



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y
ESTUDIOS SOCIALES



PROGRAMA REGIONAL DE
MODERNIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL
SIECA / BID-FOMIN

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ASIES

EVALUACIÓN DEL

PROGRAMA REGIONAL
DE MODERNIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL
SIECA / BID-FOMIN

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN
INTERMEDIA

Guatemala, marzo de 2004

INDICE

1. Antecedentes _____	1
2. Descripción del Programa _____	2
3. Metodología de la Evaluación _____	3
4. Eficiencia _____	11
5. Eficacia _____	39
6. Conclusiones y recomendaciones generales _____	45

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ASIES

EVALUACIÓN DEL
PROGRAMA REGIONAL
DE MODERNIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL
SIECA/BID-FOMIN

INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

1. ANTECEDENTES

En este documento se presenta **el Informe Final de la Evaluación Intermedia** del Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral (**PRMML**), en adelante el Programa, que constituye la segunda etapa del proceso de evaluación encomendado a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en adelante la Consultora, que se ha realizado en virtud de las estipulaciones contenidas en el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales a Plazo Fijo (SIECA/BID No. 28-02), de fecha 29 de octubre de 2002, suscrito entre la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y ASIES.

Esta segunda etapa se desarrolló de conformidad con los lineamientos y condiciones establecidos en los *Términos de Referencia para seleccionar a la entidad evaluadora del Programa*, en la Oferta Técnica presentada por la Consultora, en agosto de 2002, y en el *Plan de Trabajo para la Evaluación Intermedia y Cronograma de Actividades*, entregados a la Unidad Ejecutora del PRMML el 26 de septiembre de 2003.

El 25 de noviembre de 2003 se hizo entrega a la Unidad Ejecutora del Informe de Avance, que contiene una descripción detallada de las actividades realizadas por ASIES, el documento con el desarrollo de indicadores del Marco Lógico y los instrumentos que fueron utilizados en el curso del trabajo de campo realizado en los ocho países atendidos por el Programa.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral, cuya ejecución, a partir de abril de 1999, está a cargo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) atiende a los ocho países que integran la subregión centroamericana y del Caribe: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El Programa tiene su origen en las reformas económicas que se han emprendido en la subregión, las cuales, en el marco del regionalismo abierto, han generado nuevas oportunidades de crecimiento para cuyo aprovechamiento es necesaria la modernización del mercado laboral.

2.1. Objetivos del Programa

a) Objetivo general

Facilitar el establecimiento de bases para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en los países involucrados,

b) Objetivos específicos

Objetivo 1: facilitar un entendimiento, consenso o acuerdo entre la sociedad civil y el Gobierno, sobre el proceso de reforma de las instituciones que afectan el mercado de trabajo y el proceso de integración.

Objetivo 2: fortalecer la capacidad de los Ministerios o Secretarías de Trabajo para formular políticas, con un sistema Regional de Información del Mercado Laboral.

Objetivo 3: Avanzar en la armonización de la aplicación de los estándares laborales en los países de la subregión (mejoramiento de las prácticas para la aplicación de los estándares laborales básicos).

Objetivo 4: Generar experiencias exitosas a través de Proyectos Piloto que puedan contribuir al mejor funcionamiento del mercado de trabajo y a enriquecer el Diálogo Social.

2.2. Componentes del Programa

De conformidad con el documento original del Programa, los dos componentes que lo integran son los siguientes:

Componente I: Establecimiento de bases para reformas laborales, que a su vez comprende dos actividades:

- i) Diálogo social.
- ii) Creación de un sistema regional de información.

Componente II: mediante el cual se probarán nuevos modelos en las áreas siguientes:

- i) Sistemas de entrenamiento
- ii) Métodos alternativos de resolución de conflictos
- iii) Normas de seguridad e higiene ocupacional.

3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Un cambio importante ocurrido al Programa en el año 2003 fue la ampliación, por un año más, del período de ejecución, con nueva fecha de terminación al 3 de septiembre de 2004. Esta modificación al plazo original cambió el enfoque a una evaluación de Ejecución o Intermedia, y no de Terminación de Proyecto, como originalmente se había determinado.

3.1. Período de la evaluación

Esta evaluación cubre el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2003.

3.2. Diseño/enfoque general

La evaluación del Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral (PRMML), se planificó y ejecutó conforme a los lineamientos contenidos en los Términos de Referencia consignados en el documento evaluativo suministrado por la Unidad Ejecutora del PRMML y siguiendo el esquema recomendado por el Banco Internacional para el Desarrollo BID, en la guía para evaluación de proyectos¹, que incluye los conceptos de validez de los objetivos del marco lógico original del Programa medidos contra sus indicadores, la continuidad de su justificación, la eficiencia y eficacia de las actividades desarrolladas (costo / beneficio), la pertinencia de los componentes generados y las lecciones aprendidas.

3.3. Fuentes de datos

El enfoque evaluativo se conformó por dos fuentes principales:

¹ Oficina de Evaluación. Banco Interamericano de Desarrollo. *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. New York, marzo de 1997.

- a. Recopilación, ordenamiento y revisión de material documental disponible relacionado con la ejecución del Programa.
- b. Obtención de la opinión de informantes claves que han participado en las diferentes actividades del Programa.

La actividad de obtención de la opinión de los informantes se dirigió a las personas, instituciones y sectores que tienen, o han tenido, relación directa con los objetivos y actividades del PRMML.

- c. Ministros o Secretarios, Viceministros o Subsecretarios de Trabajo así como funcionarios anteriores que estuvieron involucrados en actividades del Programa Regional.
- d. Funcionarios a cargo o ex-funcionarios que estuvieron vinculados con las actividades del Programa
- e. Magistrados y jueces laborales que participaron en los eventos auspiciados por el Proyecto de Mejoramiento de prácticas para la aplicación de los derechos laborales básicos (PROLAB)
- f. Representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores
- g. Personal de SIECA a cargo del PRMML, así como de personal de la Dirección General de Tecnologías de Información de la misma institución, a cargo del diseño, desarrollo e implementación del Sistema Regional de Información
- h. Personal del BID, relacionado con el Programa

3.4. Instrumentos

La entrevista fue un elemento primordial en la metodología escogida para realizar la investigación.

Para el caso se diseñaron diversas guías de entrevistas, con preguntas específicas para cada actividad y tipo de informante, conforme a lo ejecutado en cada país. Los cuestionarios de entrevista fueron incorporados en el Anexo 3 del Informe de Avance de esta fase de la evaluación.

Las guías fueron revisadas en forma exhaustiva por el **Grupo Central de Consultores (GCC)**. Se solicitó también la opinión del personal técnico de la Unidad Ejecutora del Programa, incorporando varias observaciones y sugerencias que permitieron perfeccionarlas. Esas guías son las siguientes:

- a. Objetivos del Programa Regional (Ministros y Viceministros)
- b. Diálogo Social
- c. Sistema Regional de Información Laboral
- d. Mejoramiento de la aplicación de los Estándares Laborales
- e. Usuarios de Productos del Programa
- f. Proyectos Piloto de Reforma de Sistemas de Entrenamiento
- g. Proyectos Piloto de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- h. Proyectos Piloto de Normas de Seguridad e Higiene Ocupacional

Con las guías se prepararon cuestionarios específicos para cada uno de los grupos de informantes clave que fueron entrevistados.

Los consultores de los países a cargo de las entrevistas recibieron instrucciones escritas y verbales sobre los propósitos de la evaluación, de cada entrevista y su contenido, y de la información que se requería sobre los resultados.

3.5. Equipo de evaluación

ASIES formó el **Grupo Central de Consultores (GCC)**, en su sede de la Ciudad de Guatemala, el cual organizó, planificó y coordinó la ejecución de la evaluación. Este personal también fue el encargado de realizar la revisión documental, la elaboración de los instrumentos de entrevista, el trabajo de campo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y la redacción del informe final.

El Grupo Central de Consultores (GCC) fue integrado por:

Luis Linares – Coordinador
Julio César Prado – Consultor
Max Eduardo Lucas - Consultor
Marlon Arévalo - Consultor
Regina de Moreno – Consultora externa

En el caso de los otros países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana, el trabajo de campo se realizó con profesionales de la red de consultores de que dispone ASIES para consultorías específicas. Estas personas tuvieron a su cargo las entrevistas, revisión documental y elaboración de informes de su trabajo.

La Red Regional de Consultores fue integrada así:

Belice – Adelfino Vásquez
Costa Rica – Danilo Ugalde
El Salvador – Diana Otero de Oquelí
Panamá – Carlos de Icaza
República Dominicana – Bienvenida Rodríguez

3.6. Factores limitantes

Se presentaron algunas demoras en la aplicación de las entrevistas, debido a que algunos funcionarios y personas a entrevistar no estaban disponibles por viajes, compromisos diversos y, en determinado caso, por problemas de acceso a las altas autoridades de los Ministerios o Secretarías.

3.7. Organización del informe

El informe está configurado para presentar los aspectos básicos que, de acuerdo con la guía antes mencionada, deben considerarse en una evaluación intermedia. Para el efecto se determinó consignar la información en tres secciones que son:

- a. La eficiencia del Programa
- b. Su eficacia
- c. Conclusiones y recomendaciones

3.8. Justificación del Programa

La existencia de una iniciativa de la naturaleza y objetivos del Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral encuentra su justificación en dos situaciones que tienen una importancia de primer orden en el contexto regional y nacional. La primera, es la centralidad del tema del empleo en toda estrategia de desarrollo económico y social, para contribuir a garantizar un proceso de crecimiento con equidad.

Dadas las condicionantes de carácter interno y fundamentalmente externo, que ejercen influencia y determinan el funcionamiento del mercado laboral, es imprescindible impulsar acciones encaminadas a modernizar el funcionamiento de dicho mercado, a partir del consenso entre los principales actores involucrados (gobiernos y organizaciones de empresarios – empleadores- y trabajadores), a efecto de garantizar la viabilidad de las acciones de modernización, el equilibrio entre los intereses de los sectores involucrados, la competitividad de las economías nacionales y la vigencia de los derechos fundamentales de los trabajadores.

La segunda se refiere a la necesidad de fortalecer a los Ministerios o Secretarías de Trabajo, a efecto de que puedan desempeñar un papel más activo en el funcionamiento del mercado de trabajo y en la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con el empleo, en temas clave como el diálogo social, la información sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, la capacitación técnica de los trabajadores, la resolución de conflictos y la vigilancia por el cumplimiento de las normas legales, especialmente las relacionadas con los derechos laborales básicos y la seguridad e higiene ocupacional.

Adicionalmente a lo anterior, se encuentra la necesidad de continuar impulsando el proceso de integración regional, que constituye a la vez una oportunidad y una exigencia para asegurar una mayor viabilidad a las economías nacionales y fortalecer la capacidad de negociación y de inserción en el mundo globalizado y en los procesos orientados a establecer zonas de libre comercio, como el tratado con Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

3.9. Cambios en el contexto del Programa

El principal cambio que se ha producido en el contexto del Programa es el proceso de negociaciones para suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y los Estados Unidos de América (EUA). A dicho proceso se agregan otros hechos, de similar relevancia, como los relacionados con la negociación de tratados de libre comercio con Canadá, Chile y la Unión Europea; el Plan Puebla Panamá, entre México y los países centroamericanos; y la continuación de las actividades encaminadas al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El tema de las relaciones laborales ha pasado a ocupar un lugar destacado en el proceso de negociación del TLC y, en general, en la agenda económica de los países de la subregión, debido a la exigencia de la parte estadounidense de incorporar en el texto del tratado una cláusula laboral, que se relaciona con el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo adoptadas por la OIT y reconocidas universalmente como tales (denominadas también estándares laborales básicos) y un procedimiento de vigilancia para reforzar dicho cumplimiento, el cual puede llegar a la imposición de multas a un país, en caso que se compruebe violaciones graves o sistemáticas a dichas normas.

