



Evaluation Summaries

Verificación de la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco en Centroamérica y República Dominicana

Datos rápidos

Países: *Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua*

Evaluación a mitad de periodo: *Julio 2009*

Tipo de evaluación: *Independiente medio término*

Área técnica: *NORMES*

Gestión de la evaluación: *SRO San José*

Equipo de evaluación: *Daniel O'Brien y Javier Varela*

Código del proyecto: *RLA/05/52/SPA*

Donante: *2, 980.000 US\$*

Palabras claves: *Ministerios de trabajo, Legislación del trabajo, Creación de capacidad*

Antecedentes y contexto

Resumen del informe de evaluación

En agosto del año 2006, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos-Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (USDOL, por sus siglas en inglés) proveyó un Acuerdo de Cooperación (AC) de dos años a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con vistas a implementar el Proyecto de Verificación del Libro Blanco en América Central y República Dominicana. El valor inicial de la subvención fue de \$2.98 millones de dólares estadounidenses. El proyecto fue

ampliado en el 2007 (US \$3 millones) y, de nuevo, en el 2008 (US \$2.84 millones).

El propósito del AC es establecer un proyecto de verificación para rastrear el avance de las recomendaciones hechas en el informe titulado “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana – Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, también conocido como el “Libro Blanco” (LB), el cual contiene una serie de compromisos nacionales e internacionales dirigidos a mejorar la implementación y observancia de las normas laborales, así como al fortalecimiento de las instituciones de trabajo. El LB fue firmado en el año 2005, por los viceministros de comercio y de trabajo de República Dominicana y los países de Centroamérica participantes en el Tratado de Libre Comercio.

El Proyecto de Verificación está enfocado, en primer lugar, a trabajar con los ministerios de trabajo en la recolección y análisis de información, usando luego esta información para producir informes de verificación semestrales. El proyecto también provee asistencia técnica a los ministerios del trabajo, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores con vistas a desarrollar planes de implementación, intercambiar las mejores prácticas y lecciones a nivel regional, y difundir información sobre los derechos laborales y la implementación de las recomendaciones del LB.

La presente evaluación de medio término tiene como propósito examinar el grado de avance del proyecto hasta la fecha, y proporcionar

orientaciones para la implementación de la segunda mitad del proyecto. Los aspectos analizados han sido: la validez del diseño y de las estrategias; la ejecución hasta la fecha; los logros alcanzados y; las perspectivas de sostenibilidad de los resultados obtenidos hasta el momento. Los criterios de evaluación utilizados han sido: validez del diseño; pertinencia; eficacia; eficiencia y; sostenibilidad. La evaluación también ha identificado efectos no previstos y lecciones aprendidas.

El equipo de evaluación constó de dos especialistas con amplia experiencia en el campo de la evaluación. Javier Varela ha trabajado extensamente en temas laborales en Centroamérica, y ha estado a cargo de la evaluación de varios proyectos de la OIT y del PNUD. Dan O'Brien se ha especializado en asuntos laborales y ambientales incluidos en el CAFTA-DR, y ha dirigido dos evaluaciones previas para USDOL desarrolladas en la región.

La metodología de evaluación comprendió una primera etapa de análisis de escritorio de los documentos clave del proyecto. Al análisis de escritorio siguió un proceso intenso de entrevistas con informantes clave. Entre el 26 de mayo y el 19 de junio, un total de 154 representantes de la OIT, ministerios de trabajo, Organismos Judiciales, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y otras instituciones clave fueron entrevistados, durante las visitas de campo a los seis países cubiertos por el proyecto. El 23 de junio, el equipo de evaluación condujo un taller de partes interesadas con personal del proyecto y representantes de la OIT, para presentar y discutir los hallazgos preliminares.

Hallazgos principales

En general, el proyecto es considerado como pertinente para todas las partes interesadas. La OIT lo considera congruente con su mandato y objetivos en la región, (aunque no hay total unanimidad al respecto entre los funcionarios de la OIT). Igualmente el proyecto es considerado altamente pertinente por los ministerios de trabajo, los cuales han asumido

y mantienen los compromisos del LB como parte de sus prioridades. Asimismo los Organismos Judiciales, salvo el caso de Nicaragua, consideran que el proyecto es pertinente para ellos.

Respecto a las organizaciones de trabajadores, éstas consideran que un proceso de verificación tripartito como el que ha puesto el proyecto cubre un vacío importante de rendición de cuentas del Estado sobre el cumplimiento de los derechos laborales. Más diversidad de criterio tienen las organizaciones de empleadores, entre las que algunas cuestionan la pertinencia de un proceso de verificación del cumplimiento de derechos laborales ligado al LB.

