

Evaluación intermedia del Proyecto de Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social

**(Lima, 31 de marzo-5 de abril; Sao Paulo-Brasilia, 6-8 de abril;
México, 11-3 de mayo de 2005)**

La evaluación intermedia del Proyecto de Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social ha sido realizada de acuerdo con el documento de dicho Proyecto y los términos de referencia previstos a este efecto. La misma incluyó principalmente la consideración de las actividades del Proyecto en Perú, Brasil y México.

La evaluación fue encomendada, por parte de España, a sus Consejeros Laborales en esas ciudades, señores José García Tena, Julio César Fernández Mato y José R. Valles Calatrava, respectivamente, y por parte de la OIT al señor Enrique Marín Quijada.

De acuerdo con su agenda, la misión se entrevistó en Lima, Sao Paulo, Brasilia y Ciudad de México con representantes gubernamentales, empleadores, trabajadores y expertos en legislación del trabajo, así como con funcionarios de la OIT (véase la agenda en el anexo I). Además tuvo oportunidad de conversar con el especialista en Normas Internacionales del Trabajo, el especialista en actividades para los empleadores y el especialista en actividades para los trabajadores, de la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina; y con la Directora de la Oficina de la OIT en Argentina. De igual modo, consultó una serie de documentos, los cuales son mencionados en el anexo II.

El presente informe contiene, en primer lugar, un resumen y las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y, en segundo lugar, hace referencia al desarrollo del Proyecto en general, así como a su situación en los países que debe atender, para concluir con algunas consideraciones relacionadas con los términos de referencia de esta evaluación.

Resumen, conclusiones y recomendaciones

El Proyecto de Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social de la OIT, creado el 1º. de marzo de 2004 e iniciado efectivamente el 1º. de mayo del mismo año, financiado por el Gobierno de España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), tiene por objeto contribuir a la consolidación de los procesos de diálogo social en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, mediante la creación y el fortalecimiento de estructuras diversas de participación democrática que permitirían tratar una amplia gama de temas socioeconómicos de interés común. Le fue asignado un presupuesto de 1.200.000 dólares de los Estados Unidos y su duración aproximada es de dieciocho meses. Tiene su sede en la Oficina Regional de la OIT para las Américas, en Lima. Ha contado con el apoyo técnico del Departamento de Dialogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE) de la OIT, así como de los servicios de actividades para los empleadores y para los trabajadores (ACTEMP y ACTRAV, respectivamente).

La misión ha valorado el conjunto de informaciones y testimonios recibidos y ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. El objetivo del Proyecto es importante y de actualidad para los países que el mismo abarca, si bien las condiciones nacionales de algunos de ellos no han permitido o facilitado hasta ahora la realización de actividades concretas. Además, la realidad social e institucional de los países considerados no corresponde enteramente a las expectativas que sirvieron de base a la formulación de los objetivos y a los indicadores de logro, los cuales deben, por tanto, ser apreciados con una cierta holgura.
2. El número de países seleccionados y la distancia entre ellos respecto de la Oficina de la OIT en Lima, así como la escasa duración del Proyecto para fines tan ambiciosos, han significado una dificultad importante para el cumplimiento de sus objetivos. A ello se agrega el hecho de que sus actividades necesariamente dependen de la coyuntura más o menos favorable que pueda existir en los distintos países y de los cambios que con frecuencia ocurren, en cuanto al diálogo social se refiere.

3. La persistencia de dificultades en algunos países, desde este punto de vista, pudiera justificar una reorientación del Proyecto para prestar asistencia al proceso de diálogo social en Paraguay, según lo ha solicitado la Oficina de la OIT en Santiago, al parecer con el visto bueno de la Oficina Regional, en lugar de algunos de los países inicialmente seleccionados o realizando sólo actividades reducidas en los mismos.
4. La apreciación del Proyecto por parte de los países y de las oficinas interesadas de la OIT ha sido, en general, bastante positiva, en cuanto a su concepción, oportunidad y realizaciones, así como en sus relaciones con las oficinas interesadas, aunque el número de países cubiertos ha resultado elevado y escaso el tiempo disponible para atenderlos. Por estas razones y por la estrecha dependencia del Proyecto de las circunstancias nacionales de los países donde debía operar, relativas al dialogo social, el mismo ha llevado a cabo actividades propiamente dichas sólo en tres de esos países: Ecuador, Perú y México. Esas actividades han consistido en el apoyo a la creación del Consejo Nacional del Trabajo, en Ecuador; el fortalecimiento del Consejo Nacional del Trabajo, en Perú y el fortalecimiento y diagnóstico del diálogo social en los consejos estatales para el diálogo con los sectores productivos, en México, así como la capacitación de los integrantes de esos organismos. En los otros tres países (Argentina, Brasil y Chile) ha realizado hasta ahora únicamente actividades preliminares.
5. Los sectores consultados, en los distintos países y en la OIT, han expresado una opinión muy favorable sobre la manera como el Proyecto ha sido dirigido hasta ahora. El mismo ha obtenido logros importantes y además ha facilitado la labor de la OIT en materia de apoyo a los procesos de diálogo social, aun cuando en determinados países pareciera no haber dispuesto de mecanismos suficientemente eficaces como para llevar a cabo acciones concretas. Al mismo tiempo, ha recibido la colaboración de funcionarios de la OIT y de otros proyectos que de un modo u otro se ocupan de temas de diálogo social. Las relaciones del Proyecto con las oficinas de la OIT en general han sido buenas y productivas, a pesar de las dificultades iniciales propias de la instalación y el inicio de actividades.

6. Asimismo, los sectores consultados han expresado la aspiración de que el Proyecto sea prolongado por unos meses más, en la medida que lo permitan sus recursos económicos, lo cual parece razonable y conveniente a los evaluadores. La ejecución presupuestaria se ha demorado más de lo previsto inicialmente, con lo cual el Proyecto al parecer dispondría de fondos propios –remanentes más intereses- para operar más allá del término de dieciocho meses inicialmente previsto.
7. En cualquier caso, es importante que para los meses restantes el Proyecto fije con claridad un orden de prioridades, por países y por actividades, defina con precisión las metas a alcanzar y establezca un calendario, en coordinación con las oficinas de la OIT con las cuales colabore, así como con las personas contratadas, para una mayor eficacia. En especial, las actividades de formación deberían ser planificadas y organizadas con más precisión, indicando en cada caso el número de eventos de formación, sus destinatarios, los objetivos previstos y la forma de evaluación de cada actividad. Por lo demás, ésta debería ser una constante en todo proyecto.
8. En particular, convendría adoptar decisiones rápidamente para iniciar actividades concretas al menos en Brasil, donde pareciera estar creándose una cultura de diálogo social inédita hasta ahora, que constituye además un avance institucional y una experiencia social de resolución de los conflictos y abordaje de los problemas sociales mediante el diálogo, proceso que debiera ser acompañado mediante actividades de apoyo del Proyecto. La misión considera que ese proceso de diálogo en dos instancias, el Foro Nacional del Trabajo y el Consejo de Desarrollo Económico y Social debería recibir una asistencia coordinada, para mayor impacto y eficiencia, de parte de las distintas instancias interesadas de la OIT: el Proyecto, la OIT Brasilia, los especialistas para actividades con los empleadores y con los trabajadores, adscritos a la Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, la Oficina Regional y los servicios pertinentes de la Sede.
9. De igual modo, el Proyecto debería definir y emprender acciones en el más breve lapso en Argentina, donde al parecer ha habido un cierto retraso en el contacto con las autoridades, la contratación de la consultora y el inicio de actividades. Informaciones de la Consejera Técnica Principal, a raíz de una reciente misión a

ese país, hacen pensar que se están tomando medidas para iniciar acciones concretas.