El proceso de negociación del TLC provocó una mayor polarización en las posiciones de los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores), debido a que estos últimos tienen la impresión de que el TLC favorece exclusiva o fundamentalmente a las empresarios, pues solamente el sector privado organizado es el que ha tenido la posibilidad (aunque no en

todos los países) de participar activamente en las negociaciones e influir en las mismas.

Las organizaciones sindicales (a pesar de que ven con simpatía la cláusula laboral, pues consideran la presión externa es un factor imprescindible para que mejore el nivel de cumplimiento de los derechos laborales) han hecho causa común con las organizaciones de la sociedad civil que, en general, se oponen a la firma del TLC.

Sin embargo, el incremento de las diferencias en las posiciones de empleadores y trabajadores puso de manifiesto la importancia y la imperiosa necesidad de incrementar los esfuerzos en favor de mejorar las condiciones laborales en los diferentes países de la región e impulsar de forma permanente y sistemática el diálogo social entre los gobiernos (representados por los Ministerios de Trabajo) y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores), pues dicho diálogo constituye una herramienta fundamental para lograr acuerdos duraderos que contribuyan a reducir la conflictividad en el mundo del trabajo y establecer un clima más favorable para la inversión productiva y la generación de más puestos de trabajo.

Para que el diálogo social tenga éxito es imprescindible realizar acciones en materia de sensibilización y capacitación de los actores involucrados, a efecto de que concurran al proceso con una disposición favorable y convencidos de los beneficios que todos los involucrados pueden y deben obtener en un proceso de esta naturaleza.

Lo anterior confiere una mayor pertinencia y actualidad al objetivo general del Programa, así como a sus objetivos específicos relacionados con la facilitación del consenso entre sociedad civil y gobiernos; el fortalecimiento de la capacidad de los Ministerios o Secretarías de Trabajo; y la generación de experiencias exitosas a través de proyectos piloto que puedan contribuir al mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Así también, la inclusión de la cláusula laboral en el TLC Centro América-Estados Unidos, refuerza la importancia del objetivo específico 3 del Programa (“avanzar en la armonización de la aplicación de los estándares laborales....”), pues la adecuada aplicación de las normas fundamentales del trabajo evitará que los países de la subregión enfrenten controversias en la implementación del tratado con su principal socio comercial y que la imagen de dichos países (y con ello sus posibilidades de acceso a los consumidores estadounidenses) sea afectada por denuncias o sanciones relacionadas con la falta de respeto de dichas normas.

Otro aspecto sumamente positivo para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las actividades del Programa, puesto que contribuye a garantizar la sostenibilidad de los resultados y a evitar la duplicidad de acciones, es la designación de SIECA como entidad responsable (a través de la

Unidad Ejecutora del Programa Regional) de la ejecución del Programa de Apoyo a la Participación de Centroamérica en el Área de Libre Comercio de las Américas (PROALCA II) –Componente Laboral).

3.10. Examen de los supuestos

Los supuestos contemplados en el Marco Lógico y Plan de Trabajo (Septiembre 2003-Agosto 2004) mantienen plena validez en la medida que se trata de condiciones o circunstancias cuya ocurrencia o mantenimiento son necesarias para la ejecución exitosa del Programa y el logro de los objetivos propuestos.

Con relación a los supuestos vinculados con el objetivo general: se mantienen o se registran cambios positivos en las políticas de modernización del Estado y de apertura al exterior; estabilidad de funcionarios clave en los Ministerios; a nivel subregional se mantienen las políticas orientadas hacia la integración económica y a la asociación con otros bloques económicos; respaldo público y privado a la modernización del mercado laboral y de su marco regulador; se fortalece la capacidad técnica administrativa de los Ministerios o Secretarías de Trabajo.

Todos los supuestos mencionados se cumplen actualmente, con la excepción del relativo a la estabilidad de funcionarios clave en los Ministerios o Secretarías de Trabajo, pues en la mayoría de países atendidos por el Programa se continúa con la práctica, desafortunada e inconveniente, de sustituir a todos o casi todos los funcionarios administrativos del nivel inmediato inferior al Ministro o Secretario cada vez que hay cambio de gobierno o incluso de titular de la cartera de Trabajo dentro del mismo gobierno.

Los cambios de gobierno también provocan modificaciones importantes en las políticas públicas o en las prioridades de los gobiernos, lo que impide o dificulta la continuidad en la implementación de las políticas, planes o programas y, en el mejor de los casos, causa una paralización o pérdida de impulso en el cumplimiento de las actividades acordadas.

Los supuestos relacionados con los objetivos específicos también se cumplen. En el caso del supuesto para el objetivo específico uno (reconocimiento por parte del sector privado, gobierno y sector de los trabajadores, de los beneficios que se derivan del cumplimiento de los estándares laborales, no solo en mejoras de las relaciones de trabajo sino en las de productividad y competitividad), las negociaciones de los tratados de libre comercio han contribuido a reforzar dicho reconocimiento y a incrementar en los empleadores y los gobiernos la convicción de la necesidad de lograr mejoras significativas en la aplicación de los derechos laborales básicos.

Los supuestos identificados para el objetivo específico relacionado con los proyectos piloto también se han cumplido, en la medida que los participantes en dichos proyectos (gobiernos, sector privado y trabajadores) reconocen, tanto en sus declaraciones públicas como en los hechos, la conveniencia de aplicar mecanismos innovadores para enriquecer el diálogo social y el funcionamiento del mercado de trabajo.

3.11. Validez de la lógica del Programa

La lógica de la formulación del Programa, pese a su complejidad y a las dificultades que han planteado el entorno, especialmente el de carácter institucional (deficiencias de los Ministerios o Secretarías de Trabajo) mantiene su validez.

La contribución que hará al logro del objetivo del Programa y la consecución de sus objetivos específicos permitirán dar pasos significativos en la modernización del mercado de trabajo de cada uno de los países atendidos y de la subregión en su conjunto, especialmente en lo que respecta a la mejora de la productividad y competitividad de las economías nacionales y subregional y a una distribución más equitativa de los beneficios de los procesos de globalización, apertura comercial e integración subregional y regional.

3.12. Pertinencia continua del Programa

El Programa se justifica plenamente en la medida que sus objetivos general y específicos tienen una relación directa con las prioridades de desarrollo nacionales y subregional, las cuales se expresan en los programas de gobierno de los diferentes países y en las declaraciones de las cumbres de Presidentes y los documentos emanados de los organismos e instituciones del sistema de integración: Parlamento Centroamericano, SIECA y Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

En todos esos documentos se hace énfasis en la necesidad de promover la productividad y la competitividad como condiciones indispensables para una inserción exitosa de las economías nacionales y subregional en el contexto internacional, así como establecer condiciones para que el proceso de desarrollo económico y social alcance mayores niveles de equidad.

La modernización del mercado de trabajo y de su marco regulador, así como el efectivo cumplimiento de los derechos laborales básicos, son condiciones necesarias para que los países atendidos por el Programa puedan mejorar el desempeño de sus economías y fortalecer su sistema democrático de gobierno, lo que les permitirá impulsar un proceso de desarrollo más equitativo, que sea económicamente y socialmente viable y sostenible.

3.13. Repercusiones de continuar el Programa

La continuidad del Programa, en la etapa final que se ejecutará en el curso del año 2004, permitirá consolidar los logros alcanzados hasta la fecha y facilitará que los actores involucrados, especialmente los Ministerios o Secretarías de Trabajo, tengan mayor capacidad para dar seguimiento a las actividades realizadas en el marco de los diferentes componentes del Programa.

Resulta en consecuencia, indispensable que las actividades planificadas para el resto del año 2004 se realicen en la forma prevista y que la Unidad Ejecutora cuente con los recursos necesarios para completar en forma satisfactoria los diferentes proyectos y componentes del Programa. Esto hará posible que los objetivos definidos actualmente se puedan alcanzar en un grado satisfactorio y queden sentadas las bases para un proceso de modernización del mercado de trabajo de los países atendidos por el Programa.

4. EFICIENCIA

4.1. Introducción

En esta sección se analiza la forma en que la Unidad Ejecutora realizó la administración y el control de costos del desarrollo de las actividades del Programa, así como la forma y medida en que se lograron obtener los objetivos propuestos.

4.2. Administración de las actividades del Programa

4.2.1. Normas y control de calidad

SIECA administra la ejecución de los Proyectos y Programas a su cargo siguiendo las normas establecidas internamente, para lo cual utiliza lo estipulado en su “Manual de Procedimientos Administrativos”. Por lo tanto la Unidad Ejecutora también emplea estos procedimientos para el control administrativo y financiero de las actividades del Programa.

El grado de flexibilidad que ofrecen los procedimientos de control del BID, en lo que concierne a la obtención de resultados y generación de informes, permite las actividades administrativas y financieras de sus programas se realicen en una forma más ágil y eficiente.

Una de las mayores ventajas que se derivan de la utilización del “Manual de Procedimientos Administrativos” de SIECA, es la facilidad de uso por todo el personal involucrado en su administración. Todos están familiarizados con la mecánica operativa, lo que reduce la probabilidad de cometer errores. De ahí

que se indique que no se ha incurrido en incumplimiento de informes o en errores de procesamiento por la utilización de este sistema.

4.2.2. Costos y control de costos

El control y administración de costos lo realiza la Unidad Financiera de SIECA, utilizando los procedimientos y controles internos institucionales para la generación y presentación de los informes requeridos por el BID.

Adicionalmente la documentación y los datos obtenidos en el proceso de control de costos se someten al análisis de una Auditoría Externa, licitada conforme a los procedimientos normales de contratación de SIECA.

La fiscalización de las actividades del Programa la hace SIECA a nivel de sub-categoría, lo que exige un grado de detalle mayor al requerido por el donante. Esto facilita determinar el esfuerzo financiero realizado para lograr los resultados obtenidos y visualizar claramente los productos obtenidos a cada nivel.

Se pudo constatar que, en algunos casos en los que la fecha de realización de un evento era crítica, se gastó un poco más de lo que hubiera podido hacerse en condiciones normales, pero no fueron sumas significativas ni afectaron la ejecución presupuestaria, más bien esas modificaciones en materia de costos permitieron lograr los objetivos de los eventos realizados en forma eficiente y adecuada.

La información que se presenta al BID se hace en los formatos, formularios y plazos requeridos, con lo cual la Unidad Ejecutora, cumple con los requisitos que conlleva el Programa.

La complejidad de las actividades y componentes asignados al Programa no permite alcanzar los resultados con menores costos o en menor tiempo. Sin embargo, la relación (actividades realizadas / costos y tiempo) se puede considerar satisfactoria, debido a los múltiples componentes de que consta el Programa y al hecho de que debe atender ocho países; cada uno con sus problemas específicos.

4.3. Informes sobre:

4.3.1. Las finanzas del Programa

De acuerdo a la información proporcionada por la Unidad Financiera de SIECA, que se presenta en la Cuadro No. 1, se determinan los siguientes porcentajes de ejecución financiera por sub-categoría, computados desde el inicio del Programa hasta el 31 de Octubre del 2003:

Cuadro No. 1
EJECUCIÓN FINANCIERA POR ACTIVIDADES.
Desde el inicio del Programa hasta el 31 de octubre del 2003.

	CATEGORÍA DE CONTROL	% EJECUTADO	% PENDIENTE
I.	COMPONENTE 1: ESTABLECIMIENTO DE BASES PARA REFORMAS LABORALES		
	Diálogo Social	67.46	32.54
	Sistemas de Información	64.72	35.28
	Mejoramiento de Prácticas para la Adecuada Aplicación de Estándares	42.95	57.05
II.	COMPONENTE 2: PROYECTOS PILOTO:		
	Sistemas de Capacitación /1	85.39	14.61
	Resolución Alterna de Conflictos /1	44.66	55.34
	Normas de Seguridad Ocupacional e Higiene /1	46.56	53.44
III.	APOYO TÉCNICO	104.34	-4.34
IV.	ADQUISICIÓN DE EQUIPO MENOR	100.00	0.00
V.	GASTOS ADMINISTRATIVOS	67.65	32.35
VI.	MONITOREO Y EVALUACIÓN	59.97	40.03
VII.	IMPREVISTOS Y ESCALAMIENTO	0.00	100.00
TOTAL.		67.12	32.88

El cuadro de ejecución financiera muestra los porcentajes de avance y pendiente al 31 de octubre de 2003, clasificados por actividad, y también otros renglones contables de interés para la administración del Programa. Puede observarse la desviación que sufren algunos renglones respecto al porcentaje de ejecución total del Programa, que es del 67.12%.

