ACTRAV

El proyecto mantiene una estrecha colaboración con los especialistas de ACTEMP y ACTRAV, a través de los respectivos oficiales de actividades con empleadores y con trabajadores que tiene el proyecto. La articulación del proyecto con las líneas de trabajo de ACTEMP y ACTRAV es alta, tanto a nivel de actividades como en el plano estratégico, en una relación mutuamente beneficiosa, que ha influido en la fluidez de los canales de comunicación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cada país, y al desarrollo de una relación de confianza con los constituyentes al ver el proyecto asociado y respaldado por sus referentes sectoriales en la OIT.

La colaboración con otros proyectos de OIT es en temas específicos que son comunes en los respectivos planes de trabajo, como es el caso de los talleres sobre Normas Internacionales del Trabajo dirigidos a las organizaciones de empleadores, implementados en colaboración con el proyecto de Verificación del Libro Blanco, o la sistematización del programa “Cosecha” para trabajadores del sector café en Nicaragua.

4.2.2. Coordinación externa

La colaboración con otros proyectos que aborda temas conexos, y particularmente con los financiados por Estados Unidos, es en temas puntuales y de poca entidad.

El Proyecto “Competitividad Responsable en DR-CAFTA” es una iniciativa de Business for Social Responsibility (BSR) en asociación con CLADS e INCAE, que está siendo implementado en los países DR-CAFTA, y cuyo objetivo es demostrar el vínculo entre la responsabilidad laboral de las empresas y la competitividad. Entre otros aspectos, el proyecto Competitividad Responsable tiene en marcha un número de proyectos demostrativos que abarcan temas conexos al proyecto tales como el diálogo sectorial (República Dominicana, Guatemala), cultura de responsabilidad laboral empresarial (República Dominicana, El Salvador, Honduras.), políticas públicas (Costa Rica, El Salvador) o empoderamiento de los trabajadores (Honduras). El proyecto ha mantenido contactos con BSR, pero no se han traducido actividades concretas de colaboración hasta la fecha.

El proyecto "Cumple y Gana.- fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Centroamérica y República Dominicana", es un proyecto ejecutado por la Fundación para la Paz y la Democracia que por objetivo incrementar el cumplimiento de los derechos laborales en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, por medio del fortalecimiento de los sistemas de inspección laboral de los Ministerios y Secretarías de Trabajo de los seis países.

Con Cumple y Gana la colaboración está siendo más fructífera. El proyecto está en conversaciones con FUNPADEM para coordinar diversos talleres de diálogo social, y se tiene previsto realizar en los próximos meses un seminario conjunto sobre salario mínimo e inspección.

Relación con destinatarios

Para el diseño del proyecto se llevaron a cabo consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por vía de ACTEMP y ACTRAV. A juicio de varios especialistas de la OSR, esto ha sido uno de los factores que han propiciado un buen nivel de compromiso con el proyecto por parte de los constituyentes, así como que el diseño se enriqueciera de la expertise de los especialistas y lograra una buena lectura de la realidad de diálogo social de la región. El proceso de consulta a los constituyentes ha sido clave para que el contenido técnico del proyecto abordara cuestiones prioritarias para los constituyentes con enfoque innovador, en temas tales como la consolidación –o creación donde no existen- de grupos especializados de trabajo que atiendan los temas socio-laborales comisiones laborales en las organizaciones de empleadores.

Prácticamente todos los entrevistados señalaron muy positivamente que el proyecto ha fijado su agenda en consulta y de acuerdo con los constituyentes. En palabras de un entrevistado, “este es el primer proyecto que realmente nos escucha y que no llega enlatado”.

4.2.3. Estructura de gestión del proyecto

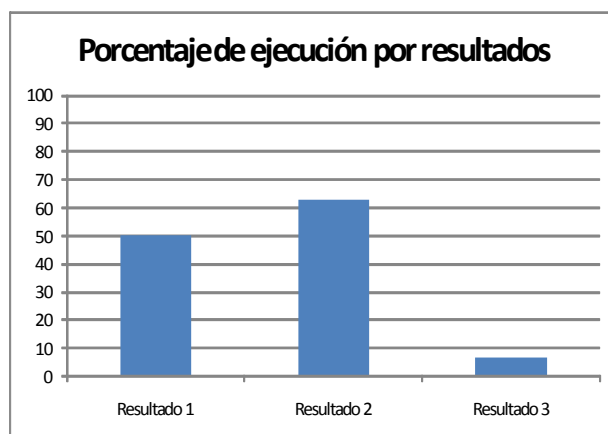
El equipo técnico del proyecto está compuesto de un Asistente Técnico Principal (ATP), un oficial de actividades con empleadores, un oficial de actividades con trabajadores, un oficial de monitoreo y evaluación, una Asistente Administrativa-Financiera y una Secretaria, todos basados en la oficina de OIT en San José. Las actividades en los países son ejecutadas mediante misiones del equipo al terreno y la contratación de consultores locales.

Este modelo tiene varias ventajas importantes. Por un lado, tener personal técnico especializado para empleadores y trabajadores permite al proyecto tener una buena sensibilidad a las particularidades de cada sector, y mantener una relación en la que se sienten tratados en su mismo idioma, como muchos entrevistados han destacado. Además es un modelo muy eficiente para cubrir los seis países de la región con un equipo reducido.

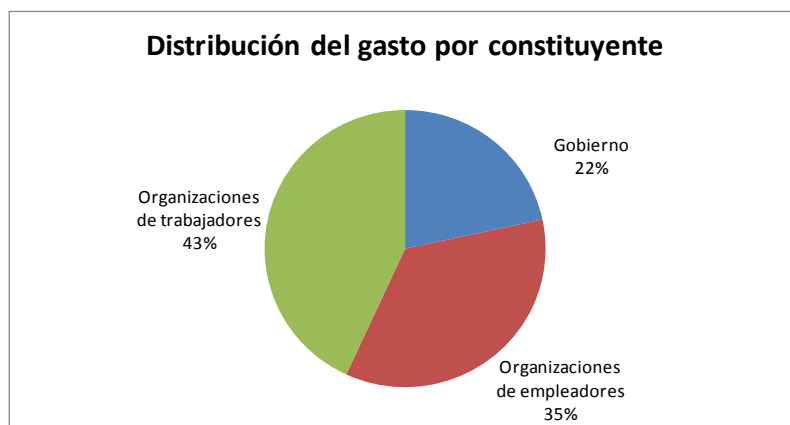
Sin embargo este esquema parece estar cercano a su techo de capacidad, y algunas de sus desventajas comienzan a ser evidentes. Los procesos que el proyecto aborda son sumamente sensibles a las cambiantes dinámicas nacionales. Si bien los especialistas de la OSR y funcionarios de OIT que trabajan en los países destinatarios son una fuente importante que el proyecto le siga el pulso a las dinámicas nacionales, la falta de presencia nacional hace que al equipo se le escapen del radar elementos influyentes y pierda capacidad de reaccionar a tiempo. Además, el creciente nivel de actividades del proyecto (que es previsible que aumente en la segunda mitad de su ejecución) demandará mayor acompañamiento a los constituyentes. La evaluación ha constatado en muchos países, según se comenta más adelante en este informe, una alta demanda por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores –particularmente de estos últimos- de un acompañamiento más integral, que vaya más allá del apoyo temporal de las consultorías. Esta demanda no deja de tener una base objetiva en algunos países por el nivel de actividad que se está alcanzando.

4.2.4. Nivel de ejecución presupuestaria

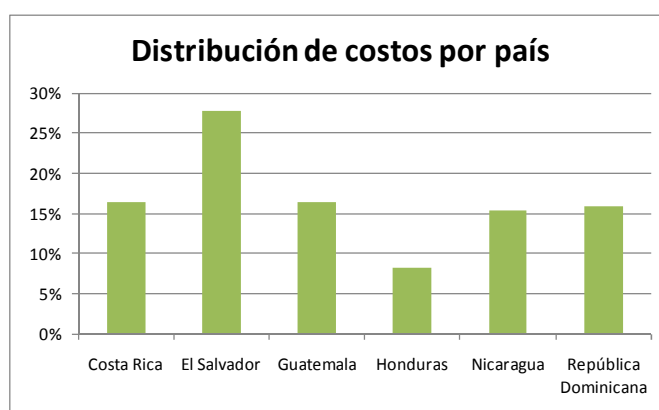
A fecha de mayo de 2010, el porcentaje de ejecución de los costes directos del proyecto está sobre el 40%, cifra razonable para el medio término del proyecto. No obstante, si se analiza por componente se observa que la ejecución financiera del resultado 3 es notablemente baja, con poco más del 4% de ejecución.



La distribución del gasto por cada constituyente es coherente con la estrategia del proyecto, con los mayores porcentajes invertidos en el apoyo a las organizaciones de empleadores y trabajadores, lo que refleja el peso del resultado 2.



Respecto a la distribución del gasto según los países cubiertos, se evidencia mayor disparidad. La inversión en El Salvador es significativa y casi duplica al resto de los países. Los procesos de apoyo CES y la unidad sindical en ese país han consumido una cantidad significativa de recursos y explican la mayor inversión. Respecto a Honduras el bajo grado de inversión tiene su causa en el período en el que proyecto ha estado suspendido en ese país.



Finalmente, destaca el hecho de que el proyecto ha movilizó otros aportes de OIT por un monto cercano al 33% del gasto. Esto muestra en términos financiero las buenas sinergias logradas por el proyecto con los Especialistas y otros proyectos que gestiona la oficina de OIT.

4.3. Logros del proyecto

Esta sección evalúa el avance del proyecto en el logro de los resultados, o eficacia. Normalmente, los indicadores que aparecen en el plan de monitoreo del proyecto serían la base para evaluar los logros. Sin embargo, como se explicó en la sección I, existen una variedad de inconsistencias lógicas en el diseño del marco lógico del proyecto, incluyendo los indicadores. Algunos resultados no se corresponden con los productos que engloban, y parte de indicadores son inapropiados para medir los logros.

Considerando esto, no siempre ha sido posible utilizar los resultados e indicadores como parámetro para la evaluación. En estos casos se han utilizado los productos y actividades asociados con cada resultado.

4.3.1 Resultado 1.

Producto 1.1 Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos

Como se ha comentado en la sección 4.1, la promoción de acuerdos tripartitos no es un producto realista, pues se trata de un logro que no puede ser obtenido con los medios exclusivos por el proyecto. Se sitúa más bien al nivel de los objetivos.

El proyecto ha reorientado acertadamente este producto a un nivel más acorde con las capacidades del proyecto y coherente con el resultado último de este componente de aumento del diálogo social en las instancias tripartitas.

Así, el proyecto se ha concentrado en el fortalecimiento de ciertas instancias clave de diálogo social seleccionadas en cada país, aplicando una estrategia adaptada a los diferentes contextos nacionales, pero que en términos generales ha estado compuesta de 1) asistencia para crear o consolidar la base institucional de las instancias tripartitas, 2) provisión de insumos técnicos sobre temas específicos de la agenda tripartita, y 3) apoyo para la creación o fortalecimiento de las comisiones y secretarías técnicas de las instancias tripartitas seleccionadas.

En su inicio, el proyecto llevó a cabo en cada uno de los países consultas con los constituyentes para consensuar las entidades tripartitas y los temas prioritarios para el diálogo social en los que el proyecto se centraría. Este proceso inicial de consultas ha sido muy bien valorado por la generalidad de los constituyentes entrevistados que destacan la sensibilidad que el proyecto tiene a sus necesidades. Las instancias tripartitas y los temas seleccionados por el proyecto en su momento continúan siendo altamente prioritarios para la mayoría de los constituyentes.

El proyecto ha desarrollado el grueso de su implementación en este resultado en los ámbitos nacionales, que se ha complementado con algunas actividades regionales tripartitas y bipartitas que han ido dirigidas a apoyar procesos nacionales en temáticas comunes a todos los países de la subregión.

Actividades subregionales tripartitas/bipartitas

Empleo

Taller bipartito preparatorio del foro subregional sobre empleo, 21-22 abril 2009

Foro subregional tripartito empleo, 6-8 mayo 2009

Salarios

Taller tripartito sobre fijación salarios mínimos, 28 agosto 2009

A continuación se analizan los logros obtenidos por el proyecto en cada uno de los países, incluyendo los impactos a escala nacional de las actividades subregionales. La tabla siguiente resume los principales logros obtenidos o en proceso para el resultado 1, por cada país.

Resultado 1. Principales logros obtenidos o en proceso, por país

Costa Rica

Salarios mínimos

- Adopción de un acuerdo tripartito en el seno del CNS para revisar la política de salarios mínimos. Noviembre 2009.
- Elaboración de propuestas de política de salario mínimo por cada sector. Muy avanzado.

Consejo Superior del Trabajo

- Reforma del marco legal constitutivo mediante consenso tripartito Muy avanzado.

El Salvador

Consejo Económico y Social

- Constitución del CES, incluyendo representación tripartita. Septiembre 2009

Pacto Nacional por el Empleo

- Provisión de insumos técnicos conducentes a la adopción de un pacto nacional de empleo. En progreso

Guatemala

- Diálogo tripartito sobre trabajo decente. Mayo 2010
- Diálogo bipartito MSICG-CACIF. Marzo 2010

Honduras

Consejo Económico y Social

- Plan de trabajo de apoyo al fortalecimiento del CES. Por finalizar

Nicaragua

- Constitución del Consejo Nacional del Trabajo. Marzo 2010
- Diálogo bipartito para la reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social. En progreso.
- Creación de una agenda de diálogo bipartito entre COSEP y parte del sector sindical. Abril 2009

República Dominicana

Consejo Consultivo del Trabajo

- Talleres tripartitos sobre libertad de asociación y negociación colectiva; Terminación de la relación de trabajo; Jornadas laborales. Fechas diversas en 2009. Sectores elaborando sus informes.

Costa Rica

En el proceso de consultas tripartitas llevado a cabo al inicio del proyecto para identificar las instancias tripartitas a fortalecer y las prioridades temáticas, se seleccionaron el Consejo

Superior del Trabajo (CST) y el Consejo Nacional de Salarios (CNS). Como prioridades temáticas se acordaron la política salarial y la reforma del sistema de formación profesional.

Política salarial

El CNS es la entidad tripartita responsable de la fijación y actualización de los salarios mínimos. La OIT ha estado apoyando al CNS desde años atrás, aunque ha sido con el proyecto de diálogo social cuando esa asistencia ha tomado una forma más estructurada.

La discusión sobre la actualización de los salarios mínimos ha sido motivo de intensa polémica entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Estos reclaman que la fórmula de cálculo en vigor ha causado una congelación de los salarios en la última década, un período de alto crecimiento de la economía. En este contexto, el interés de los empleadores y trabajadores, y particularmente de éstos últimos, de que la OIT ejerciera de apoyo neutral ayudó a sentar una buena base para la entrada en escena del proyecto.

La estrategia puesta en marcha por el proyecto ha consistido en un primer paso de sensibilización a los sectores sobre las deficiencias del sistema vigente de cálculo de salarios, para posteriormente ofrecer asistencia técnica individualizada a cada sector según sus propias dinámicas, pero sobre la base de insumos técnicos rigurosos.

El resultado hasta el momento ha sido notablemente positivo. En agosto de 2009 comenzaron las actividades del proyecto con un taller tripartito sobre fijación de salarios mínimos, acompañado de la elaboración de un estudio sobre la evolución del salario mínimo, que fue un insumo importante para que en noviembre el CNS adoptase la decisión de revisar la política de salarios mínimos. A partir de entonces el proyecto ha estado dando asistencia técnica a UCCAEP y a las organizaciones sindicales para que cada grupo elabore su propia propuesta de cálculo del salario mínimo. A la fecha de la evaluación las propuestas de cada sector estaban muy avanzadas y pendientes de ser presentadas y analizadas en el seno del CNS. Tanto empleadores como trabajadores se mostraron optimistas respecto a la viabilidad de llegar a un acuerdo.

La estrategia aplicada por el proyecto es, según el criterio de empleadores y trabajadores, una de las claves de los avances logrados hasta el momento, y en particular el protagonismo dado a empleadores y trabajadores que han tenido la oportunidad de que sean propuestas elaboradas por ellos las que sirvan de base para la negociación de acuerdos. Hay coincidencia asimismo en que el apoyo de la OIT ha sido crucial para dar credibilidad y rigor técnico al proceso.

En cuanto a las necesidades pendientes, el fortalecimiento de la capacidad técnica del CNS y del Departamento de Salarios, para que puedan dar continuidad en el futuro a la gestión de la política de salarios es la prioridad que más claramente señalan los constituyentes.

Formación Profesional

La entidad responsable de la formación profesional a nivel nacional es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Con la finalidad de facilitar la negociación de los sectores y brindar insumos técnicos, el proyecto organizó varias reuniones bilaterales y un seminario tripartito en octubre

de 2009 sobre fortalecimiento del sistema de formación profesional en el que se compartieron experiencias de Alemania, Colombia e Irlanda. En este taller el INA presentó su propuesta de sistema de formación profesional. Ello provocó el disgusto de los empleadores y trabajadores que reclamaron no haber sido consultados en su elaboración, y el proceso se detuvo. Tras este taller no ha habido mayores avances y el diálogo está en un punto muerto. La expectativa manifestada por los representantes de UCCAEP y de los sindicatos entrevistados es que la próxima renovación de la Junta Directiva del INA y la actitud favorable que está mostrando la nueva administración creen las condiciones adecuadas para retomar el proceso, que es de alto interés para los actores sociales, y en particular para los empleadores. De reactivarse el proceso, hay un criterio unánime en que el proyecto puede dar un apoyo técnico muy valioso.

Consejo Superior del Trabajo

El CST es la principal instancia tripartita en materia laboral del país. A pesar de ello, en los años recientes su actividad ha sido prácticamente nula, y no ha producido ningún resultado relevante. El nuevo Gobierno mostró su interés en la reactivación del CST y solicitó, con el respaldo de empleadores y trabajadores, apoyo para su fortalecimiento, y particularmente para la reforma de su marco legal, que es considerado por los actores sociales el principal impedimento para su funcionalidad.

El proyecto, en colaboración con el Especialista de Diálogo Social de OIT, ha brindado asistencia técnica mediante un diagnóstico del marco legal y asesoría para elaborar una propuesta de reformas. Al momento de la evaluación se estaban ultimando los detalles de la reforma para ser analizadas tripartitamente en julio. La reforma del CST puede constituir un importante logro del proyecto en apoyo a la institucionalización del diálogo social. El fortalecimiento de sus capacidades técnicas y la dotación de una secretaría técnica, que en estos momentos es una mera secretaría administrativa, son a juicio de los entrevistados los retos a corto plazo.

Otros logros

En el caso de Costa Rica, el Foro Subregional de Empleo celebrado en mayo 2009 tuvo como corolario la celebración, a iniciativa del Gobierno, de una actividad tripartita de diálogo social sobre el paquete de políticas de combate a la crisis económica conocido como “Plan Escudo”, que contó con la participación del director ejecutivo del Sector Empleo de OIT. Esta actividad contribuyó a dar impulso a la creación del Observatorio del Empleo, una red interinstitucional de apoyo a la Presidencia de la República en materia de políticas de empleo. Actualmente opera bajo la coordinación conjunta de los Ministerios de Trabajo y Economía, con financiamiento del PNUD.

El Salvador

Los primeros meses de vida del proyecto estuvieron fuertemente condicionados por las elecciones presidenciales, celebradas en marzo de 2009, y la toma de posesión del nuevo gobierno en mayo de ese mismo año, que puso fin a varias décadas de gobierno de ARENA y el acceso a la presidencia por primera vez de un candidato nominado por el FMLN. Esto ha significado un profundo cambio del escenario político, institucional y social.

Para el proyecto ello implicó invertir un tiempo adicional para llevar a cabo rondas de consulta con las nuevas autoridades, las organizaciones de trabajadores y de empleadores con el propósito de redefinir las prioridades respecto a las instancias tripartitas a fortalecer y planificar del programa de asistencia técnica.

El nuevo gobierno ha centrado sus prioridades en la creación del Consejo Económico y Social (CES), en el relanzamiento del Consejo Superior del Trabajo (CST), y en la adopción tripartita de un pacto nacional por el empleo.

Consejo Económico y Social

La conformación del CES es un compromiso adquirido por el Presidente Mauricio Funes, que reiteró en su discurso de toma de posesión, y constituye una de las principales prioridades del presente gobierno en materia de diálogo social. El Gobierno solicitó apoyo de OIT para la puesta en marcha del CES. El proyecto de diálogo social ha sido el principal instrumento a través del cual la OIT ha brindado asistencia técnica para la conformación del CES.

El CES fue constituido en septiembre de 2009. Se trata de una instancia que va más allá de lo socio laboral para abarcar una gran diversidad de temas económicos y sociales, e incluye, además de a la ANEP y a las centrales sindicales, a diversas organizaciones de la sociedad civil.

