



# Evaluation Summaries

## Fortalecimiento de los Sindicatos ante los Nuevos Retos de la Integración en América Latina

### Datos rápidos

**Países:** Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**Tipo de evaluación:** Final Independiente.

**Área técnica:** Fortalecimiento de los sindicatos

**Gestión de la evaluación:** Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

**Equipo de evaluación:** Marta Tostes Vieira.

**Inicio del proyecto:** Junio de 2006.

**Término del proyecto:** Diciembre de 2010.

**Código del proyecto:** RLA/06/03/SPA (MTAS)

**Donante:** Gobierno de España (MTIN) (US\$ 2,500,000)

**Palabras claves:** Sindicalismo, Trabajo Decente, Diálogo Social, Autoreforma, Agenda Sindical.

### Antecedentes y contexto

#### ➤ Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

##### Objetivos:

El **Objetivo de Desarrollo** se centró en: Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales, prioritariamente en la elaboración de estrategias y propuestas consensuadas y unitarias de promoción de trabajo decente en

los diferentes ámbitos (sectorial, nacional, subregional y regional). El **Objetivo inmediato** buscó que “Al finalizar el proyecto, han mejorado las agendas sindicales comunes para la promoción del trabajo decente y fortalecido las capacidades de las organizaciones sindicales participantes en la formulación, desarrollo e incidencia de políticas sociolaborales”.

##### Breve esbozo de la lógica de intervención:

Entre las **Líneas de acción y Productos**, se pueden destacar cuatro grupos:

1. Investigación y diagnóstico: Información sobre las principales temáticas que aborda el proyecto recogida, analizada, sistematizada y ampliamente difundida entre los beneficiarios del proyecto.
2. Estrategias nacionales y subregionales de unidad de acción sindical para el fortalecimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva diseñadas y/o fortalecidas y en proceso de ejecución.
3. Elaboración de propuestas: Se cuenta con propuestas de modernización y adecuación de las estructuras sindicales ante los nuevos retos de los procesos de integración y de la globalización, así como la difusión de las propuestas elaboradas.
4. Plataformas sindicales comunes y/o acuerdos programáticos unitarios que promueven el trabajo decente en los ámbitos de intervención sindical, formulados y consensuados.

##### Criterios de Acción General:

1. La consolidación de los resultados del proyecto anterior en la “formación de monitores, equipos y/o redes, especialmente en

el ámbito de los derechos fundamentales, políticas de empleo, Seguridad Social, convenios 87, 98, 151 y 154 de OIT (libertad sindical y negociación colectiva”.

- a. Fortalecer con nuevos esfuerzos: la “Elaboración y articulación de propuestas sindicales, especialmente en los procesos de integración, en Seguridad Social, Empleo, Negociación Colectiva y libre circulación de migrantes, basada en estudios e investigaciones previas”; y el Fortalecimiento en los ámbitos nacionales “con el diseño de estrategias innovadoras en materia de organización y funcionamiento sindical especialmente en la organización de trabajadores de la economía informal y, prioritariamente, de mujeres y jóvenes”.

## 2. Programación específica en cada país y subregión.

### ➤ **Estrategia, y principales medios de acción:**

Fueron tres los **Ejes estratégicos** establecidos como referencia de intervención: Promoción de Trabajo Decente; Incremento incidencia sindical en los espacios de diálogo social y negociación; y Fortalecimiento de las organizaciones sindicales, aumentado las capacidades de propuesta, planificación, coordinación, comunicación, gestión, representación y participación.