En el componente de "Establecimiento de Bases para las Reformas Laborales", la actividad "Mejoramiento de Prácticas para la Adecuada Aplicación de Estándares" muestra una ejecución presupuestaria del 42.95%. El tiempo que tomaron las negociaciones para lograr la firma del acuerdo de entendimiento entre la Unidad Ejecutora y la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), incidió en su ejecución; finalmente el acuerdo fue suscrito el 4 de mayo de 2002. Posteriormente se ha incurrido también en atrasos en la entrega de los respectivos informes de algunos países. Las otras dos actividades muestran un porcentaje de avance relativamente cercano al del total del Programa.

En el componente de Proyectos Piloto, el que corresponde a los "Sistemas de Capacitación/1" que se desarrolla en Guatemala, su ejecución presupuestaria es del 85%. Es el proyecto que presenta el más alto índice con relación a lo realizado en los otros países, con respecto a cualquiera de los Componentes y Actividades.

En lo que se refiere a los proyectos de "Resolución Alternativa de Conflictos", su ejecución alcanza al 44% de lo asignado. Panamá es el único país en donde aún se desarrollan actividades en este tipo de proyecto. Belice, Costa Rica y Honduras han prácticamente terminado sus actividades de este componente.

La actividad de los proyectos "Normas de Seguridad e Higiene Ocupacional" se ha ejecutado presupuestariamente en un 46%. Este tipo de proyecto se lleva a cabo en República Dominicana en el sector construcción, donde aún están en ejecución algunas acciones intermedias. El Salvador y Nicaragua han prácticamente concluido con las actividades de sus respectivos proyectos.

En total el Programa presenta un 33% pendiente de ejecución presupuestaria.

Cuadro No. 2
EJECUCIÓN FINANCIERA POR ACTIVIDADES
Porcentajes de lo Programado y Ejecutado al 31 de octubre del 2003.

	CATEGORÍA DE CONTROL	% PROGRAMADO	% EJECUTADO DEL TOTAL
I.	COMPONENTE 1: ESTABLECIMIENTO DE BASES PARA REFORMAS LABORALES		
	Diálogo Social	14.62	9.86
	Sistemas de Información	24.01	15.54
	Mejoramiento de Prácticas para la Adecuada Aplicación de Estándares	5.00	2.15
II.	COMPONENTE 2: PROYECTOS PILOTO:		
	Sistemas de Capacitación /1	2.13	1.81
	Resolución Alternativa de Conflictos /1	13.65	6.10
	Normas de Seguridad Ocupacional e Higiene /1	6.25	2.91
III.	APOYO TÉCNICO	15.75	16.44
IV.	ADQUISICIÓN DE EQUIPO MENOR	5.39	5.39
V.	GASTOS ADMINISTRATIVOS	8.03	5.43
VI.	MONITOREO Y EVALUACIÓN	2.50	1.50
VII.	IMPREVISTOS Y ESCALAMIENTO	2.68	0.00
	TOTALES.	100.00	67.12

En el cuadro 2 se consignan los porcentajes financieros programados de cada componente, comparados con los ejecutados al 31 de octubre de 2003.

El porcentaje de presupuesto programado más alto del Programa corresponde a la actividad Sistemas de Información, que tiene asignado el equivalente del 24.01%, del cual se ha ejecutado el 15.54%. El rubro denominado "Apoyo Técnico" ha sobrepasado en 0.69% la ejecución de su presupuesto y en rubro denominado Adquisición de Equipo Menor se ejecutó totalmente el presupuesto programado, equivalente al 5.39% del total. En el renglón de Imprevistos y Escalamiento no se han realizado desembolsos.

La ejecución presupuestaria global del Programa al 31 de Octubre de 2003, que alcanza el 67% del total asignado, es un índice aceptable, si se consideran las condiciones bajo las cuales se trabaja en algunas épocas en la región. Los factores que afectan son: los años electorales, en los cuales baja considerablemente el ritmo de actividades a realizar; el retraso que causan los constantes cambios de Ministros o Secretarios y de otros funcionarios que tienen relación directa con las actividades del Programa, así como el período de adaptación, aprendizaje y consolidación de las nuevas autoridades y funcionarios. En el caso específico de la actividad de Mejoramiento de Prácticas para la Adecuada Aplicación de Estándares, el factor de retraso fue el tiempo que tomó la negociación con OIT para iniciar las actividades.

En total el Programa presenta un 33% pendiente de ejecución presupuestaria, sin embargo, como se muestra en el cuadro anterior, hay algunas actividades que muestran porcentajes mayores pendientes de ejecución.

Con excepción del caso de Guatemala, también se puede observar un porcentaje pendiente de ejecución presupuestaria, mayor al 50%, en los Proyectos Piloto. Solamente en dos países hay actividades pendientes de completar en este componente: República Dominicana en Normas de Seguridad e Higiene en el Sector Construcción, y Panamá en Resolución Alternativa de Conflictos; también en el Sector Construcción. Los cierres exitosos de las actividades de los Proyectos Piloto en los países restantes, indican una utilización eficiente de los recursos financieros para la obtención de los fines deseados.

4.3.2. Programación y entrega de actividades

La Unidad Ejecutora ha presentado los planes de trabajo para los períodos correspondientes en los plazos de tiempo requeridos por el BID. De la misma forma se han presentado los informes de ejecución de actividades en cada país para cada actividad.

Los informes reflejan la situación que se da en varios países, en los que el ambiente político provoca la desaceleración de las actividades del Programa, como es el caso de elecciones en Guatemala a finales de 2003 y las de El Salvador, Panamá y República Dominicana el curso de 2004. A esta situación se agrega el cambio de autoridades y la etapa de aprendizaje requerida por los nuevos funcionarios, como se mencionó en la sección anterior.

Un fenómeno que ha sido señalado por funcionarios de la Unidad Ejecutora es que, en la mayoría de países de la subregión, las políticas y estrategias de los Ministerios o Secretarías de Trabajo cambian radicalmente al cambiar el ministro o secretario. Prácticamente casi todo lo planificado bajo la administración anterior es anulado y se debe empezar de nuevo con el ministro

o secretario entrante, no sólo en el entrenamiento de los funcionarios que ingresan a las distintas oficinas sino también en la programación de actividades, contenidos temáticos y relaciones interinstitucionales. Esto implica una tarea mayor y más laboriosa, pues se desautoriza o se pierde mucho de lo logrado por los funcionarios anteriores.

En varios países se ha dado el caso que los Ministerios o Secretarías de Trabajo no lleven políticas que coincidan con las del gobierno central, sino que son los Ministerios que fijan sus políticas de acuerdo al ministro o secretario en funciones. Se podría decir que, en algunos casos se trabaja con personas y no con gobiernos o planes de carácter integral, lo que implica más dificultad para la Unidad Ejecutora, a efecto de actualizar y hacer de su conocimiento el contenido y seguimiento de las actividades en ejecución y de las actividades previstas, así como también la implementación de los cambios solicitados o derivados de las decisiones tomadas por nuevos funcionarios, los que incluso pueden poner en riesgo la consolidación de las actividades ya ejecutadas

COMPONENTE I: ESTABLECIMIENTO DE BASES PARA LAS REFORMAS LABORALES

DIÁLOGO SOCIAL

Esta es una actividad de difícil medición, pues se trata de un tema en extremo sensible al contexto político, laboral e institucional de cada país y sujeto en su mayor parte a aspectos cualitativos de rendimiento y efectividad.

Con una inversión realizada equivalente al 67% del total asignado, recibe muy buenas calificaciones entre los actores del mercado laboral de cada país en cuanto a su aporte a la apertura de espacios, mejoramiento de la cultura de diálogo e inicio de procesos de búsqueda de consenso entre los Ministerios o Secretarías de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores, y de estos dos sectores entre sí.

Sin embargo, también es significativo observar que la mayoría de los entrevistados coinciden en señalar que debe hacerse un esfuerzo mucho mayor al realizado hasta la fecha, para consolidar y ampliar los resultados y se pueda institucionalizar un proceso de diálogo continuo y fructífero, que permitirá alcanzar acuerdos sobre si es necesario reformar o no el marco regulador del mercado de trabajo y, en su caso, sobre el tipo de reformas que se pueden impulsar.

Los entrevistados expresan que se necesita cubrir un mayor número de temas en los seminarios y talleres de capacitación, y que también es necesario realizar un mayor número de eventos, para lograr una cobertura más representativa de personas del sector trabajador.

Algunos entrevistados plantean que la representación de los trabajadores no debiera necesariamente limitarse a las organizaciones sindicales quienes, en algunos casos, pueden no tener la representatividad e influencia que se les atribuye. Por supuesto que esta propuesta es muy difícil de atender en la práctica, pues los Ministerios o Secretarías de Trabajo enfrentarían serios problemas políticos al discutir la representatividad de las organizaciones sindicales, que cuentan con el respaldo de las estipulaciones contenidas en los convenios fundamentales de la OIT, especialmente el 87 y el 98.²

Todos los entrevistados concuerdan en calificar de excelente el desempeño del Programa en este componente, por la contribución que ha realizado al mejoramiento de las relaciones entre empleadores y trabajadores, así como por las modalidades utilizadas para la discusión y consenso sobre los problemas tratados.

Algunos señalan que los tiempos entre eventos fueron muy largos y que eso provocó pérdida de interés en algunos de los sectores; que hubiera sido más positivo aprovechar el ambiente que generaba el primer evento para dar continuidad al proceso.

Sin embargo, la mayoría de los entrevistados reconoce que la cantidad de eventos realizados y por realizar y el número de países involucrados, no permiten que se realicen con lapsos de tiempo menores entre ellos. Pero, no obstante esa dificultad, los eventos son considerados muy útiles para crear o reforzar en los actores sociales una serie de actitudes que contribuyen a facilitar e institucionalizar los procesos de diálogo social. Adicionalmente, de acuerdo con lo expresado por funcionarios de la Unidad Ejecutora, la cantidad de eventos que pueden realizarse está determinada por el presupuesto y recursos asignados a la actividad y estos no pueden exceder de lo programado.

A continuación se describen, por cada uno de los países, las actividades realizadas en el tema de diálogo social en el período que abarca la evaluación:

EL SALVADOR

En El Salvador, en el año 2003, se han realizado doce seminarios cubriendo la temática del diálogo para la resolución de conflictos entre trabajadores y empleadores. Se creó así el espacio para que el Ministerio de Trabajo pueda impulsar el Anteproyecto de la Ley de Mediación y el establecimiento del Centro de Mediación.

Es importante mencionar que estos eventos se han llevado a cabo con singular éxito y con calificaciones positivas de los actores participantes, quienes

² Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, 1948 y Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación colectiva, 1949.

coinciden en señalar que han contribuido substancialmente a mejorar las relaciones entre trabajadores y empleadores. Los seminarios se ha realizado en diferentes regiones del país, como Zacatecoluca, San Miguel, Acajutla y San Salvador, lo que ha contribuido a destacar el papel que desempeñan las delegaciones del Ministerio de Trabajo en el interior de la República.

GUATEMALA

En Guatemala durante el mismo período se impartieron, con enfoque de género, dos seminarios sobre “Empleo, Solución de Conflictos Laborales y Desarrollo Comunitario”, uno en la capital y otro en Quetzaltenango. Fueron promovidos y coordinados por la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) con una numerosa participación de mujeres de distintos sectores.

En el evento realizado en Quetzaltenango la mayoría de asistentes pertenecen a comunidades indígenas, interesadas en conocer sus derechos y mejorar su situación laboral en el contexto nacional. Las actividades despertaron gran interés y expectativas entre los participantes y los entrevistados expresaron satisfacción por los logros obtenidos. Los resultados de la encuesta que llenaron las participantes, refleja el valor que se asigna al aporte proporcionado y el requerimiento por la realización de mayor cantidad de eventos de este tipo.