10. Asimismo, el Proyecto debería actuar con prontitud en Chile, así sea en forma muy limitada, o bien indicar con claridad si dentro del tiempo restante de vigencia no hay condiciones para prestar una colaboración a ese país.
11. Para las actividades restantes de este Proyecto, y para proyectos futuros, conviene que las actividades programadas para cada país sean de tal naturaleza que produzcan un efecto durable y que la evaluación correspondiente apunte a medir muy especialmente este efecto.
12. El tema de género debería recibir un mayor impulso por parte del Proyecto en el tiempo que resta hasta su finalización.
13. En el caso de México, donde los documentos distribuidos en los talleres de los Consejos Estatales para el diálogo con los sectores productivos, no incluían el logotipo del Estado español, procede reiterar la necesidad de corregir esa carencia en los documentos futuros, de tal modo que la visibilidad de la aportación española al Proyecto resulte patente.

El desarrollo del Proyecto

El Proyecto de Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social fue creado el 1º. de marzo de 2004, por acuerdo entre el Gobierno de España (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), quien lo financiaría, y la Organización Internacional del Trabajo, y fue iniciado efectivamente el 1º. de mayo de 2004. Su objeto sería contribuir a la consolidación de los procesos de diálogo social en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú, mediante la creación y el fortalecimiento de estructuras diversas de participación democrática que permitieran tratar una amplia gama de temas socioeconómicos de interés común. Su presupuesto sería de 1.200.000 dólares de los Estados Unidos y su duración aproximada, de dieciocho meses. La señora Ana García Femenía fue designada Consejera Técnica Principal del Proyecto.

El Proyecto cumplió inicialmente una etapa de actividades preliminares, para establecer contactos con los interlocutores nacionales de los seis países y funcionarios de la OIT, a fin de identificar posibles instancias y mecanismos de diálogo social con los cuales poder trabajar y elaborar planes de trabajo. A tal efecto su Consejera Técnica Principal hizo contactos iniciales en Lima y realizó misiones en 2004, a México y Ecuador en julio, a Brasil en agosto, a Chile en septiembre y a Argentina en diciembre.

En Argentina, Brasil y Perú contrató consultores básicamente para la formulación de los programas de trabajo, aun cuando una consultora de Perú cumple además funciones regulares de apoyo al Proyecto. En Perú también fue contratado un consultor para la elaboración de un diagnóstico del Consejo Nacional del Trabajo y otro ha sido contratado recientemente para prestar asistencia a los miembros trabajadores de dicho Consejo. En México ha actuado a través de la Oficina de la OIT en ese país. El Proyecto emplea, además, dos asistentes administrativas.

El Proyecto ha contado con la colaboración de las Oficinas Subregionales de la OIT para los Países Andinos; para el Cono Sur de América Latina, las oficinas de la OIT en Argentina, en Brasil y México; y en particular, de los especialistas regionales para actividades con los empleadores y con los trabajadores que actúan en los países andinos y en los países del Cono Sur y Brasil; así como con el especialista de legislación del trabajo y diálogo social para los países andinos y el especialista en normas internacionales del trabajo para los países del Cono Sur. En particular, la ejecución del Proyecto en México ha estado a cargo de la oficina de la OIT en ese país. Por su parte, el Proyecto ha contribuido a respaldar las actividades de dialogo social que venían desarrollando las oficinas mencionadas.

El Proyecto tiene su sede en Lima y está integrado a las actividades de la Oficina Regional, de cuyas reuniones participa y ha recibido su apoyo, aunque con deficiencias especialmente al momento de su instalación, la cual coincidió con la mudanza al nuevo edificio de la OIT. Se ha señalado, por cierto, que, en términos generales, el hecho de tener que esperar la designación de la persona encargada de un proyecto para poder adoptar medidas relativas a su instalación y puesta en marcha constituye una traba y un factor de atraso para el inicio efectivo de sus actividades.

Desde hace algunas semanas el sitio web de la Oficina Regional incluye una página dedicada al Proyecto, en la dirección siguiente: <http://www.oit.org.pe/portal/ds/>

El apoyo técnico al Proyecto, inclusive para la formulación del documento de Proyecto, ha estado a cargo del Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE), en la sede de la OIT, en Ginebra. Básicamente ese apoyo, suministrado por la Sra. Marleen Rueda-Catry, ha consistido en cooperar con la Consejera Principal del Proyecto mediante el suministro de información acerca de la OIT y su funcionamiento, incluida la presentación de los colegas de la región con los cuales habría de trabajar, mediante videoconferencias; y la formulación de comentarios a sus informes de misión y propuestas de términos de referencia de consultorías y de actividades. Asimismo, DIALOGUE ha colaborado con ella y con el especialista en diálogo social y legislación del trabajo de la Oficina Sub-regional para los Países Andinos, señor Adolfo Ciudad, en la revisión y re-elaboración del informe de diagnóstico del Consejo Nacional del Trabajo, del Perú, la redacción y discusión del proyecto de reglamento de dicho Consejo, la redacción del proyecto de reglamento del Consejo Nacional del Trabajo de Ecuador, la elaboración de cuestionarios para los consejos estatales con los sectores productivos en México; además ha participado en la última reunión de la comisión mixta España-OIT, donde el Proyecto figuraba en el orden del día.

El Director Regional, el Director Regional Adjunto a.i. y la Directora Regional de Programación, así como los demás funcionarios entrevistados en la Oficina Regional y en la Oficina subregional para los Países Andinos, la cual también tiene su sede en Lima, se expresaron en términos elogiosos acerca del Proyecto en sí y de su Consejera Técnica Principal.

El Director Regional observó que el Proyecto ha sido diseñado para atender a varios países, con poco tiempo disponible para ello y mucha dependencia de las coyunturas nacionales, lo cual dificulta sus logros. Piensa que se deberían establecer prioridades y convendría extender el Proyecto unos meses más, impresión que fue compartida por los demás funcionarios consultados.

A juicio de la Consejera Técnica Principal del Proyecto, la ejecución presupuestaria ha sido muy baja hasta ahora, por el tiempo que tomó ponerlo en marcha, pero debería acelerarse

en los meses siguientes. En principio habría recursos suficientes para extender el Proyecto unos seis meses más.