La evaluación ha encontrado un razonable ambiente de apoyo al CES tanto por parte de ANEP como de la mayoría las centrales sindicales, aunque todavía es percibida como una instancia en construcción que todavía no ha generado resultados, pendiente de un plan de trabajo claro y cuya capacidad técnica está aún por consolidar.

La evaluación encontró una opinión coincidente de los entrevistados del Ministerio de Trabajo, ANEP y organizaciones sindicales sobre el importante papel que la OIT, y el proyecto de diálogo social en particular, han jugado en la conformación del CES, contribuyendo a crear un ambiente favorable a su formación y proporcionando valiosos insumos técnicos a los constituyentes que han ayudado a darle solidez al andamiaje del CES.

En particular se señala la influencia que el proyecto ha tenido para que las organizaciones sindicales formasen un grupo propio (inicialmente estaban incluidas como parte del bloque de sociedad civil) en las mismas condiciones que las organizaciones de empleadores, respetando así el espíritu y la práctica del tripartismo. También se ha considerado muy influyente el rol que ha tenido el proyecto en el proceso de conformación de una sub-comisión técnica dentro del CES encargada de atender los asuntos socio-laborales, que de consolidarse supondrá un fortalecimiento importante de las capacidades de CES en esta materia.

Los principales retos que los constituyentes perciben para el desarrollo de capacidades del CES son el fortalecimiento técnico de las comisiones, incluyendo a miembros titulares y suplentes, y el apoyo para la definición de una agenda socio-laboral.

Consejo Superior del Trabajo

El CST es una instancia tripartita creada en 1994 específicamente concebida como espacio de diálogo social para atender los temas socio-laborales. Sin embargo su grado de efectividad ha sido muy bajo, y hay una percepción dominante entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre su escasa utilidad.

Existe además un conflicto en el seno del CST debido a que parte de las organizaciones sindicales fueron excluidas de ese espacio de diálogo por los gobiernos anteriores. Este conflicto no está todavía resuelto y parece dudoso que se pueda destrabar a corto plazo pues se está imbricando con la confrontación cada vez más evidente entre el sector de gobierno próximo al Presidente y el FMLN. La evaluación pudo constatar la existencia de fuertes diferencias de criterio entre las autoridades del Ministerio de Trabajo y parte de la dirigencia sindical.

El proyecto ha tratado de generar un ambiente facilitador para la reactivación del CST, pero sin resultados hasta el momento, lo cual es explicable por lo señalado más arriba. En Julio de 2009 apoyó la firma de un acuerdo tripartito para el relanzamiento del CST, pero que no ha sido puesto en práctica hasta la fecha.

Las posibilidades de que el proyecto pueda lograr algún resultado en el relanzamiento del CST parecen inciertas. Por un lado la prioridad de la Presidencia es la puesta en marcha del CES, cuya comisión socio-laboral se delinea como una alternativa de facto al CST, y las organizaciones de empleadores y trabajadores están centrándose en posicionarse en este nuevo espacio. Por otro, el CST está atascado entre su propia inoperancia y los conflictos entre el Ministerio de Trabajo y parte del movimiento sindical.

Diálogo tripartito en torno a un pacto por el empleo

La promoción de un pacto por el empleo fue una de las prioridades identificadas durante el proceso de consultas con los constituyentes al comienzo del proyecto.

Este tema ha adquirido un renovado impulso con la elección de El Salvador como uno de los países piloto para la implementación del Pacto Mundial para el Empleo, promovido por OIT. En marzo de 2010 se presentó dicha iniciativa ante el CES, y todo apunta a que sea esta instancia, a través de una comisión tripartita específica, quien asuma su puesta en marcha.

El proyecto ha hecho algunos aportes a este proceso. El primero de ellos tuvo una dimensión subregional a través del “Foro de diálogo tripartito sobre el impacto de la crisis en el empleo en América Central y República Dominicana” y las actividades conexas consistentes en un estudio sobre el impacto de la crisis en el mercado laboral de la subregión, así como talleres

sectoriales con organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. El segundo, de efectos más visibles, ha comprendido diversas misiones del personal del proyecto complementadas con una consultoría para la promoción del pacto nacional de empleo.

La evaluación ha constatado un significativo interés de los tres constituyentes en la consecución de un pacto nacional para el empleo, en un proceso respaldado por la OIT, y una fuerte demanda de que la OIT acompañe y facilite su elaboración. No obstante, con gran probabilidad se tratará de un proceso que irá más allá de la vida del proyecto.

Guatemala

Todas las fuentes consultadas durante la evaluación coinciden en la situación sumamente frágil e inestable del diálogo social en Guatemala. Al casi endémico ambiente de confrontación entre los constituyentes y de debilidad de los espacios de diálogo social, se ha sumado el enfrentamiento entre las organizaciones de trabajadores y el Gobierno, una de cuyas expresiones es el no reconocimiento de algunas de las centrales sindicales integrantes del Movimiento Sindical Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG), que ha resultado en la ausencia del MSICG de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo y otros espacios de diálogo social. Este conflicto ha avivado la división entre los distintos bloques sindicales existentes en el país. En la actualidad el CTAIT está prácticamente paralizado y el Ministerio de Trabajo sólo está convocando una fracción de las sesiones ordinarias.

En esta coyuntura parece explicable que el proyecto haya rendido escasos resultados en el país. En la primera actividad de presentación del proyecto y consulta a los constituyentes, en febrero de 2009, se acordó el proyecto focalizase su asistencia técnica en la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT), cuyo objetivo principal es atender los asuntos relacionados con el seguimiento a los convenios de OIT. Los temas identificados como prioridades fueron la aprobación el Convenio 175 de OIT sobre el trabajo a tiempo parcial, y la violencia contra los representantes sindicales.

Sin embargo, la crisis en el seno de la CTAIT solo permitió al proyecto hacer una actividad sobre el convenio 175 en abril de 2010.

Respecto al salario mínimo igualmente se ven pocas posibilidades de que se logre un acuerdo tripartito a corto plazo, debido a las fuertes diferencias entre empleadores y trabajadores. No obstante las personas entrevistadas del Ministerio de Trabajo y de empleadores calificaron muy positivamente la calidad del taller subregional, aunque no demandaron más acompañamiento de OIT para este tema.

Ante esa situación de estancamiento el proyecto se ha movido en dos direcciones que pretenden ser complementarias. Por un lado tratando de tender puentes de diálogo entre el Ministerio de Trabajo, los diferentes grupos de sindicatos y el CACIF para recomponer las bases mínimas del diálogo social. Por otro impulsando el diálogo bipartito entre las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores.

Respecto al relanzamiento del diálogo tripartito, el proyecto estuvo haciendo un intenso cabildeo para realizar una actividad de diálogo con la presencia de todos los constituyentes.

Finalmente se celebró en la forma de un encuentro tripartito sobre trabajo decente en Guatemala, en mayo de 2010. La contribución de dicho encuentro a la recomposición del diálogo social es todavía incierta. El hecho de su celebración se puede considerar un logro en sí mismo, aunque las opiniones recogidas por la evaluación de los distintos sectores son bastante pesimistas sobre su efecto para recomponer el diálogo social a corto plazo.

La otra vía intentada por el proyecto se dirigió hacia el fomento del diálogo bipartito, bajo el supuesto de que el diálogo bipartito además de conducir a resultados consensuados entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, puede ayudar a desbloquear el diálogo a escala nacional. El proyecto logró la realización en marzo de 2010 de un taller bipartito que reunió a los representantes del MSICG y del CACIF. Este encuentro, el primero de este tipo en muchos años, tuvo como propósito un primer acercamiento de cara a un diálogo sostenido. El evaluador no pudo recoger el criterio de las organizaciones de trabajadores, si bien el representante del CACIF lo valoró muy positivamente por la oportunidad que supuso de tener un contacto con las organizaciones no representadas en las instancias tripartitas. Las partes acordaron en el taller darle continuidad a este diálogo. Los empleadores expresaron su disposición favorable, siempre que cuente con el apoyo de OIT. Hay coincidencia con los entrevistados en el importante papel que ha jugado el proyecto para que este encuentro bipartito se celebre, que probablemente se ha conjugado con otros factores que están ejerciendo presión hacia un mayor diálogo social en el país, como el seguimiento al cumplimiento del Libro Blanco, los compromisos asociados al DR-CAFTA y los que previsiblemente emanarán de tratado de libre comercio en negociación con la Unión Europea.

Honduras

En Honduras la principal instancia tripartita nacional en materia laboral es el Consejo Económico y Social (CES). Fue la entidad seleccionada por los constituyentes para ser apoyada por el proyecto.

El avance en cuanto al componente de apoyo al fortalecimiento de las instancias tripartitas nacionales de diálogo social ha sido muy limitado en Honduras, debido a la crisis política desencadenada por el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, que llevó a la suspensión de actividades de OIT en el país. Como consecuencia y siguiendo las instrucciones del donante, el proyecto estuvo interrumpido en el país entre junio de 2009 y marzo de 2010, período en el que las únicas acciones consistieron en la participación de representantes de COHEP y de sindicatos hondureños en actividades subregionales.

Tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2009 y la toma de posesión del gobierno en 2010 el país ha ido regresando a la normalidad institucional, y las instancias tripartitas se han vuelto a conformar. Todavía parte del movimiento sindical no reconoce al nuevo gobierno, aunque en la práctica está participando en las mesas de diálogo. En marzo de 2010 se reiniciaron los contactos con el Ministerio de Trabajo, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y las organizaciones sindicales con vistas a retomar las actividades nacionales. Entre marzo y junio, el proyecto ha desplegado una intensa actividad con el CES y su secretaría técnica para dar forma a un plan de trabajo, que comprende un diagnóstico del CES, el suministro de apoyo técnico y herramientas de diálogo en torno a temas prioritarios y el

fortalecimiento de la comisión técnica tripartita permanente. El nuevo gobierno está dando signos de su respaldo a la reactivación del CES. La instancia ha vuelto a su ritmo regular de sesiones, en las que tanto el Ministerio de Trabajo como el Ministerio de la Presidencia están participando a alto nivel, aspecto que es muy valorado por los empleadores. Por su parte tanto COHEP como los sindicatos entrevistados manifestaron su respaldo e interés en el relanzamiento del CES.

No obstante, persiste una cierta frustración en todos los sectores por lo que se considera como poca utilidad del CES para producir acuerdos, quizás atribuible más a la falta de bases para un diálogo social que a las carencias del propio CES. Por ello la articulación del fortalecimiento del CES con el desarrollo de capacidades de las constituyentes es vista como esencial por prácticamente todos los entrevistados.

Los tres constituyentes coinciden en general en que la estrategia de trabajo del proyecto es acertada y se dirige a las necesidades nucleares del fortalecimiento del CES. La estrategia de fortalecimiento del CES sobre la base de impulso a acuerdos en temas concretos es vista como muy pertinente por los tres sectores, aunque todavía no parece haber un consenso sobre los temas a priorizar o la estrategia de fortalecimiento.

Hay una fuerte expectativa de todos los sectores en que el plan de trabajo del CES a elaborar con el apoyo del proyecto ayude a mejorar aspectos institucionales, tales como los procedimientos de convocatoria, composición y autonomía de presupuesto. A juicio de algunos entrevistados, el proyecto debería también abordar a otros sectores gubernamentales que son miembros del CES pero que tienen muy baja participación, como la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, los representantes COHEP y de las organizaciones sindicales entrevistados son del criterio de que el proyecto debería también apoyar a la Comisión de Salario Mínimo. Actualmente la revisión del salario mínimo supone el mayor punto de fricción entre COHEP y las organizaciones sindicales y muchos opinan que el conflicto por esta materia repercute en los otros espacios de diálogo social, y supone una amenaza para avanzar en el fortalecimiento del CES. El proyecto está valorando el apoyo a la Comisión Nacional de Salarios mínimos mediante asistencia técnica para elaborar una propuesta de cálculo de salarios mínimos en un proceso similar al que se está llevando a cabo en Costa Rica. Esto parece un movimiento inteligente que además de ayudar a resolver un asunto de importancia como es el del salario mínimo, ayudaría a trasladar el debate desde lo político hacia lo técnico, disminuyendo así la posibilidad de contagio del conflicto desde la Comisión Nacional de Salarios hacia otros espacios de diálogo social.

Algunos entrevistados han señalado que la reapertura de espacios de diálogo social está teniendo el beneficio adicional de tender canales de comunicación entre gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, que habían quedado severamente deteriorados tras la crisis institucional y cuya recomposición es considerada por todos los sectores esencial para asegurar la estabilidad política, social e institucional del país. En este sentido parece que el proyecto está tocando la tecla del diálogo social en un momento muy oportuno.

En todo caso, aunque hay signos positivos sobre la viabilidad de impulsar el diálogo social, todavía persiste una fuerte confrontación entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyas diferencias se avivaron durante la reciente crisis. Este ambiente de confrontación entre empleadores y trabajadores en el que lo político se cruza con lo técnico hace que las diferencias sobre una materia repercuta en todos los espacios de diálogo, dificultando la obtención de acuerdos en temas concretos.

Nicaragua

El proyecto inició consultas con los constituyentes en febrero de 2009 para definir las instancias de diálogo social a fortalecer y las prioridades tripartitas sobre las que proveer asistencia técnica.

El Consejo Nacional del Trabajo

Con base en esas consultas, se seleccionó el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) como la instancia tripartita a fortalecer. El CNT constituye la instancia tripartita de mayor nivel para el diálogo y concertación en materia laboral. Fue creado en 2005, pero a comienzos 2009 todavía estaba pendiente de ser constituido. La línea de base elaborada por el proyecto mostró claramente el estado de estancamiento del diálogo social tripartito a nivel nacional, sin resultados significativos en los últimos años. Las únicas experiencias relevantes recientes han sido el acuerdo tripartito sobre salarios mínimos logrado en las zonas francas, una buena práctica de diálogo social surgida como respuesta del sector ante la crisis económica, y algunos otros casos similares en los sectores textil y azucarero.

El CNT fue finalmente constituido en marzo de 2010. El lobby ejercido por el proyecto y el conjunto de la oficina de la OIT parece haber tenido una influencia significativa en que el Gobierno de Nicaragua activase el CNT, lo cual también era fuertemente reclamado por organizaciones de empleadores y trabajadores.

El CNT está dando sus primeros pasos, y a corto plazo el reto es su consolidación y legitimación como espacio de diálogo social. La evaluación pudo constatar que todavía queda bastante camino por recorrer, y da la impresión de que COSEP y las organizaciones sindicales están más interesados en su consolidación que el propio Ministerio de Trabajo. En las condiciones actuales, las posibilidades de que el proyecto implemente un programa de fortalecimiento técnico al CNT no están muy claras.

El Ministerio de Trabajo está más interesado en conducir el diálogo social por otros canales alternativos al CNT, en línea con la filosofía de participación ciudadana promovida por el Gobierno. Para ello está activamente poniendo en marcha las Comisiones Territoriales Laborales, espacios de ámbito departamental que agrupan a empresarios y sindicatos locales, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil y los Consejos del Poder Ciudadano. El Ministerio de Trabajo ha solicitado apoyo de OIT para este proceso, y el ATP del proyecto participó en la conformación de una de las comisiones en marzo de 2010.

Sin embargo, la evaluación ha encontrado fuertes cuestionamientos y un rechazo evidente hacia estas comisiones por parte de las organizaciones de empleadores y de los dirigentes sindicales entrevistados. Su vínculo a los Consejos de Poder Ciudadano, estructuras locales fuertemente ligadas al FSLN, despierta serios recelos en las organizaciones de empleadores, que los ven como una extensión del aparato político del partido en el gobierno. La falta de articulación con el CNT es también motivo de rechazo por las organizaciones de empleadores y las centrales sindicales. En la presente coyuntura, no parece muy pertinente que el proyecto incluya el apoyo a estas comisiones dentro su estrategia en el país.

Régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social

Si bien en el fortalecimiento de las instancias tripartitas de diálogo social a escala nacional los avances son escasos, el proyecto ha logrado mejores progresos en el apoyo a procesos de diálogo social bipartito en dos frentes: la reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, y el diálogo bipartito entre COSEP y parte del movimiento sindical.

El apoyo al proceso de reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, es un ejemplo de sinergias entre el proyecto y el Especialista Técnico en seguridad social de la oficina de OIT. Además de una importante masa crítica de actividades, el aporte más valioso del proyecto a este proceso, a juicio de los entrevistados, ha sido la generación de una dinámica de diálogo social que ha facilitado los avances. La evaluación constató una fuerte demanda de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que el proyecto continúe brindando asistencia técnica, y especialmente asesoría más individualizada a cada sector en apoyo a la elaboración de sus respectivas propuestas.

Diálogo bipartito

El proceso de diálogo bipartito surgió como una iniciativa de acercamiento entre COSEP y sindicatos próximos, a la que posteriormente se han unido otras organizaciones sindicales, aunque no incluye a todas las organizaciones de trabajadores. El proyecto apoyó la consolidación de este diálogo bipartito para conducirlo hacia la definición de una agenda de diálogo, que fue adoptada en abril de 2009 en el marco de un taller realizado por el proyecto. La estrategia en “dos tiempos” adoptada por el proyecto consistente en una primera etapa de asistencia individual a cada sector, para converger posteriormente en un trabajo bipartito es, a juicio de los entrevistados, uno de los aciertos del proyecto para lograr la agenda de consenso. Hay una opinión generalizada de que esta experiencia ha contribuido a generar un mejor ambiente de diálogo social. Tras la adopción de la agenda no ha habido avances significativos, en parte debido que los sectores están a la expectativa de la evolución del CNT y la eventual articulación de ambos espacios. Por otro lado, la no inclusión de todos los sindicatos en el diálogo bipartito es una razón importante para que el proyecto no se involucre más a fondo.

República Dominicana

La instancia tripartita seleccionada fue el Consejo Consultivo del Trabajo (CCT) y las prioridades consensuadas comprendieron los temas de libertad de asociación y políticas de empleo.

Las temáticas para las actividades de capacitación fueron definidas consensuadamente en el seno del CCT, de acuerdo a temas de interés para cada sector. Hasta la fecha se han realizado tres talleres tripartitos sobre las siguientes áreas: Libertad de asociación y negociación colectiva, Terminación de la relación de trabajo, y Jornadas laborales.

A juicio de los entrevistados, los tres talleres tripartitos han encajado bien en el proceso de trabajo del CCT. Han brindado insumos a los constituyentes para la elaboración de sus posicionamientos en los temas respectivos. No obstante los empleadores se quejan de que se han dado pocos avances en los temas de su interés. Por su parte los sindicatos reclaman que si bien los talleres han servido para mantener el tema en la agenda del CCT, todavía no se han traducido en la obtención de consensos. Los trabajadores desearían un papel más proactivo del proyecto como facilitador de acuerdos en el CCT, no únicamente como proveedor de conocimiento mediante talleres.

Los empleadores consideran que el proyecto puede jugar un rol importante de facilitador en el fortalecimiento del CCT, cuya principal debilidad a su juicio es la carencia de una agenda de fondo y la ausencia de prioridades como la reforma de la normativa laboral. Sin embargo valoran acciones importantes como la declaración de empleo y la declaración sobre libertad sindicales emanadas del CCT. Consideran que el proyecto debe tener un enfoque de fortalecer las capacidades de los constituyentes en los temas prioritarios para posteriormente, y una vez los constituyentes hayan adquirido capacidades de propuesta y haya ambiente adecuado, apoyar las instancias tripartitas para que generen acuerdos.

Al momento de la evaluación todavía los sectores están elaborando sus informes sobre los temas abordados en las capacitaciones para ser sometidos a discusión en el seno del CCT, por lo que es prematuro aventurar si se lograrán acuerdos en alguno de estos temas. Los sectores destacan el buen valor informativo de los talleres realizados y su pertinencia para el contexto dominicano.

Para la Secretaría de Trabajo, una fortaleza destacable de los talleres tripartitos es que han permitido interactuar a los tres constituyentes en una discusión guiada por insumos técnicos, lo que está facilitando el diálogo tripartito. Está contribuyendo a introducir una nueva dinámica de diálogo social más fundamentada en el rigor técnico.

La secretaría demanda un acompañamiento y orientación más continua por parte del proyecto. Tienen la expectativa de que la próxima actividad subregional sobre secretarías técnicas sirva en ese sentido. Cree asimismo que sería necesaria más capacitación al CCT sobre diálogo social, sobre todo en herramienta y experiencias de diálogo social concretas de otros países o regiones aplicables a su realidad nacional, lo cual coincide con el criterio de los demás constituyentes.