NICARAGUA

En Nicaragua se desarrollaron durante el año 2003 un total cuatro seminarios bajo esta actividad. Tres bajo el tema “La Aplicación de la Legislación Laboral Vigente” que fueron realizados con actores de tres sectores distintos: empleadores de zonas francas, representantes de centrales sindicales (45 participantes) y comunicadores sociales de prensa, radio y televisión (40 participantes). De este último se generó un cuarto seminario, también para periodistas, sobre temas económicos y que se denominó “Diálogo Social y Temas Económicos Internacionales, Principales Desafíos a la Agenda Nacional y la Competitividad”, que cubrió aspectos sobre integración centroamericana, globalización y el TLC entre otros.

Los seminarios para los periodistas han sido una actividad innovadora en el PRMML y se organizaron con la finalidad de fortalecer la capacitación sobre aspectos laborales y económicos de este gremio, preparándolos para que puedan opinar con propiedad sobre la temática, ya que orientan la opinión ciudadana y deben tener un conocimiento fundamentado de esos conceptos, ante la demanda de información que provoca la coyuntura económica y laboral que enfrenta la región ante la próxima entrada en vigor del TLC.

Los países restantes: Belice, Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana, no realizaron actividades significativas en el período que cubre este informe, en lo que concierne al Diálogo Social.

SISTEMA REGIONAL DE INFORMACIÓN LABORAL

La actividad que corresponde al sistema ha sido diseñada, desarrollada e implementada por la Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA, que utilizó herramientas de la más reciente y alta tecnología, para conformar un sistema de naturaleza sofisticada pero extremadamente amistoso, que permite al usuario navegar rápidamente en su voluminosa base de datos, a través de una estructura de árbol, de simple uso y poderosa capacidad para manejar la información.

El Sistema Regional de Información provee abundante y variado tipo de información laboral de la región, dividido en 13 grandes categorías, que pueden resumirse en los siguientes grupos:

- a. Información general del Programa.
- b. Directorios y enlaces a Ministerios y Secretarías de Trabajo, organismos, instituciones, sindicatos, asociaciones solidarias y similares, miembros de la sociedad civil, lista de organizaciones de trabajadores, organigramas y lista de funcionarios de Ministerios y Secretarías, mostrando sus cargos, nombres y direcciones electrónicas.
- c. Bases de datos con estadísticas del total de población y población económicamente activa; información de comercio exterior y de condiciones de trabajo.
- d. Normativa legal que incluye legislación laboral; normativa de salarios mínimos y normativa internacional vigente adoptada por la OIT.
- e. Estadísticas laborales, económicas y demográficas.
- f. Sistema de noticias sobre temas laborales, que incluye un icono de Noticias de última hora.
- g. Boletín informativo laboral, biblioteca virtual y acceso a un foro de discusión de temas laborales de la región.

En el transcurso del año 2003 la Dirección General de Tecnologías de Información trabajó intensamente en la terminación del desarrollo e implementación del módulo de actualización remota del sistema. Esto permitió trasladar a cada Ministerio o Secretaría la responsabilidad de actualizar la información de su respectivo país, por medio de personal seleccionado por ellos

mismos y debidamente capacitado. Esta operación fue responsabilidad exclusiva de SIECA, hasta octubre de 2003.

Entre el 25 de agosto y el 12 de septiembre de 2003 la Dirección General de Tecnologías de Información envió misiones técnicas a cada país, integradas por cuatro consultores, para realizar la actualización de *hardware* y *software* en los equipos (servidores y estaciones de Trabajo) donados por el Programa a los Ministerios y/o Secretarías de Trabajo de los países beneficiarios. Por medio de la utilización del "Módulo de Mantenimiento Remoto," quedó establecida la infraestructura adecuada para la actualización remota de la información.

Las actividades de estas misiones comprendieron la instalación del módulo en cada estación de trabajo; realizar las pruebas de conexión al servidor central; certificar y entregar el módulo a cada beneficiario directo y capacitar al personal designado, al que se entregó el manual correspondiente, con un archivo electrónico de capacitación interactiva que contiene laboratorios para poner en práctica los conocimientos adquiridos. En total se capacitaron 105 funcionarios de los Ministerios y Secretarías de Trabajo.

Con una ejecución presupuestaria que equivale al 65% de lo asignado, esta actividad cumple los fines tecnológicos originalmente establecidos en los objetivos general ("modernización de las instituciones que formulan y ejecutan políticas laborales") y específico ("fortalecer los ministerios y secretarías a través de la creación de un sistema de información").

Otro logro importante, que tiene un impacto directo en la eficiencia de esta actividad, es el relacionado a las herramientas de software utilizadas por la Dirección de Tecnologías de Información, que permiten el acceso y actualización remota a cualquier usuario de internet, por discado o banda ancha.

De esta manera se evita a los Ministerios o Secretarías arrendar canales de comunicación *dedicados*, los que tienen un alto costo, por lo que la alternativa ofrecida por la Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA representa un ahorro significativo en este renglón para cada país, redundando en un efectivo punto de apoyo para incentivar el uso y operación actual y posteriormente garantizar la sostenibilidad del sistema al terminar el Programa.

MEJORAMIENTO DE PRÁCTICAS PARA LA ADECUADA APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES LABORALES

Para determinar el efecto que ha tenido la realización de los seminarios sobre la aplicación de las normas fundamentales del trabajo, contenidas en los convenios adoptados por la OIT, se necesitaría disponer de una muestra representativa de sentencias por parte del Organismo Judicial.³ Además, el tiempo transcurrido para impartir de dichos seminarios a la fecha es muy corto.

Sin embargo, los jueces y magistrados entrevistados para efectos de esta evaluación, calificaron los seminarios de excelentes, porque fueron un gran instrumento para el aprendizaje del contenido de los convenios de la OIT, así como de su aplicación en casos concretos.

Los seminarios impartidos fortalecen la aplicación de la normativa internacional en la justicia laboral, lo que contribuye a mejorar su funcionamiento y fortalecer la vigencia de los principios democráticos en los países atendidos por el Programa. La excelencia de los seminarios, señalada por los magistrados, jueces y expertos entrevistados, se refiere al contenido temático, a los expositores (por su profesionalidad y conocimiento); a los ejemplos concretos presentados y al material de apoyo que se les entregó (discos compactos que contienen los convenios de OIT) calificándolos de muy importantes, por ser instrumentos que facilitan la consulta.

Los temas impartidos en los seminarios, unido a los conocimientos teóricos y prácticos que poseen los operadores de justicia, logran mejorar la aplicación de la normativa internacional en el derecho interno correspondiente a cada país.

En síntesis, con la eficiencia lograda en los seminarios se da un gran paso en el cumplimiento del objetivo relacionado con el mejoramiento de las prácticas para la aplicación de las normas fundamentales del trabajo (estándares laborales básicos).

COMPONENTE 2: PROYECTOS PILOTO PARA EL ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE NUEVOS MODELOS PARA LA REFORMA DEL MERCADO LABORAL

Se contemplaron tres diferentes tipos de proyecto, de los cuales cada país seleccionó uno.

³ El Organismo Judicial está elaborando una colección de sentencias correspondientes a todos los operadores de justicia del país, de las cuales generarán modelos de sentencias, las mismas podrán ser consultadas por medio de la página electrónica del Organismo Judicial, cuando las carguen a su sistema (se desconoce de la fecha que podrá ser consultada).

a. REFORMA DE LOS SISTEMAS DE ENTRENAMIENTO.

GUATEMALA

Esta opción fue seleccionada únicamente por Guatemala, que desarrolló el Proyecto **“Capacitación en Salud y Seguridad Ocupacional en el Sector Maquila de Vestuario del Municipio de Guatemala”**.

Los comités de Salud, que por mandato legal deben existir en todas las empresas, constituyeron el eje fundamental de este proyecto. Los seminarios y talleres de capacitación fueron dirigidos a sus integrantes y enfocados en los temas de reglamentación, técnicas de negociación y formas de divulgación sobre Higiene y Seguridad Ocupacional a lo interno de las empresas.

Al final de la primera fase del proyecto las empresas participantes habían integrado Comités de Salud de acuerdo con el reglamento vigente, independientes de la esfera de acción y decisión de los directivos y en función del mejor interés del comité.

Las actividades correspondientes a este proyecto se efectuaron a lo largo de tres gestiones ministeriales diferentes, lo que afectó el cumplimiento normal de lo programado. En algunos momentos hubo necesidad de cancelar eventos ya preparados, que no coincidían con la agenda de las autoridades de turno.

En enero de 2003 se terminó la segunda fase del proyecto, correspondiente a la capacitación. El inicio de la tercera fase de divulgación, se extendió de febrero a junio. En agosto de 2003 se entregó a las autoridades del Ministerio de Trabajo la primera versión de los productos finales de la tercera fase, que fueron devueltos a los consultores hasta finales de noviembre, con el visto bueno para su impresión y entrega final. Todo esto refleja una desaceleración en el ritmo de avance que había logrado el proyecto en su inicio. Los consultores encargados realizaron la entrega y cierre de actividades en el mes de enero de 2004.

b. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS.

Esta opción fue seleccionada por cuatro países: Belice, Costa Rica, Honduras y Panamá. Cada uno desarrolló el Proyecto Piloto con diferentes modalidades, acorde a sus necesidades y condiciones, pero se mantuvo en todos el concepto de conocer y poner en práctica nuevas técnicas de resolución de conflictos.

BELICE

Belice mostró alguna lentitud para iniciar las actividades del **"Proyecto Piloto para la implementación de un mecanismo de Resolución Alternativa**

de Conflictos Laborales en el Sector Agrícola, específicamente en la producción de azúcar, cítricos y bananas de Belice". Esto se debió principalmente a que el Ministerio de Desarrollo Humano, Gobierno Local y Trabajo tuvo dificultades para consensuar con los representantes de empleadores y trabajadores la contratación del consultor principal y, posteriormente, con el desarrollo del proceso político que culminó con las elecciones generales del mes de marzo.

El 25 de febrero de 2003 se realizó un taller para discutir el contenido del diagnóstico, en el cual participaron, además de funcionarios del Ministerio, representantes de los empleadores y trabajadores de los sectores productivos participantes (bananos, caña de azúcar y cítricos). En ese taller se discutió el documento del proyecto y se propusieron algunas modificaciones, para finalmente validarlo como la base para la ejecución del proyecto.

En el mes de mayo de 2003 se inició la ejecución, destacando la realización de un seminario-taller (que tuvo lugar en el mes de agosto), para discutir formas de viabilizar el avance del diálogo entre los sectores involucrados. Adicionalmente, se impartió un curso de capacitación para mediadores y conciliadores laborales, en el cual participaron funcionarios del Ministerio y representantes de la Universidad de Belice, de la Corte Suprema de Justicia y de los sectores involucrados en el proyecto.

Para divulgar las actividades del proyecto entre otros sectores del país, se elaboraron y distribuyeron boletines en idioma inglés.

COSTA RICA

Durante el año 2002 Costa Rica terminó la mayor parte de actividades del proyecto piloto **“Creación de un Centro de Resolución Alternativa de Conflictos Laborales RAC-Laboral”**. Desde entonces funciona normalmente, constituyendo una muestra de experiencia exitosa, quedando únicamente pendientes los seminarios de divulgación en las empresas maquiladoras y la entrega oficial del proyecto al ministerio.

Entre los factores que contribuyeron al éxito de este proyecto se encuentra el hecho de haber tenido un período más prolongado de preparación, pues éste lo inició el Ministerio de Trabajo antes de que el Programa iniciara la implementación de los Proyectos Piloto.

HONDURAS

Honduras realizó todas las actividades relacionadas con la creación de un centro RAC en su Proyecto **“Creación y Puesta en Marcha de un Sistema de Resolución Alternativa de Conflictos en el Sector Industria de la Maquila en el Departamento de Cortés”**. Para el efecto se alquiló una oficina especial para

centro RAC y se le dotó del personal y mobiliario para atender el funcionamiento del mismo.

