



Evaluation Summaries

Fortalecimiento de los Mecanismos Institucionales para el Diálogo Social

Búsqueda Rápida

Países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú.

Evaluación final: Abril – Mayo 2007

Modo de evaluación: Independiente

Área técnica: Diálogo Social

Gestión de la Evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de Evaluación: Humberto Villasmil, Belén López.

Inicio del proyecto: Mayo de 2004

Final del proyecto: Mayo de 2007

Código del proyecto: RLA/02/M06/SPA

Donante: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (US\$ 1,472,457).

Palabras clave: Diálogo social, fortalecimiento de los mecanismos institucionales.

Antecedentes & Contexto

Resumen de la finalidad del proyecto, la lógica y la estructura

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

- Promover el reconocimiento mutuo del gobierno y los actores sociales y

una dinámica de diálogo que pueda desembocar en acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos.

- Establecer o fortalecer mecanismos e instituciones permanentes con posibilidad de actividad regular.
- Capacitar técnicamente a los actores sociales y a los responsables gubernamentales para su participación en las instituciones y mecanismos de diálogo social.
- Capacitar a los miembros de las instituciones de diálogo para la confección de agendas de diálogo consensuadas.

Situación actual del proyecto

La ejecución del proyecto ha estado profundamente influenciada por el contexto de los procesos electorales desarrollados en varios países de la región (Brasil, Ecuador, México y Perú). En la última fase del proyecto en dos de estos países (Brasil y Ecuador) los procesos electorales han conllevado una segunda vuelta, extendiéndose los plazos del proceso electoral y produciendo mayores retrasos en la gestión del proyecto.

Objeto, ámbito de aplicación y clientes de la evaluación

Los objetivos de la evaluación han sido, por un lado, analizar la estrategia y ejecución del proyecto y, por otro, aportar recomendaciones

que contribuyan a mejorar su eficacia e impacto.

El propósito de la Evaluación Final, según consta en los Términos de Referencia, es “proporcionar una visión analítica e independiente sobre la capacidad del proyecto para alcanzar sus resultados y objetivos, considerando especialmente la eficacia (logros), la eficiencia y la sostenibilidad y transferibilidad, destacando fortalezas, potencialidades y debilidades de las acciones desarrolladas”.

Metodología de evaluación

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

Además de las entrevistas mencionadas, se analizaron los siguientes documentos:

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

Principales conclusiones & hallazgos

- Una primera conclusión se refiere al propio diseño del proyecto. Hay que señalar una cobertura geográfica

excesivamente extensa que abarcaba países con realidades socioeconómicas muy distintas y, además, muy alejados físicamente; unos objetivos, ambiguos, en unos casos, y poco realistas en otros; indicadores poco específicos que no permitían una medición posterior de impactos; una matriz de planificación incompleta donde no se contemplaban ni fuentes de verificación ni factores externos, etc.

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

institucionalización y plantea una razonable inquietud sobre la sostenibilidad de dichos productos, una vez concluido el proyecto, aunque, efectivamente, éstos resultaban una actividad contemplada en el proyecto, asociada al objetivo 2.

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

Recomendaciones & Lecciones Aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento

Cualquier proyecto de cooperación al desarrollo debe estar formulado en base a un diagnóstico previo de la situación del sector donde se pretende incidir en cada uno de los países beneficiarios, debiendo integrarse la intervención en las políticas de los distintos gobiernos y en sus respectivas estrategias nacionales de desarrollo. Esto está directamente vinculado a la sostenibilidad de las actuaciones, que deberían generar estructuras duraderas, más allá del apoyo de la cooperación internacional.

- El documento del proyecto debería haber incluido un análisis, cuando menos somero, de la situación del diálogo social en cada uno de los países, junto con una expresión de la

voluntad política de cada uno de ellos para impulsar dichos procesos.