- **Cobertura geográfica:** Centroamérica (Costa Rica; Guatemala y Nicaragua), Comunidad Andina (Colombia, Perú y Venezuela), Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

### ➤ **Estructura de gestión del proyecto:**

La nominación por las organizaciones sindicales de “interlocutores”, como **puntos focales** para la coordinación, ha facilitado una mayor implicación de las organizaciones sindicales en el desarrollo programático del proyecto y una relación y comunicación más fluida y estructurada que ha facilitado las gestiones del Proyecto en términos de mayor pertenencia, eficacia y eficiencia. La **gestión del proyecto** se ha organizado fundamentalmente, teniendo en cuenta el mandato del Marco Lógico, los recursos disponibles (humanos, materiales y financieros), los Elementos más relevantes de

la Gestión, se vinculan a la Planificación: Interanual, las actividades generales del Proyecto, y anual, la concreción de la planificación teniendo en cuenta la programación interanual y las prioridades de OIT y de las organizaciones sindicales, posibilidades y recursos; **Ejecución:** En coordinación con la OIT y las organizaciones sindicales; **Evaluación:** está prevista después de cada actividad a cargo de los participantes y de los facilitadores, y **Seguimiento:** Informes Técnicos y financieros de las actividades Informes de Misión; Informes Semestrales sobre los avances, evaluando según indicadores de Matriz de Planificación del Marco Lógico.

### ➤ **Situación actual del proyecto** **Estado actual de la ejecución del**

#### **proyecto:**

Desde el ámbito de la programación estratégica, FSAL presenta una medición de desempeño de sus efectos directos al finalizar el proyecto, aunque no haya cuantificado las metas iniciales. Se pueden identificar logros concretos que los mandantes asocian a los esfuerzos planteados en el marco de FSAL, siendo el más relevante, porque demuestra el nivel de cumplimiento del objetivo inmediato, que de los 10 países vinculados al proyecto **6** presentan iniciativas formuladas por las organizaciones sindicales recogidas en los Planes Nacionales de Trabajo Decente (Argentina, Estado de Bahía en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Uruguay). Ello es destacable en un contexto muy negativo de debilitamiento de la acción colectiva en la región, el deterioro de la imagen de los sindicatos frente a la población y de relaciones tensas entre el sector público y los líderes sindicales, lo cual podría haberse agravado aún más durante la crisis económica. Además, se atribuye específicamente a las actividades de FSAL la sensibilización de las organizaciones sindicales y la dotación de contenido de la temática de Trabajo Decente y de Autoreforma sindical en el ámbito de cada país. Desde la perspectiva presupuestaria, el Proyecto finalizará sus actividades en diciembre de 2010, con lo cual faltan cuatro meses para su

término, y tenía un nivel de ejecución presupuestaria en Abril de 2010 de 87.8%, estando comprometido el remanente en actividades programadas, según los gestores del proyecto.

#### **Contexto del proyecto que el lector debe conocer:**

El donante externo es el Gobierno de España a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), y la Oficina Técnica y Administrativa vinculada a este Proyecto es ACTRAV Ginebra, motivo por el cual el proceso de **toma de decisiones estratégicas y operativas se encuentra centralizado en Ginebra**, y los gestores del Proyecto no cuentan con acceso al Programa informático utilizado para su manejo (IRIS). En el marco de la programación de la OIT, en cada país se debe proponer las metas vinculadas a las organizaciones de trabajadores, siendo **FSAL el único proyecto directamente vinculado a esta meta**, que maneja los recursos para el cumplimiento de los objetivos institucionales, apoyado por los especialistas de ACTRAV y de las Oficinas Subregionales y Nacionales.

#### ➤ **Propósito, alcance y clientes de la evaluación**

El **propósito** de la evaluación es valorar la eficacia y la incidencia de los medios de acción e intervenciones específicos del proyecto y sobre todo, aprovechar las enseñanzas extraídas en diversos ámbitos, incluidos los casos que han tenido éxito para innovar y alimentar el aprendizaje institucional sobre fortalecimiento sindical.

Sobre el **alcance** planteado, en primer lugar el **ámbito geográfico** de la evaluación final abarcará los diez países donde se han desarrollado actividades, así como los ámbitos subregionales (Cono Sur, Comunidad Andina y Centroamérica), y el regional. El **período** de evaluación fue desde junio de 2006 hasta Agosto de 2010 (cuatro meses antes de finalizar el proyecto). Cuanto al **nivel y el tipo de la evaluación**, es importante resaltar que se pudo realizar una evaluación externa independiente de los outcomes inmediatos.