Durante el mes de diciembre de 2002, el desarrollo del proyecto tuvo gran aceptación entre los empleadores y trabajadores y se consideró sumamente exitoso. Pero, debido a la falta de disponibilidad de recursos financieros por parte de la Secretaría de Trabajo, por causa de un recorte presupuestario acordado por el gobierno, se tuvo que suspender el funcionamiento del Centro-RAC, debiendo retornar el personal capacitado y trasladarse el mobiliario a las oficinas de conciliación de San Pedro Sula, a partir de enero de 2003, en donde ahora funciona una UNIDAD DE RESOLUCIÓN ALTERNA DE CONFLICTOS.

Puede considerarse que la eficiencia de este proyecto fue alta al inicio de su ejecución y que el resultado final dependió de una situación fortuita fuera del control del Programa y de la misma Secretaría de Trabajo.

PANAMÁ

Panamá también tuvo algunos problemas para iniciar las actividades de su Proyecto Piloto **“Resolución Alternativa de Conflictos en el Sector de la Construcción”**. Primero se seleccionó el sector maquila, el cual fue cambiado por el sector de la construcción, por ser éste uno de los más importantes y dinámicos del país y de los que mayor cantidad de conflictos presenta. Posteriormente existió algún retraso en la contratación del consultor principal y en la elaboración del diagnóstico. Solventadas estas situaciones, el proyecto se puso en marcha.

Durante el año 2003 se elaboró el diagnóstico de situación del sector seleccionado y se impartieron dos seminarios-taller de carácter preparatorio. El primero sobre “La Importancia del Centro de Resolución Alternativa de Conflictos” y el segundo sobre “El Diagnóstico sobre métodos alternativos de resolución de conflictos laborales en el sector de la construcción,” con participación de representantes de los sectores laboral y empleador, en los que se hizo una inducción sobre las particularidades y bondades de las nuevas técnicas de Resolución Alternativa de Conflictos Laborales y se impulsó la formación de mediadores y conciliadores.

Quedan aún pendientes las actividades requeridas para establecer el centro RAC, pero el avance logrado durante el año ha sido significativo, por lo que se espera una pronta conclusión si se mantiene el actual ritmo de desarrollo.

c. NORMAS DE SEGURIDAD E HIGIENE OCUPACIONAL

El Salvador, Nicaragua y República Dominicana optaron por la alternativa de desarrollar un proyecto de este tipo.

EL SALVADOR

Uno de los mayores éxitos del Programa en el período de ésta evaluación ha sido la ejecución del Proyecto Piloto “**Normativa de Salud y Seguridad Ocupacional**”. En gran parte esto se atribuye al buen planteamiento que se hizo en el documento de formulación, en el que se estudiaron con detenimiento las necesidades que en ese momento tenía el Departamento de Seguridad e Higiene del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Los consultores y funcionarios responsables de su desarrollo coincidieron en señalar su satisfacción por el éxito alcanzado en los eventos realizados, que incluyeron la capacitación de Inspectores de Seguridad e Higiene, representantes de trabajadores y ejecutivos de empresas de la maquila textil; actividades de divulgación (afiches, revistas); creación de Comités y Brigadas de Seguridad; y actividades de apoyo a la elaboración y promulgación de *la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo*.

La última actividad del proyecto se realizó el 12 de diciembre de 2003 y consistió en apoyar la promulgación de la citada ley, mediante la realización de actividades de información y cabildeo con el Consejo Superior del Trabajo, a fin de obtener su apoyo para el proceso de discusión legislativa del proyecto de ley.

Los trabajadores y empleadores entrevistados manifestaron que el proyecto ha sido de gran ayuda para el sector de maquila, al grado que ya se ha detectado una reducción significativa del índice de accidentes de trabajo, además de mejorar las condiciones materiales de los centros de trabajo.

Los trabajadores entrevistados manifestaron que se encuentran complacidos y solicitaron que este tipo de capacitación se ofrezca con mayor frecuencia, porque ellos son los principales beneficiados por el desarrollo de los Programas de Seguridad. Otro factor positivo, a criterio de los entrevistados, es el papel que ha desempeñado el Ministerio de Trabajo, mediante la supervisión constante de las empresas maquiladoras comprendidas en el Proyecto Piloto.

Mención especial merece el apoyo brindado a la promulgación de la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo. El país carecía de una legislación moderna sobre esta materia. Con dicha ley también se está dando un aporte que puede ser de utilidad a los demás países en cuanto a normativa de seguridad en el trabajo.

NICARAGUA

En este país se desarrolló el Proyecto Piloto **“Higiene y Seguridad Ocupacional en el Sector Vestuario de la Industria de la Maquila”**. Este es el primer país de la región en obtener el consenso tripartito para la aprobación de las normas legales en el sector seleccionado, lo que constituye un logro relevante del Programa y del Ministerio del Trabajo de Nicaragua.

El proyecto fue planificado en cuatro fases, ejecutándose la cuarta fase en el año 2003, correspondiente a las actividades de divulgación. En el mes de marzo se publicó en el Boletín Informativo del Ministerio del Trabajo, un reporte de las actividades realizadas en el marco del Proyecto.

En el mes de junio se entregó la revista que contiene la *Norma Ministerial en Materia de Higiene y Seguridad del Trabajo en el Sector Maquilas de Prendas de Vestir en Nicaragua* (emitida por el Ministerio del Trabajo el 5 de abril de 2002). Desde el mes agosto, la normativa es difundida continuamente a través de un programa radial, patrocinado por el Ministerio, en el que diariamente se discuten temas laborales.

Como resultado del éxito obtenido en la aprobación de esta normativa, el Proyecto Piloto desarrolló durante el año 2003 las actividades para obtener la aprobación de la Normativa del Trabajo del Mar en materia de higiene y seguridad. A partir del mes de marzo se elaboraron los Términos de Referencia y la Norma Técnica en Materia de Seguridad e Higiene para esta actividad; se impartieron talleres de divulgación y validación con empleadores y trabajadores relacionados con el trabajo marítimo.

Siguiendo el mismo procedimiento realizado con el sector vestuario de la industria de la maquila, las comisiones mixtas de las empresas seleccionadas analizaron y presentaron la propuesta de la Normativa al Consejo Nacional de Higiene y Seguridad, que la estudió, corrigió y acordó apoyarla.

A pesar de las condiciones de enfrentamiento y radicalización de posiciones entre los sectores trabajador y empleador vividas por tantos años en Nicaragua, el desarrollo del Proyecto Piloto fue realmente eficiente y exitoso, logrando la aprobación de la segunda normativa para el trabajo del mar, la cual no estaba planificada originalmente.

REPÚBLICA DOMINICANA

República Dominicana seleccionó el Proyecto **“Normas de Higiene y Seguridad en el Sector Construcción”**. La formulación del proyecto piloto se inició antes de la celebración de las elecciones generales en ese país.

La mayor parte de los funcionarios que intervinieron en el diseño del Proyecto Piloto, dejaron de pertenecer a la Secretaría de Estado de Trabajo al asumir las nuevas autoridades en agosto de 2000, lo que provocó que el proyecto fuera suspendido por alrededor de dos años hasta que los funcionarios del actual gobierno dieron su anuencia para la ejecución, por lo que, en la práctica, las actividades comenzaron en junio de 2003, con la contratación del consultor principal. En el curso de ese período de espera, fue necesario elaborar varias veces el documento del proyecto, por cambios sucesivos acordados con las autoridades de la Secretaría de Trabajo.

A partir de la decisión compartida por el Programa y la Secretaría de sacarlo adelante, los responsables han logrado obtener la participación tripartita de miembros de los sindicatos de trabajadores de la construcción, de los representantes de las asociaciones de empresas de construcción involucradas y personal de la Inspección General de Trabajo. El grupo tripartito es el encargado de consensuar las normas y promover su aprobación. En resumen, lo realizado constituye un aporte al mejoramiento del funcionamiento del mercado laboral, de la administración del trabajo y al enriquecimiento del diálogo social en el sector involucrado.

Varias de las empresas participantes enfrentan el problema de no tener comités de seguridad e higiene, y explican que se debe a que contratan muchos trabajadores temporales, especialmente haitianos, lo que esperan se regule con la aprobación de las normas y se trabaje en forma más segura.

La Directora de Seguridad y Salud de la Secretaría de Estado de Trabajo dio una respuesta categórica, relativa a la sostenibilidad del proyecto, indicando que ésta se garantiza por ser parte de las funciones y política del actual gobierno, y por ende de la Secretaría de Estado de Trabajo.

Pese a las dificultades que se han tenido que superar en el proceso de ejecución y al retraso que las mismas han provocado en el cumplimiento de las actividades del proyecto, se pudo observar que existe un alto grado de interés, así como voluntad y compromiso en todas las partes involucradas por trabajar hacia la conclusión del mismo.

4.3.3. Consecución de los componentes del Programa

La naturaleza de SIECA, así como la experiencia acumulada y el liderazgo que tiene en los temas relacionados con la integración económica en el área centroamericana, y recientemente en proyectos vinculados al campo laboral, apoyados por el BID y otros donantes, que han abarcado también a Belice, Panamá y República Dominicana, han sido factores determinantes para que la Unidad Ejecutora del Programa pudiera cumplir con las actividades contempladas en el Programa y, de esa forma, lograr en buena medida los

objetivos propuestos, a pesar de la complejidad de los mismos y las circunstancias del entorno.

Aunque con diversa intensidad entre países e incluso al interno de los mismos, se observa un continuo y firme avance en el desarrollo de las actividades y componentes del Programa, apoyado por una coordinación y seguimiento muy cercano y efectivo de parte de la Unidad Ejecutora.

Se ha contribuido a fortalecer un adecuado nivel de comunicación y coordinación entre los Ministerios y Secretarías de Trabajo de los ocho países atendidos, mediante el funcionamiento del Consejo de Ministros de Trabajo de Centro América y República Dominicana. Las reuniones del Consejo también han permitido a la Unidad Ejecutora establecer una mejor y más cercana interacción con los Ministros o Secretarios de Trabajo de los diferentes países, lo que la ha convertido en un factor favorable para la ejecución del Programa.

Así también, se ha logrado, de manera paulatina pero sostenida, la coordinación y complementariedad de los diferentes esfuerzos de cooperación que atienden temas relacionados con el mercado de trabajo en general, y con los Ministerios o Secretarías de Trabajo en particular.

Otro logro importante es que dichas entidades se están apropiando, en forma progresiva, de las diferentes actividades del Programa, lo cual mejora significativamente la posibilidad de garantizar la sostenibilidad de sus componentes a nivel nacional y regional.

La experiencia obtenida por la Unidad Ejecutora y los Ministerios y Secretarías de Trabajo y la buena coordinación establecida, facilitarán la ejecución de las actividades planificadas para la etapa final del Programa. Esto permite afirmar que la eficiencia total del Programa mejorará en el siguiente período a evaluar.

En el caso del Sistema Regional de Información Laboral también se planifica la capacitación para el personal de los Ministerios y Secretarías de Trabajo, a efecto de que continúen alcanzando los objetivos que persigue el sistema, como lo es información reciente sobre los temas y variables más relevantes del mundo laboral, la garantía de su actualización y un acceso ágil y eficiente para cualquier usuario.

4.3.4. Problemas y riesgos del Programa

El principal problema observado en la ejecución del Programa radica en la dificultad de lograr la continuidad de las actividades a través de las diferentes administraciones de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, debido a los cambios de gobierno y/o de Ministros o Secretarios de Trabajo en los diferentes países. Esto llega a provocar cambios bruscos y substanciales en las políticas

laborales e interrupciones en el desarrollo normal de las actividades, que en ocasiones son prolongadas.

El mayor riesgo que enfrenta el Programa es no lograr que, antes de su conclusión, se propicie y asegure la sostenibilidad de los componentes dentro de cada sector involucrado.