Producto 1.2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas

Con la excepción de Honduras y República Dominicana, las instancias tripartitas nacionales de diálogo social carecen en la práctica de secretarías con funciones técnicas dotadas de una mínima masa crítica de personal y recursos que permita su funcionamiento. Las secretarías de del CST en Costa Rica, el CST en El Salvador, el CNT Nicaragua, la CTAIT Guatemala están compuestas por un funcionario del Ministerio de Trabajo asignado a tiempo parcial con tareas puramente administrativas, tales como la realización de las convocatorias, la elaboración del orden del día y la preparación de las actas de las sesiones. En El Salvador el CES todavía está en proceso de consolidación y la secretaría técnica está a cargo de un consultor financiado por el PNUD, y está en proceso la formación de comisiones técnicas temáticas.

El logro más destacado es la creación de una comisión técnica tripartita permanente del CES en Honduras, a la que se dotó de un manual interno de procedimientos. Este proceso se interrumpió con la crisis política del país, y está siendo retomado en la actualidad como parte del apoyo al CES.

Si bien la evaluación ha encontrado una opinión prácticamente unánime entre los constituyentes – salvo en el caso de Guatemala- sobre la importancia del fortalecimiento de las secretarías técnicas, este tema está en un segundo plano respecto a la necesidad de fortalecer y dotar de contenido a las propias instancias tripartitas, que es visto como la prioridad fundamental, y que es abordada por el producto 1.1.

En este escenario es explicable que el proyecto haya tenido hasta el momento pocos avance significativo en el fortalecimiento de las secretarías, pues ha estado concentrado en la creación y consolidación de la instancias tripartitas nacionales, sin cuya estabilidad y funcionamiento básico las secretarías técnicas carecen de sentido.

Además, la estrategia planteada por el diseño del proyecto para este producto adolece de cierta ingenuidad, pues no tenía en cuenta las circunstancias en las que están las secretarías. En las condiciones al comienzo del proyecto de debilidad de las secretarías técnicas y – especialmente- de los órganos tripartitos a los que pertenecen, era muy poco viable poner en marcha un proceso de fortalecimiento mediante una secuencia de diagnóstico, formulación de plan de acción, asistencia técnica y formación de formadores.

Sin embargo, en el contexto actual sí pueden existir condiciones para que, al menos en algunos países, se pueda iniciar un plan de fortalecimiento de las secretarías técnicas (o de las comisiones técnicas de las instancias tripartitas) más sistemático. En este sentido la actividad subregional de secretarías y comisiones técnicas que el proyecto tenía previsto puede ser un buen punto de comienzo. En todo caso, cada país necesitaría un abordaje y un proceso diferenciado.

4.3.2. Resultado 2.

A continuación se hace un análisis de los logros obtenidos en este resultado, analizando separadamente las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores.

Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores

En acuerdo con ACTEMP, el proyecto ha hecho pivotar el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores alrededor de la consolidación –o creación donde no existen- de comisiones laborales que constituyan unidades especializadas en los temas socio-laborales en las organizaciones de empleadores. La asistencia técnica se está concentrando en el apoyo a estas comisiones laborales en torno a una agenda de temas prioritarios

Al inicio del proyecto en todos países de la región, excepto en El Salvador, las organizaciones de empleadores contaban con comités o grupos técnicos dedicados a los asuntos, cuyos integrantes eran en general funcionarios de las respectivas organizaciones sin especialización en asuntos socio-laborales. En el caso de República Dominicana, COPARDOM es en sí misma el organismo responsable de los temas laborales para las organizaciones empresariales.

El proyecto ha combinado actividades nacionales con actividades subregionales. Estas últimas han estado esencialmente dirigidas a apoyar procesos nacionales, por lo que su efecto se analiza como parte de los logros para cada país en las secciones siguientes.

Actividades subregionales para organizaciones de empleadores

Diagnostico interno y planificación

Taller necesidades capacitación (Antigua, Guatemala, 4/5/9)

Taller benchmarking las organizaciones cúpula empresariales, 21-22 abril de 2010

Empleo

Taller preparatorio para el Foro Subregional de Diálogo sobre Crisis y Empleo, abril 2009

Análisis político

Seminario de capacitación sobre análisis político de la subregión (7/9)

Jornada laboral

Taller sobre jornadas laborales (9/9, RD)

Salarios

Charla sobre salarios (6/5/9, junto con el Foro tripartito empleo)

La tabla siguiente sintetiza los principales logros alcanzados por país, incluyendo las actividades más relevantes.

Resultado 2. Principales logros obtenidos o en proceso con las organizaciones de empleadores, por país

Costa Rica

Análisis político y comunicación

- Taller análisis político y Estrategias de comunicación. Julio 2009.

Construcción de agenda de diálogo social

- Asistencia técnica para construcción de agenda en: a) Seguridad Social, b) negociación c) herramientas promoción del diálogo social.
- Estudio “Crisis financiera y su repercusión en el empleo, la permanencia del desarrollo del recurso humano en Costa Rica”.

Normas Internacionales

- Capacitación sobre Normas Internacionales del Trabajo y Libertad Sindical. Marzo 2009.

El Salvador

Comité Laboral Empresarial

- Intercambio de experiencias con la comisión laboral de COHEP, Honduras, noviembre 2009.
- Consultoría para la instalación de la comisión laboral de ANEP, noviembre-diciembre 2009.
- Constitución de un Comité Laboral Empresarial en ANEP. Diciembre 2009.

Guatemala

Sin avances sustantivos

Honduras

Comisión Laboral

- Constitución de un Comité Laboral en COHEP. Diciembre 2009.
- Capacitación sobre Normas Internacionales del Trabajo. Mayo 2010.

Nicaragua

Técnicas de negociación

- Capacitación en técnicas de negociación. Marzo 200.

Comunicación

- Capacitación sobre comunicación. Marzo 2010.

Sistema estadístico

- Desarrollo de un sistema estadístico. En curso.

República Dominicana

Jornadas laborales

- Capacitación en Jornada laboral flexible. Marzo 2009

Normas internacionales

- Capacitación sobre NITs y Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Mayo 2010.

Comunicación

- Capacitación sobre estrategias de comunicación. Mayo 2010
-

Costa Rica

El grueso de la acción del proyecto con empleadores se ha abordado de forma tripartita en los temas de políticas salariales, reforma del CST y formación profesional ya analizados en anteriormente.

En lo que respecta fortalecimiento de capacidades en temas específicos, la agenda de acciones ha incluido, además de la participación en las actividades subregionales para empleadores, capacitaciones puntuales en análisis político y estrategias de comunicación y en Normas Internacionales del Trabajo y libertad sindical. La poca entidad del programa de fortalecimiento de empleadores parece atribuible más a una cuestión de demanda que de oferta. Temas muy relevantes para el diálogo social, como el de libertad sindical, todavía son

motivo de intensa polémica y despiertan grandes recelos en los empleadores, lo que puede ser el motivo de la cautela del sector empleador a un plan más intensivo.

En todo caso, la valoración que UCCAEP hace de la asistencia recibida hasta ahora es en general muy positiva en cuanto a su calidad y valor añadido, incluso las realizadas en materias sensibles como el taller sobre Normas Internacionales del Trabajo y Libertad Sindical. Un factor importante de éxito señalado por los entrevistados es la apertura del proyecto para ajustar las actividades (en contenidos, enfoque y expositores) según los criterios de UCCAEP.

Por el momento las actividades realizadas son todavía puntuales y su impacto en el desarrollo de capacidades dependerá del seguimiento posterior que se lleve a cabo. Seguimiento que a criterio de los empleadores es recomendable que se lleve tanto en el plano nacional como en el regional conectando en red las comisiones laborales de las organizaciones de empleadores de los países.

El Salvador

El énfasis principal del proyecto en el desarrollo de capacidades de los empleadores para el diálogo social, ha sido la instalación y fortalecimiento en la ANEP de un comité laboral empresarial permanente especializado en los temas socio laborales, formalmente constituido en diciembre de 2009, pero que todavía al momento de la evaluación es muy incipiente.

Las principales actividades nacionales han consistido en un intercambio de experiencias con la comisión laboral de COHEP, y una consultoría para apoyar la instalación de la comisión laboral de ANEP ambas realizadas entre noviembre y diciembre de 2009.

El proyecto ha logrado un nivel de avance significativo pues el comité ha sido conformado siguiendo muchas de las recomendaciones técnicas dadas por el proyecto y el especialista de ACTEMP, con quien se ha trabajado estrechamente. El apoyo del proyecto ha sido altamente valorado por ANEP, que destaca la flexibilidad del proyecto para ajustar el proceso a las necesidades de la organización, y la calidad de la asistencia técnica recibida. Un ejemplo de este alto interés en las actividades realizadas por el proyecto es la participación de casi todos los integrantes de la comisión laboral al taller subregional de benchmarking de las organizaciones cúpula empresariales, cubriendo la propia ANEP los participantes adicionales a los financiados por el proyecto.

Uno de los puntos fuertes del comité laboral es que está compuesto por personas desempeñándose en gerencia de recursos humanos en distintas empresas asociadas, lo que le da una fuerte capacidad y conocimiento de la realidad del diálogo y negociación en el mundo de la empresa. Progresivamente está posicionándose como la referencia para las organizaciones socias. No obstante el comité laboral todavía es muy dependiente de liderazgos individuales, y tiene poco tiempo de rodaje.

El proyecto está todavía definiendo un programa de asistencia técnica al comité laboral. Las posibilidades de obtener avances significativos dependerán de la prontitud y eficacia con que dicho programa se ponga en marcha. Por parte de ANEP hay una demanda de que el proyecto

de un acompañamiento técnico más integral, que incluya líneas basales y elaboración de hojas de ruta en los temas priorizados.

Guatemala

En Guatemala las acciones realizadas con los empleadores han estado circunscritas a las actividades tripartitas (el foro tripartito por el trabajo decente, y el taller de diálogo social bipartito), y a las actividades subregionales tripartitas sectoriales. No ha habido ninguna actividad nacional específica con empleadores.

Por el momento CACIF no está planteando demandas de apoyo al proyecto para recibir formación o asistencia técnica en materia de diálogo social. No parece que haya a corto plazo indicios de que la organización de empleadores considere el tema dentro de sus prioridades, por lo que las perspectivas de lograr avances significativos en este tema no parecen muy grandes.

En este contexto, las opciones de lograr algunos avances con las organizaciones pueden pasar por enfocarse a fortalecer las incipientes relaciones bipartitas, y la formación de dirigentes en algunos temas específicos.

Honduras

En los primeros meses de ejecución, el proyecto preparó un programa de asistencia técnica al sector empleador que fue presentado a COHEP en junio de 2009. Este programa quedó detenido por la suspensión de actividades del proyecto entre junio de 2009 y marzo de 2010. Durante ese período las únicas actividades en que participaron los empleadores fueron los talleres subregionales para el sector empleador y los talleres subregionales tripartitos.

Tras su reanudación, el proyecto está actualizando el programa de asistencia con COHEP, y ya se han realizado algunas actividades nacionales, como un taller sobre Normas Internacionales del Trabajo, en colaboración con el proyecto de Verificación, celebrado en Mayo de 2010. Además continúa la participación de COHEP en actividades regionales, como el curso de formación de formadores en comunicación.

La relativamente rápida reactivación de actividades con el sector empleador es producto de la ágil reacción del proyecto para retomar el plan de trabajo y de la buena capacidad de respuesta de la comisión laboral. No obstante, el retraso acumulado complica la posibilidad de que el proyecto logre resultados significativos en mejora de capacidades del COHEP en el tiempo que resta, tomando como referencia el ritmo promedio de ejecución del proyecto. Sobre todo teniendo en cuenta que algunas de las necesidades expresadas por el COHEP implican procesos complejos, como la formación de especialistas en diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones y gremiales asociadas sobre negociación y diálogo social.

Nicaragua

El proyecto ha trabajado en una gran diversidad de frentes con alcances muy variados. Durante el 2009 el fortalecimiento del sector empleador estuvo centrado en el proceso de reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, y en el diálogo bipartito ya comentadas en secciones anteriores. Junto con estos procesos, los otros apoyos consistieron en la participación de representantes de COSEP en los talleres subregionales tripartitos y sectoriales para empleadores organizados por el proyecto.

En 2010 el proyecto ha aumentado significativamente el nivel de actividades con los empleadores, introduciendo nuevos temas en el programa de asistencia técnica. En los primeros meses del año, el proyecto ha llevado a cabo talleres sobre técnicas de negociación y sobre estrategias de comunicación, y una asistencia técnica para la elaboración de un sistema estadístico en el COSEP. La agenda de temas ha sido diversa y no siempre –como en el caso de la creación del sistema estadístico- directamente relacionada con el desarrollo de capacidades en diálogo social.

Todos estos apoyos han sido valorados muy positivamente por COSEP, en cuanto a la pertinencia de los temas, así como la buena calidad de los expertos que han participado, pero consideran que el impacto de las acciones ha sido desigual, principalmente porque en su mayoría han sido eventos puntuales que han tenido poca continuidad posterior. Consideran asimismo que hay un desbalance con las actividades subregionales, en las que el número de participantes ha sido muy pequeño (1-2 personas por actividad) lo cual limita su aprovechamiento posterior.

República Dominicana

El proyecto mantuvo contactos con COPARDOM al inicio del proyecto para presentar sus objetivos y líneas de trabajo y recabar los intereses del sector empleador en fortalecimiento de capacidades. La organización de empleadores solicitó apoyo para tres temas específicos de interés del sector: salarios, evolución del mercado laboral y estrategias de comunicación.

Las principales acciones nacionales realizadas hasta la fecha han sido un taller sobre jornada laboral flexible en septiembre de 2009, un taller sobre Normas Internacionales del Trabajo y Libertad Sindical y Negociación Colectiva co-organizado con el proyecto de Verificación del Libro Blanco en mayo de 2009 y un taller sobre estrategias de comunicación en mayo de 2010.

Varios de los temas que COPARDOM tenía interés en tratarlos de manera exclusivamente sectorial, tales como la terminación de la relación de trabajo y el salario mínimo fueron llevados a espacios tripartitos, lo que ha creado un descontento todavía patente en COPARDOM y puede explicar en parte el bajo ritmo de las actividades con el sector empleador. Particularmente problemático fue el tema de salarios mínimos. Lo que inicialmente iba a ser un taller dirigido a miembros de COPARDOM se transformó – parece que por decisión del CCT– en un taller tripartito. COPARDOM reaccionó bloqueando la iniciativa, que todavía está pendiente aunque con visos de destrabarse a corto plazo.

Respecto a la asistencia recibida del proyecto, en general, consideran que la calidad las capacitaciones recibidas es alta, aunque su utilidad y valor agregado ha sido limitado en la

medida en que los empleadores sienten que no se han atendido algunas especificidades del sector empleador.

En general COPARDOM tiene una alta valoración de la calidad de la asistencia técnica recibida. Destacan positivamente el taller subregional de benchmarking de las cúpulas empresariales, que les permitió intercambiar experiencias con las organizaciones de empleadores de los países de la subregión en la creación de grupos especializados en temas laborales así como informarse sobre los avances en países de referencia. Varias de las experiencias interesaron a COPARDOM (Costa Rica, Panamá, Nicaragua) y están en contacto con las organizaciones de empleadores correspondientes para aplicarlas.

Para COPARDOM el proyecto debe reconducir el balance entre una línea de fortalecimiento de las organizaciones de empleadores a través de un componente netamente sectorial, y una agenda tripartita con todos los constituyentes. En todo caso perciben que el proyecto está mejorando con mayor énfasis en actividades sectoriales y siendo más sensible a las necesidades y características del sector empleador. Un ejemplo de ello es el curso de formación de formadores en negociación dirigido a las organizaciones de empleadores que recientemente comenzó y que es bien valorado.

A principios de 2010 COPARDOM revisó junto con el proyecto y el especialista de ACTEMP el conjunto de prioridades de fortalecimiento introduciendo algunos temas nuevos como la mejora de capacidad de gestión de cooperación internacional. Las actividades programadas, talleres fundamentalmente, corresponden bien con dichas áreas. No obstante COPARDOM sigue demandando la realización del estudio sobre el mercado de trabajo.

Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores

El proyecto ha planificado su estrategia de apoyo a las organizaciones de trabajadores a partir de un proceso de consultas nacionales realizado al comienzo de la ejecución. Estas consultas brindaron un diagnóstico de la situación de las organizaciones de trabajadores y de sus necesidades en cada país.

Las líneas de trabajo establecidas en cada país han sido variables según la situación y las prioridades de las organizaciones de trabajadores. No obstante ha habido algunas líneas comunes a toda la subregión, y específicamente las relativas a la unidad sindical, tanto a nivel nacional como regional, en las que el proyecto ha trabajado con intensidad.

Al igual que en el caso de las organizaciones de empleadores, el proyecto ha combinado actividades nacionales con actividades subregionales, en un proceso coordinado con el Especialista Técnico de ACTRAV. Las actividades subregionales han tenido dos vertientes. Una ha sido el fortalecimiento de capacidades a nivel nacional, y su efecto se incluye en el análisis por país. Otro conjunto de talleres ha tenido una dimensión netamente subregional, dirigida a apoyar el proceso unidad sindical centroamericana.

Las tablas siguientes sintetizan los principales productos y actividades del proyecto para cada país, incluyendo las actividades a nivel nacional y subregional.

Actividades subregionales para organizaciones de trabajadores de fortalecimiento nacional

Empleo

Taller preparatorio para el Foro Subregional de Diálogo sobre Crisis y Empleo, abril 2009

Fortalecimiento del sector sindical

Seminario subregional: Fortalecimiento del Movimiento Sindical para el diálogo social, noviembre 2009

Resultado 2. Principales logros obtenidos o en proceso con las organizaciones de trabajadores, por país

Costa Rica

Fortalecimiento sectorial

- Capacitación sobre fortalecimiento institucional para el DS. Octubre 2009.

El Salvador

Fortalecimiento sectorial

- Taller de fortalecimiento del sector sindical para el diálogo social. Julio 2009
- Propuesta de programa de incidencia política y económica, septiembre 2009
- Asistencia para el fortalecimiento institucional del CNUSS, mayo a septiembre de 2009
- Taller de incidencia política, diciembre 2009

Unidad sindical

- Foro intersindical, julio 2009
- Programación y planificación estratégica de MUSYGES, noviembre 2009
- Asistencia para el fortalecimiento de la unidad sindical salvadoreña, octubre a diciembre 2009
- Asistencia para apoyar a MUSYGES en la implementación de la hoja de ruta, enero a marzo 2010

Guatemala

Sin avances sustantivos

Honduras

Sin avances sustantivos

Nicaragua

Influencia en políticas

- Capacitación sobre incidencia en políticas. Noviembre 2010.

República Dominicana

Incidencia política

- Taller sobre Incidencia Política y Económica, marzo 2010

Costa Rica

Los principales avances logrados por el proyecto en fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de trabajadores están ligados a los procesos tripartitos en materia de política salarial y reforma del CST, analizados en la sección correspondiente al resultado 1.

En cuanto al fortalecimiento en temas sectoriales, el proyecto inició con la definición de las prioridades temáticas mediante consultas con las organizaciones sindicales a través de la Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CUSIMA), organización surgida de un proceso de unidad sindical entre las principales centrales sindicales del sector público y privado. Sin embargo, los conflictos en el seno de CUSIMA que condujeron posteriormente a la salida de su seno de la Confederación de Trabajador Rerum Novarum (CTRN) paralizó el proceso.

Ante la división del movimiento sindical, la solución adoptada por el proyecto ha sido trabajar con las centrales por separado, respetando la formas de agrupación, lo cual todos los entrevistados consideran una decisión acertada que ha permitido al conjunto de las organizaciones recibir asistencia técnica y fortalecer su participación en los procesos tripartitos que está impulsando el proyecto.

Sin embargo, todavía queda pendiente la puesta en marcha de un plan más sistemático de fortalecimiento de las organizaciones que aborde algunas de las necesidades detectadas y las prioridades de las propias organizaciones, como incidencia política, comunicación, derechos y normas, formación profesional o género.

El Salvador

En este país el proyecto ha estado fuertemente afectado por las confrontaciones que vive el fragmentado mundo sindical del país.

En su inicio, el proyecto se encontró con un panorama sindical muy dividido y altamente politizado, con los sectores sindicales altamente involucrados en la campaña electoral según su filiación partidaria.

Tras el profundo cambio de escenario político generado tras las elecciones presidenciales, con un gobierno mucho más próximo a las organizaciones de trabajadores y con una forma de hacer política con mayor base en la democracia participativa, se desencadenó el interés creciente de los dirigentes sindicales en avanzar hacia una mayor colaboración intersindical.

Ello quedó en evidencia durante las consultas para definir la agenda de cooperación técnica que el proyecto sostuvo con las organizaciones sindicales, quienes establecieron la unión sindical como una de sus prioridades principales.

En consecuencia, el proyecto ha centrado su apoyo a las organizaciones de trabajadores en el proceso de unificación sindical, desarrollando una intensa agenda de apoyo a las organizaciones sindicales mediante talleres y asistencia técnica (ver tabla al comienzo de la sección).