La situación por países

Según fuera indicado anteriormente, los países donde el Proyecto ha desarrollado actividades, en estrecha cooperación con las respectivas oficinas de la OIT y con DIALOGUE, son Ecuador, Perú y México.

Ecuador

En Ecuador la meta ha sido la consolidación del Consejo Nacional del Trabajo (CNT)¹, en cuya reciente creación habían colaborado la OIT y otros dos proyectos, especialmente en los talleres realizados en Guayaquil y Manta, en octubre de 2003 y abril de 2004, respectivamente. El Proyecto hizo entrega de un proyecto de reglamento interno del Consejo al Ministerio de Trabajo, elaborado junto con la oficina Subregional y Dialogue, el diseño de la Secretaría Técnica y la “Guía para los Secretariados de Organos Consultivos Tripartitos”, de la OIT. Además ha previsto la realización de talleres y ha hecho esfuerzos para impulsar la puesta en marcha de la Secretaría Técnica, pero sigue en espera de que el Gobierno adopte decisiones a este respecto.

Las gestiones realizadas hasta ahora han tenido un eco favorable en los miembros de los trabajadores y de los empleadores del Consejo; los cuales al parecer, han mostrado una disposición favorable para el diálogo así sea bipartito, mientras el Gobierno se resuelve a hacer efectivo el funcionamiento del Consejo, pues por ahora sienten que se ha desentendido del mismo, ventilando fuera de su seno los temas laborales (salarios, jubilación patronal) y decidiendo sobre ellos unilateralmente. La existencia del Consejo ha servido también para un acercamiento entre las organizaciones de empleadores con miras a la futura posible creación de una cúpula empresarial.

¹ El CNT fue creado por decreto núm. 1779, de 8-6-2004, como organismo consultivo tripartito, encargado de promover e impulsar el diálogo social y laboral, es de naturaleza permanente, de carácter consultivo y de composición tripartita, y tiene su sede en la ciudad de Quito. Está integrado por el Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, quien sólo tiene derecho a voz, cinco representantes sindicales y cinco representantes de las cámaras de la Producción, cada uno de ellos con un voto. Las decisiones son adoptadas por consenso. La Secretaría Técnica permanente, dependiente del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, estará a cargo de un profesional designado por concurso y contará con la asistencia de la OIT. V. <http://www.oit.org.pe/portal/ds/documentos/ECUADOR%20-%20Decreto%20Ejecutivo%201779%20Creacion%20del%20CNT.pdf>

Perú

En Perú el Proyecto ha prestado asistencia al Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)² y a sus miembros. Dicho organismo existía ya y se reunía regularmente, pero el Proyecto le ha dado un fuerte apoyo, con el concurso de la oficina subregional y de la oficina regional de la sede de la OIT. Entre las acciones cumplidas cabe mencionar, en particular, la preparación del reglamento del organismo y el largo proceso de discusiones que precedió su adopción el 31 de marzo de 2005³, en sesión a la cual pudieron asistir los integrantes de la misión; la capacitación de los miembros del Consejo, y especialmente de los miembros trabajadores, en materia de diálogo social, mediante un programa de conferencias y talleres sobre temas diversos y técnicas de negociación, el apoyo a la secretaría técnica, la cual se encuentra ahora en expansión, y la formulación de un diagnóstico del organismo. Además ha favorecido la descentralización de sus actividades, mediante el apoyo a la Comisión Regional de Uycallí, una de las tres que tiene el Consejo.

En opinión de las personas consultadas, el Proyecto ha contribuido a realzar el tema laboral, con su apoyo a la formalización del diálogo social. Además ha favorecido la integración interna de los sectores, y en particular, ha contribuido a unificar o a reunificar al sector empresarial, con el acercamiento de la Cámara de Comercio de Lima y la Sociedad Nacional de Industrias, organizaciones separadas de la Cúpula Empresarial (COFIEP). Para ello el Consejo ha contado también con el concurso de especialistas de la OIT al servicio de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

² El CNTPE, constituido en 2001, es un órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, según lo establecido en el artículo 13 de la Ley No. 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, modificada por la Ley No. 28318, de 29-2-2002. Está integrado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo quien lo preside y por representantes de los trabajadores (cuatro centrales sindicales), de los empleadores (tres gremios empresariales), de las organizaciones sociales representativas, vinculadas a los Sectores del Ministerio, y de un grupo de expertos. Tiene por objeto la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional; así como la regulación de las remuneraciones mínimas vitales. El pleno del Consejo es asistido por cuatro comisiones especializadas: de trabajo, empleo, formación profesional y seguridad social. La Secretaría Técnica es el órgano de asistencia técnica y administrativa a los distintos órganos del Consejo.

³ De acuerdo con dicho Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 001-2005, de 15-4-5 (El Peruano, de igual fecha, p. 290848) los sectores de trabajadores y empleadores tendrán cada uno un coordinador ejecutivo; el número máximo de representantes por sector trabajador o empleador será de 10 y cada representante tendrá voz y voto, pero los acuerdos o decisiones del Pleno serán adoptados entre los tres sectores, incluyendo el gubernamental, por consenso; y la Secretaría Técnica estará a cargo de un profesional a dedicación exclusiva, designado por el Presidente del Consejo con aprobación del Pleno (artículos 20, 4.2 y 21).

La disposición de los miembros empleadores y trabajadores del Consejo a favor del diálogo social es muy clara y revela una importante evolución. Al parecer allí se ha pasado de una tradición de confrontación a un ambiente de diálogo constructivo, que los trabajadores y empleadores a veces no llegan a comprender desde el exterior del Consejo. Los miembros trabajadores lo defienden, porque consideran además que es la única instancia de diálogo. Estiman, sin embargo, que tiene importantes limitaciones: un presupuesto insuficiente, que le resta autonomía, y estar inserto en un ministerio específico (el Ministerio del Trabajo), lo cual lo hace depender mucho del ministro de turno. Los miembros empleadores consideran que Consejo Económico y Social de España ha sido una fuente de inspiración para ellos, por lo exitoso que ha resultado.

Por su parte el Ministro del trabajo considera que el Consejo es un mecanismo importante de diálogo, con participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, a diferencia del Acuerdo Nacional, los Acuerdos Regionales y las Mesas de Concertación para la Reducción de la Pobreza. Sin embargo, aún hace falta darlo a conocer, especialmente a trabajadores, empleadores y a sus organizaciones, así como a los sectores políticos. Además, convendría profundizar su descentralización. Reconoció, por otra parte, que en el seno del Consejo habría que lograr una mayor representación femenina.

El Ministro está muy agradecido con la OIT y satisfecho por la contribución del Proyecto, y espera que sea prolongado. Espera, en particular, que haya más talleres y acciones de capacitación de la secretaría, de preparación para la descentralización a fin de dar respuesta a las demandas crecientes de las direcciones regionales.