Es necesario realizar un esfuerzo adicional para garantizar la utilización de las técnicas y procedimientos establecidos por las distintas actividades, y que se mantengan y, si posible, incrementen los espacios y logros obtenidos por medio de las actividades multisectoriales desarrolladas en el marco del Programa.

El Sistema Regional de Información Laboral es la única actividad del Programa que involucra el uso intensivo de alta tecnología. Para su operación y continuo mantenimiento es necesario que cada Ministerio o Secretaría cuente con el personal necesario capacitado en las tecnologías desarrolladas; que tenga la formación necesaria y el criterio suficiente para reconocer e indicar a las autoridades ministeriales las alternativas necesarias que permitan conservar los equipos y programas en estado funcional, para administrar y actualizar la información del sistema.

4.4. Problemas en la ejecución del Programa

4.4.1. Identificación de problemas, análisis y soluciones propuestas

a) En el entorno institucional

a.1.) Las políticas laborales de los diferentes gobiernos pueden afectar, y en la práctica han afectado, el funcionamiento de los espacios de diálogo, llegando en algunos casos a minimizarlos o eliminarlos, cuando los gobiernos toman decisiones unilaterales, sin buscar el consenso entre los actores o interlocutores sociales, polarizando aún más las posiciones entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores.

En la medida que las políticas laborales no se establezcan a partir del consenso entre los intereses de los sectores involucrados y no se busque el equilibrio entre esos intereses, los esfuerzos de Diálogo Social encontrarán fuertes obstáculos y el logro de resultados solamente se verá en el mediano o en largo plazo.

a.2.) Los bajos presupuestos asignados a los Ministerios o Secretarías de Trabajo de la subregión dificultan y, en algunos casos, imposibilitan la contratación de personal calificado, especialmente en los niveles medios de la administración y, cuando esto se logra, no se incorpora personal de tiempo

completo, pues generalmente se trata de contratos de carácter temporal, con la calidad de asesores externos de tiempo parcial o sin compromiso de horario, y, con el cambio de ministro o de gobierno, se producen muchos despidos.

En consecuencia, es necesario que aumenten los presupuestos de los Ministerios o Secretarías, para que puedan ser competitivos en la contratación de recursos humanos, y se cumpla con las normas vigentes en casi todos los países, relacionadas con la selección, nombramiento y promoción de los funcionarios civiles de la administración pública, a efecto de que exista un verdadero servicio de carrera y se pueda garantizar la continuidad de las políticas, planes y programas del sector público.

Sin embargo, la importancia que adquiere el tema laboral con los tratados de libre comercio y la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo para hacer más competitivas las economías de la subregión y lograr un mayor grado de cohesión y armonía social, permiten prever que, en el futuro cercano, los gobiernos asignarán más recursos y darán mayor relevancia a los Ministerios o Secretarías de Trabajo.

a.3.) La mayor parte de Ministerios o Secretarías de Trabajo de la subregión enfrentan problemas en materia de disponibilidad presupuestaria, pues debido a la insuficiencia de los ingresos fiscales o a las políticas de austeridad que se implantan, los presupuestos de los ministerios o secretarías no crecen e incluso sufren recortes, lo que afecta el cumplimiento de compromisos en materia de aportes de contrapartida o asignación de personal, como los que se asumen en algunas de las actividades del Programa.

En ocasiones, plazas que quedan vacantes son automáticamente eliminadas, por lo que si algún funcionario o empleado que ha sido capacitado por el Programa se retira por cualquier motivo, su plaza es suprimida. El caso que más ha afectado el desarrollo del Programa fue el del Proyecto Piloto de Honduras, donde el Centro RAC funcionó solamente durante un mes, debido a que entró en vigencia un plan nacional de austeridad, que recortó drásticamente el presupuesto del Ministerio.

a.4.) La alta rotación interna y externa del personal capacitado en los Ministerios o Secretarías de Trabajo perjudica el desenvolvimiento del PRMML y, en general, de los diferentes esfuerzos de cooperación, pues el personal que está familiarizado y tiene conocimiento de las actividades y objetivos que persigue un programa o actividad determinado, es removido en forma arbitraria, sin dar tiempo para una transición ordenada. En el caso del SRIL, el personal ha sido capacitado para el uso y manejo del sistema, pero no hay garantía de su permanencia.

Se propone como solución, que la Unidad Ejecutora haga conciencia entre los funcionarios de alto nivel de los Ministerios o Secretarías, para que se

garantice la estabilidad del personal ya capacitado y que, en los casos que sea imprescindible la reubicación, las personas que fueron capacitadas tengan oportunidad de trasladar toda la información obtenida al nuevo personal asignado.

En el caso del SRIL, ante la eventualidad de cambios, debe asegurarse que el Manual de Capacitación del Módulo de Actualización Remota, sea entregado a las personas que llegan a hacerse cargo del sistema, a efecto que puedan continuar con su actualización, asegurando así el buen funcionamiento del mismo.

b) Promoción del diálogo social

b.1.) El principal problema que enfrenta la promoción del diálogo social, en varios de los países, es el clima de desconfianza y confrontación que ha caracterizado las relaciones laborales, en particular entre las organizaciones de empleadores y trabajadores. El Programa ha hecho una gran contribución para superar esas situaciones, por lo que es necesario motivar a los Ministerios y Secretarías para que, en la última etapa del PRMML, puedan aprovechar los logros alcanzados y les den seguimiento una vez concluido el Programa.

b.2.) El diálogo social es afectado también por los tiempos electorales en los diferentes países, pues en los períodos de inicio y fin de los gobiernos actividades como el diálogo social quedan suspendidas o pierden su eficacia. Se requiere, en consecuencia, impulsar la institucionalización de los procesos e instancias de diálogo, a efecto que puedan funcionar lo más independientes posible de las coyunturas electorales. La institucionalización de los procesos evitará que la continuidad del diálogo dependa de la voluntad política de los gobiernos de turno.

c) Cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores

c.1) La aplicación y efectivo cumplimiento de los principios y derechos fundamentales contenidos en los Convenios Internacionales del Trabajo enfrenta, entre otros obstáculos, el desconocimiento o equivocada/insuficiente interpretación de dichas normas por parte de trabajadores, empleadores, funcionarios de los Ministerios o Secretarías de trabajo y operadores de justicia, quienes ignoran, por ejemplo, que esas normas están incorporadas a la legislación nacional, al haber ratificado el convenio correspondiente el país de que se trate y/o por la preeminencia que, en algunos países, se confiere a las normas internacionales sobre el derecho interno. Se han dado casos en los cuales una norma internacional no es invocada por el trabajador en su demanda, y si el juzgador la aplica, el empleador puede interponer recursos para impedir esa aplicación.

Esta situación pone de manifiesto la gran importancia que tiene la capacitación que ofrece el Programa a magistrados y jueces de la jurisdicción laboral, para mejorar la aplicación de la justicia y el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores reconocidos por la normativa internacional y nacional.

c.2.) La confusión sobre la jerarquía o el desconocimiento del contenido de las normas internacionales del trabajo, tiene sus raíces en la inadecuada formación que se da a los estudiantes en los cursos de derecho laboral, debido a la deficiente práctica docente así como a los contenidos de los planes de estudios de las diversas facultades de derecho.

c.3.) La capacitación dirigida a magistrados y jueces enfrenta el problema que, en algunos países de la región, los tribunales a cargo de la justicia laboral, tienen también jurisdicción en asuntos de familia y/o del ramo civil, lo que dificulta que los operadores de justicia se concentren en la profundización del derecho laboral. Esta situación se da especialmente en los tribunales que funcionan en las provincias o departamentos, pues los tribunales que funcionan en las ciudades capitales si se dedican exclusivamente al ramo laboral.

d) Seguimiento a los logros de los Proyectos Piloto

d.1.) El principal reto que enfrenta la continuidad de los logros alcanzados por los Proyectos Piloto es la debilidad financiera de los Ministerios o Secretarías de Trabajo. No obstante, como ya se señaló anteriormente, las condiciones derivadas de las relaciones comerciales permiten estimar que dichos ministerios o secretarías tendrán en el futuro una mayor disponibilidad de recursos.

Otro problema puede ser la falta de interés de futuras autoridades ministeriales en el tema del proyecto. Para evitar esta situación es necesario que los proyectos concluyan la totalidad de sus actividades y se establezcan compromisos entre los sectores participantes (empresas y organizaciones/comités de trabajadores) para demandar la continuidad de las actividades derivadas de los proyectos.

Sin embargo, el entusiasmo que han generado los proyectos en los diferentes Ministerios o Secretarías, evidenciado en las numerosas solicitudes que ha recibido la Unidad Ejecutora del Programa para replicar los proyectos en otros sectores productivos o zonas geográficas, permite afirmar que se ha generado un genuino interés institucional por dar continuidad a las actividades y logros de los proyectos.

4.5. Conclusiones y recomendaciones

4.5.1. Conclusiones

a) Del análisis del procedimiento de administración y control interno se puede concluir que los insumos han sido administrados y suministrados de manera eficiente, y que para el efecto la Unidad Ejecutora contó con una administración apropiada. Los entrevistados coinciden en señalar que no se reportan problemas en cuanto al proceso de suministro de insumos y administración de los mismos, que afectaran el desarrollo de las actividades en cada uno de los componentes.

b) Tanto los mecanismos internos de control presupuestario como los procedimientos administrativos utilizados por el Organismo Ejecutor se adaptan eficientemente al sistema de control y generación de reportes establecido por el BID. Esto representa la ventaja adicional de no requerir que los funcionarios completen formularios diferentes a los que ya se usan en SIECA, evitando que se cometan errores innecesarios por desconocimiento o se tenga que dedicar tiempo al proceso de adaptación a los formularios.

c) También, de acuerdo a la información obtenida y opiniones recabadas, se pueden afirmar que la relación (costo / generación de componentes) es adecuada y que ha existido una buena administración de los recursos por parte de la Unidad Ejecutora.

d) Las actividades realizadas en el Programa son las contempladas en la planificación inicial. En algunos casos, como en el componente de las bases de entendimiento para lograr acuerdos sobre la reforma del marco regulador, las actividades previstas fueron notoriamente insuficientes para alcanzar por sí solas o hacer una contribución relevante al logro del componente, debido a las condiciones imperantes en el contexto del Programa, por lo que fue necesario hacer la revisión del Marco Lógico, que concluyó la Unidad Ejecutora en el segundo semestre de 2003.

Es indudable que, a partir de la revisión del Marco Lógico, las actividades planificadas tienen una mayor pertinencia con respecto a los objetivos general y específicos del Programa.

e) El Programa, al igual que se señaló en el informe anterior, ha tenido éxito en evitar la superposición o duplicación del trabajo que realizan otras iniciativas que intervienen a nivel subregional o nacional en temas relacionados con el mercado de trabajo. Más bien ha establecido una adecuada y exitosa coordinación con las iniciativas existentes, lo que ha permitido que cada una de ellas atienda las actividades que le competen y coordinen esfuerzos en aquellas áreas en las cuales se relacionan.

El Consejo de Ministros de Trabajo ha sido un espacio adecuado para lograr y mantener esa coordinación, a lo que también contribuye la credibilidad que tiene SIECA en el ámbito subregional y la que ha logrado la Unidad Ejecutora del Programa.

También se puede afirmar que las actividades del Programa no duplican o entran en conflicto con otros proyectos o programas patrocinados por el BID u otros organismos de cooperación externa en la región. Por el contrario, la Unidad Ejecutora atiende un tema que tiene gran relevancia para el proceso de modernización de las economías de la subregión y el Programa se complementa y al mismo tiempo complementa otras iniciativas que trabajan en la subregión, en aspectos relacionados con la formación de capital humano y social.

f) Los eventos relacionados con el objetivo específico relacionado con el diálogo social, han logrado ampliar los espacios de interlocución, promover el acercamiento de los sectores trabajador y empleador y mejorar la cultura de diálogo entre los actores participantes, incluyendo los Ministerios o Secretarías de Trabajo.