Este último aspecto es fundamental, ya que convierte a los países receptores de la ayuda en auténticos socios de la cooperación y permite la alineación de sus políticas con las actuaciones de cooperación promovidas por los distintos actores. Esto, en ningún caso, se ha recogido en el texto del proyecto y es aquí donde muy probablemente tienen origen buena parte de las deficiencias que se han podido detectar.

- Una consulta previa y una mayor coordinación con los actores sociales, habría ayudado a que el proyecto se ajustara más a las realidades nacionales en especial con el sector de los trabajadores. De cualquier manera, ello también podría haber tenido lugar una vez iniciado el proyecto, mediante una reformulación de los contenidos de la matriz de planificación que no se llegó a plantear.

La tarea de la Misión de Evaluación no ha sido sencilla si tenemos en cuenta que los indicadores y las fuentes de verificación no estaban correctamente definidos (éstas últimas ni siquiera aparecían en la matriz de planificación). Asimismo, los objetivos del proyecto no dejaban de resultar ambiguos. Por ejemplo, el objetivo 1 se dirigía a conseguir acuerdos de distinta naturaleza y con contenidos diversos. No se especificaban cuántos acuerdos, de qué clase, en qué período de tiempo.

- Un indicador debería ser mucho más concreto, incluir una fuente de verificación y una referencia temporal. Si no es así, resulta prácticamente imposible medir el grado de consecución de los objetivos.

En cuanto a los indicadores vinculados al Objetivo 3, relacionado con la capacitación de actores sociales y responsables gubernamentales, por poner otro ejemplo,

tampoco se concreta cuántos dirigentes se van a capacitar, en qué período de tiempo, ni tampoco que esta capacitación debe tener en cuenta la perspectiva de género.

A pesar de estas deficiencias, la Misión de Evaluación ha procesado las valoraciones de los destinatarios del proyecto, especialmente de los actores sociales, que también distan mucho de ser uniformes. En ese sentido, si bien el proyecto contribuyó a dejar una amplia documentación que ha permitido conocer y promover a futuro la actividad de algunas de las instancias de diálogo social de los países beneficiarios o los propios acuerdos que, en algún momento, hayan podido adoptarse, o incluso los reglamentos de dichas instancias, no obstante, todo ello, por sí solo, no permite afirmar la institucionalización del diálogo social, objetivo general del proyecto, que habría que medir desde indicadores muy diferentes.

- Se ha constatado que la incidencia sobre los procesos de diálogo social resulta más efectiva, a la larga, si las actividades se centran en actuaciones no directa o exclusivamente vinculadas a la institucionalización de los mismos.
- El objetivo fundamental debió ser el fomento de una auténtica cultura de diálogo que permitiera que éste sea contemplado como algo natural y permanente en las relaciones entre los actores sociales. Esto se conseguiría a través de la sensibilización y capacitación de los actores sociales.
- La institucionalización debería entenderse no ya como la creación de órganos/ entidades específicas o el fortalecimiento de las ya existentes, sino muy relevantemente como el reconocimiento de los actores en tanto que agentes representativos y válidos a la hora de la negociación.

Este quizá haya sido el error de partida del proyecto, ya presente en su propio título, el

hecho de haber insistido en el trabajo y en el fortalecimiento de los organismos tripartitos existentes en los países, tomando como modelo al Consejo Económico y Social de España, órgano donde en rigor no se “hace” el diálogo social, sino que es específicamente un órgano consultivo del Gobierno, cuyos dictámenes, aun siendo de gran utilidad para las partes y de un prestigio social reconocido, no son vinculantes.

- Otra recomendación, también asociada con la formulación del proyecto, está relacionada con una inadecuada cobertura geográfica en lo que se refiere a un excesivo número de países con situaciones socio-políticas muy heterogéneas, que, como ya se señaló en las conclusiones, dificultó, en gran medida, la consecución de los objetivos previstos y condicionó la programación de las actuaciones. Esto provocó, como pudo constatar la Misión de Evaluación, que, en algunos países, las actividades que se llevaron a cabo se habían prácticamente olvidado ya que habían transcurrido, en ciertos casos, casi dos años entre su finalización y el momento de la Misión de Evaluación.