El marco lógico del proyecto tuvo desde un inicio algunas inconsistencias, sobre todo en la formulación de objetivos y resultados. La consecuencia está siendo una falta de precisión en cuanto a los cambios reales que el proyecto pretende dejar a su finalización. Respecto al sistema de indicadores, si bien está siendo gestionado con mucho rigor y eficiencia para el reporte, algunas debilidades en el conjunto de indicadores hace que el sistema de seguimiento del proyecto diga mucho sobre lo que el proyecto está haciendo, pero poco sobre lo que el proyecto está logrando.

El diseño del proyecto fue muy optimista sobre la factibilidad del proyecto, y la mayoría de los factores externos que están influyendo en el proyecto, como por ejemplo la escasa capacidad institucional para generar información o las debilidades organizativas y técnicas de algunas organizaciones de trabajadores no fueron previstos. Sin embargo, el proyecto ha tenido flexibilidad para ir adaptando su estrategia a algunos de estos factores, por ejemplo aumentando el componente de asistencia técnica.

En el momento actual, existe un respaldo amplio de todos los ministerios de trabajo al proceso de verificación. No obstante este apoyo no es igual para todos los elementos del proyecto. En particular, las CNS están siendo bastante poco apoyadas por los ministerios en quienes recae la responsabilidad de liderarlas. Por su parte, los organismos judiciales están ofreciendo un buen respaldo al proyecto desde

los niveles técnicos, pero desde los niveles políticos todavía falta más apropiación en algunos países. El respaldo de las organizaciones de trabajadores al proyecto es amplio, y únicamente cuenta con la oposición de los sindicatos de Costa Rica, aunque en todos los países siguen siendo críticos con los contenidos del informe y respecto a su participación en la verificación. Las organizaciones de empleadores tienen un grado de respaldo al proyecto más desigual y algunas mantienen relaciones tensas con el proyecto.

Existe un buen nivel de colaboración con los otros proyectos de la OIT para proporcionar información de sus actividades al informe de verificación, y hay algunas experiencias de coordinación de acciones. Sin embargo, la coordinación con otros proyectos financiados por el Gobierno de Estados Unidos para apoyar el cumplimiento del LB es escasa y se limita al intercambio de información. En esto influye que no hay en los países mecanismos institucionalizados para coordinar los proyectos de apoyo al LB.

Los informes de verificación han sido producidos para cada país del CAFTA-DR cada seis meses, conforme a lo planeado. El proyecto ha desarrollado una maquinaria para la elaboración del informe de verificación sumamente efectiva, que ha ido mejorando con el tiempo, capaz de llevar a cabo en un tiempo muy medido todo el proceso de elaboración de los informes de verificación. Los informes son leídos por los actores clave involucrados en la verificación, pero no son muy leídos o utilizados fuera de estos actores clave.

Persiste todavía un animado debate en torno al nivel de análisis de los informes. Algunas partes interesadas preferirían ver un análisis más profundo de la información, y recomendaciones escritas en términos más explícitos. A las organizaciones de trabajadores y a las organizaciones de empleadores les gustaría tener la oportunidad de revisar un borrador antes de la última versión del informe.

La capacidad de los ministerios de trabajo para recoger y manejar la información para los

informes de verificación ha mejorado en todos los países, pero los procesos de verificación de información no han sido totalmente institucionalizados en ninguno de ellos.

El proyecto ha sido muy eficiente en la creación de los CNS en los cuatro países en que ha habido respaldo tripartito para su formación, aunque todavía no ha logrado desarrollar suficientemente su capacidad técnica. Los CNS proporcionan una oportunidad a los gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores, para reunirse y discutir el avance en el logro de los compromisos del LB, así como para planear conjuntamente y poner en práctica acciones para fomentar ese progreso, aunque ninguno de ellos aprovecha la oportunidad para planear e implementar acciones conjuntas. Los talleres de análisis y CNS proveen un espacio limitado para el diálogo social debido, entre otras cosas, al diseño, limitaciones de tiempo y facilitación de los talleres.

El proyecto ha logrado que los ministerios de trabajo de los seis países elaboren y adopten los planes de implementación en un lapso de tiempo relativamente corto. Los planes de implementación del LB han probado ser una herramienta valiosa para los ministerios de trabajo y Cortes Supremas en algunos países, ayudándoles a desarrollar sus planes operativos anuales; no obstante, la capacidad real de los ministerios de trabajo para conducir planificaciones estratégicas aún está poco desarrollada.