Todo este esfuerzo, junto con el desplegado por ACTRAV y la propia dirección de la OSR, condujeron a la constitución de la Mesa de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES) en septiembre de 2009, que agrupa a la práctica totalidad del movimiento sindical en un espacio inédito en el país. Esto ha supuesto un gran salto cualitativo en la unificación sindical en el país, que a juicio de la mayoría de los entrevistados ha sido posible gracias la concurrencia de un escenario nacional favorable al diálogo social, la necesidad de lograr incidencia en los nuevos espacios de diálogo social, y el respaldo de la OIT a un proceso de unificación que ha dado el protagonismo a las centrales sindicales.

Sin embargo, MUSYGES es una instancia todavía muy frágil, y está amenazada por un conflicto creciente en su seno que está dividiéndola en dos bloques cada vez más enfrentados, formados por los sindicatos afines al FMLN y los afiliados a otras corrientes. Diversos sindicalistas y expertos consultados son bastante pesimistas sobre el futuro de MUSYGES. Es

difícil aventurar cuál pueda ser el panorama de la unidad sindical a medio plazo, por lo que el proyecto debería contemplar los diversos escenarios posibles.

En todo caso, la evaluación constató que las organizaciones sindicales tienen muy buena valoración de la forma en la que el proyecto ha conducido el proceso y continúa habiendo un fuerte interés en recibir asistencia técnica para fortalecer las capacidades de diálogo social, que a criterio de los sindicatos debería no solo concentrarse en los procesos de unidad sindical, sino también hacia el desarrollo de una agenda temática en asuntos prioritarios, y de capacitación de los representantes de las organizaciones sindicales en el CES y sus sub-comisiones. También expresaron la demanda de un acompañamiento más permanente que el proporcionado por las consultorías, lo cual parece razonable a la luz de la intensa dinámica desarrollada hasta la fecha, que es probable que se mantenga.

Guatemala

En Guatemala el movimiento sindical atraviesa un periodo complejo que está afectando a las posibilidades de que el proyecto haga contribuciones significativas. Existe una fuerte confrontación entre un grupo de centrales sindicales agrupadas en torno al Movimiento Sindical, Indígena y Campesino de Guatemala (MSICG) y otro conjunto de centrales. Se da la circunstancia de que el MSICG cuenta con el reconocimiento de OIT, pero no con el del gobierno de Guatemala. En este complicado contexto el margen de actuación del proyecto de diálogo social es sumamente estrecho, y por el momento no ha habido ninguna acción específica con las organizaciones de trabajadores. A pesar de ello el proyecto ha logrado hacer algunos acercamientos entre los constituyentes a través del foro sobre diálogo social y trabajo decente y el encuentro bipartito entre MSICG y CACIF, aprovechando algunas ventanas de oportunidad.

Honduras

Al igual que con el resto de componentes, el proyecto no realizó actividades nacionales con las organizaciones de trabajadores desde junio de 2009 hasta marzo de 2010. Durante ese período únicamente hubo participación de las organizaciones de trabajadores en actividades subregionales.

A partir de su reanudación, el proyecto retomó las actividades con destacable agilidad, iniciando un proceso de consulta con la CTH, CUTH, y la CGTH para definir el programa de asistencia técnica. Aunque el proceso de definición del plan de trabajo no está finalizado, está siendo valorado muy positivamente por los dirigentes sindicales entrevistados, que destacan la apertura del proyecto a que los sindicatos fijen las prioridades temáticas y los contenidos.

Las perspectivas de que el proyecto pueda lograr resultados en mejora de capacidades de las organizaciones sindicales para el diálogo social podrían calificarse de moderadamente optimistas. Aunque parte del movimiento sindical no reconoce al nuevo gobierno, en la práctica están manteniendo un diálogo intenso con las nuevas autoridades, y el discurso formal es de apuesta por el diálogo social, aunque todavía el ambiente se percibe muy mediado por el reciente conflicto político.

Por otro lado la fragmentación sindical debilita la capacidad de hacer uso efectivo de los espacios de diálogo social. Por ejemplo, la participación de las organizaciones sindicales en el CES es irregular, y no siempre con la presencia de los tomadores de decisiones. El proceso de unidad de las tres centrales sindicales podría ser el factor que a medio plazo corrija estas debilidades.

En todo caso parece poco probable que con los actuales plazos del proyecto se pueda lograr resultados significativos en este componente.

Nicaragua

En Nicaragua el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores para el diálogo social ha pivotado fundamentalmente alrededor de los procesos de reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, y del diálogo bipartito con los empleadores. Junto con estos dos temas, el proyecto ha trabajado en la mejora de la capacidad de los sindicatos en incidencia política.

Los resultados logrados hasta la fecha son irregulares. La mayor inversión del proyecto y en la que hay mayor avance a criterio tanto del personal del proyecto como de los dirigentes sindicales entrevistados, es en el área de Seguridad Social, cuyo objetivo de formación de los líderes sindicales y obtención de una propuesta sindical está bastante avanzado.

En cuanto a la mejora de la capacidad de incidencia política, el proyecto está tratando de seguir una estrategia inteligente que parte de un diagnóstico del entorno nacional y regional, el cual debe proporcionar la base para diseñar las herramientas y capacitación adecuadas al contexto y las condiciones de partida de las organizaciones sindicales. Hasta el momento hay pocos avances. En noviembre de 2009 se realizó un taller de diagnóstico sobre incidencia política y económica, y a la fecha de la evaluación no ha habido más acciones en esta línea. Parece que la principal razón para estos escasos progresos reside en la poca capacidad del movimiento sindical para responder con la agilidad que requiere un proyecto de cooperación técnica. Diversos entrevistados coinciden en que la fragmentación sindical, la dispersión de su agenda y el activismo movido por la agenda política y partidaria coyuntural son factores que dificultan en gran medida la implementación de un programa de cooperación técnica con las organizaciones sindicales.

En las actuales circunstancias hay buenas perspectivas de que el proyecto pueda lograr resultados de valor en cuanto al desarrollo de capacidades de las organizaciones sindicales en materia de seguridad social, pero el panorama es menos optimista en respecto la mejora de la capacidad de incidencia política.

República Dominicana

Los temas de apoyo en los que trabaja el proyecto fueron seleccionados por las centrales, en base a un levantamiento de necesidades que definió, entre otros temas, las materias de libertad sindical, incidencia política, y negociación colectiva.

A la fecha de la evaluación la única actividad de capacitación sectorial nacional en esas temáticas ha sido un taller sobre incidencia política y económica, en marzo de 2010. Las organizaciones sindicales tienen una valoración muy alta sobre dicha actividad, y destacan que les ofreció un panorama claro de situación país, aunque recomiendan actividades con más tiempo para el debate e interacción con los expertos. El seguimiento a esta actividad está pendiente de la revisión de la asistencia técnica a la agenda sindical prevista para julio, en la que también participa ACTRAV.

En el momento actual, el proyecto está significativamente retrasado con el plan de trabajo, demora en la que las debilidades en la capacidad de respuesta de las organizaciones sindicales no parece ajena. Para los sindicatos no solo sería importante su activación, sino que incluya un acompañamiento técnico más continuo y cercano.

Fortalecimiento de la unidad sindical subregional

Junto con los procesos de unidad sindical a nivel nacional en Costa Rica con CUSIM y en El Salvador con MUSYGES, otra de las prioridades estratégicas del proyecto ha sido la promoción de la unidad sindical subregional, en alianza con la CSA y con ACTRAV.

Actividades subregionales de apoyo a la unidad sindical

Taller subregional sobre autorreforma de CSA. Octubre de 2009

Octava reunión del Grupo de Trabajadores del CTAN. Julio 2009

El proyecto apoyó la octava reunión del Grupo de Trabajadores de la Comisión Tripartita de Alto Nivel (CTAN), a cargo del seguimiento de la Declaración Tripartita para el Fomento del Empleo en Centroamérica y República Dominicana suscrita en el marco del Foro Tripartito sobre Empleo de Junio de 2005.

La otra línea en el plano subregional está siendo el apoyo a la integración de las dos plataformas sindicales subregionales existentes, la Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT) y la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe, (CSACC). Junto con diversas misiones de asistencia técnica, el proyecto organizó en octubre de 2009 un Taller subregional sobre autorreforma de CSA. Este taller parece haber sido una contribución importante para la adopción, a finales de 2009, de un acuerdo entre la CCT y la CSACC de fusionarse en una sola plataforma subregional. El evento que formalizará la fusión está programado para Setiembre de 2010, y de celebrarse constituirá un paso muy relevante hacia la unidad sindical en la región.

Producto 2.2. Materiales y programas de formación

Este producto contempla el desarrollo de materiales de capacitación para las organizaciones de trabajadores y de empleadores y la realización de programas de formación de formadores en cada país sobre temáticas de diálogo social. El objetivo de este componente es dotar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores de herramientas de formación adaptadas a sus necesidades, junto con dejar instaladas capacidades humanas de formación.

Por el momento los avances en este producto son muy incipientes. Se ha puesto en marcha un programa de Formación de Formadores en Técnicas y Habilidades de Negociación y Comunicación dirigido a las organizaciones de empleadores, implementado en asociación con la Pontificia Universidad Católica de Perú. Se trata de un programa de formación con etapas a distancia y presenciales en el que están participando dos representantes de cada organización de empleadores nacional. La evaluación pudo constatar el criterio casi unánime sobre la utilidad de este programa, y la expectativa de que este enfoque de formación de formadores mediante una modalidad de curso regional sea utilizado en otras temáticas.

Las posibilidades de que el programa de formación de formadores se traduzca en programas de formación regulares dentro de las organizaciones de empleadores son variables según los países. Algunas organizaciones de empleadores expresaron su preocupación por su falta de capacidad financiera para replicar los programas de formación, lo que constituye un riesgo para que el modelo de formación de formadores sea viable a futuro.

4.3.3. Resultado 3

Este componente está destinado a promover procesos de negociación bipartita entre trabajadores y empresarios en industrias y/o sectores específicos, creando mesas de diálogo, con el objetivo último de mostrar los beneficios del diálogo social y estimular una mayor cultura de diálogo social. Este resultado también incluye la divulgación de las experiencias de las mesas bipartitas y buenas prácticas y lecciones aprendidas.

A continuación se hace un análisis de los avances en cada producto de este resultado.

Producto 3.1. Establecimiento de ejemplos de diálogo bipartito o tripartito sectorial

Este producto tiene muy bajo nivel de avance hasta el momento. Las únicas experiencias, todavía incipientes, de diálogo sectorial en la que está involucrado el proyecto son una surgida en el departamento de Quetzaltenango, en Guatemala, que se comenta más abajo, y otra todavía en fase exploratoria, en las Zonas Francas de Nicaragua. La evaluación ha hallado varios elementos que pueden explicar la falta de progresos en este componente.

En primer lugar, y precisamente a consecuencia de las debilidades del diálogo social en los países, existen pocos sectores o industrias que puedan convertirse en ejemplos de diálogo social bipartitos o tripartitos. Además, la evaluación detectó diferencias de criterio entre los constituyentes que podrían introducir cierto ruido, que requerirían una cuidadosa selección de los casos. Por ejemplo, en Honduras no se identificó un criterio unánime sobre posibles estrategias para implementar este componente. Para el Ministerio de Trabajo y COHEP el vehículo debería ser el Plan de Nación, que contempla algunos mecanismos de descentralización y territorialización. Sin embargo las organizaciones sindicales entrevistadas lo consideran un instrumento político ajeno a ellos y no parece que dieran su apoyo a procesos ligados al mismo.

Otro factor, quizás de más peso, es la dificultad que plantea para un equipo que opera desde una oficina regional desarrollar iniciativas locales que exigen presencia intensa y continua en el terreno para realizar una adecuada identificación, establecer relaciones de confianza con los actores, familiarizarse con las dinámicas existentes, obtener diagnósticos acertados, y responder oportunamente a las demandas de asistencia técnica con herramientas adaptadas a las características locales. Ello exige una presencia regular que es difícil de asegurar únicamente mediante misiones temporales. La opción de consultores utilizada para los otros componentes del proyecto es una alternativa que en este caso tiene igualmente la desventaja de la falta de continuidad.

Finalmente otra razón apunta a que el proyecto ha orientado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las instancias tripartitas nacionales (componente 1) y en el fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes (componente 2), trabajando fundamentalmente en los niveles nacionales y subregionales. Por lo que ha constatado la evaluación, esta priorización se corresponde bien con las necesidades objetivas de diálogo social en los países, donde las debilidades de las instancias tripartitas y la falta de capacidades de los constituyentes son consideradas los problemas clave a resolver. Se ajusta igualmente a las prioridades de los constituyentes quienes de forma mayoritaria consideran que el énfasis debe ser puesto en los procesos de escala nacional.

Mesa de diálogo social en Quetzaltenango,

La mesa de diálogo social de Quetzaltenango, Guatemala, es una experiencia de diálogo social nacida de la iniciativa de empresarios y sindicatos locales, en la que participa el Ministerio de Trabajo. Hay una coincidencia del personal del proyecto, las autoridades del Ministerio de Trabajo y de los empleadores entrevistados en que este tipo de mesas de diálogo departamentales, aunque incipientes, son más viables que las instancias nacionales, pues son producto del interés de diálogo de los actores locales y cuentan agendas concretas. En el caso de Quetzaltenango, existe un fuerte tejido social, lo que supone una fortaleza adicional.

El equipo del proyecto ha iniciado contactos con la mesa de Quetzaltenango. Al momento de la evaluación la única actividad es una misión del ATP del proyecto a la zona, y es muy prematuro valorar los resultados que se podrían obtener, aunque se ha podido constatar el respaldo tanto de las autoridades del Ministerio de Trabajo como del CACIF al apoyo que el proyecto pueda brindar al respecto.

Ante el bloqueo del diálogo social a escala nacional, el proyecto visualiza el apoyo a la mesa de diálogo social de Quetzaltenango como una alternativa al apoyo a los procesos de diálogo social a escala nacional, en los que las perspectivas de obtener resultados son bastante limitadas. Según el criterio de muchas de las personas entrevistadas y de esta evaluación, dadas las circunstancias del país y el panorama a medio plazo, con elecciones presidenciales y legislativa el año próximo, la apuesta por Quetzaltenango parece una decisión fundamentada, aunque las posibilidades de articular esta experiencia local con procesos de escala nacional parece incierta.

Producto 3.2. Sistematización y difusión de buenas prácticas

Este producto concentra su ejecución en la segunda mitad del proyecto, período en el que se prevé que el proyecto haya acumulado un bagaje suficiente de conocimiento y experiencia para ser sistematizado y divulgado. No obstante, al momento de la evaluación hay ya algunos progresos que se analizan a continuación.

Divulgación de buenas prácticas de negociación colectiva

Un área en la que el proyecto está centrando su atención en lo que respecta a sistematización y divulgación de buenas prácticas es el tema de la negociación colectiva, material en la que la región tiene un déficit importante.

Al momento de la evaluación, están en proceso de elaboración sistematizaciones en los seis países de la región, y se ha realizado un seminario sobre buenas prácticas de negociación colectiva en Costa Rica en junio de 2010, en el que se compartieron las experiencias de varias grandes empresas nacionales.

Todavía es pronto para determinar si estas acciones podrán conducir a una línea de trabajo más sostenida. Las organizaciones sindicales ven una buena oportunidad para que con el respaldo de la OIT se abra la vía para aumentar las negociaciones colectivas en el sector privado, aunque por su parte el sector empleador no lo considera como una prioridad. En todo caso esta línea de trabajo requerirá de una planificación y consultas cuidadosas.

Diálogo Tripartito en las Zonas Francas de Nicaragua

Las Zonas Francas de Nicaragua han sido severamente golpeadas por la actual crisis económica mundial. Para hacer frente a la amenaza para el empleo, se inició en 2009 un diálogo social tripartito -sin participación de la OIT- que condujo a un acuerdo que incluyó entre otros puntos la fijación de salarios para un período de dos años, y el establecimiento de un comité tripartito permanente en la Zona Franca “Las Mercedes”.

Este proceso de concertación tripartita fue identificado por el proyecto como una buena práctica con gran potencial para ser replicada total o parcialmente en otros países de la región.

El proyecto elaboró un estudio de sistematización que fue incluido como estudio de caso en un informe del Observatorio de la Crisis de OIT, y está pendiente de ser incluido en un informe sobre el tema para el G-20.

Junto con la identificación El proyecto acompañó el trabajo preparatorio para la introducción del programa “Better Work” de OIT en Nicaragua, incluyendo la facilitación de información sobre actores y contexto, participación en la conceptualización de la estrategia, y promoción del programa con constituyentes en el país. Este programa fue aprobado por el gobierno de los Estados Unidos y arrancará en el segundo semestre de 2010, con la expectativa de que dinamizará el diálogo en la comisión tripartita en la Zona Franca.

La repercusión de esta buena práctica ha quedado en gran medida circunscrita al ámbito de la OIT. En el recorrido por la región, la evaluación no ha constatado que –al menos en cuanto a las personas entrevistadas- haya conocimiento de la sistematización o se haya utilizado alguno de sus elementos. No se han encontrado evidencias de que el proyecto haya hecho una divulgación significativa del informe sistematización.

Por otro lado, este proceso estableció un contacto del proyecto con la Comisión Tripartita de Zonas Francas que está en vías de cristalizar en un plan de apoyo. Todavía no hay avances concretos, pero parece contar con alto interés por parte de los empleadores. Quizás el factor limitante para que el proyecto pueda lograr resultados sea el tiempo, aunque el dinamismo mantenido hasta ahora pueda ser un elemento a favor.

Divulgación de información sobre buenas prácticas.

El mecanismo de divulgación de conocimiento del proyecto, aparte de la distribución directa de información en las reuniones y talleres con los constituyentes, es una [página web](#) alojada en el sitio en internet de la OIT en Costa Rica.

El potencial de comunicación de esta página todavía no está aprovechado como vehículo de información a los constituyentes y otros actores. La evaluación ha constatado un desconocimiento generalizado de la existencia y contenidos de la página.

Producto 3.3. Planes de acción tripartitos en las empresas e industrias.

Este producto está vinculado al producto 3.1 del que es una continuidad. Las experiencias de diálogo bipartito y tripartito se espera que proporcionen la base de los planes de acción para trasladar las experiencias locales y a nivel de empresa en iniciativas de mayor escala, a través de los planes de acción en los que se enfoca este producto.

Dado que el producto 3.1. todavía no ha dado resultados, este producto no ha sido implementado en ninguno de los países. Las perspectivas de que pueda llegar a implementarse parecen bastante bajas, dados los limitados avances en este componente y –especialmente- por la poca pertinencia del producto en sí.

4.4 Perspectivas de sostenibilidad de los resultados

4.4.1 Eficiencia

El proyecto tiene una relación muy equilibrada entre costos de funcionamiento y costos directos. En buena medida es producto del eficiente diseño de la estructura de personal del proyecto, con una estructura regional desde la que se cubren todos los países.

El sistema de consultorías para la realización de talleres y actividades de asistencia técnica mantiene los costos dentro de márgenes razonables a la vez que asegura que para cada proceso se cuenta con expertos especializados.

Por su parte el esquema de ejecución adoptado por el proyecto que combina actividades subregionales con actividades nacionales es altamente eficiente y aprovecha las economías de escala abordando de forma regional las actividades en las que hay un interés de todos los países de la región.

El proyecto tiene una relación muy equilibrada entre costos de funcionamiento y costos directos. La combinación de un equipo de gestión regional con consultorías locales está probando ser muy eficiente, aunque desde el punto de vista de la eficacia tenga sus limitaciones.

Por su parte el esquema de ejecución adoptado por el proyecto que combina actividades subregionales con actividades nacionales es altamente eficiente y aprovecha las economías de escala abordando de forma regional las actividades en las que hay un interés de todos los países de la región.

4.4.2. Sostenibilidad

Los principales factores de sostenibilidad del proyecto identificados por la evaluación son de carácter técnico, financiero político e institucional, que se combinan en grado variable para los distintos componentes y países. A continuación se analizan las perspectivas de sostenibilidad para cada resultado y producto.

4.4.2.1. Resultado 1.

Producto 1.1 Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos

El grado de fortalecimiento de las instancias tripartitas es variable y en la misma medida se observan las posibilidades de sostenibilidad.

Los países en los que se detecta mejores condiciones de sostenibilidad son Costa Rica y República Dominicana, países en los que la trayectoria histórica de las instancias tripartitas de diálogo social es más sólida.

Algunos procesos están en cierta manera en lo que se podría llamar “puntos críticos” de sostenibilidad. Es el caso del CES en El Salvador en que la estabilidad de la instancia dependerá del grado de consolidación institucional que se logre y, sobre todo, del respaldo político que le den los constituyentes y los otros actores que lo integran. En situación similar se puede considerar el caso de Honduras donde, aunque la situación institucional del CES es relativamente estable, las circunstancias políticas del país todavía no están plenamente asentadas.