Los **clientes** de esta evaluación se vinculan fundamentalmente a los siguientes actores/instituciones: El Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno España, por su rol de sponsor, siendo la entidad que financia el Proyecto; ACTRAV de Ginebra por sus responsabilidades como Oficina técnica y administrativa; Los especialistas de ACTRAV/OIT por el papel de coordinación y sinergia que se ha tenido con el proyecto; El equipo coordinador del Proyecto FSAL en su calidad de ejecutores; la Oficina Regional, las Oficinas Sub regionales y las Oficinas País (Argentina y Brasil) de la OIT en América Latina y el Caribe, en la medida que se ha tenido que evaluar su sinergia con los objetivos de la programación regional, así como realizar actividades de coordinación, seguimiento, programación y apoyos, administrativos, logísticos y técnicos; las Organizaciones sindicales nacionales directamente vinculadas al Proyecto como punto focales; Coordinadoras Sindicales Subregionales y las Federaciones Internacionales en calidad de interlocutores y facilitadores del proceso de fortalecimiento sindical; los ATP de los demás proyectos de la OIT que presentaron sinergias con el FSAL, especialmente los vinculados al diálogo social y a la protección social.

#### ➤ **Metodología de la evaluación**

Para el desarrollo de la evaluación se ha tenido como referente las recomendaciones del Manual de Cooperación Técnica de la OIT, así como las orientaciones del Director de la Evaluación, el Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación de la Oficina Regional para América y el Caribe, que aprobó el Plan de Trabajo inicial. El resultado final de la valoración cualitativa y cuantitativa se obtiene a partir de la revisión de la documentación del proyecto y de 74 entrevistas con 68 personas, correspondientes a 54 instituciones (o ámbitos institucionales) diferentes en un período de 6 semanas, lo cual implicó además de un viaje internacional, la organización de dos talleres con 23 representantes sindicales, y la

coordinación de 17 reuniones en Lima y 32 entrevistas telefónicas.

### Hallazgos y conclusiones principales

En primer lugar, es importante señalar que el proyecto FSAL se desarrolló **“contracorriente”**, o sea, contra la tendencia dominante y en rápida consolidación de debilitamiento de la acción sindical y de reconocimiento de un proceso de “deconstrucción” del derecho laboral. En el marco de FSAL no se plantearon logros vinculados a los impactos de mayor eficacia de la acción colectiva, sino se propusieron efectos directos más tangibles de sensibilización y preparación de propuestas de las organizaciones sindicales para la incidencia en las políticas públicas y para dar contenido en cada país a la discusión en torno al Trabajo Decente y a la Autoreforma Sindical. Aunque respetando las diferencias entre las organizaciones sindicales, se ha propuesto que a través de discusiones concretas vinculadas a la unidad programática (trabajo decente y autoreforma sindical), se podría generar consensos específicos frente a propuestas concretas, de modo que por este camino se facilite el reforzamiento de la unidad de acción sindical.

En el marco de la revisión de la ejecución del proyecto, fue relevante analizar las dicotomías enfrentadas en su gestión que fueron entendidas como contexto cuando se evaluaron los principales efectos inmediatos y productos logrados con el desarrollo de las actividades. Se sistematizaron **cuatro dicotomías**: función permanente versus proyecto temporal; flexibilidad versus parámetros de ejecución; gestión por resultados versus aprendizaje basado en las lecciones aprendidas; apoyo político de Ginebra versus centralización del manejo operativo de los recursos.

De la información disponible, se pudo observar que de los recursos utilizados entre junio de 2006 y junio de 2010, el 70% fue usado en eventos vinculados a la temática del Trabajo Decente y el 30% en Autoreforma.