Sin embargo, no ha sido posible que los actores logren acuerdos sobre los plazos y mecanismos de un proceso de reforma del marco regulador en los diferentes países de la región, ni sobre la armonización de las normas a nivel regional, como lo establece el Objetivo Específico (a) del Marco Lógico del Programa, pues esto, debido a la sensibilidad del tema, a la desconfianza y posiciones poco flexibles de los interlocutores y los tiempos electorales, entre otros factores, solamente se puede alcanzar en el marco de un proceso de largo alcance, que requiere grandes esfuerzos para crear y mantener un clima de confianza entre los actores, que establezca las condiciones mínimas para que el planteamiento de propuestas de reforma tenga posibilidades de éxito.

g) El objetivo específico relativo a “fortalecer la capacidad de los Ministerios o Secretarías de Trabajo para formular políticas, a través de la creación de un sistema de información laboral”, ha sido cumplido de manera exitosa, superando los problemas y deficiencias señalados en el informe anterior de este proceso de evaluación.

Actualmente se pueden hacer consultas desde el enlace del Sistema Regional de Información Laboral instalado en el sitio electrónico de SIECA. El personal de la Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA ha instalado en los equipos de los Ministerios o Secretarías las actualizaciones de *hardware* y *software* requeridas. Asimismo, capacitó al personal de los Ministerios y Secretarías para utilizar el módulo de actualización remota.

El módulo incluye los programas necesarios para la administrar y actualizar la información del sistema, que muestra la situación del mercado y la identificación

de los problemas que afectan su funcionamiento en un momento determinado.⁴ Próximamente los sitios electrónicos de los Ministerios y Secretarías mostrarán a los usuarios un enlace hacia el Sistema Regional de Información Laboral. Quedan aún pendientes las actividades de difusión a los gobiernos y a los interlocutores sociales, comunidad académica y al público en general, así como diseñar los mecanismos que estimulen la utilización de la información para la formulación y seguimiento de políticas y estrategias relacionadas con el mercado de trabajo.

h) El objetivo específico “Avanzar en la armonización sobre la aplicación de los estándares laborales básicos”, se encuentra en ejecución, después de haberse firmado, el 4 de mayo de 2002, el *Memorandum de Entendimiento entre la SIECA y la Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, por el cual se establece el proyecto conjunto denominado **Mejoramiento de Prácticas para la Aplicación de los Derechos Laborales Básicos (PROLAB)**.

La primera actividad realizada en el marco de este proyecto fue la contratación de los consultores encargados de hacer un diagnóstico sobre la situación de la legislación laboral en materia de derechos laborales básicos y su relación con el cumplimiento de los convenios internacionales fundamentales del trabajo, así como sobre los métodos y prácticas utilizados por los Ministerios o Secretarías de Trabajo para la supervisión de los derechos básicos de los trabajadores.

Entre los productos que generaron los consultores se encuentran la elaboración de uno o varios proyectos de ley que permitieran subsanar las contradicciones con los convenios fundamentales del trabajo o limitaciones legales para el efectivo cumplimiento de esos derechos; y lineamientos o planes de acción que permitan una mejor y más ágil aplicación y supervisión de los derechos básicos de los trabajadores. Sin embargo en algunos países aún no se han terminado estos estudios.

En el año 2003, con el objeto de orientar a los operadores de justicia en la correcta aplicación de la ley y promover la estandarización de los procedimientos utilizados por los Ministerios o Secretarías para la supervisión y aplicación de los convenios internacionales, se han impartido seminarios en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua, dirigidos a Magistrados y Jueces del área laboral.

La capacitación dirigida a personal de los Ministerios y demás representantes de los actores sociales – sector privado, sindicatos y ONG, aún no ha sido

⁴ Los Ministerios aún no empiezan a utilizar el módulo de actualización remota en la forma en que se requiere para que la información obtenida de las consultas, especialmente la estadística, sea confiable y oportuna a todos los usuarios, pero el sistema lo permite y los responsables ya han sido debidamente capacitados.

impartida, de conformidad con lo establecido en el memorándum de entendimiento suscrito entre el Programa y la Oficina Regional de la OIT, con sede en San José de Costa Rica.

A juicio de los participantes entrevistados, los conferencistas que impartieron los seminarios a jueces y magistrados demostraron experiencia y profesionalismo, así como el uso de técnicas dinámicas y eficientes de presentación. Los materiales suministrados (discos compactos) son útiles para el uso y consulta pronta y precisa de los convenios contenidos, debido a sus propiedades digitales, además de que requieren espacio físico reducido para su almacenamiento.

Entre los factores que dificultan la aplicación de las normas fundamentales del trabajo en la región se encuentran los siguientes:

- Las deficiencias de la formación académica de los profesionales del Derecho, que se centra en el contenido de los códigos y descuida el conocimiento y comprensión de los convenios y tratados internacionales sobre la materia, lo que, ya en la práctica profesional, se traduce en la falta de utilización de las normas y disposiciones contenidas en esos instrumentos.
- Las múltiples materias o ramas del Derecho asignadas a los jueces que se desempeñan en los departamentos o provincias de los diferentes países de la subregión, que les obligan a conocer juicios familiares, laborales y civiles, impidiendo la necesaria especialización y profundización en el manejo de una determinada materia.

i) El objetivo específico relativo a los Proyectos Piloto, consistente en “generar experiencias exitosas a través de proyecto piloto que puedan contribuir al mejor funcionamiento del mercado de trabajo y a enriquecer el diálogo social”, también están siendo alcanzado.

A la fecha, todos los Proyectos Piloto han concluido o tienen muy pocas actividades pendientes de ejecución en seis de los ocho países de la subregión y han realizado una importante contribución a la introducción de buenas prácticas y al mejoramiento del desempeño en el tema del proyecto por parte de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, lo que a la vez tiene un impacto favorable en la imagen de dichas entidades que, hasta hace poco tiempo, eran percibidas como únicamente dedicadas a la negociación y contención de conflictos.

En Nicaragua se han impulsado normas en salud e higiene ocupacional en los sectores de la maquila textil y el trabajo del mar; en Honduras se han promovido cambios al Código de Trabajo a través de un borrador del nuevo código; Belice ha concluido los eventos de esta actividad; Costa Rica terminó en diciembre de

2003 la última fase, de difusión de su Centro de Resolución Alternativa de Conflictos; El Salvador y Guatemala se encuentran próximos a completar las actividades pendientes, en los primeros meses de 2004.

República Dominicana y Panamá, que aún están en fase de ejecución, avanzan en el desarrollo de sus actividades en forma continua hacia su conclusión, una vez superadas las dificultades para el inicio. La Unidad Ejecutora ha desempeñado un rol importante en mantener un ritmo adecuado de trabajo en todos los países.

Con únicamente los dos países mencionados en el párrafo anterior aún pendientes de completar actividades significativas de los proyectos piloto, estos muestran un porcentaje pendiente de ejecución presupuestaria mayor al 50%, excepto Guatemala que es de un 15%. La conclusión exitosa de las actividades de los Proyectos Piloto en la mayoría de los países, con los porcentajes indicados, reflejan una utilización eficiente de los recursos financieros para la obtención de los fines deseados.

4.5.2. Recomendaciones

- a) Continuar e incrementar el número de eventos de la actividad de diálogo social, procurando ampliar la base de participantes, para atender un mayor número de actores de la sociedad civil, lo que permitirá hacer una importante contribución a la creación del ambiente necesario para facilitar la modernización del marco regulador laboral de los países de la subregión.

Simultáneamente a la realización de los eventos, es recomendable diseñar e implementar una campaña de difusión y sensibilización, sobre las ventajas que para cada sector ofrece un mercado laboral competitivo, dinámico, bajo un marco regulador moderno, que garantice de manera adecuada los intereses y derechos de las partes de la relación laboral, sin descuidar la vigencia de los derechos fundamentales de los trabajadores, que establezca condiciones para contar con una fuerza de trabajo capacitada, eficiente y estable.

- b) El Sistema Regional de Información Laboral es una herramienta fundamental para la modernización del mercado laboral, en la medida que provee información actual y confiable sobre los diferentes factores que inciden en el desempeño de dicho mercado. Esto confiere especial importancia a la actualización de la información del Sistema, tarea que corresponde a los Ministerios o Secretarías de Trabajo y que requiere del acompañamiento, supervisión, monitoreo y apoyo técnico continuo de parte de la Unidad Ejecutora, situación que no debe cesar hasta que el personal encargado se sienta cómodo y tenga certeza de su utilidad.

Este esfuerzo, debe realizarse en forma sistemática, aprovechando el tiempo que aún resta al Programa para hacer del SRIL una herramienta práctica y útil, tanto a los Ministerios o Secretarías como a los sectores involucrados.

- c) Los seminarios dedicados al tema del diálogo social también pueden ser utilizados para capacitar y discutir sobre la temática relativa al mejoramiento de las prácticas para la aplicación de los derechos laborales básicos, además de los que se realicen en el marco del PROLAB, ampliando la cobertura de los mismos, para lograr abarcar la totalidad de jueces y magistrados de la jurisdicción laboral.

También es recomendable la inclusión de personal de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, especialmente inspectores de trabajo y funcionarios de las oficinas instaladas en las provincias o departamentos, y representantes de los actores sociales: trabajadores y empleadores. Adicionalmente podría considerarse la posibilidad de invitar a los eventos a abogados litigantes y a docentes y estudiantes de las facultades de Derecho o ciencias jurídicas.

Otro aspecto importante, que por supuesto depende de la disponibilidad de recursos y de tiempo por parte de los participantes, es la realización de seminarios de mayor duración, de manera que se puedan analizar y practicar sobre la resolución de casos concretos relativos a la aplicación de los derechos laborales básicos en cada país.

- d) Promover, mediante la realización de seminarios relativos al tema, la revisión o actualización de los planes de estudios de las facultades de Derecho de las universidades públicas y privadas, para fortalecer y mejorar la enseñanza del Derecho Laboral y la incorporación del conocimiento y aplicación de las normas internacionales del trabajo adoptadas por la OIT, en especial de los convenios fundamentales
- e) El Componente 2: Proyectos Piloto, puede ser reforzado a nivel subregional en el tiempo que resta de ejecución y los fondos aún disponibles, consolidando los conocimientos obtenidos en cada uno y divulgando las experiencias exitosas que se lograron en los diferentes proyectos, en forma horizontal a todos los países de la región, para ser replicadas o adaptadas a las condiciones particulares de cada país. Conviene a las políticas e intereses de cada uno de ellos.

5. EFICACIA

5.1. Logro de los componentes del Programa planificados y reales hasta la fecha

a) Diálogo social

Planificado: “Concientizar a los sectores involucrados sobre la necesidad de reformar las regulaciones que lleven a la modernización del mercado de trabajo”.⁵

La actividad de diálogo social ha propiciado un mayor acercamiento entre trabajadores, empleadores y los Ministerios o Secretarías de Trabajo. Todos los entrevistados señalan que los eventos desarrollados en el marco de esta actividad brindaron un aporte significativo, tanto por las técnicas de trabajo presentadas como por el ambiente establecido en los mismos, contribuyendo al mejoramiento de las relaciones entre los participantes y facilitando la obtención de resultados por consenso, en esa y posteriores oportunidades.

Las actividades de este componente también han contribuido a fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios o Secretarías para impulsar y atender procesos de diálogo social, tanto en el nivel de las mesas tripartitas nacionales como, en el caso de El Salvador, en el ámbito interno de algunas empresas, en donde se han establecido *comités de diálogo*.

En el tema del diálogo social los entrevistados señalan la importante contribución que el PRMML ha realizado para apoyar el funcionamiento de instancias tripartitas o multisectoriales de diálogo social, como es el caso del Consejo Económico Social en Honduras, la Fundación del Trabajo en Panamá, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y su Comisión Laboral en Nicaragua, y el Foro de Solidaridad sobre el Empleo en El Salvador.