México

Por indicación del Gobierno, el Proyecto ha prestado su concurso al Consejo (Federal) para el Diálogo con los Sectores Productivos y a los Consejos Estatales de igual denominación, con la idea formular un diagnóstico cualitativo del diálogo social.

El Consejo fue creado por acuerdo del Presidente de 28 de febrero de 2001, como órgano de diálogo permanente de participación y colaboración, y está integrado por representantes del sector público, de empleadores, de trabajadores, invitados permanentes del sector público e invitados eventuales de los referidos sectores, así como de instituciones

educativas y académicas, o especialistas. Este Consejo sustituye en sus funciones al Consejo Mexicano de Productividad y Competitividad (COMEPROC) y al Acuerdo de Cooperación y Consulta de los Sectores Productivos. Dicho Consejo fue instalado en la fecha antes indicada, en presencia del Presidente. El mismo tiene por objeto examinar temas de carácter laboral, en general y en el ámbito de la empresa y proponer medidas a favor de los trabajadores, promover el diálogo, la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, realizar estudios, investigaciones y eventos de información y análisis⁴. Su agenda, resultado de un consenso, está centrada en el problema de la competitividad que preocupa a gobierno, empleadores y trabajadores. En la forma empleada en este caso, competitividad quiere decir la capacidad de los sectores productivos para mejorar su participación en los mercados, elevar la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias y avanzar en la construcción del bien común y la justicia social. El orden del día del Consejo ha incluido temas como la reforma laboral, la seguridad pública, el desarrollo económico y la productividad.

Los consejos estatales, que habían sido creados en virtud de los Convenios celebrados en el marco del Acuerdo de Cooperación y Consulta de los Sectores Productivos, mantuvieron su vigencia en virtud del acuerdo en referencia, aunque no todos existían efectivamente o bien no tenían un funcionamiento regular. Los seminarios han servido para ponerlos a todos en actividad, capacitarlos y estimularlos para definir metas y compromisos.

El representante de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social defendió la presencia del Gobierno federal y los gobiernos estatales en los Consejos, como un elemento correspondiente a la realidad nacional actual, en lo cual coincidieron los representantes sindicales. Observó, no obstante, que hay una tendencia marcada hacia una mayor autonomía e influencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la cual se nota ya en el papel predominante que juega la secretaría ejecutiva del Consejo, donde esas organizaciones

⁴ “El Consejo tendrá por objeto: I. Participar, conforme lo señale la ley y el Ejecutivo Federal, en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, en el ámbito laboral; II. Analizar los problemas de carácter general que afecten al sector laboral y proponer soluciones a los mismos; III. Proponer un entorno que favorezca el diálogo y la conciliación entre los factores de la producción y la paz laboral; IV. Proponer medidas para lograr la elevación de los salarios reales de los trabajadores y para generar empleos; V. Sugerir acciones que permitan elevar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas; VI. Promover la competitividad de la planta productiva y, por tanto, impulsar los programas de capacitación y adiestramiento; VII. Impulsar los programas y las acciones tendientes a mejorar las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo; VIII. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario del Trabajo y Previsión Social, las acciones de coordinación con los órdenes locales de gobierno y las de concertación e inducción con los sectores social y privado, para alcanzar las metas de empleo de calidad, autoempleo, capacitación, productividad y competitividad del Gobierno Federal; realizar estudios e investigaciones y organizar foros, seminarios, congresos y todo tipo de eventos de información y análisis necesarios para el cumplimiento de su objeto, y X. Elaborar su reglamento de funcionamiento y organización interna.” (Acuerdo de creación, artículo segundo).

son mayoría, y en la activa participación de éstas en la elaboración de la agenda. Por lo demás, aunque sus miembros titulares y algunos invitados permanentes tienen voz y voto, las decisiones deben ser adoptadas por consenso. La presencia del sector académico también ha sido muy positiva. En cambio, ni el representante del gobierno ni las representantes empresariales consultadas consideraron viable la presencia actualmente de ONG en el Consejo, aunque el representante gubernamental no excluye un cambio progresivo en ese sentido, el cual ya de alguna manera se está observando.

Dos veces al año el Consejo federal y los consejos estatales realizan una reunión conjunta pero a distancia, por satélite y que es transmitida por televisión. En una de esas reuniones participó el Presidente del Consejo Económico y Social de España.

Los representantes sindicales observaron en primer lugar que en general tenían buenas relaciones con el Gobierno y las organizaciones de empleadores y con frecuencia trataban asuntos con ellos de manera informal. Haciendo referencia principalmente a los consejos de León (Guanajuato), Yucatán e Hidalgo, dijeron que, en cambio, en los Consejos no había verdaderas discusiones, ni se trataban los problemas reales que más aquejan a los trabajadores, y más bien servían de propaganda al Gobierno y para dar curso a planteamientos empresariales. Los empresarios son los interlocutores privilegiados y en cambio los sindicatos tienen una posición de bajo perfil y expectativa. Al parecer en estados como Coahuila y Sonora, funcionan mejor. Los puntos del orden del día en la práctica los establece el gobierno correspondiente, quien en realidad tiene el control del consejo y con frecuencia todavía mantiene una cierta actitud autoritaria. En particular dijeron que las reuniones que congregan virtualmente al Consejo Federal y los consejos estatales tienen un carácter más bien mediático y de propaganda. Además, las experiencias negativas anteriores, en nombre de una supuesta *cultura de diálogo*, de la cual se habla desde 1975, han sembrado en los trabajadores un sentimiento de escepticismo y de desconfianza cuando se les invita al diálogo. Sin embargo, coincidieron en decir también que los consejos son espacios útiles de diálogo y valdría la pena reforzarlos, y que las organizaciones sindicales no han formulado públicamente esas críticas ni han sabido sacar provecho de su posición en los consejos con una activa participación, entre otras cosas por falta de capacitación o de tiempo y por la dificultad que tienen para expresar sus críticas. Por el contrario, el 30 de agosto de 2004 fue suscrito por integrantes del Consejo y por más de tres mil organizaciones, incluidas las organizaciones de trabajadores, un Compromiso tripartito por la Competitividad, para el Empleo y la Justicia Social, en el cual se

declara que los Consejos para el Diálogo son el instrumento para las estrategias de vinculación entre todos los sectores, localidades y regiones de la Nación.

Los dirigentes sindicales reiteraron la solicitud que dijeron haber formulado al Proyecto, de que se les organicen actividades de capacitación para el diálogo en los consejos, pues no cuentan con los recursos necesarios para ello y miembros sindicales de los consejos necesitan adquirir, efectivamente, una cultura de diálogo y aprender a desenvolverse en ese contexto. Ellos sienten desconfianza y que no son tenidos en cuenta, a veces no saben comunicar sus necesidades, armar una agenda de discusión, llevar un registro y seguimiento de los acuerdos y su evolución.