Finalmente los países en los que se ha detectado las condiciones más bajas de sostenibilidad son Guatemala y Nicaragua. En Guatemala, las condiciones políticas son de gran inestabilidad – y es previsible que se compliquen conforme el país entre en período electoral- y el CTAIT está en muy frágil situación. Por su parte en Nicaragua, el recién creado Consejo Nacional del Trabajo todavía no ha dado sus primeros pasos y ya se perciben en el horizonte elementos poco favorables.

Producto 1.2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas

En este caso la sostenibilidad del fortalecimiento de las secretarías técnicas depende fundamentalmente de cuestiones institucionales. Dado que son entidades funcionalmente dependientes de los ministerios de trabajo, la viabilidad a futuro de su funcionamiento depende de que el ministerio esté en condiciones –y tenga la voluntad- de elevarles el perfil técnico y brindarles los medios financieros y humanos para su funcionamiento. Exceptuando los casos de República Dominicana y Honduras, todavía en el resto de los países no se ha creado la base institucional para su sostenibilidad.

4.4.2.2. Resultado 2.

La sostenibilidad se analiza de acuerdo a las evidencias encontradas de que las organizaciones podrán contar con las capacidades (técnicas, humanas y financieras) y el interés para seguir utilizando la formación y herramientas proporcionadas por el proyecto.

Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores

En cuanto a la viabilidad política, un factor esencial es el respaldo que las autoridades de las organizaciones de empleadores otorgan a las comisiones laborales creadas por el proyecto. En este sentido la perspectiva es razonablemente optimista. La evaluación ha constatado un

respaldo bastante generalizado de las presidencias y direcciones ejecutivas a las comisiones laborales.

En cuanto a la viabilidad financiera, este elemento es importante sobre todo en lo relativo al mantenimiento de la capacidad de incidencia y la continuidad de los programas de formación de formadores. Exceptuando COPARDOM, las organizaciones de empleadores dicen no contar con los recursos para continuar por sí mismos con el programa de formación de formadores.

En cuanto al mantenimiento de las capacidades técnicas instaladas, la estabilidad de personal es relativamente asegurada en organizaciones de empleadores. Esto facilita permanencia del personal formado. Por otro lado, la concentración de funciones en pocas personas que se da en algunas organizaciones de empleadores supone riesgos de que por salida de esas personas clave se pierdan las capacidades. Esto es un riesgo en la medida en que algunas organizaciones de empleadores mantienen estructuras muy centralizadas y dependientes de pocas personas que acumulan gran parte de la información y las decisiones. Ello implica que la asistencia técnica del proyecto no está permeando suficientemente hacia el interior de las cúpulas o hacia los asociados, lo que ayudaría a crear una mayor masa crítica de personas preparadas que pudiera asegurar la sostenibilidad de las capacidades.

Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores

En el caso de las organizaciones de trabajadores, existen importantes retos para la sostenibilidad fundamentalmente relacionados con algunas debilidades propias de este sector.

En primer lugar la alta fragmentación y división del movimiento sindical en la práctica totalidad de los países de la subregión dificulta a las organizaciones alcanzar una masa crítica suficiente de personal y recursos como para dar sostenibilidad a la asistencia técnica proporcionada por el proyecto.

Por otro lado, el nivel de capacidad técnica de partida de las organizaciones sindicales es muy bajo, lo que implica que el proyecto debe hacer una labor intensiva de capacitación cuidadosamente planificada para asegurar que llega a las personas en que están en los puestos clave. Sin embargo aquí el proyecto está enfrentando una dificultad pues la centralización existente muchas de las dirigencias sindicales dificulta que la formación y la asistencia técnica penetre hacia los cuadros medios.

4.4.2.3. Resultado 3.

En ese componente el bajo nivel de resultados no permite hacer un análisis suficiente de la sostenibilidad. En todo caso, dado que los niveles de avance son muy limitados en el producto 3.1 y 3.3 el proyecto corre el riesgo de no lograr asegurar que las condiciones de sostenibilidad queden instaladas. En cuanto al producto 3.2, se trata de un producto instrumental en el que no aplica el análisis de sostenibilidad.

5. Conclusiones

5.1. Validez del Diseño

El diseño del proyecto hace una buena incorporación de varios de los problemas clave que obstaculizan el diálogo social en la región, como son la debilidad y falta de efectividad de las instancias tripartitas nacionales de diálogo social, la poca capacidad de los constituyentes para utilizar las herramientas de diálogo social y participar en procesos de diálogo bipartito o tripartito, y la inexistencia de experiencias exitosas de diálogo social que puedan ser tomadas como referencia en materia de diálogo social

Sin embargo, el diseño no incorpora suficientemente algunos factores políticos, institucionales y sociales que juegan asimismo un rol importante, y que han demostrado en la implementación del proyecto tener un peso importante, tales como la arraigada cultura de confrontación entre los constituyentes, las asimetrías de poder, o la fragmentación de las organizaciones sindicales. Algunos de estos factores podrían haber sido previstos con base al expertise y conocimiento acumulado por OIT.

El diseño no reconoce adecuadamente las grandes diferencias que existen en las condiciones de diálogo social entre los países de la región. Prevé iguales estrategias y metas para todos ellos, lo que conduce a objetivos y estrategias rígidas que no se ajustan a todos los países.

Varios productos del proyecto son demasiado ambiciosos (aunque legítimos como meta final) y poco realistas para el contexto y los medios de que dispone el proyecto. Tal es el caso, por ejemplo del producto 1.1. sobre promoción de acuerdos tripartitos, y del producto 3.1 sobre creación de mesas locales y sectoriales de diálogo social, cuya consecución no puede ser garantizada por el proyecto.

En general, la lógica de los componentes del proyecto es bastante coherente. Los resultados 1 (fortalecimiento de instancias tripartitas) y 2 (mejora de capacidades de los constituyentes) están mutuamente relacionados se refuerzan entre sí. Sin embargo el resultado 3 (establecimiento de ejemplos de diálogo local y sectorial) no tiene un vínculo lógico tan claro con el conjunto del proyecto. El diseño del proyecto no prevé cuál es la forma en la que este resultado puede articularse con los niveles nacionales en el que se mueven los resultados 1 y 2.

En cuanto a la estructura interna de cada componente, en general es adecuada, pero hay algunos casos notables en que los resultados están demasiado elevados respecto a los productos. La consecuencia es que se pide al proyecto que rinda cuentas por productos que no puede obtener por sí mismo.

5.2. Sistema de seguimiento y evaluación

El sistema de seguimiento y evaluación del proyecto es muy completo y tiene todos los elementos que requieren el seguimiento y evaluación orientada a resultados. Los indicadores se centran adecuadamente en los niveles de resultados y productos, con líneas de base, metas y previsiones para la recogida regular de información. El diseño contempla asimismo los recursos técnicos y necesarios para la gestión del sistema de seguimiento y la realización de evaluaciones.

Sin embargo el conjunto de indicadores presenta algunas debilidades importantes que lo hacen escasamente funcional para medir el progreso del proyecto. La falla principal está en la falta de relación entre muchos indicadores y los resultados con los que están asociados, que trae como consecuencia que gran parte de los logros que el proyecto está teniendo en la práctica queden fuera del radar del sistema de seguimiento, y que por otro lado se le esté pidiendo al proyecto que rinda cuentas por metas que no son alcanzables.

Debido a esas debilidades, el sistema tiene poco valor añadido para el proyecto, pues no aporta información relevante para el aprendizaje, la toma de decisiones o la rendición de cuentas, desaprovechándose una inversión importante en recursos técnicos, humanos y financieros del proyecto.

La asignación de un puesto técnico completo del equipo del proyecto para la gestión del monitoreo y evaluación es desproporcionada. Por un lado el sistema de monitoreo y evaluación no tienen contenido como para exigir un oficial a dedicación plena. Por otro, el equipo del proyecto tiene limitaciones de personal para la ejecución de las actividades sustantivas del proyecto.

5.3. Ejecución

El proyecto está muy firmemente articulado dentro de la estructura técnica de la oficina de la OIT en San José. Mantiene una destacable coordinación en lo estratégico y en lo operativo con la Dirección de la oficina y con los Especialistas Técnicos de las diversas áreas conexas a la temática del proyecto. Muchos de los logros más prometedores del proyecto, como la reforma del marco normativo del Consejo Superior del Trabajo en Costa Rica, la creación de comités laborales en las organizaciones de empleadores, o el proceso de unidad sindical en El Salvador, han sido fruto de la sinergia entre la Dirección, los Especialistas Técnicos y el equipo del proyecto.

Es particularmente reseñable la fluida coordinación con ACTEMP y ACTRAV, a lo que contribuye el hecho de que el proyecto cuente con oficiales específicos para relación con empleadores y con trabajadores. Esta colaboración, además de facilitar la coherencia de las acciones del proyecto con la línea de trabajo que la OIT mantiene con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la región, ha facilitado el establecimiento de los buenos canales de comunicación y el establecimiento de relaciones de confianza entre el proyecto y los constituyentes bipartitos en los países.

La colaboración con proyectos financiados por el Gobierno de Estados Unidos u otros donantes que abordan temas conexos es escasa y se limita a un puñado de actividades puntuales. No obstante, la evaluación no ha encontrado evidencias significativas de que se estén desperdiciando oportunidades significativas de cooperación con otros proyectos.

La estructura de equipo del proyecto, con base en la oficina de OIT en San José, con oficiales para la relación con cada constituyente y el recurso a consultores para las actividades en cada país es muy eficiente para cubrir todos los países de la región con un equipo reducido. Sin embargo empieza a ser insuficiente para abarcar el creciente volumen de acción del proyecto y la demanda de algunos países.

El nivel de ejecución global del proyecto está en cifras razonables para el medio término del proyecto, aunque presenta un fuerte retraso en el resultado 3. Destaca la capacidad del proyecto para establecer sinergias presupuestarias con otras iniciativas de la OIT.

La distribución del gasto por cada constituyente es proporcionada. La distribución de la inversión por países tiene disparidades que reflejan las diferentes dinámicas que el proyecto ha encontrado en cada país.

5.4. Logros

El proyecto presenta una alta disparidad en cuanto a los avances en los tres resultados, así como en los logros por cada país. Los resultados 1 y 2 son en los que el proyecto tiene los mayores progresos, mientras que el resultado 3 es el más retrasado. Se ha constatado asimismo una gran diferencia en cuanto a los avances entre los seis países cubiertos.

Estas diferencias parecen explicarse por tres grandes factores: las grandes diferencias entre los países de la región en cuanto a las condiciones estructurales del diálogo social y las capacidades de los constituyentes para participar en procesos tripartitos o bipartitos de diálogo; eventos circunstanciales que han implicado cambios importantes en el panorama político e institucional en algunos países; y las debilidades de la estrategia trazada por el diseño que en muchos aspectos no se ajusta a las realidades nacionales del diálogo social y de los constituyentes.

Las condiciones existentes en cada país en cuanto a la situación de las instancias tripartitas de diálogo social, la cultura de diálogo social existente, la situación interna de cada constituyente y el ambiente político, institucional y social son, entre otros, factores determinantes de las posibilidades de incidencia de un proyecto de cooperación técnica. La evaluación ha comprobado como en países donde algunos de los factores anteriores no son favorables, como en el caso de Guatemala y Nicaragua, el proyecto está encontrando importantes obstáculos para lograr avances significativos.

Otro conjunto de factores son de tipo circunstancial. En el caso de El Salvador y Costa Rica los procesos electorales y los cambios de gobierno subsiguientes han supuesto cambios de escenarios políticos que han implicado importantes ajustes en la estrategia del proyecto para esos países. Si bien el alcance del impacto de las elecciones en ambos países es difícil de

predecir anticipadamente, lo que si podía haber sido previsto por el proyecto y su plan de trabajo es la ocurrencia de ambos procesos y la necesidad de un periodo de adaptación al nuevo contexto. En el caso de Honduras, las circunstancias fueron realmente imprevisibles. El derrocamiento del presidente Manuel Zelaya y el período de crisis que siguió han tenido un gran impacto en la ejecución del proyecto en ese país. Aunque desde la reanudación de operaciones el proyecto está avanzando a un ritmo significativo, es difícil que el proyecto pueda recuperar el tiempo perdido en lo que resta de vida del proyecto.

El tercer factor es la falta de correspondencia del diseño con las particularidades de las diferentes realidades nacionales. El proyecto prevé una misma hoja de ruta para todos los países, y fija las mismas metas para todos ellos. Como la evaluación ha puesto de manifiesto, esta ambición no es realista, pues ignora las diferentes condiciones de partida de cada país y los obstáculos (y facilidades) existentes en cada uno de ellos. Por eso, la falta de avances en algunos países, como Guatemala, o en algunos componentes sectoriales, como la creación de mesas bipartitas o tripartitas (resultado 3) son más atribuibles a un diseño demasiado ambicioso que a fallas en la implementación del proyecto.

El equipo del proyecto ha resuelto las carencias del diseño del proyecto adoptando un enfoque más abierto y adaptativo a las circunstancias reales encontradas en cada país y no previstas suficientemente en el diseño. Este enfoque ha permitido éxitos destacables, pero ha supuesto una inversión de tiempo importante.

Por un lado el proyecto ha ajustado razonablemente los productos y las metas a niveles más alcanzables y adecuados a la realidad de los países. Por ejemplo, en el caso del producto 1.1., la meta establecida por el diseño es la promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos. Sin embargo este solo es factible si las instancias formales de diálogo social tienen un grado de consolidación suficiente, aspecto en el que son deficitarios la mayoría de los países. En consecuencia, el proyecto le ha dado un contenido más realista a este producto, centrándolo en la consolidación de las instancias formales de diálogo social.

Junto con un reajuste en la práctica de las metas, el proyecto ha puesto en marcha estrategias diferenciadas para cada país desde el inicio del proyecto. En base a las consultas y diagnósticos realizados en cada país al comienzo de la implementación. Muchos de los logros más significativos del proyecto, como el proceso de reforma del marco legal del Consejo Superior del Trabajo en Costa Rica, o el proceso de unificación sindical de El Salvador, son fruto del reconocimiento oportuno de las necesidades diferenciadas de los países.

Además, el proyecto ha desarrollado una estrategia basada en ventanas de oportunidad política, enfocándose hacia aquellos temas en los que existen condiciones mínimas que garanticen ciertas condiciones de éxito, en los que además existan sinergias con el plan de trabajo de la OSR y las actividades de los especialistas. Tal es el caso del apoyo al proceso de apoyo a la reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social de Nicaragua, o las mesa de diálogo social de Quetzaltenango en Guatemala.

Si bien esta estrategia adaptativa del proyecto está rindiendo sus frutos, también está teniendo el efecto negativo de dificultar que el proyecto trascienda desde las actividades individuales de talleres, seminarios y consultorías hacia procesos más sostenidos. La

evaluación ha constatado que en muchos casos la continuidad de acciones es poco definida. Al respecto hay varios factores que pueden estar influyendo. La sensibilidad del proyecto a la demanda de los constituyentes en ocasiones está más conducida por las necesidades coyunturales de éstos que por cuestiones sustantivas y por otro la cambiante dinámica de los países dificulta el mantenimiento de los procesos y la calibración del potencial real de las oportunidades. Si bien ha de reconocerse que el proyecto se mueve en un terreno complejo con una gran diversidad de casos-país en el que no siempre es obvia la diferencia entre lo coyuntural y lo sustantivo, debe evitarse que el proyecto tienda a funcionar como un fondo para diálogo social.

5.4.1. Resultado 1.

5.4.1.1. Producto 1. Promoción de acuerdos tripartitos en temas sustantivos

La meta fijada por el proyecto de consecución al menos dos acuerdos tripartitos en temas sustantivos en cada país (Indicador 6) ha resultado en la práctica ser poco pertinente, pues la obtención de acuerdos tripartitos requiere de instancias de diálogo social suficientemente consolidadas, requisito en el que todos los países de la región son deficitarios en mayor o menor grado. Acertadamente, el proyecto ha modificado el nivel de este producto enfocándolo principalmente hacia el fortalecimiento de las instancias tripartitas. Costa Rica es el único país en el que el proyecto se está dirigiendo hacia el logro de acuerdos tripartitos en un tema específico, debido a que la instancia tripartita correspondiente (el Consejo Nacional de Salarios) tiene un grado de consolidación suficiente y que existe una base suficiente de todos los constituyentes en lograr un acuerdo tripartito

Si se toman como referencia las metas establecidas en el proyecto, el nivel de avance es muy limitado pues únicamente en el caso Costa Rica, con la reforma del sistema de cálculo del salario mínimo, y Nicaragua con la reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, hay procesos de diálogo tripartito en marcha apoyados por el proyecto que pueden cristalizar en acuerdos. No obstante, si agrega la dimensión –más realista y pertinente– de creación o consolidación de instancias tripartitas de diálogo social, el proyecto está logrando avances significativos y con razonables expectativas de lograr resultados de entidad en la mayoría de los países.

Los logros más significativos del proyecto se han dado en procesos en los que se ha podido combinar el apoyo a la instancia tripartita con el apoyo técnico a cada uno de los sectores en torno a una agenda claramente definida y con acompañamiento durante todo el proceso de diálogo tripartito, desde la motivación de los actores en torno al tema, el fortalecimiento del consejo con insumos técnicos y formación, la asesoría a cada actor, y la consecución de acuerdos tripartitos.

La evaluación ha encontrado un reconocimiento general de ministerios de trabajo, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores de que el proyecto ha facilitado la apertura y consolidación de algunos espacios de diálogo social y procesos de diálogo tripartito que los constituyentes por sí mismos difícilmente podrían haber creado.

El reto es lograr que estos espacios, todavía circunscritos a eventos particulares celebrados al calor de la legitimidad la OIT sirvan para promover un diálogo social real, pues todavía son muy dependientes del motor de la OIT. En este sentido la necesidad de acompañamiento técnico para consolidar los avances logrados es todavía muy intensa.

Costa Rica

El arranque del proyecto coincidió el período electoral y de toma de posesión del nuevo gobierno en mayo de 2010. Aunque esto supuso un retraso en la ejecución de este componente por la ralentización de actividades, en la práctica ha supuesto la creación de un escenario favorable por los signos de mayor compromiso con el diálogo social que está dando la nueva administración. De hecho, Costa Rica es uno de los países donde mayores avances hay en este producto.

La redefinición de la fórmula del cálculo del salario mínimo es uno de los temas donde los pasos para la consecución de un acuerdo están muy avanzados. La estrategia seguida por el proyecto es considerada modélica por los constituyentes, porque ha surgido de un análisis objetivo proporcionado por un actor neutral y legitimado por todos como la OIT, y ha permitido que cada sector tenga asistencia técnica personalizada para elaborar sus propias propuestas, y que éstas sean la base del diálogo. El proceso está muy avanzado en el momento de la evaluación y hay buenas perspectivas de que concluya en un acuerdo.

Otro punto en el que hay avances importantes es en la reforma del Consejo Superior del Trabajo, que constituye la principal instancia tripartita para el diálogo social, pero que desde su creación ha tenido un nivel de operación muy bajo y prácticamente ningún resultado. En un buen ejemplo de colaboración entre el proyecto y los Especialistas Técnicos de la oficina de OIT en San José, el proyecto está apoyando a los constituyentes en la reforma del marco legal del Consejo, que supondrá a juicio de expertos y constituyentes un salto adelante en su efectividad.

El Salvador

Al igual que en Costa Rica, en El Salvador el inicio del proyecto estuvo muy condicionado por el período electoral que condujo a la llegada a la presidencia por primera vez en la historia de un candidato del FMLN. El nuevo gobierno ha hecho del diálogo social una de las bases de su concepción de país, lo que ha supuesto buenas perspectivas de lograr avances importantes.

Las prioridades nacionales han estado en la creación del Consejo Económico y Social, un compromiso de gobierno con fuerte respaldo del Presidente; y el relanzamiento del Consejo Superior del Trabajo, instancia tripartita de diálogo social ya constituida pero en un acusado estado de debilidad; y el pacto nacional por el empleo.

En lo que respecta al CES el proyecto, junto con el conjunto de la oficina de OIT, ha hecho una contribución muy relevante en su constitución, tanto en la generación de un ambiente favorable por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, como en la provisión de una base técnica para su funcionamiento. Además ha sido decisivo el rol del

proyecto en que el CES respetase el tripartismo en su estructura, logrando que las organizaciones de trabajadores tuvieran un grupo propio, al igual que las organizaciones de empleadores y el gobierno.