Con respecto al Trabajo Decente, se han priorizado 4 temáticas consideradas fundamentales: Libertad Sindical y Negociación Colectiva, Seguridad Social, Promoción de Empleo, e Igualdad y no discriminación. Hasta Agosto de 2010, se han implementado 163 actividades: 118 fueron actividades nacionales, 26 subregiones y 19 regionales. En estas actividades, se registra la participación de 1,952 organizaciones (centrales sindicales, federaciones y sindicatos) y de 6,326 personas, de las cuales un 34% fueron mujeres, con un progresivo aumento de las actividades vinculadas a la temática de género. Fueron 98 actividades programadas con 2,759 participantes y 65 apoyadas con 3,567 participantes.

El punto central de la evaluación final busca determinar el nivel de avance en el cumplimiento de las metas y los resultados del proyecto, de manera sistemática y objetiva. Desde el ámbito de la programación estratégica, FSAL presenta una medición de desempeño de sus efectos directos al finalizar el proyecto, aunque no haya cuantificado las metas iniciales. Se pueden identificar logros concretos que los mandantes asocian a FSAL, siendo el más relevante, porque demuestra el nivel de cumplimiento del objetivo inmediato, que **de los 10 países vinculados al proyecto 6 presentan iniciativas formuladas por las organizaciones sindicales recogidas en los Planes Nacionales de Trabajo Decente** (Argentina, Estado de Bahía en Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Uruguay). En lo relativo a la viabilidad de la **sostenibilidad** de los procesos y las estrategias desarrolladas, hay que considerar que se trabajó con líderes sindicales con capacidad de decisión en sus respectivas organizaciones.

Como conclusión general, se observa **que el proyecto cumplió con los objetivos establecidos inicialmente, a pesar de carecer de metas cuantitativas**. Aunque el contexto fue muy desfavorable, los logros dependieron del direccionamiento de las actividades hacia el logro de los objetivos propuestos, de la capacidad de flexibilidad frente a la definición

de sus características operativas dando contenido programático pertinente a cada realidad frente a temáticas genéricas como Trabajo Decente y Autoreforma Sindical. Con ello, se ha contribuido a la unidad programática, que generó mecanismos para la unidad de acción sindical, aunque se haya respetado las características de cada realidad. Además, se atribuye específicamente a las actividades de FSAL la sensibilización de las organizaciones sindicales y la dotación de contenido a las temáticas tratadas. Hacia futuro, **se recomienda una nueva etapa del proyecto**, pues será la forma de lograr la concreción de uno de los principios centrales de la OIT.

### Lecciones aprendidas y recomendaciones

A continuación se resaltan tres conjuntos de **recomendaciones**:

#### I. Avanzar en la Autoreforma

- R1. Se recomienda la **aprobación de una nueva etapa** del proyecto para continuar profundizando en la Agenda de la Autoreforma Sindical que se ha venido debatiendo en el GTAS, involucrando en su discusión a otros actores del diálogo social, especialmente los Estados, para poder incrementar la capacidad de incidencia en políticas públicas.
- R2. El fortalecimiento y ampliación de la tutela colectiva y la comprensión del papel de los **sindicatos como representantes del conjunto de trabajadores**, deben venir acompañadas de la defensa sistemática de un modelo sindical más centralizado.
- R3. Es necesario continuar el énfasis en la estrategia de la unidad programática (capacidad de realización de propuestas e incidencia) para lograr la unidad de acción sindical, pero también se requieren otros **mecanismos para la promoción de la unidad de las organizaciones sindicales**.
- R4. Las discusiones sobre Autoreforma tienen diferentes niveles de consolidación en cada país, por lo que es necesario

establecer mecanismos de **focalización geográfica** más articulados cuantitativamente (los indicadores deben volverse operativos) para sustentar las prioridades establecidas en la próxima etapa del proyecto.