Las representantes empresariales consultadas consideran que los consejos tienen mucha importancia porque promueven el acercamiento de los sectores que mueven la economía, son espacios para el diálogo entre empleadores y trabajadores para discutir temas que, sin los consejos, serían contaminados por consideraciones políticas y electorales. Además, los “centros empresariales”, los cuales constituyen la base de su organización, encuentran en los consejos oportunidades para abordar también con los trabajadores y el gobierno asuntos distintos a los que contiene la agenda formal y a mantener con ellos una buena comunicación. Esperan que los mismos trasciendan los momentos políticos actuales y continúen funcionando en el futuro.

La acción del Proyecto ha consistido en co-financiar, junto con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, sendos seminarios de los consejos de los 32 estados, dirigidos a revitalizar los consejos estatales, a difundir la necesidad de crear una acción común, con un pensamiento común, sobre la competitividad y el diálogo social, y a la obtención de datos para la realización de un diagnóstico cualificado del diálogo social en el país. La ejecución de esta colaboración ha estado a cargo de la Oficina de la OIT en México, en coordinación con la Consejera Principal del Proyecto.

Los seminarios comprendían una serie de conferencias sobre determinados tópicos y un “taller de diagnóstico cualitativo”. Para la organización de los talleres y la elaboración del diagnóstico fue contratada por la OIT una empresa de consultoría, González Méndes y Asociados, sugerida por la Secretaría de Trabajo.

Para cada taller los consultores prepararon una carpeta que contiene, en versión resumida, una introducción, la secuencia metodológica propuesta, el informe del respectivo taller y el insumo documental, consistente en un cuaderno con informaciones económicas y estadísticas sobre el respectivo estado, así como un cuestionario para los participantes, el cual fue previamente sometido a consulta con los diferentes sectores.

El diagnóstico será hecho con base en las respuestas de los participantes a las cincuenta preguntas del cuestionario, sobre los siguientes ejes temáticos: desarrollo económico e infraestructura, eficiencia gubernamental, modernización y organización empresarial, capital humano y social y transición democrática y diálogo social, éste último agregado a solicitud de la OIT.

El diagnóstico cualitativo tiene por objetivos: contribuir al fortalecimiento de los organismos integrantes del sector productivo, homologar o uniformar las estrategias y visiones del país competitivo que se desea construir y vincular a los Consejos con los consejos consultivos económicos y sociales de otros países. Por cierto, el Consejo ha sido invitado a formar parte de la Asociación de consejos económicos y sociales y organismos afines, y a participar en su próxima reunión, la cual tendrá lugar en París del 8 al 10 de junio de 2005.

En su conjunto, los talleres han sido una actividad interesante y que pudiera arrojar resultados importantes para la formulación del referido informe y, sobre todo, de las prioridades y compromisos de los consejos. Unos fueron, sin embargo, más concurridos y de mayor nivel de participación que otros.

Según los dirigentes sindicales consultados, más de la mitad de los miembros trabajadores de los consejos estatales no asistieron a los talleres. Otro consideró que los talleres fueron muy breves y trataron más bien de cuestiones económicas y estadísticas del estado, sin abordar temas de diálogo social. En algunos casos las diferencias entre el gobernador, quien preside el consejo, y el delegado del trabajo, quien asume la secretaría técnica del mismo, pudieron haber afectado la organización, la convocatoria y los resultados de algún determinado seminario. En todo caso la asistencia del Proyecto fue objeto de comentarios positivos.

En opinión de las representantes empresariales consultadas, la metodología utilizada fue adecuada. Ha quedado, en cambio, una expectativa entre los participantes en cuanto al seguimiento que tendrán los resultados de esos talleres, en los cuales su organización ha participado activamente.

De acuerdo con el representante de la Secretaría de Trabajo, la presencia del Proyecto de la OIT en la preparación y el desarrollo de los talleres, a través de la Oficina en México y de los consultores, ha sido muy apreciada y ha conferido mayor legitimidad a los seminarios, en la percepción de los participantes. A la inversa, el Proyecto ha sido muy oportuno en México y ha permitido a la OIT desplegar una actividad de alcance inusual, ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en todos los estados y respecto de todos sus sectores productivos.

En opinión de la Oficina de la OIT en México, el Proyecto ha sido muy oportuno, pues permitió a esa Oficina asociarse desde el comienzo a la organización y realización de los talleres en los seminarios de los consejos estatales, actividad que corresponde a los fines del Proyecto, que interesaba a todos los sectores y que ha sido útil para el fortalecimiento del diálogo en esos organismos, aunque los resultados de los seminarios y talleres varían de un consejo a otro. Se trata de una dinámica interesante que el Gobierno quiere institucionalizar, por ley o de otra manera, de modo que trascienda al actual período gubernamental, y el diagnóstico podría ser una contribución en ese sentido.

Las actividades realizadas en torno a los talleres a su vez han permitido a la Oficina, por una parte, el contacto con un sector de la Secretaría de Trabajo que hasta ahora no había frecuentado, la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo; conocer a los interlocutores sociales en los estados y darse a conocer ante ellos; y obtener informaciones que deberían permitir la elaboración de un diagnóstico sobre esa experiencia estatal de diálogo social. La Oficina tiene la intención de reunirse con los representantes gubernamentales, de empleadores y de trabajadores, con el diagnóstico en mano, para examinar las posibilidades de una acción estratégica destinada a profundizar la experiencia en cuestión y la capacitación para el diálogo por parte de los interlocutores sociales.

Para el Proyecto, el concurso de la Oficina de México hizo posible una acción, incluida la contratación y relaciones con la empresa consultora, que desde Lima hubiera sido difícil llevar a cabo en las mismas condiciones.

Respecto de la visibilidad de la participación española en el Proyecto, se observa que en los documentos distribuidos a los participantes en los talleres no figura el logotipo del Estado español. Se recomienda subsanar esta omisión en los documentos que habrán de producirse en el futuro.

La situación en Brasil, Argentina y Chile

A diferencia de la situación en los tres países considerados anteriormente, en Brasil, Argentina y Chile el Proyecto no ha podido hasta ahora iniciar actividades propiamente dichas de apoyo a organismos de diálogo social, principalmente por la coyuntura existente en estos países. En el caso de Argentina, en particular, la misión exploratoria sólo tuvo lugar en diciembre de 2004, por dificultades detectadas por la Oficina de Buenos Aires para iniciar antes los trabajos.

En el tiempo restante el Proyecto debería adoptar decisiones que le permitan superar rápidamente esa situación, o bien desistir definitivamente de emprender determinadas acciones contempladas en los planes de trabajo y que no han resultado viables.