En cuanto al Consejo Superior del Trabajo, aun cuando es la instancia tripartita específica en materia laboral y objetivamente tiene fuertes necesidades de fortalecimiento, se encuentra en estancado en una coyuntura de debilidad debida principalmente al conflicto entre el Ministerio de Trabajo y parte de las organizaciones de trabajadores. El proyecto está jugando un adecuado rol facilitador, pero sin resultado por el momento.

El pacto nacional por el empleo es una iniciativa país que ha tomado impulso en el marco del Pacto Mundial por el Empleo de OIT, para el que El Salvador ha sido seleccionado como país piloto. Todavía es un proceso que está dando sus primeros pasos, pero que cuenta con gran interés por parte de los constituyentes, y que requerirá una cuidadosa planificación por parte del proyecto para fijar cuál ha de ser su contribución a un proceso que seguramente irá más allá que la duración del proyecto.

Guatemala

Este es el país donde el proyecto está teniendo los avances más limitados, tanto en este como en los demás productos del proyecto.

La única instancia de diálogo social tripartito en materia laboral es la Comisión de Asuntos Internacionales del Trabajo, la cual se encuentra prácticamente paralizada por la confrontación entre las organizaciones sindicales y el Ministerio de Trabajo, conflicto que sumado a la fragmentación del movimiento sindical y al enfrentamiento endémico entre los sindicatos y las organizaciones de empleadores, crea un panorama poco alentador para el diálogo social.

En este contexto, el proyecto se ha enfocado acertadamente en abrir canales de comunicación informales entre los constituyentes, que creen un clima mínimo de entendimiento que permita el regreso de las partes a los espacios formales de diálogo social.

El apoyo al lanzamiento de un diálogo bipartito entre empleadores y trabajadores constituye una iniciativa inédita en el país, y que puede tener importantes repercusiones. El proyecto ha facilitado un primer encuentro entre sindicatos y CACIF, y todavía es pronto para predecir los logros, pero su potencial es significativo.

Mas dudas sobre su impacto existen respecto a la otra vía intentada por el proyecto, consistente en una actividad tripartita de diálogo social y trabajo decente en la que se logró reunir al Ministerio de Trabajo, los dos bloques sindicales enfrentados, y los empleadores. La evaluación no ha recogido evidencias de que la actitud de las partes haya sido modificada significativamente.

Honduras

El avance de este componente, como en el resto de las acciones en el país, ha estado muy condicionado por el período de inactividad del proyecto entre junio de 2009 y marzo de 2010.

Desde su reanudación el proyecto ha estado centrado en el fortalecimiento del Consejo Económico y Social, principal instancia tripartita de concertación y diálogo social en el país, sacando provecho del ambiente favorable para su fortalecimiento. El nuevo Ministro de Trabajo tiene una actitud de respaldo al CES, y tanto los empleadores y trabajadores (a pesar de que parte de las organizaciones sindicales no reconocen al nuevo gobierno) muestran un alto interés en el relanzamiento del CES.

La estrategia puesta en marcha proyecto, compuesta por un diagnóstico inicial sobre el que proponer reformas y un plan de trabajo es considerada acertada por todos los sectores, y se puede beneficiar de las experiencias positivas que el proyecto está teniendo en otros países, como Costa Rica o El Salvador.

En todo caso, lograr culminar los procesos puestos en marcha por el proyecto en el tiempo restante hasta su finalización parece incierto, dado los plazos que este tipo de estrategias requiere y se está evidenciando en otros países.

Nicaragua

En Nicaragua el proyecto está teniendo avances prometedores, aunque su consolidación está amenazada por las condiciones poco favorables para el diálogo social que existen en el país, la conflictividad política y las debilidades institucionales.

Un logro importante del proyecto ha sido la constitución del Consejo Nacional del Trabajo, entidad tripartita nacional de diálogo social que desde la firma de su decreto de creación en 2005 estaba sin constituir. El CNT está dando sus primeros pasos y requerirá de un intenso fortalecimiento para llegar a consolidarse. Existe un razonable ambiente de apoyo por parte de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, aunque por parte del Ministerio de Trabajo se percibe poco interés en hacer del CNT un espacio protagónico de diálogo social. Es previsible que sea necesario un intenso cabildeo por parte del proyecto (y de la OIT en su conjunto), junto con fuerte asistencia técnica, para lograr que el importante paso dado con la constitución del CNT se traduzca en un diálogo social efectivo en su seno.

Más bien, la apuesta del Ministerio de Trabajo en diálogo social parece pasar por las denominadas Comisiones Territoriales Laborales, espacios de diálogo social de nivel departamental que van más allá de lo tripartito. Sin embargo, no cuentan con el respaldo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de nivel nacional, por lo que su viabilidad y la pertinencia de que el proyecto las fortalezca es bastante dudosa.

Otro avance importante del proyecto se está dando en el proceso de reforma del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social. Este proceso de diálogo bipartito es otro buen ejemplo de la sinergia entre el proyecto y los Especialistas Técnicos de la oficina de OIT. El proceso todavía no está finalizado y requerirá, además de asistencia técnica, un fino encaje político para que las propuestas acaben adoptándose tripartitamente.

Finalmente es reseñable el apoyo al diálogo bipartito que está apoyando el proyecto, surgido a iniciativa de empleadores para establecer canales con un sector del sindicalismo, que ofrece muestras de estar generando un mejor ambiente para el diálogo social. Este espacio se ha

dotado de una agenda de trabajo apoyada por el proyecto, pero sin más avances por el momento. En todo caso el proyecto deberá decidir como favorecer la convergencia de este espacio con el nuevo escenario creado con la constitución del CNT.

República Dominicana

República Dominicana es probablemente el país donde las instancias tripartitas de diálogo social están más consolidadas. Congruentemente, en este país, más que dirigirse al fortalecimiento de la instancia, el proyecto se ha orientado a apoyar la consecución de acuerdos en torno a temas específicos.

Por el momento el proyecto está en una fase de proporcionar conocimiento mediante talleres en los temas de interés de los constituyentes (libertad de asociación, relaciones de trabajo, jornadas laborales), y todavía no ha pasado a una etapa de asistencia técnica a procesos de concertación. Esto está produciendo una demanda creciente por parte de empleadores y trabajadores que esperan que de las capacitaciones se dé un salto cualitativo hacia procesos más integrales de acompañamiento conducentes a acuerdos, al estilo de los seguidos en Costa Rica para el salario mínimo o en Nicaragua para la Seguridad Social.

5.4.1.2. Producto 2. Fortalecimiento de las secretarías técnicas

En general, los logros alcanzados por el momento en este producto son muy escasos. La razón fundamental para esta falta de avances estriba en que en la práctica las secretarías técnicas de las instancias tripartitas son inexistentes en casi todos los países, pues salvo en Honduras y República Dominicana, no sus funciones, y el perfil de los funcionarios asignados, son de tipo meramente logístico y administrativo. Por otro lado, el proyecto ha centrado sus esfuerzos hasta ahora en el fortalecimiento de las propias instancias tripartitas, sin cuyo funcionamiento mínimo las secretarías técnicas pierden gran parte de su razón de ser.

Sin embargo, en el contexto actual sí pueden existir condiciones para que, al menos en algunos países, se pueda iniciar un plan de fortalecimiento de las secretarías técnicas (o de las comisiones técnicas de las instancias tripartitas) más sistemático. El proyecto ya ha dado algunos pasos iniciales entre los que se encuentra un taller subregional de comisiones técnicas y secretarías previsto para julio de 2010. En todo caso, cada país necesitaría un abordaje y un proceso diferenciado.

5.4.2. Resultado 2.

De nuevo en este resultado son patentes las grandes diferencias de avance entre los países cubiertos por el proyecto. En este caso juegan un papel importante la situación en que se encuentran las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sus capacidades y la prioridad que conceden al diálogo social.

En el caso específico de las organizaciones de trabajadores, un factor que está siendo crítico para que el proyecto pueda implementar estrategias de fortalecimiento es la alta fragmentación sindical que padece el mundo sindical en varios países de la región. Esto está demostrando tener dos efectos. Por un lado los conflictos entre organizaciones sindicales producen continuas interferencias con la agenda técnica del proyecto, obstaculizando la realización de los planes de trabajo. Por otro diluye la efectividad del proyecto, que se ve obligado a dividir la asistencia técnica entre múltiples grupos sindicales.

Las áreas en las que el proyecto está logrando los mayores avances es en aquellas en las que el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores está vinculado a los procesos de negociación tripartita en los espacios de diálogo social trabajados en el resultado 1 del proyecto. Ello muestra que el fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes en diálogo social es más efectivo cuando está ligado a procesos de negociación y búsqueda de consensos sobre temas específicos en el seno de las instancias tripartitas.

El proyecto ha desarrollado su estrategia en este componente en la base de orientación de la formación y la asistencia técnica las demandas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cada país. Este enfoque está mostrando tener importantes fortalezas pero también algunas debilidades. Una fortaleza clara es que los temas en los que el proyecto está trabajando son altamente pertinentes para los destinatarios pues encajan plenamente con sus prioridades, esto está generando una buena apropiación de la cooperación del proyecto, y un respaldo amplio de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, que sienten que el proyecto les habla en su propio idioma y va detrás de ellos, y no al revés. Esto parece que ha repercutido también el respaldo de empleadores y trabajadores al proyecto en su conjunto, ayudando en algunos casos a vencer resistencias a entrar en determinados temas de diálogo social.

Sin embargo la orientación a la demanda también está generando algunas debilidades, fundamentalmente en cierta dispersión de la acción por tratar de dar respuesta a un número amplio de demandas, y la falta de relación directa de algunas demandas con la materia de diálogo social.

Otro enfoque interesante que el proyecto ha adoptado es la combinación de actividades subregionales sectoriales con actividades nacionales. Las actividades subregionales permiten el intercambio de experiencias y aprendizaje entre países, y facilitan abarcar el conjunto de la subregión a un coste razonable. Algunas de estas actividades, como el taller de benchmarking de cúpulas empresariales, han tenido un gran valor añadido para los participantes. No obstante, tanto empleadores como trabajadores sitúan las actividades subregionales en un segundo plano frente a las necesidades nacionales.

5.4.2.1. Producto 2.1. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Empleadores

La estrategia adoptada por el proyecto de enfocarse hacia la creación o fortalecimiento de las comisiones laborales en las organizaciones de empleadores está mostrando alentadores signos de éxito. Con apoyo directo e indirecto del proyecto, se han constituido comisiones laborales

en El Salvador, Honduras y Nicaragua, con lo que todas las organizaciones de empleadores de la región están dotadas de estas estructuras

Este modelo seguido por el proyecto es otro ejemplo de la alineación estratégica del proyecto con la línea de trabajo de ACTEMP y de la Oficina de San José. Ello, unido a que el proyecto se relaciona con los empleadores a través de un oficial especializado y mediante el canal del especialista de ACTEMP, ha generado un notable respaldo de las organizaciones de empleadores, quienes en general destacan como un valor positivo la sensibilidad que el proyecto tienen hacia sus necesidades. Como vehementemente declaró el representante de una organización de empleadores: “este es el primer proyecto de OIT que nos escucha”.

Las comisiones laborales creadas muestran algunos importantes signos de fortaleza, como son el alto respaldo de las cúpulas y el grado de institucionalización que tienen, y que facilitan que la asistencia técnica del proyecto no solo llegue a las cúpulas directivas de las organizaciones, sino también a los técnicos y otros miembros, contribuyendo a crear una capacidad más asentada en la estructura organizacional.

Costa Rica

Las principales áreas de fortalecimiento de la UCCAEP en Costa Rica se han centrado en los temas que se están trabajando tripartitamente en el primer componente del proyecto. El proyecto no ha llegado a armar un plan sistemático de fortalecimiento, salvo en el tema de formación de formadores en negociación a través un curso subregional. En todo caso no parece haber una demanda fuerte por parte de UCCAEP en temas específicos relacionados con el diálogo social.

El Salvador

En El Salvador la constitución de un comité laboral empresarial en ANEP constituye un destacado logro del proyecto. El respaldo institucional al comité y la procedencia técnica de sus integrantes son buenos signos de su potencial, aunque la dependencia de liderazgos personales es todavía una debilidad. Para la segunda mitad del proyecto será determinante planificar un sólido plan de asistencia técnica para su fortalecimiento y para elevar su perfil interno que le dote de estabilidad frente a los eventuales cambios de coordinadores.

Guatemala

En lo que respecta a las organizaciones de empleadores, el proyecto está en una situación de paralización, sin actividades ni resultados significativos. La causa principal estriba en la falta de demanda de asistencia técnica por parte del CACIF, y no la evaluación no ha encontrado indicios de que el interés de los empleadores en el diálogo social vaya a variar a corto plazo.

Honduras

Tras la reanudación de actividades, el proyecto ha retomado con bastante efectividad las relaciones con COHEP en el plano nacional, y hay buenas perspectivas de que se pueda poner en marcha un programa estructurado de asistencia técnica. Sin embargo, estando a la mitad de la ejecución, el margen de tiempo disponible puede ser un factor limitante para conseguir resultados.

Nicaragua

El proyecto ha logrado buenos avances en el apoyo a COSEP en la mejora del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Seguridad Social, en donde se está en proceso de obtención de una propuesta del sector empleador. Igualmente está avanzando en el apoyo al dialogo bipartito.

En lo referido a apoyo específico sectorial, el proyecto ha realizado, sobre todo durante el 2010, un diverso conjunto de talleres y asesorías, que han sido recibidas muy positivamente por los empleadores pero que todavía no están estructuradas en procesos sostenidos, sin los cuales los impactos es muy probable que no sean significativos.

República Dominicana

En este país el proyecto ha trabajado a nivel nacional en una diversidad de temas mediante talleres y otras actividades de capacitación, que han sido valorados altamente por COPARDOM. Sin embargo las actividades realizadas hasta la fecha carecen todavía de un hilo conductor que las integre en procesos más sistemáticos de fortalecimiento necesarios para lograr impacto de cierta entidad.

En parte la falta de resultados visibles puede ser atribuida a cierto distanciamiento de COPARDOM por lo que consideran un enfoque desacertado del proyecto en el abordaje tripartito de algunos temas que a su criterio deberían haber sido tratados en primera instancia con los sectores individualmente.

No obstante el proyecto ha sido proactivo en recuperar la relación con el COPARDOM y ya se está retomando el plan de trabajo.

5.4.2.2. Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores

Costa Rica

Los avances más significativos en fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales los ha logrado el proyecto en los temas desarrollados a nivel tripartito en materia de revisión del procedimiento del cálculo del salario mínimo y en la reforma del marco legal del Consejo Superior del Trabajo. La formación y asistencia técnica individualizada a las

organizaciones ha permitido un proceso ágil y muy bien recibido por las organizaciones de trabajadores.

El retroceso en la unificación sindical producto de la retirada de la CTRN de CUSIMA, en la que han quedado el resto de las centrales más importantes del país, ha afectado a los avances del proyecto, en la medida en que por un lado el conflicto ha distraído las energías de las centrales sindicales, y por otro ha obligado al proyecto a trabajar con dos grupos sindicales en paralelo.

Aunque la división del sector sindical es constatable, hay una conciencia entre los líderes de que la unión sindical debe ser la perspectiva de futuro. La experiencia del proyecto puede ser un buen activo a aprovechar en este caso.

El Salvador

En ese país el proyecto ha tenido una intensa labor centrada en el apoyo al proceso de unidad sindical iniciado por las organizaciones sindicales del país con el nuevo escenario creado tras las elecciones presidenciales.

La culminación de la unidad sindical en la constitución de MUSYGES es un significativo salto adelante en el proceso de cohesión de las organizaciones de trabajadores en el país en el que la contribución del proyecto ha sido muy sustantiva, y puede considerarse uno de los más destacados logros del proyecto en este campo.

En el momento de la evaluación, MUSYGES está atravesando una fuerte crisis interna cuyos resultados son inciertos. La situación de inestabilidad que está atravesando MUSYGES es un signo de la complejidad del mundo sindical y político del país. Dependiendo del desenlace el proyecto puede encontrarse en escenarios de diferente fragmentación y tensión entre sindicatos, ante los que conviene preparar respuestas de antemano.

Honduras

En este país no hay por el momento avances claramente visibles debido al lapso de inactividad que tuvo el proyecto. El proyecto está trabajando a buen ritmo para poner en marcha un plan de fortalecimiento con las organizaciones sindicales, y en principio las perspectivas son favorables. Sin embargo es difícil que pueda recuperar el tiempo perdido y lograr algunos de los resultados en la vida que le resta al proyecto.

Nicaragua

La mayor contribución al desarrollo de capacidades de las organizaciones sindicales en Nicaragua las ha logrado el proyecto en materia de seguridad social. De nuevo, al igual que en otros países, el fortalecimiento de capacidades de los sindicatos pivota alrededor de procesos específicos de diálogo social.

Sin embargo en áreas temáticas sectoriales el proyecto tiene por el momento avances más limitados. La línea de fortalecimiento de las capacidades de incidencia política es prometedor a

y ha generado una buena expectativa en la centrales sindicales, pero su lento avance refleja, entre otros factores, la débil capacidad de respuesta conjunta de las centrales sindicales, un reto el que el proyecto debe tener en cuenta para planificar ritmos de ejecución y metas realistas.

República Dominicana

En el país el proyecto cuenta con un plan de trabajo con las organizaciones sindicales, y se han realizado algunas capacitaciones con muy buena valoración, pero todavía es no se han alcanzado resultados en términos de fortalecimiento de capacidad. La segunda mitad del proyecto será decisiva en este sentido.

Fortalecimiento de la unidad sindical subregional

El proyecto está haciendo una significativa contribución a la unidad sindical a nivel centroamericano, fortaleciendo la capacidad de los sindicatos para dar seguimiento a los acuerdos subregionales sobre empleo, por un lado, y por otro impulsando la unificación de las dos centrales sindicales de la subregión.

Materiales y programas de formación

El proyecto ha puesto en marcha este componente con los empleadores, con los que está comenzando un programa de formación subregional. Esta modalidad subregional está siendo muy bien aceptada por los empleadores y tiene algunas ventajas significativas, al aprovechar economías de escala tanto en la gestión del programa de formación -mucho más eficiente que si se tratase de seis programas nacionales- como en el nivel formativo, pues facilita el establecimiento de alianzas con centros de formación de primer nivel, como es el caso de la Universidad Católica de Perú.

El programa de formación de formadores está siendo muy bien recibido por las organizaciones de empleadores, pero por los indicios que ha recogido la evaluación parece que el interés está más suscitado por ser un tema de interés de los empleadores que por el enfoque de formación de formadores. La mayoría de las organizaciones de empleadores entrevistadas manifestaron no tener capacidad para institucionalizar internamente el programa, principalmente por la limitante de los recursos económicos.

En el caso de las organizaciones de trabajadores todavía no hay ningún paso relevante en la implementación de programas de formación de formadores. Las razones parecen estar en que si bien hay una demanda importante de formación y apoyo técnico por parte de las organizaciones sindicales, el esquema de formación de formadores no está incluido dentro de sus prioridades. En todo caso la puesta en marcha de formación de formadores requerirá un cuidadoso análisis de sostenibilidad y un acompañamiento para generar la estructura necesaria para replicar la formación.

5.4.3. Resultado 3

Este componente es el que menos avances muestra. En gran medida es atribuible al poco realismo de los productos que engloba, en particular el producto 3.1. Al tratarse de un problema de pertinencia de las metas más que de gestión, hay pocas perspectivas de que este producto conduzca a resultados relevantes.

5.4.3.1. Producto 3.1 Establecimiento de ejemplos de diálogo bipartito o tripartito sectorial

La implementación de este producto implica un reto difícil de salvar para el proyecto. La implementación de proceso de diálogo local o sectorial implica un acompañamiento intenso – especialmente por la vulnerabilidad de estos procesos en el contexto laboral de los países- que absorbería una cantidad importante de dedicación de los recursos humanos del proyecto. Por otro lado, la escasez de experiencias de diálogo social hace dudosamente viable que se puedan lograr establecer ejemplo en todos los países.

La respuesta del proyecto parece proporcionada al contexto y los alcances del proyecto, y ha estado centrada fundamentalmente en el apoyo una mesa tripartita territorial de diálogo social recientemente creada en Guatemala. Sin embargo, esta iniciativa es más consecuencia del apoyo a vías complementarias al diálogo social a nivel nacional, ante el estancamiento del mismo en el país, que de la identificación de modelos con vistas a aplicarlos a mayor escala, aunque tenga este potencial. Este caso muestra que donde el diálogo social a escala nacional está obstruido, el diálogo en espacios locales o sectoriales puede estimular y ejercer presión.

5.4.3.2. Producto 3.2. Sistematización y difusión de buenas prácticas

Este producto tiene planificado el grueso de su implementación en la segunda mitad del proyecto, por lo que ya hay algunas buenas prácticas que el proyecto está identificando y divulgando, como son las experiencias de negociación colectiva en empresas seleccionadas de Costa Rica y en las Zonas Francas de Nicaragua. Además el proyecto está divulgando información a un público amplio a través de la página de internet del proyecto.

