



Evaluation Summaries

Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina

Datos rápidos

Países: Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y Panamá

Tipo de evaluación: Intermedia Independiente

Área técnica: Diálogo Social

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

Equipo de evaluación: Javier Varela

Inicio del proyecto: Enero de 2010

Término del proyecto: Julio de 2012

Código del proyecto: RLA/09/50/SPA

Donante: España US\$ 3.069.042

Palabras claves: Diálogo Social

Antecedentes y contexto

Breves antecedentes del Proyecto y su lógica

El “Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina”, RLA/09/50M/SPA es una iniciativa de cooperación técnica de la OIT financiada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por US\$ 3,069,042. El Programa está basado en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe en Lima, Perú y tiene una duración de 30 meses. Contempla los siguientes países: Argentina, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú. Comenzó en Enero de 2010 y tiene previsto finalizar en Julio de 2012. Las contrapartes son los ministerios de trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de cada país.

El objetivo general del Programa es “contribuir al fortalecimiento del diálogo y la cohesión social en América Latina”, y consta de tres objetivos inmediatos. El primero persigue el fortalecimiento de las capacidades de interlocución y negociación de los actores tripartitos mediante la creación o mejora de las instancias de diálogo social nacionales y sectoriales, el fortalecimiento de capacidades de los actores tripartitos, y el fortalecimiento de las instancias regionales y subregionales de diálogo social. El segundo objetivo inmediato se enfoca en el fortalecimiento de la administración del trabajo a través de la introducción de la carrera administrativa en los ministerios de trabajo, la mejora del sistema de gestión de información de los sindicatos y organizaciones de empresarios, el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo, y la mejora de los sistemas de intermediación para el empleo. El tercer objetivo inmediato se centra en avanzar en la adecuación de los marcos normativos de los países a las Normas Internacionales de Trabajo, mediante la elaboración de reformas normativas y su sometimiento a los órganos legislativos competentes, y la elaboración de un sistema de formación para la difusión de las normas laborales.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

El propósito de la evaluación fue valorar la pertinencia de los objetivos y resultados establecidos en el Programa; el progreso del Programa en el logro de sus objetivos; la validez y coherencia del diseño; la eficiencia y

eficacia de la ejecución; y las perspectivas de impacto y sostenibilidad.

El alcance de la evaluación de medio término abarcó el período comprendido entre el 21 de enero de 2010, fecha oficial del comienzo del Programa, y el 31 de julio de 2011.

Clientes primarios de la evaluación del proyecto son:

Los clientes externos:

- Instituciones de gobierno (principalmente los Ministerios de Trabajo), organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores en los países del proyecto.
- Instancias Tripartitas y Bipartitas de Diálogo Social, formalmente constituidas o no en los países del proyecto.
- El Donante: Gobierno de España.

Los clientes internos:

- ATP y equipo del proyecto.
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ETD y Oficina de Países para el Cono Sur.
- ETD y Oficina de Países para América Central.
- ETD y Oficina de Países para los Países Andinos.
- Oficina de País para Argentina.
- Departamentos colaboradores en la sede: Departamento de Diálogo, ACTRAV y ACTEMP.
- Responsables de otros proyectos de OIT relacionados.

Metodología

La evaluación ha adoptado un enfoque mixto, con énfasis 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 de campo se llevó a cabo entre el 3 y el 26 de julio de 2011, 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

En general se ha encontrado que el programa es pertinente y sus objetivos inmediatos son adecuadamente congruentes con las necesidades y prioridades nacionales. Igualmente se ha encontrado que el Programa tiene una alta consistencia con las prioridades nacionales y regionales de la OIT.

El diseño del Programa tiene algunos problemas de consistencia lógica, particularmente respecto a los objetivos 2 y 3. Ello está influyendo en cierta dispersión estratégica del Programa al desviarle de su contenido más sustantivo, lo que a su vez contribuye al bajo nivel de avance en ambos objetivos.

El programa no está utilizando el sistema de indicadores de resultados diseñado, por la complejidad de su medición y por no preverse los recursos para ello. Como consecuencia, se documentan bien los avances al nivel de actividades pero no se logra monitorear el progreso hacia los resultados e impactos.

La heterogeneidad de los países abordados está siendo en la práctica una limitante, particularmente por la poca viabilidad de la estrategia en Ecuador y Guatemala, debido a la debilidad de las instituciones nacionales de diálogo social y la fragilidad de las relaciones entre los constituyentes en dichos países.

La flexibilidad del Programa para adaptar su estrategia general al contexto nacional de cada país mediante una primera etapa de planificación tripartita es una característica sumamente positiva, que no obstante no ha sido aprovechada plenamente, dando lugar a estrategias en las que hay un alto componente de actividades con poco peso estratégico.

El proyecto está teniendo avances muy diferentes según los países. Argentina, Chile y Perú muestran un grado de avance aceptable,

mientras que Ecuador, Guatemala y Panamá tienen un rezago notable en la implementación. Ello se explica en gran medida por los contextos nacionales.

La evaluación ha constatado una marcada diferencia entre los objetivos inmediatos en cuanto a su grado de progreso. El objetivo inmediato 1 tiene un grado de implementación aceptable, mientras que los objetivos inmediatos 2 y 3 tienen muy bajo nivel en su implementación en casi todos los países. La falta de avances en los objetivos inmediatos 2 y 3 es atribuible a que el Programa los ha dejado en un segundo plano, decisión que se puede considerar hasta cierto punto acertada por la poca conexión de éstos con el objetivo de fortalecimiento del diálogo social.