La participación de las organizaciones de empleadores en el proceso de verificación es limitada. Los empleadores tienden a enviar pocos representantes a participar en los talleres de análisis, y no han participado en talleres de derechos laborales, reuniones regionales, o capacitaciones y actividades de comunicación. Con respecto al componente regional del proyecto, el estudio regional sobre los conocimientos, actitudes y prácticas de los derechos laborales constituye un valioso recurso para guiar el contenido para la estrategia de comunicación del proyecto y los planes de comunicación a nivel nacional, pero no está siendo explotado a cabalidad debido a retrasos en su elaboración.

Las reuniones regionales de Viceministros y puntos focales se han desarrollado según lo planificado. No así las reuniones regionales con Trabajadores en las que no parece haber mucha claridad en el equipo del proyecto sobre su sentido y contenido, tras las dos primeras llevadas a cabo. En lo que respecta al trabajo regional con las organizaciones de empleadores, no ha habido ningún avance. En todo caso, existe poca evidencia de que las reuniones regionales organizadas para viceministros, puntos focales del LB y representantes de las organizaciones de trabajadores, hayan producido acciones concretas para abordar las recomendaciones del LB en los países, o de que hayan contribuido en forma significativa al intercambio horizontal de información y lecciones.

Además, los ministerios de trabajo, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores prefieren que el Proyecto de Verificación invierta recursos de asistencia técnica en los países, más que en los eventos regionales.

El proyecto ha incrementado el nivel de conocimiento y actitudes entre los actores clave de los ministerios de trabajo, organismos judiciales y organizaciones de trabajadores en lo que se refiere a derechos laborales y los compromisos incluidos en el LB. Además, el proyecto ha ayudado a los ministerios de trabajo a desarrollar planes de comunicación, y a las organizaciones de trabajadores a incluir actividades de comunicación en sus planes de trabajo. Sin embargo, tanto los ministerios de trabajo como las organizaciones de trabajadores han avanzado poco en la implementación de esos planes.

Respecto al objetivo de comunicación, éste comenzó más tarde que los otros dos. Además, las dos ampliaciones del proyecto han creado una fuerte carga en el plan de trabajo en este componente. La incorporación de una especialista al equipo regional ha resultado ser decisiva para agilizar la ejecución de este componente.

La estrategia de comunicación del proyecto, centrada en autoridades con poder político y de decisión, contribuye directamente a la

institucionalización y sostenibilidad del proceso de verificación. Pero por otro lado, el alcance de este componente es demasiado amplio, por lo que diluye el impacto de la estrategia de comunicación.

Se ha hecho un importante número de actividades de capacitación para sindicatos. Sin embargo, todavía sus capacidades de comunicación están muy incipientes. En el caso de los Empleadores, los avances en el plan de trabajo de este objetivo son muy escasos. La interrupción de las consultorías de apoyo a las organizaciones de trabajadores y de Empleadores mantiene detenido el avance del proyecto con estos sectores y está generando malestar por su parte.

En cuanto a la sostenibilidad, los ministerios de trabajo, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores creen que, una vez concluido el proyecto, se debe continuar con algún proceso de verificación sobre el avance del cumplimiento de los compromisos del LB, y que la OIT debería seguir involucrada en el proceso de verificación. Todos los entrevistados opinaron que la OIT es la institución más adecuada para apoyar a los ministerios de trabajo en la realización de la verificación del avance en el cumplimiento de los compromisos del LB. Sin embargo, el interés, la capacidad y los recursos para sostener el proceso de verificación del LB varían significativamente de país en país.

Aun cuando los consejos tripartitos del trabajo constituyen el mecanismo lógico para continuar con la verificación del avance en el cumplimiento de las recomendaciones del LB una vez que el proyecto termine, estos no están funcionando en la mayoría de los países y, en la mayoría de ellos, no existe acuerdo entre los constituyentes sobre a cuál entidad debería conducir el proceso de verificación en el futuro.

El proyecto no cuenta con un plan de sostenibilidad por escrito, y la dirección del proyecto, facilitadores nacionales (FN), y directores y especialistas regionales de la OIT tienen distintas visiones sobre cuál debería ser la sostenibilidad una vez que el proyecto termine.

Recomendaciones principales

Recomendaciones al equipo del proyecto

En lo que se refiere al diseño del proyecto, se recomienda al equipo del proyecto llevar a cabo un taller con el equipo del proyecto, los especialistas de la OSR y la dirección de programación para la revisión del marco lógico del proyecto, para reformular objetivos y resultados, revisar los indicadores y asignar metas a los resultados, entre otras cuestiones.