En donde el proyecto muestra algunas debilidades es en cuanto a la difusión de la información, pues la evaluación no ha encontrado evidencias de que la buena práctica de Nicaragua compilada o los contenidos de la página web sean conocidos por los constituyentes en los países. El proyecto está a tiempo de corregir estas debilidades y ser más proactivo en la divulgación de la información en la segunda etapa del proyecto en la que previsiblemente sistematice un buen número de buenas prácticas.

5.4.3.3. Producto 3.3. Planes de acción de negociación colectiva en industrias y empresas

Este producto no es pertinente para el proyecto y supone más bien un componente cuya ejecución desviaría al proyecto de sus objetivos nucleares. Por esta razón, por el momento el proyecto no ha dado pasos para su implementación.

5.5. Eficiencia

El proyecto tiene una relación muy equilibrada entre costos de funcionamiento y costos directos. La combinación de un equipo de gestión regional con consultorías locales está probando ser muy eficiente, aunque desde el punto de vista de la eficacia tenga sus limitaciones.

La combinación de actividades subregionales con actividades nacionales es altamente eficiente y aprovecha adecuadamente las economías de escala.

5.6. Sostenibilidad

El proyecto tiene algunos retos para la sostenibilidad principalmente derivados de las condiciones institucionales y políticas de los constituyentes y de la situación de las instancias tripartitas.

5.6.1. Resultado 1

El grado de fortalecimiento de las instancias tripartitas es variable y en la misma medida se observan las posibilidades de sostenibilidad.

En los países en los que se detecta mejores condiciones de sostenibilidad son Costa Rica y República Dominicana, países en los que la trayectoria histórica de las instancias tripartitas de diálogo social es más sólida. Otro grupo de países como El Salvador y Honduras están en una suerte de “punto crítico” de sostenibilidad en el que han logrado ciertas condiciones básicas pero dependen de cómo evolucione el panorama político e institucional. Finalmente en Guatemala y Nicaragua todavía las condiciones en que se encuentran las instituciones tripartitas están muy alejadas de garantizar sostenibilidad.

En el caso de las secretarías técnicas, la viabilidad a futuro depende de que el ministerio esté en condiciones –y tenga la voluntad- de elevarles el perfil técnico y brindarles los medios financieros y humanos para su funcionamiento. Exceptuando los casos de República Dominicana y Honduras, todavía en el resto de los países no se ha creado la base institucional para su sostenibilidad.

5.6.2. Resultado 2

En cuanto a la sostenibilidad de la creación de capacidades de los empleadores, hay perspectivas razonablemente optimistas de que cuenten con suficiente respaldo institucional. Respecto a la sostenibilidad financiera de los programas de formación de formadores,

exceptuando COPARDOM, las organizaciones de empleadores dicen no contar con los recursos para continuar por sí mismos con el programa de formación de formadores.

En cuanto al mantenimiento de las capacidades técnicas instaladas, la estabilidad de personal es relativamente asegurada en organizaciones de empleadores, aunque existe un riesgo de que las capacidades no permeen hacia el interior de las cúpulas o hacia los asociados, lo que dificultará crear una mayor masa crítica de personas preparadas que asegure la sostenibilidad de las capacidades.

Producto 2.2. Fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes-Trabajadores

En el caso de las organizaciones de trabajadores, existen importantes retos para la sostenibilidad fundamentalmente relacionados con las debilidades propias de este sector.

El primer gran riesgo es la alta fragmentación y división del movimiento sindical que impide a las organizaciones alcanzar una masa crítica suficiente de personal y recursos como para dar sostenibilidad a las capacidades desarrolladas por el proyecto.

Por otro lado, el nivel de capacidad técnica de partida de las organizaciones sindicales es muy baja, lo que implica que el proyecto alcanzar umbrales significativas de capacidad que aseguren la sostenibilidad, riesgo que se acentúa por centralización existente en las cúpulas dirigentes de la mayoría de las organizaciones de trabajadores.

5.6.3. Resultado 3

En ese componente el bajo nivel de resultados no permite hacer un análisis suficiente de la sostenibilidad. En todo caso, los pocos avances implican un claro riesgo de no logra alcanzar las condiciones mínimas de sostenibilidad en los productos 3.1 y 3.3.

6. Recomendaciones

6.1. A la coordinación del proyecto

Sobre el diseño del proyecto

1. Cambiar la redacción del producto 1.1 para que su contenido sea el fortalecimiento de las instancias tripartitas de diálogo social seleccionadas. Ello ajustará las metas del proyecto hacia objetivos más realistas y pertinentes, tal como en la práctica está haciendo el proyecto
2. Reformular el producto 1.2. para incluir a las comisiones técnicas de las instancias tripartitas y no únicamente a las secretarías. Como se ha comentado diversas partes del informe, el proyecto no tiene capacidad para crear secretarías técnicas en todas las instancias tripartitas, y en algunos países no hay condiciones para que puedan ser constituidas. Por el contrario varias instancias tripartitas cuentan o están creando comisiones técnicas que tienen importantes necesidades de fortalecimiento.
3. En el producto 1.1. eliminar las actividades 1.2.4 y 1.2.5 referidas a un programa de formación de formadores. Dejarlo como provisión de formación, sin encajarlo necesariamente en un programa de formación de formadores.
4. Eliminar los productos 3.1 y 3.3. del proyecto. Si bien el producto es teóricamente pertinente, el proyecto carece de la estructura de gestión adecuada para implementarlo con cierto nivel de impacto. Por otro lado la articulación con niveles nacionales o la replicación en otros sectores de eventuales casos locales de diálogo social no es evidente. Finalmente, los procesos puestos en marcha en los dos primeros resultados del proyecto –cuyo impacto sí puede ser de largo alcance- están demandando una gran atención del equipo del proyecto y es previsible que demanden más dedicación conforme el proyecto entre en un ritmo de ejecución más intenso en la segunda mitad de su duración. El producto 3.3 debería igualmente eliminarse al ser una extensión del 3.1

Sobre el sistema de seguimiento y evaluación

5. El sistema de indicadores requiere una reformulación a fondo para eliminar indicadores irrelevantes o costosos de medir, e incluir en su lugar indicadores verificables que capturen las dimensiones sustantivas de los resultados y productos del proyecto. A continuación se sugieren los cambios más críticos, procurando aprovechar el conjunto de indicadores existente.
 - o Eliminar los indicadores que miden percepción de los constituyentes (indicador 4, 5, 14). Si bien teóricamente la percepción de funcionarios de gobierno, empleadores y trabajadores puede servir para medir la consolidación y eficacia

de las instancias tripartita de diálogo social, la medición e interpretación de este indicador requiere la realización de estudios complejos y costosos que no se consideran justificados.

- o Incluir indicadores más sustantivos para el resultado 1. Los indicadores 1, 6 y 7 podrían ser adecuados, trasladándolos de la meta de corto plazo y del producto 1.1.
 - o Trasladar los indicadores 2 y 3 al producto 1.1. (una vez reformulado), pues son los que miden la creación o fortalecimiento de las instancias tripartitas.
 - o Formular indicadores para el resultado 2
 - o Eliminar, en congruencia con la recomendación 4, los indicadores para los productos 3.1 y 3.2
6. Redimensionar el puesto de oficial de monitoreo y evaluación para transformarlo en un puesto de oficial de proyectos, que además de las funciones de monitoreo y evaluación se ocupe de labores técnicas. La gestión del sistema de monitoreo y evaluación no llenan un puesto a tiempo completo, y el equipo técnico tiene necesidades de refuerzo. En la práctica la oficial de monitoreo y evaluación ya desempeña también funciones técnicas.
7. Incluir una partida de recursos para realizar, complementariamente a la evaluación final, una sistematización del proyecto que recopile desde una perspectiva analítica todos los procesos desarrollados. Los recursos destinados a indicadores que se recomienda eliminar podrían ser destinados a este fin.

Sobre la estructura de gestión

8. Reforzar el personal en los países con más volumen de actividad. En general el equipo del proyecto está llegando a un techo de capacidad. El nivel de actividades se está incrementando progresivamente y el éxito de los procesos puestos en marcha en fortalecimiento de las instancias tripartitas y de los constituyentes demanda acompañamientos más sostenidos que los que pueden proveer consultorías temporales. Por otro lado el proyecto debe mantener un balance razonable entre los gastos en personal y en actividades. Teniendo esto en cuenta se recomienda que al menos se asigne puestos de personal nacional –que podrían ser cofinanciados por la oficina de OIT u con otros proyectos- en los países con mayor volumen de actividades, que podrían ser El Salvador, Honduras o República Dominicana.
9. Incluir actividades dirigidas a posicionar las instancias tripartitas fortalecidas con otros órganos del Estado como las asambleas legislativas, poderes judiciales u otros ministerios clave (hacienda, presidencia), y recabar apoyo para consolidación de las instancias tripartitas y la implementación efectiva de los acuerdos tripartitos alcanzados.

Sobre la ejecución

10. Definir más claramente la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre objetivos concretos de creación de capacidad más claramente definidos, en base a los cuales se brinde una asistencia técnica más sistemática y continua. Una de las debilidades generales detectadas por la evaluación es que muchas capacitaciones no tienen continuidad, o esta es insuficiente, por lo que su impacto en términos de creación de capacidades es muy reducido. En esta línea, se recomienda mantener reuniones de trabajo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en cada país para revisar el avance de los planes trabajo, fijar metas ajustadas a los plazos disponibles y planificar las actividades para cada una de ellas, incluyendo revisiones periódicas (sobre 2 meses) de los avances.
11. Concentrar la asistencia técnica en los países y constituyentes a un número limitado de temas en los que se pueda tener mayor impacto. Durante la primera mitad del proyecto el enfoque de flexible de adaptación a las demandas ha tenido pleno sentido pues ha servido para detectar las áreas en las que es más viable lograr resultados a la vez que ha actuado como eficaz “banderín de enganche” de los destinatarios. Sin embargo en este momento el número ya se tiene un buen panorama de la hoja de ruta en cada país y los frentes abiertos exigen dedicación en profundidad para conseguir resultados. En estas circunstancias se debe ser cuidadoso en realizar actividades en temas que impliquen desviaciones del núcleo de acción del proyecto en cada país.
12. Acelerar la ejecución del resultado 1.2, incluyendo dentro del mismo a las comisiones técnicas de las instancias tripartitas, con la finalidad de asegurar que quedan unas capacidades técnicas suficientes que apuntalen las instancias tripartitas correspondientes.
13. Trasladar los recursos de los resultados 3.1 y 3.3 para reforzar los resultados 1 y 2. Los recursos asignados a los resultados mencionados que se recomienda suprimir (ver recomendación 4) tendrían mayor eficacia si se utilizan para reforzar los componentes de asistencia técnica a las instancias tripartitas nacionales y al fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes.
14. Complementar los programas de formación de formadores con planes de gestión y sostenibilidad de dichos programas dentro de las organizaciones. Estos planes deberían contemplar las metas internas de formación, los destinatarios potenciales y las necesidades en recursos técnicos y financieros y las fuentes de obtención.
15. Ampliar los contenidos y mantener más actualizada la página web del proyecto para aprovechar todo su potencial como medio de divulgación de información a los constituyentes y otros actores. Los estudios, informes, módulos de capacitación y otras herramientas que ya ha producido el proyecto podrían ser alojadas en la página. También podría hacer uso de otras herramientas costo-efectivas de divulgación de información como listas de correo electrónico.

6.2. A los Especialistas de la OSR

16. Mantener el esquema de colaboración y sinergias entre el proyecto y los Especialistas que tan buenos resultados está teniendo. Los avances más sustantivos que está logrando el proyecto son aquellos en los que se están aprovechando la capacidad técnica y financiera del proyecto con el expertise y la legitimidad que los Especialistas aportan. Esta línea de trabajo debe continuar siendo una constante en la implementación

6.3. A la Dirección de la OSR

17. Analizar la creación de puestos nacionales en países clave que se financien conjuntamente por los proyectos y el presupuesto de la oficina, y que puedan asegurar un acompañamiento más continuo a los constituyentes, según la recomendación 10

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

18. Mantener un seguimiento estrecho a la implementación del plan de capacitación y asistencia técnica definido conjuntamente por el proyecto, revisar periódicamente el estado de la implementación, analizar los obstáculos y las oportunidades y tomar conjuntamente con el proyecto las medidas correctivas o preventivas.
19. 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. Esto contribuirá a ampliar el alcance de las herramientas adquiridas y asegurará mayor sostenibilidad del desarrollo de capacidades.

6.5. Al donante

20. Considerar una extensión del proyecto en al menos un año adicional. Tomando como referencia el ritmo de progreso hasta el momento -y suponiendo que no haya cambios sustanciales en los contextos nacionales- muchos de los procesos puestos en marcha por el proyecto van a necesitar un plazo mayor del que dispone el proyecto para ser finalizados y apropiados por los constituyentes. 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.

7. Lecciones aprendidas

La evaluación de medio término ha identificado algunas lecciones aprendidas emergentes. Dado que durante la segunda mitad del proyecto pueden aparecer otros elementos se recomienda revisar estas lecciones aprendidas con la evaluación final.

1. La estrategia subregional de un proyecto debe ser sensible a las diferencias nacionales

Si bien existe una coyuntura común para toda la subregión en materia de diálogo social, las particularidades nacionales en cuanto a las instancias tripartitas de diálogo social, la situación interna de los constituyentes y el ambiente político, institución y social, son igualmente marcadas. 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

La colaboración entre el proyecto y los Especialistas de la OIT ha sido determinante para algunos de los más significativos que el proyecto está obteniendo hasta el momento, y muestra el impacto de la sinergia entre los distintos recursos de cooperación técnica de la OIT. 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

El proyecto ha puesto en evidencia el gran valor estratégico que tiene la promoción de la unidad sindical como medio para fortalecer capacidades en diálogo social. El caso de El Salvador ilustra muy significativamente este hecho. 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. Debe reconocerse no obstante que se trata de un proceso que requiere de condiciones adecuadas y que requiere un medio plazo.

4. El fortalecimiento de capacidades debe estar vinculado a procesos específicos de diálogo social

La evaluación ha constatado que en lo referente al desarrollo de capacidades de los constituyentes, el proyecto ha logrado avances más sustantivos cuando la asistencia técnica y la capacitación ha estado ligada a procesos concretos de diálogo social, como en el caso de la revisión del salario mínimo en Costa Rica, o la reforma de la Seguridad Social en Nicaragua. Esto indica que los mejores resultados se pueden conseguir cuando se vincula el fortalecimiento de las instancias tripartitas (resultado 1) con el fortalecimiento de capacidades de los constituyentes (resultado 2).

8. Anexos

Anexo 1. Términos de Referencia de la Evaluación

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Anexo 3. Matriz de evaluación

Anexo 1. Términos de Referencia de la evaluación

1. Antecedentes

El proyecto de Promoción del Diálogo Social y Fortalecimiento de las Instituciones Tripartitas en Centroamérica y República Dominicana fue aprobado en Setiembre de 2008, para desarrollar sus actividades en los países seis del CAFTA-RD. Sus actividades se iniciaron formalmente en febrero de 2009.

Sus objetivos están dirigidos al fortalecimiento del diálogo y el consenso entre los Ministerios de Trabajo, las organizaciones de trabajadores y de empleadores en los entes tripartitos nacionales y locales formalmente constituidos, asegurar que los entes tripartitos nacionales, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tengan mayor participación en la formulación y ejecución de políticas laborales, sociales, económicas y de competitividad prioritarias; y mejorar el ambiente de diálogo social, negociación y consenso bipartito y tripartito sobre temas que promuevan el cumplimiento de los estándares laborales.

Los países de la región han enfrentado por muchos años dificultades para crear las condiciones apropiadas para el diálogo y la negociación. A pesar de ello, tanto los sectores económicos como los constituyentes están de acuerdo en la necesidad de apoyarse en una sólida base social y política, el fortalecimiento de los principios democráticos, el diálogo y la cooperación de todos los sectores, para lograr enfrentar exitosamente los procesos de integración y liberalización del comercio que la región lleva a cabo. Por otro lado, el logro de acuerdos tripartitos resulta crítico para lograr avances en el cumplimiento de compromisos contenidos en el Libro Blanco, que explícitamente menciona el desarrollo y el fortalecimiento del diálogo tripartito y la cooperación en las instituciones tripartitas como claves para la creación de una cultura de cumplimiento y el logro de consensos.

La estrategia de intervención diseñada por la OIT en la subregión parte de la premisa de que el diálogo social es posible e instrumental para la promoción de un mejor clima laboral, el mejoramiento de la productividad y la promoción de una cultura de cumplimiento en la que todas las partes tienen algo que ganar. En este contexto el proyecto busca desarrollar las habilidades para un diálogo social más productivo a través de la capacitación y el entrenamiento, pero también a través del desarrollo de discusiones y negociaciones que permitan lograr consensos sobre las agendas y temas prioritarios para su implementación.

Las actividades del proyecto están diseñadas para ser ejecutadas a través de tres componentes:

(1) Asistencia técnica a los gobiernos nacionales, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores para establecer y/o fortalecer los órganos tripartitos nacionales o entidades equivalentes.

(2) Capacitación sobre asuntos prioritarios orientada a los interlocutores sociales

(3) Apoyo a la ampliación de la agenda tripartita

Al finalizar el proyecto se espera haber alcanzado los siguientes productos:

1. Acuerdos Tripartitos por o menos en dos temas sustantivos prioritarios en cada país, formulados y ejecutados.

2. Las Secretarías de las instituciones tripartitas serán creadas, reforzadas o reestructuradas para que incrementen su eficacia en la prestación de apoyo técnico a los órganos tripartitos.

3. Las organizaciones de los gobiernos, trabajadores y empleadores incrementan sus conocimientos en economía, relaciones laborales, seguridad social, empleo y otros aspectos técnicos y su capacidad para negociar los asuntos de fondo aumenta.

4. Desarrollar materiales de capacitación y ejecutar al menos dos programas de “capacitación de formadores” en cada país, sobre negociación, relaciones laborales y principios tripartitos.

5. Se establecerá un ejemplo de diálogo bipartito o tripartito en la industria, empresa o local por país.

6. Un conjunto bien documentado de buenas prácticas del sector privado y público sobre experiencias relacionadas con consulta, diálogo y negociación colectiva, en el que estos procesos han sido clave para resolver asuntos bipartitos y tripartitos, son reproducidos y se difundirán ampliamente entre los interlocutores sociales y la comunidad nacional en cada país.

7. Un plan de acción detallado para promover el diálogo social tripartito y la negociación colectiva a nivel de toda la industria y específico en la empresa, formulado en cada país meta.

2. Objetivos de la evaluación

La revisión de medio término del proyecto tiene los siguientes objetivos:

1. Examinar la validez del diseño del proyecto y las estrategias propuestas para su ejecución, incluyendo su pertinencia en el contexto regional y de los países. La evaluación proporcionará insumos para la implementación de la segunda mitad del proyecto.

2. Analizar el nivel de avance del proyecto hasta la fecha y considerar los cambios necesarios en las estrategias con base en las buenas prácticas y las experiencias surgidas durante el proceso.

3. Identificar los factores internos y externos que han determinado los logros alcanzados hasta la fecha.

5. Analizar los logros del proyecto en términos de sostenibilidad de los resultados alcanzados hasta el momento, y de los factores que pueden ayudar a lograr dicha sostenibilidad durante la segunda fase del proyecto.