Brasil

En el caso de Brasil tales decisiones parecieran ser del mayor interés y urgencia, por la experiencia de diálogo social de gran dinamismo y complejidad que allí tiene lugar, interesante por muchas razones y también con aspectos controversiales. La misma fue puesta en marcha por el actual gobierno, el cual ha asumido el compromiso de desarrollar el diálogo social para encontrar soluciones a los problemas sociales y laborales. A este respecto, el 2 de junio de 2003 fue firmado un memorándum de entendimiento entre la República Federativa de Brasil y la OIT para el establecimiento de un programa de cooperación técnica destinado a promover una agenda para el trabajo decente, que promueva, entre otros importantes aspectos, el diálogo social.

Dos instituciones creadas por este gobierno han atraído el interés del Proyecto: el Foro Nacional del Trabajo (FNT) y el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES).

El CDES⁵ es un órgano de diálogo con funciones asesoras del más alto nivel, en diversas materias, incluidas las de carácter social. En tal virtud, por ejemplo, el 20 de agosto de 2004 recibió al Director General de la OIT para que presentara el Informe sobre la Dimensión Social de la Globalización, el cual figura en la página web del CDES (<http://www.presidencia.gov.br/cdes/>). Entre sus miembros, de muy diversa procedencia, figuran también representantes de empleadores y de trabajadores, designados a título personal por el Presidente de la República.

En opinión del Jefe de Gabinete de la Secretaría del Consejo, este organismo tiene un cometido diferente al del Foro Nacional del Trabajo, más amplio, y ambos organismos son complementarios.

El FNT⁶ es un órgano tripartito adscrito al Ministerio de Trabajo y Empleo, instituido para elaborar una propuesta para la reforma del régimen jurídico sindical y de la legislación individual del trabajo.

El FNT concluyó sus trabajos sobre la reforma sindical y la misma sirvió de base para la presentación al Congreso Nacional, el 3 de marzo de 2005, de una propuesta de enmienda a la Constitución y de un anteproyecto de ley. La propuesta trata de la organización sindical, la negociación colectiva de trabajo, la solución de los conflictos de trabajo, la representación de los trabajadores en los locales de trabajo y contempla la creación del Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo, como órgano tripartito y paritario, integrado por el Gobierno Federal, los trabajadores y los empleadores (artículo 120 y ss.). Asimismo, ha iniciado las discusiones con miras a la reforma de la legislación individual de trabajo y espera concluir las en los próximos meses.

⁵ El CDES fue establecido el 13 de febrero de 2003, con el objetivo de servir de vínculo entre el gobierno y la sociedad para hacer viable el proceso de concertación nacional. Asesora al Presidente de la República, quien lo preside, en la formulación de políticas y directrices específicas. En su agenda inicial incluía las reformas a la seguridad social y a la legislación del trabajo. Está integrado por doce representantes del gobierno federal, de distintos despachos ministeriales, entre ellos el de Trabajo y Empleo, y 90 miembros de la sociedad civil, y sus respectivos suplentes, designados por el Presidente de la República.

⁶ El FNT fue creado por decreto de 30 de julio de 2003, como un espacio de diálogo para coordinar la negociación tripartita de la reforma sindical y de la legislación individual del trabajo. Lo integran 72 miembros, representantes de trabajadores, empleadores, gobierno federal, pequeñas y micro empresas y de nuevas formas de producción responsables de la difusión de nuevas modalidades de relaciones de trabajo.

La experiencia de diálogo del Foro es novedosa y ha contado con el apoyo de la mayoría de sus integrantes. En particular una representante empresarial expresó su apoyo, que dijo comparten las demás organizaciones empleadoras, a la propuesta de reforma sindical consensuado en el Foro y, en general, el proceso de discusiones en dicho organismo.

Los temas de una eventual cooperación del Proyecto con el FNT o con el CDES, o con ambos, son principalmente los siguientes:

- a) Apoyo para la difusión de la propuesta de reforma sindical, especialmente entre los trabajadores.

Los dirigentes sindicales con quienes la misión se reunió en Sao Paulo inclusive expresaron que contaban con ese apoyo que el Proyecto le habría ofrecido, y más bien pedían que se les precisara los términos en que el mismo sería acordado.

El tema es muy controversial aún en sectores sindicales representados en el FNT y que han apoyado al Gobierno. Los partidarios de la reforma consideran que constituye un gran avance respecto del régimen actual, aun cuando no cumpla enteramente con las normas de la OIT en materia de libertad sindical. La consideran la reforma posible en estos momentos y no debería ser desaprovechada la ocasión de adoptarla, así sea como un primer paso. Entre quienes lo adversan, algunos sectores le reprochan precisamente que no es en todo conforme a las normas de la OIT y otros quisieran que siga imperando el régimen vigente. Así por ejemplo, en la OIT, los especialistas en actividades para los empleadores y los trabajadores consultados, estiman que, con todos sus defectos, la propuesta de reforma es un avance importante respecto del régimen sindical actual, es cual es francamente contrario las normas de la OIT, arcaico y, según se dice, es fuente de corrupción basada en la creación de sindicatos sin sustrato legítimo para luego cobrar la contribución obligatoria conocida como el impuesto sindical. En la Oficina de Brasilia se recomienda adoptar una actitud prudente ante una propuesta elaborada sin su participación, y eventualmente dar apoyo al proceso de diálogo como tal.

De todas maneras, el Gobierno ha iniciado por su parte una campaña de divulgación de la propuesta, con varias publicaciones y se disponía a elaborar una especie de cartilla, con lo esencial de la misma.

- b) Estudios comparativos y muy breves sobre cuestiones puntuales de legislación individual del trabajo, que sirvan de apoyo para las discusiones que el Foro ha iniciado. Por el ritmo de trabajo previsto para esas discusiones, tales estudios deberían ser emprendidos y culminados en muy breve plazo.

- c) Una consultoría técnica para la compilación y publicación de los trabajos del Foro, en la cual se destaque el proceso de formación y constitución como instancia de diálogo social. Esta actividad podría servir también de apoyo para cualquier otra experiencia de diálogo social en Brasil y especialmente del futuro Consejo Nacional de relaciones Laborales.
Esta actividad pudiera ser particularmente útil, por todo lo rica que al parecer ha sido la experiencia del Foro, tanto por los temas tratados, como por el proceso mismo de discusiones que allí han tenido lugar y la metodología utilizada.

- d) El CDES está organizando para el próximo mes de julio una reunión de consejos económicos y sociales, o entes análogos, de América Latina, con vistas a la IV Cumbre de las Américas. Para ello ha venido contando con el concurso de la Oficina Regional de la OIT y desearía seguir recibiendo su cooperación y eventualmente la del Proyecto. Se ha hablado, por ejemplo, de la necesidad de hacer un estudio comparativo sobre las instituciones de diálogo social existentes en otros países.

El Proyecto ha tenido dificultad y un apoyo insuficiente, para definir, concretar y llevar a cabo acciones concretas a favor de uno u otro organismo, o de los dos, ante la diversidad de opiniones y la complejidad del panorama, la cual, por cierto, pudiera acentuarse en los próximos meses por consideraciones electorales.