#### II. Nuevas estrategias

- R5. Aunque se habla de sensibilización en el nuevo proyecto, hace falta una **estrategia más clara sobre comunicación** en el ámbito sindical que lo acerque más a la Sociedad civil y a los medios de comunicación.
- R6. El fundamental continuar ampliando el trabajo con los jóvenes, pues conforme ya señalaba en la evaluación intermedia, es necesario continuar con los esfuerzos de **renovación de la estructura y de la liderazgo sindical**.
- R7. También es fundamental buscar ampliar la **participación de las mujeres** en el ámbito sindical, a pesar de todas las resistencias a este proceso.
- R8. Es importante sugerir un **acercamiento mayor al ámbito académico** en dos sentidos: facilitar la formación de especialistas sobre este tema hacia el futuro haciendo un levantamiento de las potencialidades en cada país; y, mejorar la capacidad de análisis sobre las tendencias del derecho del trabajo, de las relaciones laborales y de la economía laboral que ayude a entender el futuro de la acción colectiva en la región.
- R9. Se recomienda **diferenciar acciones** entre el ámbito sindical proveniente del sector público y del sector privado, pues tienen lógicas distintas.
- R10. Es necesario introducir un **enfoque pedagógico claro** en todas las actividades de FSAL vinculadas a la capacitación, aunque en esta etapa estas acciones se canalizaban fundamentalmente hacia una estrategia propositiva.

#### III. Mejoras en la Gestión del proyecto

- R11. Para el desarrollo de una programación estratégica que sienta las bases del encadenamiento sistemático de recursos a

través de proyectos, se requiere el desarrollo de **indicadores estratégicos** como parte de la generación del conocimiento necesario para analizar el alcance real de la situación de la acción colectiva en América Latina.

R12. Es necesario que el desarrollo de indicadores no quede solamente en el marco estratégico sino descienda **también a nivel operativo**, proponiendo metas concretas para la segunda etapa.

R13. Es necesario continuar al concretando cuáles son las funciones y mandatos de los **puntos focales en el seguimiento de los compromisos alcanzados**.

R14. Se debe introducir un **plan de manejo de riesgo** sistemático y el marco lógico no se considera el análisis de los supuestos que completen la lógica horizontal.

R15. De un modo general, se requiere de **más instrumentos de gestión** de proyecto como gestión de riesgos, gestión de recursos humanos, gestión de cambios, gestión de calidad, gestión de tiempo, entre otros.

Entre las **Lecciones aprendidas** más importantes, es necesario aprovechar las enseñanzas extraídas en diversos ámbitos, incluidos los casos que han tenido éxito para innovar y alimentar el aprendizaje institucional sobre fortalecimiento sindical. Los gestores del proyecto destacan cuatro niveles de lecciones aprendidas, sistematizadas en los informes de avance del proyecto:

- Se tuvo que construir una masa crítica de conocimientos inicial (de los especialistas de ACTRAV) para que empezar adecuadamente el proceso de intervención;
- Se ha tenido que desarrollar estrategias específicas para cuestiones temáticas complejas más allá de la visión inicial del proyecto;
- Se observó la relevancia para el adecuado desarrollo de capacidades de los mandantes, del trabajo con socios de la OIT;

- Y finalmente, la importancia de compartir las experiencias exitosas que generaran sostenibilidad en el impacto del proyecto.

Además de los factores identificados por los propios gestores de FSAL es necesario agregar otros elementos vinculados a las lecciones aprendidas.

- En primer lugar, no se identifican de manera sistemática las experiencias fallidas de intervención, de logros de consensos y de incidencia sobre la mejoría de las condiciones de trabajo en los países analizados.
- También es relevante señalar que además de las características vinculadas a los riesgos en el proceso de ejecución de un proyecto de desarrollo, en este caso, los problemas vinculados a la dificultad de las organizaciones en materia de planificación implican que se mejore de manera continua los mecanismos de reprogramación.
- Además es una lección aprendida que sin actividades de comunicación que mejore la imagen de las organizaciones sindicales frente a toda la sociedad será difícil mejorar la incidencia de las propuestas en las políticas públicas nacionales. En este sentido, tanto la mejoría de la participación de los jóvenes y mujeres, buscando una ampliación de la afiliación como la renovación del liderazgo sindical, como la consideración del enfoque de género desde el inicio del proyecto, servirá para incrementar su nivel de participación en las actividades desarrolladas, y así obtener un mayor compromiso de estos colectivos en el logro de los objetivos de la Autoreforma.