3. Funciones del consultor

El consultor/evaluador deberá desarrollar la metodología requerida y para evaluar los siguientes aspectos del proyecto:

a) *Validez del diseño*: medir la pertinencia del proyecto de frente a las necesidades de la región, analizando en particular:

- si existen aún los problemas que lo originaron, si han cambiado o existen nuevas prioridades a ser consideradas.
- Si fue y continúa siendo el proyecto una respuesta apropiada a los problemas o necesidades que se identificaron al inicio.
- Si siguen siendo válidos los objetivos planteados o deben ser reformulados.

b) *Ejecución*: Este aspecto se refiere principalmente a la gestión del proyecto, entendiendo los principales aspectos institucionales dentro de los que opera, así como los procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que se dispone para desarrollar las actividades y cumplir sus propósitos. Se identificarán también los factores de éxito y las dificultades encontradas, la calidad de la asistencia técnica brindada y los servicios entregados.

c) *Eficacia*: busca determinar la medida en que el proyecto ha logrado sus objetivos inmediatos, y si estos han sido realmente de provecho para los destinatarios originalmente identificados. Es importante también valorar la medida en que los objetivos del proyecto han sido apropiados por sus beneficiarios.

d) *Eficiencia*: pretende determinar si los resultados obtenidos por el proyecto justifican los gastos incurridos, si éstos se han realizado de la forma más económica, y si ha existido complementariedad con las acciones de los distintos interlocutores.

e) *Sostenibilidad*: Busca analizar las condiciones que permiten o limitan la continuidad de los resultados, el impacto, y la pertinencia de la estrategia utilizada. Para ello se deben considerar las condiciones sociales, políticas, institucionales y financieras bajo las que se opera y que permitirían o no al proyecto asegurar la continuidad de los resultados, incluyendo: las características organizacionales, el compromiso de las autoridades, la conformación y funcionamiento de las estructuras nacionales y locales de soporte y seguimiento, las capacidades institucionales existentes incluyendo personal capacitado, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento. Es importante también considerar el reconocimiento y valoración de los actores externos con respecto a las instituciones o programas, su legitimidad ante los beneficiarios y la credibilidad por parte de los actores políticos y sociales.

d. *Causalidad*: intenta analizar qué factores o acontecimientos especiales se han presentado durante la ejecución del proyecto, y si ellos son internos o externos al mismo, así como la influencia que han tenido en los resultados del proyecto.

e. *Efectos imprevistos*: identifica los efectos imprevistos, tanto negativos como positivos, y su importancia para el proyecto, y las acciones que podrían tomarse para incrementar o disminuir dichos efectos a fin de aumentar el impacto general del proyecto.

f. *Estrategias alternativas*: pretende determinar si existen o podrían haber existido maneras más eficaces de abordar los problemas y de satisfacer las necesidades a fin de lograr los objetivos establecidos para el proyecto. Como consecuencia, se puede determinar si la estrategia del proyecto es válida o debería ser reformulada.

Una vez analizados todos estos aspectos, el consultor deberá entregar un informe final de evaluación.

4. Fuentes de información para la recolección de información

La recolección de la información puede realizarse a través de revisión documental y entrevistas con los distintos actores, beneficiarios y socios del proyecto.

Entre las fuentes de información a utilizar se consideran las siguientes:

- Documentos del proyecto: Documento original, planes de trabajo, informes de progreso, material de difusión, memorias, sistematizaciones, documentos de consultoría, estudios.
- Beneficiarios y contrapartes del proyecto: Ministerios de Trabajo, Secretarías de entes tripartitos, cámaras de empleadores, organizaciones de trabajadores.
- Personal directivo de la OIT en la Oficina Subregional y sus especialistas.
- Personal del proyecto.
- Representantes de instituciones públicas del proyecto: contrapartes gubernamentales, comités nacionales, etc.
- Representantes de otras instituciones no socias del proyecto que se consideren relevantes.

5. Resultados, conclusiones, recomendaciones y enseñanzas extraídas

Al final de la misión de evaluación, el consultor hará una devolución al equipo del proyecto de los resultados preliminares de su trabajo. Los comentarios y aclaraciones que surjan de esta presentación deberán ser tomados en consideración para la elaboración del informe de evaluación, sujetos al criterio independiente que debe prevalecer en su estudio.

6. Contenido del Documento de evaluación

El documento de la evaluación debe contener alrededor depáginas como máximo y tener las siguientes secciones:

- Portada
- Resumen Ejecutivo
- Índice
- Abreviaciones
- Introducción
- Metodología de la evaluación
- Resultados de la evaluación
 - ✓ Validez del diseño
 - ✓ Ejecución del proyecto
 - ✓ Logros del proyecto
 - ✓ Perspectivas de sostenibilidad de los resultados
- Conclusiones
- Recomendaciones
 - ✓ A la coordinación del proyecto
 - ✓ A los Especialistas de la OSR
 - ✓ A la Dirección de la OSR
 - ✓ A las contrapartes (Ministerios de Trabajo, sindicatos y organizaciones de empleadores)
 - ✓ Al donante
- Lecciones aprendidas
- Anexos

7. Productos a entregar

Producto 1: Propuesta metodológica para la evaluación a ser entregada durante la semana del 7 de junio de 2010.

Producto 2: Un borrador de informe de evaluación a ser entregado para revisión y aprobación por la OIT el 16 de julio de 2010. La versión final incorporando los comentarios que se le hagan al documento deberá ser entregado a más tardar el 30 de julio de 2010

8. Duración, honorarios y forma de pago

La evaluación tendrá una duración total de siete semanas, a partir del 31 de Mayo 2010 y el documento final deberá ser entregado a la OIT el 16 de Julio 2010.

El costo total de la consultoría será de US\$18.123 que incluyen US\$12.250 por concepto de honorarios y \$5.873 por concepto de viáticos que incluyen gastos de alimentación, hospedaje, transporte local, taxis internacionales, e impuestos de aeropuerto. El pago se realizará de la siguiente manera:

- Un primer pago por US\$5873 correspondiente a 27 días de viáticos le serán entregados en su primera semana de trabajo en San José.
- Un pago por \$3.675 será cancelado contra la entrega de la propuesta metodológica para la evaluación, que deberá ser presentada durante su primera semana de trabajo en San José.
- Un pago por \$8.575 será cancelado contra entrega del documento de evaluación en su versión final debidamente aprobada por la OIT.

Los tiquetes aéreos para su viaje desde y hacia Madrid, así como para el recorrido por los países a visitar, le serán entregados por la OIT.

9. Cronograma de evaluación

TAREA	DURACION	FECHAS
Análisis documental y propuesta metodológica 4/6	5 días	31/5-
SABADO (viaja a CR)		5 Junio
Domingo Junio		6 de
Reuniones con proyecto y OIT de Junio	3 días	7, 8 Y 9
Reuniones con Costa Rica de Junio	2 días	10 y 11
SABADO Junio		12
Domingo viaje a Rep. Dominicana Junio		13
Reuniones Rep. Dominicana de Junio	2 días	14 y 15
Viaje a Guatemala Junio		16
Reuniones en Guatemala de Junio	2 días	17 y 18
Viaje a Honduras Junio		19
Domingo Junio		20

Reuniones en Honduras	2 días	
21 y 22 de Junio		
Viaje a Managua		23 de
Junio		
Reuniones en Nicaragua	2 días	
24 y 25 de Junio		
Viaje a El Salvador		26 de
Junio		
Domingo		27 de
Junio		
Reuniones en El Salvador	2 días	28 y 29
de Junio		
Viaje a San José		30 de
Junio		
Devolución de resultados	2 días	1 y 2 de
Julio		
Sábado viaja a Madrid		3 de
Julio		
Elaboración de borrador de Informe de evaluación	10 días	16 Julio
entrega		

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

OIT

Proyecto de Diálogo Social

Alvaro Ramírez	Asistente Técnico Principal
Keisy Rodríguez	Oficial para empleadores
Juan Ignacio Castillo	Oficial para trabajadores
María Torres	Oficial de monitoreo y evaluación

Proyecto Verificación de cumplimiento del Libro Blanco

Bente Sorensen	Asistente Técnico Principal
----------------	-----------------------------

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

Virgilio Levaggi	Director
Leonardo Ferreira Neves	Subdirector
Sergio Velasco	Especialista Técnico en Seguridad Social
Adolfo Ciudad	Especialista Técnico en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social
Lorenzo Peláez Dorantes	Especialista Técnico en Actividades con los empleadores
Oscar Valverde	Especialista Técnico en Actividades con los trabajadores

Costa Rica

Luis Garnier	Coordinador proyecto “ <i>Responsible Competitiveness Project</i> ”/ Business for Social Responsibility (BSR)
Alvaro Sojo	Vice-Ministro, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Eugenio Solano	Ex Vice-ministro, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Sandra González	Secretaria del CST, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Sandra Pizsk	Ministra, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Dennis Cabezas	Secretario general, CMTC
Rodrigo Aguilar	Secretario general, CTRN
Shirley Saborío	Directora Ejecutiva, UCCAEP

El Salvador

Victoria Marina Velásquez	Ministra, Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Raúl Melara	Director, ANEP
Luis Chávez	Coordinador comisión laboral, ANEP
Sarahí Molina	Coordinadora MUSYGES, CUTS
Fredis Vasquez	Secretario General, CNTS/MUSYGES
William Bado	Secretario de organización, CATS/MUSYGES
Juan Antonio Hernández	Secretario de organización, CNTS/MUSYGES
José María Amaya	Secretario general, CTD/MUSYGES
José René Perez	Secretario general, CGT/MUSYGES
Raúl Alfonso Roger	Secretario 1º de conflictos, FSR/MUSYGES
Dagalberto Ramírez	Secretario general, CSTS
José Israel Huiza	Secretario general, CGS
Ricardo Soriano	Secretario general
Joselito Acorta	Secretario general, SIES

Guatemala

Luz María Morales Pineda	Secretaría, Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo
Roberto Ardón	Director, CACIF
Edgar Rodríguez	Ministro, Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Mario Roberto Illescas	Vice-ministro, Ministerio de Trabajo y Previsión Social

Honduras

Adrián Burgos	Secretario Ejecutivo, Consejo Superior del Trabajo
Benjamín Bográn	Director, COHEP

Felícito Ávila	Ministro, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
José Luis Baquedano	Secretario General, CUTH

Nicaragua

Freddy Blandón Argeñal	Asesor Jurídico, COSEP
Rodrigo Caldera	Coordinador Comisión Laboral, COSEP
Fernando Malespín	Asesor de la Ministra de Trabajo.
Claudia Espinosa	Secretaria de educación, CST
Indalecio González	Secretario general, COTRAENIC
Luis Barboza	Secretario general, CST
Nilo Salazar	Secretario general, CGT

República Dominicana

Pedro R. Rodríguez	COPARDOM, Director Ejecutivo
José de los Santos	CNUS, Secretario General
Luciano Robles	CASC, Secretario de Organización
José Luis León	CASC, Secretario de Reclamos y Conflictos
Esperidón Villa Paredes	CASC
Ramón Pérez Balbuena	CNTD
Alberto Santana	CNTD, Secretario de Relaciones Internacionales
Giovanna de la Cruz	Secretaría de Trabajo, Secretaría Técnica del CCT.

Anexo 3. Matriz de evaluación

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
Validez del diseño		Se examinará la validez del proyecto en su conjunto, así como de cada componente individual (el conjunto de objetivo y sus respectivos productos). Para el análisis de la validez del diseño se adoptará el enfoque de teoría del programa. Se examinarán las hipótesis del proyecto sobre cómo resolver los problemas y lograr los resultados e impactos. Estas hipótesis se contrastarán con las evidencias que proporcionan la experiencia acumulada por la OIT, el criterio de los destinatarios, y otras fuentes relevantes.
¿Existen todavía los problemas originales?	¿Cuál es el déficit de diálogo social en cada país? ¿Cuáles son sus causas y efectos? ¿Cuáles son las debilidades principales de las instituciones tripartitas? ¿En qué grado afectan al diálogo social? ¿Coinciden las necesidades de los constituyentes con los problemas	Se elaborará un “mapa de problemas” que refleje las perspectivas –no necesariamente coincidentes– de las principales partes (OIT, constituyentes), se comparará con el análisis de problemas sobre el que se basa el proyecto. Fuentes: - Análisis de Estudios, etc. de fuentes expertas (OIT, otros) - Análisis de documentos e informes del proyecto. - Opinión funcionarios OIT

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
	que aborda el proyecto?	- Opinión de los constituyentes.
¿Se eligió la mejor estrategia identificada?	¿Tiene consistencia de la teoría del programa? (Hay coherencia entre la secuencia de actividades-productos-objetivos)	Se revisará la teoría del programa e hipótesis subyacentes, valorando tanto la combinación de medios elegida para lograr los cambios (actividades-productos-objetivos), como las cuestiones de tipo estratégico (coordinación y alianzas, mecanismos para proporcionar asistencia técnica y servicios, etc.) Fuentes: - Análisis de experiencia acumulada previa. - Criterio experto (funcionarios OIT) - Criterio constituyentes - Otros expertos
	¿Cuán realistas son los plazos?	Comparación de cronograma del diseño con ejecución real. Análisis de diferencias. Fuentes: Análisis de la documentación del proyecto
	¿Existen otras alternativas?	Identificación y (si existen) comparación de otras alternativas según pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad potencial.

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		Fuentes: - Análisis de experiencia acumulada previa. - Criterio experto (funcionarios OIT) - Criterio constituyentes - Otros expertos
¿Siguen siendo válidos los objetivos planteados?		La validez de los objetivos examinará la correspondencia de los objetivos con la problemática actual sobre el diálogo social y estado de las instituciones tripartitas Fuentes: - Análisis de experiencia acumulada previa. - Criterio experto (funcionarios OIT) - Criterio constituyentes - Otros expertos
Ejecución (Gestión)		
¿Cuán funcional es el marco institucional en que opera el	¿Cuenta el proyecto con el respaldo	Se analizarán los principales factores que influyen en la funcionalidad del marco institucional, tales como respaldo de los distintos niveles de OIT en

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
proyecto?	institucional interno adecuado?	la subregión, y los mecanismos de relación interna y externa.
	¿Está adecuadamente ubicado en el marco institucional de la OSR y la estructura de la OIT en la subregión?	Fuentes - Análisis de documentación del proyecto. - Criterio personal del proyecto - Criterio de funcionarios de la OSR involucrados a distintos niveles
	¿Son adecuados los mecanismos institucionales de relación (información, consulta y decisión) con los destinatarios?	Fuentes - Análisis de documentación del proyecto. - Criterio personal del proyecto - Criterio de funcionarios de la OSR involucrados a distintos niveles. - Criterio de los destinatarios
¿Cómo operan los procesos?	¿Cómo operan los procesos de gestión técnica?	El examen de procesos de gestión técnica se hará reconstruyendo el proceso general de funcionamiento. Se complementará con el análisis de una pequeña muestra no-representativa de procesos (asistencia técnicas, talleres).

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		Fuentes - Análisis de documentación del proyecto. - Criterio personal del proyecto
	¿Cómo operan los procesos administrativos y financieros?	El examen de procesos de gestión administrativa se hará reconstruyendo el proceso general de funcionamiento. Se complementará con el análisis de una pequeña muestra no-representativa de procesos administrativos (asistencias técnicas, talleres).
		Fuentes - Análisis de documentación del proyecto. - Criterio personal del proyecto
¿Son efectivas las instancias de coordinación?	¿Cuál es el nivel de coordinación y colaboración con los especialistas y otras áreas técnicas-proyectos de la OIT en la subregión?	La efectividad se valorará sobre los aspectos de eficacia de la coordinación (logro de los fines), oportunidad (producida cuando se necesita) y valor añadido.
	¿Cuál es el valor añadido (de la coordinación con otras áreas de la OIT?	Fuentes - Análisis de documentación del proyecto.

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		- Criterio personal del proyecto - Criterio de especialistas de la OSR. - Criterio ATPs/coordinadores de otros proyectos OIT relacionados.
¿Cuál es la calidad de la asistencia técnica y servicios brindados?		Se analizarán los principales factores de calidad: oportunidad, temporalidad, pertinencia, valor añadido, innovación.
¿ Qué factores afectan positiva o negativamente?		Ver sección de efectos imprevistos.
Eficacia		La valoración de la eficacia analizará el grado en que el proyecto logrando los objetivos previstos. Para ello se utilizará un conjunto de variables/indicadores que incluirá los indicadores relevantes del proyecto, junto con los que se consideren necesarios para capturar todos los aspectos fundamentales de los objetivos.
¿Cuál es el nivel de logro de los objetivos inmediatos?		Verificación de avances según indicadores del proyecto. Verificación de avances según productos.
		Fuentes: - Documentación del proyecto, incluyendo informes de avance, informes

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		de actividades y asistencias técnicas. - Criterio de personal del proyecto. - Criterio de funcionarios clave de OSR - Criterio de destinatarios.
¿Están contribuyendo a resolver los problemas y necesidades de los destinatarios originalmente identificados?		Se cruzará el análisis de logros (interrogante anterior) con el análisis de problemas hecho para el aspecto de validez del diseño. Fuentes - Documentación del proyecto, incluyendo informes de avance, informes del sistema de monitoreo, informes de actividades y asistencias técnicas. - Criterio de personal del proyecto. - Criterio de funcionarios clave de OSR - Criterio de destinatarios.
¿Están siendo los objetivos apropiados por los beneficiarios?		Para el análisis de apropiación examinarán las opiniones, actitudes y prácticas de los destinatarios. Fuentes

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
¿Hay alguna estrategia más efectiva para lograr los resultados?		Criterio de destinatarios. Se juzgará en base a evidencias proporcionadas por la experiencia acumulada, y el criterio de las partes interesadas. Fuentes: Criterio de personal del proyecto. Criterio de funcionarios clave de OSR Criterio de destinatarios.
Eficiencia		
¿Justifican los resultados los gastos incurridos?		Análisis de gastos vs resultados, desagregando entre otros por: componente, producto, bloques de actividades, país, constituyente.
¿Se han realizado de la forma más económica posible?		Análisis comparado con costos promedios.
¿Cuál ha sido la complementariedad con otras acciones?	¿Cuál ha sido la complementariedad con otras iniciativas de: - OIT (proyectos, PTDPs en HON, RD, ES)	Revisión de documentación del proyecto. Fuentes

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
	- Otros proyectos USG, si relevante.	Criterio de personal del proyecto. Criterio de funcionarios clave de OSR Criterio de destinatarios. Criterio otros proyectos.
¿Existen otras estrategias más eficientes?		Se juzgará en base a evidencias proporcionadas por la experiencia acumulada, y el criterio de las partes interesadas. Fuentes Criterio de personal del proyecto. Criterio de funcionarios clave de OSR Criterio de destinatarios.
Sostenibilidad		El análisis de sostenibilidad de basará en la identificación y valoración de los factores críticos de sostenibilidad: políticas, institucionales, sociales, financieros. Para cada uno de estos factores se identificarán las variables/indicadores principales de sostenibilidad. El análisis se centrará en la sostenibilidad de los objetivos y los productos, desagregando por país y, cuando sea pertinente, por constituyente.

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
¿Se están creando las condiciones para la sostenibilidad de los resultados?	¿Se están dando las condiciones organizativas? ¿Existe o se está creando adecuado compromiso político de las autoridades? ¿Se están conformando las estructuras nacionales y locales? ¿Se están creando las capacidades institucionales necesarias (personal capacitado, recursos, etc.)?	Para cada condición de sostenibilidad se recogerá la evidencia que muestre el grado de cumplimiento de dicha condición, y las perspectivas de que las se aseguren al fin del proyecto. Se tendrá en cuenta la diferente influencia de cada condición en la sostenibilidad global de los resultados. Fuentes - Revisión de documentación del proyecto, incluyendo informes de avance e informes del sistema de monitoreo. - Criterio de personal del proyecto. - Criterio de funcionarios clave de OSR - Criterio de destinatarios. Valoración del programa por parte de los destinatarios. Identificación de los factores clave que afectan positiva y negativamente a la legitimidad y credibilidad (i.e. carácter tripartito, Experiencia, asistencia técnica, especialistas, reputación, etc.) Fuentes - Criterio de destinatarios.
¿Tiene el programa legitimidad y credibilidad ante los destinatarios?		

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
Efectos imprevistos		Los efectos imprevistos cobran su importancia por el efecto que puedan tener en la pertinencia, la ejecución, la eficiencia, la efectividad o la sostenibilidad del proyecto. Por ello, cuando se analicen las distintas dimensiones de la evaluación se incorporará la valoración de efectos imprevistos sobre las bases metodológicas que a continuación se exponen, adaptadas a cada dimensión.
¿Qué factores externos/internos están influyendo y cuál es su influencia (positiva o negativa) en el curso del proyecto?		Identificación de los factores externos e internos (institucionales, políticos, sociales, económicos. i.e: golpe Honduras, cambios gobierno (Sal 5/2009, Hon 1/2010, CR 5/2010). Valoración de su impacto actual o futuro en: - La obtención de productos - El avance hacia los objetivos - La sostenibilidad Fuentes: - Revisión de documentación del proyecto, incluyendo informes de avance e informes del sistema de monitoreo. - Criterio de personal del proyecto. - Criterio de funcionarios clave de OSR

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		- Criterio de destinatarios. Examen de la forma en que dichos factores fueron tenidos en cuenta en el diseño a nivel de análisis de supuestos, inclusión de medidas preventivas y monitoreo de supuestos críticos. Fuentes: Revisión de documentación del proyecto. Criterio de personal del proyecto.
¿Cómo fueron dichos factores previstos en el diseño? ¿En qué grado se ha adaptado el proyecto a dichos factores?		Examen de la respuesta del proyecto a factores externos respecto a: - Detección a tiempo - Eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas Se analizarán también los elementos (institucionales, de gestión, administrativos, etc.) que facilitan o dificultan la capacidad de adaptación del proyecto.

Interrogantes	Sub-interrogantes	Metodología y fuentes de información
		Fuentes - Revisión de documentación del proyecto, incluyendo informes de avance e informes del sistema de monitoreo. - Criterio de personal del proyecto. - Criterio de funcionarios clave de OSR - Criterio de destinatarios.