Los avances por el momento en el fortalecimiento de instancias nacionales tripartitas de diálogo social es destacado en el caso de Perú, pero limitado en el resto de los países. Una interesante línea de acción la constituye el fortalecimiento de instancias tripartitas regionales y locales, con experiencias con buen potencial en Chile, Perú, Ecuador y Guatemala.

El proyecto está teniendo buenos resultados en cuanto al desarrollo de programas formativos sistemáticos, muy altamente valorados por los destinatarios, con buenos casos en Argentina, Chile y Perú, que están mejorando el diagnóstico de los propios actores sobre sus fortalezas y debilidades en materia de diálogo social.

En cuanto a la estructura de gestión, el Programa afronta satisfactoriamente la complejidad de coordinación con múltiples oficinas subregionales y nacionales sus respectivos directores y especialistas, si bien hay casos puntuales en que la coordinación podría mejorarse, sobre todo en términos de dispersión de la acción.

El Programa está teniendo unos niveles adecuados de relación entre los recursos humanos y financieros utilizados y los

resultados obtenidos. La distribución de recursos entre países se corresponde razonablemente con el nivel de acción en cada uno de ellos.

En cuanto a la orientación para el impacto y la sostenibilidad, todavía es prematuro para juzgar su alcance. Sin embargo todavía son pocos los casos en los que el Programa muestra signos de estar logrando impactos significativos. Hay prometedores casos en el fortalecimiento de instancias de diálogo social a nivel nacional en Perú y a nivel regional en Chile y Perú y algunos buenos casos en el fortalecimiento de capacidades en Argentina y Chile. Donde el Programa tiene mayores retos para lograr impactos es en el fortalecimiento de instancia tripartitas nacionales y en el fortalecimiento de las capacidades de empleadores. Respecto a los objetivos inmediatos 2 y 3 los impactos son muy pequeños, y parece poco probable que se logren impactos sustantivos con la estrategia actual.

Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

Lecciones aprendidas

1. La heterogeneidad de los contextos de diálogo social en los países meta dificulta el diseño e implementación de una estrategia consistente de fortalecimiento institucional y de capacidades de los constituyentes.
2. Conectar la cooperación técnica en diálogo social con iniciativas específicas prioritarias para los constituyentes constituye una efectiva vía de entrada.
3. Es importante prever estrategias adaptativas para responder con agilidad a los cambios en el contexto de diálogo social.
4. La calidad y alto nivel de los capacitadores que aporta la OIT es uno de los factores clave de éxito y apropiación por los receptores de las capacitaciones.

Buenas prácticas

1. La elaboración participativa de los planes de trabajo con los constituyentes ha contribuido a asegurar la pertinencia de las estrategias nacionales y el alineamiento con las prioridades de los constituyentes.
2. El desarrollo de capacitación a organizaciones trabajadores insertadas en programas de formación sindical es una estrategia exitosa para el impacto y la sostenibilidad.
3. Ha sido validada una metodología de trabajo con jóvenes líderes sobre trabajo decente que puede ser referente para iniciativas similares.
4. La incorporación de una estrategia de diálogo social en una iniciativa de desarrollo económico local ha generado sinergias y es susceptible a replicarse.

Recomendaciones

A la coordinación del Programa

1. Diseñar una estrategia de consolidación de las acciones del Programa centrada en las estrategias más viables y con potencial de impacto
2. Redefinir, con el apoyo de las unidades de programación según corresponda, y aplicar como parte del sistema de seguimiento y evaluación del Programa un conjunto de indicadores para los objetivos específicos.
3. Retomar los mecanismos de seguimiento tripartito al Programa previstos en el diseño.
4. Reforzar el enfoque de género del Programa, retomando de forma prioritaria las acciones incluidas en el diseño e identificando nuevas estrategias que correspondan en colaboración con las especialista de género.
5. Dar más énfasis en la Sistematización de experiencias y herramientas.
6. Incluir estrategias sistemáticas de divulgación y uso de los estudios e investigaciones producidas.

7. Recomendación específica para Argentina: Expandir el enfoque territorial.
8. Recomendación específica para Chile: Sistematización de las experiencias del proyecto de reconstrucción con diálogo social.
9. Recomendación específica para Ecuador: Retomar el proceso de apoyo al Foro Social Agropecuario.
10. Recomendación específica para Guatemala. Definir junto con el ETD-OP San José un plan de trabajo centrado en acciones viables con impacto realista en mejora del diálogo social.
11. Recomendación específica para Panamá. Al igual que en Guatemala, definir junto con el ETD-OP San José un plan de trabajo centrado en acciones viables con impacto realista en mejora del diálogo social.
12. Recomendación específica para Perú. Continuar con la asistencia técnica al CNT y realizar un ejercicio inmediato de planificación de asistencia técnica con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

A los Especialistas de los Equipos de Trabajo Decente y Oficinas de País

13. Participar con el Programa en la revisión de su plan de trabajo y objetivos

A las Dirección de los Equipos de Trabajo Decente y Oficinas de País

14. Analizar con el Programa la creación de puestos nacionales de asistentes técnicos para los países en los que el Programa no tiene personal técnico
15. Participar en la revisión del plan de trabajo del programa, asegurando mayor peso estratégico de sus acciones

Al donante

16. Considerar la financiación de una segunda fase del Programa, que capitalice la experiencia, los productos y las buenas prácticas que el Programa está obteniendo