Así por ejemplo, el Director Regional Adjunto a.i. estima que el Consejo es el gran instrumento de concertación social, a pesar de presentar el inconveniente de que sus miembros son escogidos y designados por el Presidente de la República.

En cambio, los especialistas para las actividades con los empleadores y con los trabajadores recomiendan concentrar las acciones del Proyecto en el apoyo al Foro y no al Consejo, y desearían tener mayores facilidades para respaldar las acciones del Proyecto en Brasil, como lo hicieron con ocasión de la reunión en Sao Paulo en la que fue presentado el

plan de trabajo, en marzo de 2004. Ellos consideran que hay debilidades en el proceso brasileño de diálogo social que el Proyecto podría ayudar a resolver y los brasileños se lo han pedido. Agregan que hay un contexto nacional muy positivo, con voluntad de promover el diálogo social en el Foro Nacional del Trabajo, difícil de encontrar en otros países. El Foro requiere un apoyo urgente, por la necesidad que hay, el buen ambiente, y el poco tiempo disponible antes de que empiece el clima preelectoral.

Es fundamental que el Proyecto tome una decisión en el más breve plazo, para concretar acciones de cooperación con el Fondo, o con el Consejo, o con ambos, en coordinación con las actividades regulares de la Oficina. En el caso del Consejo, da la impresión de que es la oficina Regional la que se ha comprometido a apoyar la organización de los consejos económicos y sociales. Tal vez el Proyecto puede dedicarse a otras actividades, o bien, junto con éstas, a colaborar de manera puntual en algunos aspectos de la reunión programada que puedan coincidir con los fines del Proyecto.

A este respecto, en la oficina de Brasilia se admitió que deberán hacer un esfuerzo de información al Proyecto acerca de las actividades que se han cumplido de lo que tiene previsto hacer en materia de diálogo social, para establecer una verdadera sinergia entre el Proyecto y esa oficina. Además, el Director dijo haber propuesto a la Consultora que mantenga un contacto más estrecho con la oficina y ofreció darle facilidades para su trabajo.

Es de esperar que la Oficina de Brasilia de orientaciones claras a este respecto y suministre al Proyecto el apoyo que necesita.

Argentina

Por ahora el Proyecto ha hecho contactos preliminares, para darse a conocer e identificar áreas para una posible cooperación, ha contratado a una consultora y fue preparado un plan de trabajo provisional, con informaciones sobre las instancias de diálogo y un posible esquema de actividades, aunque las perspectivas de trabajo efectivo hasta ahora no parecen haber sido claras y aun no ha habido acciones específicas.

El Gobierno había indicado tres instancias de diálogo social con las cuales podría colaborar el Proyecto: el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, y más específicamente su Comisión de Formación, el cual no ha sesionado en forma

permanente ni ha sido muy fructífero, aunque fue convocado recientemente por el Gobierno y ello dio lugar a un aumento salarial; la Comisión Nacional de Trabajo Agrario y la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO).

Convendría adoptar medidas para que el Proyecto fuese más efectivo en la proposición de acciones a estos tres organismos. En tal sentido, la Consejera Técnica Principal del Proyecto fue de nuevo en misión a Buenos Aires, en mayo de 2005, y al parecer ha encontrado razones para pensar que el apoyo del Proyecto puede ser relevante para consolidar y sobre todo sistematizar el trabajo de las tres instancias, y su proyección hacia el interior del país en el caso de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO) y de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.

Chile

El Proyecto tuvo una acogida positiva, pero sin mayores avances por la misma situación nacional del tema del diálogo social. En el país hay pocas instancias tripartitas. Una de las raras que existen es la Comisión para la aplicación del Convenio núm. 144 para la consulta tripartita. En el Programa de Gobierno figuraba la creación de un Consejo Económico y Social y a tal efecto fue presentado y rectificado varias veces un proyecto de ley, sin resultados positivos, especialmente por rechazo de la CUT.

El período pre-electoral, con vistas a la elección de Presidente, Diputados y un tercio del Senado, crea un ambiente poco propicio a este respecto, pues los actores tienen en este momento preocupaciones prioritarias de otra índole. Sin embargo, hay acuerdo en que el diálogo social es esencial para la gobernabilidad democrática.

Entre las alternativas de acciones posibles que el Proyecto podría realizar en estas condiciones, una sería organizar un seminario de diálogo social, de alto nivel, con discusiones programáticas y relacionadas con otros proyectos, aprovechando el gran poder de convocatoria que tiene la OIT; y otra sería la preparación de un documento sobre antecedentes y perspectivas del diálogo social en Chile, para ser entregado a los candidatos presidenciales.

Las perspectivas de actuación en Paraguay

Los expertos en normas internacionales, y en actividades para los empleadores y para los trabajadores, de la Oficina Subregional para el Cono Sur de la América latina, han planteado la conveniencia de que el Proyecto colabore con el proceso de diálogo social en Paraguay, país de tan sólo seis millones de habitantes, con una institucionalidad débil y organizaciones heterogéneas, donde las acciones del Proyecto podrían tener impacto.

En Paraguay la OIT acompañó un proceso de diálogo tripartito en 1999 y en el 2000, en cuanto fue elaborado por expertos de la OIT un “Informe de Diagnóstico sobre el Diálogo Social en Paraguay”, el cual fue analizado en un seminario tripartito y se llegó a firmar una carta de intenciones para la institucionalización del diálogo social. En 2001 hubo otro seminario sobre el mismo tema, sugiriendo entonces la ratificación del Convenio sobre la Consulta Tripartita, 1976 (núm. 144). Por otra parte, Paraguay firmó una declaración de trabajo conjunto con el Presidente del Consejo Económico y Social (CES) de España. Ahora, en febrero de 2005, el Gobierno ha vuelto a impulsar el diálogo social, ha presentado a los interlocutores sociales un Plan de trabajo para la instalación del diálogo social y ha solicitado la asistencia de la OIT para seguir apoyando ese proceso.

La Consejera Principal ha visitado ese país en mayo de 2005 y encuentra que hay dificultades pero existe interés por el diálogo social y el Proyecto podría hacer un aporte interesante, con actividades parecidas a las que está desarrollando en Perú y en Ecuador.

La eventual inclusión de Paraguay en el Proyecto podría justificarse por la necesidad de asistencia que tiene ese país, la voluntad política a favor del diálogo social que ha expresado recientemente y los antecedentes de cooperación de la OIT en este ámbito, así como el acercamiento que hubo en su oportunidad entre las autoridades del trabajo y el CES de España.

Términos de referencia de la evaluación intermedia

De acuerdo con las consideraciones anteriores, y teniendo en cuenta las limitaciones de esta clase de evaluación, los puntos de sus términos de referencia pudieran ser respondidos de la siguiente manera.

1. Validez del diseño.

En términos generales, el diseño fue válido en la medida en que estableció claramente las bases de un Proyecto que ha resultado interesante, apropiado y oportuno.