Se recomienda asimismo que la dirección del proyecto organice un taller para el personal del proyecto, incluyendo a los FN, a los consultores de verificación y a los especialistas de la OIT para discutir los asuntos surgidos en la evaluación con respecto al informe de verificación, tales como la manera de incorporar indicadores para medir la calidad; profundizar el nivel o análisis; hacer recomendaciones más explícitas; permitir a las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores revisar el borrador del informe antes de su divulgación; y facilitar un mayor diálogo social en los talleres de análisis.

Se recomienda también que se incremente la asistencia técnica a las oficinas regionales de los ministerios de trabajo, destinando una parte de los recursos de asistencia técnica para apoyar a las que tengan los mayores problemas o que puedan aprovechar mejor la asistencia técnica.

Se recomienda al proyecto que el estudio de actitudes, conocimientos y prácticas sea distribuido en los países a la mayor brevedad posible, y se priorice la producción de los otros estudios pendientes, y se incluyan actividades para apoyar a los destinatarios en la utilización de los estudios.

El proyecto debería reiniciar el proceso de apoyo a las organizaciones de trabajadores. Para ello el equipo del proyecto en consulta con ACTRAV, debería contratar a la mayor brevedad posible a un consultor/a especialista en organizaciones sindicales. Es recomendable que se cuente asimismo con consultores de apoyo en cada uno de los países.

Igualmente se recomienda al proyecto que reactive de forma prioritaria el plan de trabajo de apoyo a las organizaciones de empleadores.

Para ello el equipo del proyecto, en consulta con ACTEMP, debería contratar a un consultor/a especialista en organizaciones de empleadores.

Con vistas a aumentar la participación de los empleadores en el proceso de verificación, el proyecto debería enmarcar la discusión con el sector privado en términos de RSC, construcción de imagen y reputación, y competitividad (i.e., programas de certificación). El proyecto debería establecer vínculos con las principales organizaciones de RSC en cada país.

El equipo del proyecto debería preparar planes de asistencia técnica a los Organismos Judiciales en áreas prioritarias para mejorar su capacidad de implementación de los compromisos del LB. Dicho plan debe ser complementario con el Proyecto de Fortalecimiento de la Justicia Laboral que ejecuta USAID.

El proyecto debería reasignar recursos que utiliza para sufragar las reuniones regionales de vicepresidentes, puntos focales del LB y representantes de las organizaciones de trabajadores, y destinarlos a actividades que fortalezcan la capacidad de los ministerios de trabajo y los sindicatos para verificar los avances hechos en el cumplimiento de los compromisos del LB.

El proyecto debería concentrar sus recursos de comunicación estratégica en funcionarios claves con poder político y de decisión dentro de los ministerios de trabajo, organismos judiciales, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores. El proyecto también debería considerar cancelar sus planes para incorporar contenidos sobre los derechos laborales dentro del programa de estudios de los ministerios de educación.

El proyecto debería trabajar al lado de los ministerios de trabajo de cada país, con el fin de desarrollar planes de sostenibilidad que preparen a los ministerios, organismos judiciales, sindicatos y organizaciones de empleadores, para asumir el proceso de verificación una vez que el proyecto termine. Los planes de sostenibilidad deberían ser diseñados para adaptarse a las diferencias de los países.

En cuanto a la estructura de gestión del proyecto, se recomienda a la dirección del proyecto que se contrate apoyos administrativos –que podrían ser parciales y según las necesidades- para liberar a las facilitadoras de esta carga y que éstas puedan dedicar el 100% de su tiempo a sus responsabilidades técnicas.

Recomendaciones para los especialistas de la OIT y de la OSR

Se recomienda a los especialistas de la OSR establecer una comunicación más regular con las facilitadoras en cada país para que el proyecto pueda aprovechar su expertise y conocimiento, se refuercen las sinergias entre el proyecto y las otras áreas de la OSR.

Recomendación para las contrapartes del proyecto

Los ministerios de trabajo deberían enfocar las reuniones de los CNS en la planificación de acciones y sus resultados, con vistas a abordar las recomendaciones del LB y los hallazgos surgidos de la verificación. Los viceministros y puntos focales del LB en cada país deberían trabajar con los sindicatos y organizaciones de empleadores participantes, para desarrollar planes de trabajo que definan con claridad las acciones concretas que cada sector pondrá en marcha para fomentar las recomendaciones del LB.