Hay, no obstante, algunos elementos en el documento, por ejemplo respecto del primer objetivo, en cuanto se refiere a la creación de organismos de diálogo, y algunos indicadores, que no se ajustaron a la realidad que encontró el Proyecto. Para el momento en que el Proyecto fue puesto en marcha ya esos organismos existían en la mayoría de los países considerados, por lo cual los respectivos indicadores de logro se aplicarían solamente al caso de Chile, país donde, por cierto, el Proyecto aún no ha realizado actividades.

En segundo lugar, hubo consenso en que el número de países fue muy elevado, además de que los países seleccionados están repartidos por toda la región, lo cual acentúa las dificultades de gestión del Proyecto, y el lapso de duración previsto para atender a seis países ha resultado corto, considerando por lo pronto el tiempo que tomó poner en marcha el Proyecto.

En tercer lugar, salvo tal vez en el caso del Perú, el Proyecto no estaba en condiciones de obtener mayor regularidad en las reuniones de los organismos de diálogo social, ni se lo propuso en el caso de México, como tampoco la constitución de secretariados eficientes.

El documento es claro. No obstante, examinado con detenimiento, resulta demasiado ambicioso. En ese sentido puede observarse una distancia apreciable entre objetivos, indicadores y productos y los resultados realmente obtenidos, a pesar de que esos resultados valorados en sí mismos parecen razonables y útiles para los países, en el caso de Perú, México y Ecuador.

2. Ejecución

En general puede decirse que el Proyecto se ha llevado a cabo persiguiendo los objetivos inicialmente trazados y en los tres países antes mencionados, donde se ha habido actividades específicas (v. recomendación 4, bajo *Resumen, conclusiones y recomendaciones*) los actores han dado su contribución con esa finalidad, si bien en Ecuador ha habido resistencias por parte del sector gubernamental que han demorado la realización de las actividades previstas.

En todos los países ha habido reuniones previas con autoridades gubernamentales y con representantes de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores

3. Efectividad

Básicamente el Proyecto ha logrado, respecto de los objetivos propuestos:

a) En Ecuador, promover un ambiente de diálogo en el seno del Consejo Nacional del Trabajo, con resultados particularmente positivos en lo que se refiere a empleadores y trabajadores, inclusive con participación de la Secretaria del Consejo Nacional del Perú, y presentó un proyecto de reglamento de aquel cuerpo y de conformación de su secretaría técnica.

b) En Perú, también a propósito de su Consejo Nacional del Trabajo, los logros son más amplios: promoción del diálogo tripartito, capacitación para el diálogo a través de reuniones separadas de sus integrantes y encuentros bipartitos y tripartitos entre ellos, propuesta de reglamento finalmente adoptada por el Consejo, apoyo a comisiones regionales del Consejo, apoyo a la Secretaría del Consejo, elaboración de un diagnóstico del Consejo y del logotipo de ese organismo.

c) En México, el cofinanciamiento de seminarios de los Consejos estatales para el diálogo, la organización de talleres como parte de esos seminarios y el levantamiento de datos para un diagnóstico del diálogo social en los estados. En Ecuador y Perú se ha suministrado documentación sobre aspectos del diálogo social y en particular la Guía para los Secretariados de Organos Consultivos Tripartitos, de la OIT.

4. Imprevistos que han afectado el Proyecto

Los principales imprevistos que han afectado el Proyecto probablemente fueron las demoras iniciales relacionadas en particular con la mudanza de la OIT a una nueva sede, las dificultades para coordinar actividades con la oficina de Brasilia y, sobre todo, las demoras derivadas de circunstancias nacionales, para decidir la realización de actividades, como en el caso de Brasil y Chile; designar consultora, en el caso de Argentina; u organizar seminarios, por ejemplo en el caso de Ecuador.

En Brasilia, la oficina está dispuesta a prestar un apoyo más estrecho al Proyecto y en particular a su consultora.

5. Coordinación con oficinas de la OIT

En general la coordinación con las oficinas y el Departamento de DIALOGUE de la OIT ha operado cabalmente. En sus informes de misión la Consejera Técnica Principal refiere la manera como ha sido apoyada. En particular Perú ha estado en estrecho contacto con funcionarios de la Oficina Sub-regional, los cuales han colaborado con ella también en Ecuador; y en México la ejecución del Proyecto ha estado a cargo de la Oficina misma, con ayuda de una empresa consultora.

6. Promoción de normas internacionales

Dos elementos merecen ser destacados a este respecto, aunque no se refieren directamente al Proyecto en sí: a) Perú ratificó el Convenio sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y la propuesta de ratificación fue planteada en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, órgano tripartito con el que trabaja el Proyecto; b) tal vez el aspecto más controversial de la propuesta del Foro Nacional del Trabajo del Brasil, y que ha podido hacer dudar acerca de la actitud que debía adoptar el Proyecto, es que dicha propuesta al parecer no se ajusta completamente a las disposiciones del Convenio sobre la Libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

7. La noción de género en el Proyecto y en su ejecución

La noción de género no aparece en forma transversal en la ejecución del Proyecto y probablemente no podía ser de otra manera porque el Proyecto actúa sobre realidades preexistentes, en cuanto a los organismos de diálogo social, su composición agenda, etc.

No obstante, la ha tenido presente específicamente en los aspectos siguientes: a) propuesta de reglamento al Consejo peruano; b) interés en cooperar con la Comisión Tripartita de Igualdad de trato y Oportunidades (CTIO), de Argentina; la Consejera Principal refiere que no ha sido fácil hacer conexiones con organismos similares de otros países; c) inclusión en el diagnóstico del Consejo peruano, de un capítulo sobre la perspectiva de género; d) estímulo a la presencia femenina en los dos talleres de negociación para el diálogo social, organizados en Perú, donde hubo una participación femenina del 20% y 25%, respectivamente.

8. Durabilidad

Representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo expresaron dudas sobre la continuidad de algunas actividades iniciadas por el Proyecto una vez que el mismo finalice, y solicitaron que se siguiera dando apoyo técnico al Consejo. Habría razones para sentir temores parecidos en otros países. Sería importante, en consecuencia, que el Proyecto pusiera especial énfasis en realizar acciones que puedan tener un impacto duradero y en proponer medidas que favorezcan la permanencia de los logros obtenidos.

* * *

Los evaluadores agradecen profundamente su colaboración a los señores Joaquín Francisco Niclos Albarracín y José Antón Acevedo, Secretarios Generales de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales de España en Brasilia y México, respectivamente; los funcionarios de la OIT y consultores mencionados en este informe, así como a la señora Eneida Vinhaes, consultora del Proyecto en Brasil; y a las señoras Inés Torres, colaboradora del Proyecto, en Lima, Ludmila Rivera, de OIT México y Johanna Ruefli, secretaria de DIALOGUE.

Ginebra, 7 de junio de 2005

**Por el Gobierno de España,
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**

Por la OIT,

José García Tena

Enrique Marin

Julio César Fernández Mato

José. R. Valles Calatrava