En el último caso, de El Salvador, representantes de más de 40 entidades y organizaciones, incluyendo cuatro Ministros: Agricultura, Economía, Gobernación y Trabajo, y las cúpulas de las organizaciones de empresarios y de trabajadores, alcanzaron importantes acuerdos, como el relacionado con el aumento del salario mínimo, en forma diferenciada para cinco actividades: comercio, servicios, industria, agricultura y maquila textil.

Los entrevistados coinciden en señalar que la cantidad de eventos planificados por país, tres, no fue suficiente para lograr un efecto profundo y duradero en la cultura de diálogo de los actores, por lo que sugieren que se

⁵ Programa Regional de Modernización del Mercado Laboral. Marco Lógico y Plan de Trabajo (Septiembre 2003-Agosto 2004).

haga un esfuerzo adicional para organizar un número mayor número de eventos, que permitan la asistencia de más participantes y abarcar una gama temática más amplia, realizándolos en fechas más cercanas entre sí, de manera que se pueda lograr un cambio en las actitudes de los participantes, de forma que se facilite el cumplimiento del objetivo del diálogo social.

b) Sistema Regional de Información Laboral

Planificado: “Un Sistema de Información integrado y regional, que sea confiable y oportuno sobre la situación del mercado y la identificación de los problemas que afectan su funcionamiento”.⁶

La Dirección General de Tecnologías de Información de SIECA ha concluido exitosamente las fases correspondientes al desarrollo e implementación del sistema, construyendo una aplicación que, al ser debidamente actualizada, servirá como una herramienta de consulta confiable y oportuna de la situación del mercado laboral en cada país, que facilite la identificación de los problemas que afectan su funcionamiento y en la subregión, con lo que se cumpliría el propósito de fortalecer la capacidad de los Ministerios o Secretarías de Trabajo para formular políticas y estrategias y mejorar los procesos de toma de decisiones.

Desde octubre de 2003, luego de haber proporcionado los medios necesarios, la Unidad Ejecutora trasladó a los Ministerios o Secretarías de Trabajo la responsabilidad de la actualización de la información que les corresponde. Esta actividad aún no es realizada en todos los Ministerios o Secretarías, por lo que se requiere la intervención de la Unidad Ejecutora ante los Ministros o Secretarios, a efecto de que instruyan a sus colaboradores sobre el cumplimiento de esa tarea.

El personal de los Ministerios o Secretarías, al que corresponde mantener actualizado el SRIL y ampliar la base de información, cuenta con los conocimientos necesarios para ello, en virtud de que en septiembre de 2003 se realizó un esfuerzo especial de capacitación que debe ser puesto en práctica por los equipos de los Ministerios o Secretarías.

Con relación al conocimiento del sistema por funcionarios de los Ministerios o Secretarías, dirigentes del sector empleador y del sector trabajador y, en general, por parte de personas e instituciones interesadas en la temática laboral, todos los entrevistados coincidieron en señalar que el SRIL es aún poco conocido o utilizado entre los sectores interesados, lo que atribuyen en parte a que la divulgación es insuficiente y en parte a la tecnología que utiliza el Sistema que, si bien es una de las más avanzadas, no es accesible a muchos

⁶ ibidem

usuarios, por lo que es recomendable hacer los ajustes que permitan ponerlo al alcance del mayor número posible de usuarios.

Dado que buena parte de los problemas identificados en el informe anterior se han superado, es necesario hacer un esfuerzo especial, tanto por parte de la Unidad Ejecutora como por los Ministerios o Secretarías de Trabajo, para divulgar entre los usuarios potenciales (empleadores y trabajadores, pero también universidades y centros de investigación) la existencia del SRIL, a efecto de que se convierta en un sitio obligado de consulta en los temas relacionados con el funcionamiento del mercado laboral.

Pero la divulgación solamente dará resultados en la medida que se apoye en una eficiente actualización de la información y que el SRIL contenga datos que permitan realizar comparaciones entre los diferentes países, en las variables estadísticas más importantes relacionadas con el empleo.

c) Mejoramiento de prácticas para la aplicación de los estándares laborales básicos

Planificado: “Avanzar en la armonización sobre la aplicación de los estándares laborales básicos”.⁷

La alta calidad de los seminarios impartidos a jueces y magistrados por el proyecto PROLAB fortalecen el conocimiento y mejora la aplicación, por parte de los operadores de justicia, de las normas fundamentales del trabajo, actuando específicamente en el ámbito de los tribunales del ramo laboral de cada país. Sin embargo, no es posible establecer el efecto que estos seminarios han tenido en las resoluciones judiciales, por el poco tiempo que ha transcurrido desde la realización de los seminarios. En la evaluación final del Programa se deberá contemplar realizar entrevistas a usuarios de la justicia laboral y la revisión de una muestra representativa de sentencias.

Queda aún pendiente, dentro de esta actividad, lo relacionado con la elaboración del plan de acción para la armonización y modernización de los métodos utilizados por los Ministerios o Secretarías de Trabajo para la aplicación y supervisión de las normas fundamentales del trabajo (estándares laborales básicos) contenidas en los ocho convenios adoptados por la OIT, considerados fundamentales.

De igual forma debe atenderse o propiciarse la realización de eventos de concienciación y capacitación dirigidos a líderes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, en los que se les informe sobre la normativa internacional y las ventajas de su aplicación, promoviendo la integración de la región y la cohesión social frente a los desafíos de la economía globalizada.

⁷ Ibidem.

d) Proyectos piloto

d.1.) Reforma de los sistemas de entrenamiento

- Objetivo específico del proyecto: “desarrollo de servicios privados de capacitación que aporten metodologías innovadoras para una mejora permanente de las habilidades y destrezas de los trabajadores y de la administración, como un medio para elevar la eficiencia y productividad de la producción y el bienestar de los trabajadores”.⁸

Este proyecto, ejecutado únicamente en Guatemala, fue objeto de una modificación substancial en cuanto a su diseño y metodología de ejecución, debido a la necesidad de adaptarlo a las disponibilidades presupuestarias y al tipo de proyecto que fue seleccionado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Las actividades realizadas en el marco de este proyecto corresponden plenamente con la planificación elaborada por la Unidad Ejecutora y aprobada por el Ministerio de Trabajo y su realización constituye una experiencia novedosa en el campo de la seguridad e higiene ocupacional en la maquila textil, pues se trata de un sector de importancia estratégica, debido a su alto componente de mano de obra, a la elevada presencia de mujeres trabajadoras y a las presiones internas y externas de que es objeto, como consecuencia de las constantes denuncias sobre las condiciones de trabajo imperantes y las condiciones establecidas para el acceso al mercado de Estados Unidos de América en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

d.2) Resolución alterna de conflictos

Objetivo específico del proyecto: “desarrollar, poner en práctica y promover mecanismos orientados al mejoramiento de las relaciones laborales para elevar la calidad de los productos y mejorar la productividad y competitividad económica, así como a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores”.⁹

Los cuatro proyectos de este tipo fueron ejecutados con un alto grado de eficacia en cuanto al cumplimiento de las actividades programadas y al logro de los objetivos propuestos, lo que se evidencia con el funcionamiento exitoso del centro de Resolución Alterna de Conflictos (RAC) de Costa Rica y el Desk-RAC de Belice.

En Honduras el proceso de ejecución fue igualmente exitoso y se cumplieron todas las actividades programadas pero, como se indicó anteriormente, el

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem

funcionamiento del centro RAC fue suspendido por el recorte presupuestario que sufrió la Secretaría de Trabajo.

d.3) Normas de seguridad e higiene

Objetivo específico del proyecto: “promover la mejoría de las relaciones laborales y la productividad a través de la revisión de las normas de seguridad e higiene en un sector de la economía”.¹⁰

Los tres proyectos seleccionados en este rubro se han ejecutado en total congruencia con los objetivos y actividades previstas. En Nicaragua se alcanzaron más logros que los programados, al ampliar la cobertura al trabajo marítimo. En El Salvador el avance es totalmente satisfactorio y, como se señaló en el numeral 4.3.2., uno de los factores de éxito fue el proceso seguido para la selección, que incluyó un diagnóstico previo que se realizó en varios sectores importantes de la actividad productiva (construcción, metal-mecánica, alimentos y maquila textil) y la decisión de ejecutar el proyecto, tomada en seno de la Comisión Nacional Tripartita de Salud y Seguridad Ocupacional, lo que dio el respaldo de los interlocutores sociales. En República Dominicana la ejecución inició en febrero de 2003 y a la fecha se han cumplido todas las actividades previstas.

Un aspecto que fue señalado por varios entrevistados, y que a su juicio influyó en la exitosa ejecución de los Proyectos Piloto, fue la actitud flexible de la Unidad Ejecutora, que siempre estuvo en capacidad de dar una respuesta adecuada a los problemas y desafíos que se presentaban en el curso del proceso, así como la adecuada y permanente comunicación que se estableció entre la Unidad Ejecutora y el personal de los Ministerios o Secretarías involucrado en los proyectos.

5.2. Repercusión de las deficiencias encontradas

Entre los aspectos que más afectan la eficacia del Programa se identifican los siguientes:

a) La escasez de recursos financieros por parte de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, a lo que se agrega la incertidumbre sobre la efectiva disponibilidad de los mismos, pues cuando se hace recortes presupuestarios dichos Ministerios o Secretarías son los primeros en ser afectados con dichos recortes.

Esta situación les impide cumplir los compromisos que asumen con relación a la ejecución de las actividades del Programa. Uno de los rubros más afectados

¹⁰ Ibidem

por los recortes y la escasa disponibilidad de fondos es el relacionado con la contratación de personal, lo que impide contar con el recurso humano calificado.

b) Otros problemas relacionados con la disponibilidad de recurso humano suficiente en cantidad y calidad, son los despidos de personal cuando hay cambio de ministro o secretario y de gobierno; la fuga de personal calificado debido a los sueldos poco competitivos que ofrecen los Ministerios o Secretarías; y la rotación interna de personal que ha sido capacitado por el Programa para cumplir una determinada función y que es trasladado a otras funciones dentro del Ministerio o Secretaría, sin dar tiempo a una adecuada transferencia de información a los sustitutos.

b) Los Ministerios o Secretarías de Trabajo no han podido cumplir con los compromisos que adquirieron para actualizar la información contenida en el SRIL, debido a las deficiencias que enfrentan de carácter administrativo o técnico.

c) Numerosos entrevistados señalaron que en los seminarios y talleres de capacitación, la mayoría de los casos prácticos presentados corresponden a países ajenos a la subregión, lo que era poco apropiado para efectos de aplicar las experiencias prácticas en la realidad de los países atendidos por el Programa.

5.3. Efectos del Programa

5.3.1. Efectos planificados y su contribución al propósito

En general, el grado de avance en el cumplimiento de las actividades del Programa permite afirmar que, a pesar de las limitaciones impuestas por el contexto en el que se ha desarrollado y las adecuaciones de carácter operativo que la Unidad Ejecutora ha debido realizar, los efectos planificados se están alcanzando en un nivel razonable y satisfactorio y que dichos efectos contribuyen efectivamente al logro de los propósitos del Programa o a sentar las bases para que estos se puedan alcanzar en el futuro cercano.

5.3.2. Efectos no planificados

El principal efecto no planificado que se identifica, de naturaleza positiva, es el reconocimiento que SIECA, en tanto que entidad ejecutora, ha logrado entre los Ministerios o Secretarías de Trabajo y, en general, con los interlocutores sociales y demás participantes en actividades del Programa, como un interlocutor importante en un tema de gran importancia y actualidad, como es el laboral, en el que anteriormente no había realizado prácticamente ninguna actividad, pues ésta se circunscribía en forma casi estricta a los temas de la integración económica.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

6.1. Conclusiones

a) Componente 1: Establecimiento de bases para las reformas laborales

a.1) La actividad de diálogo social ha realizado un aporte valioso al proceso de búsqueda de acuerdos entre Ministerios o Secretarías de Trabajo y las organizaciones de empleadores y trabajadores, al impulsar una serie de acciones orientadas a establecer un clima de confianza entre las partes de la relación tripartita y con otros sectores de los gobiernos y de la sociedad civil, y sensibilizar sobre la importancia del diálogo social para alcanzar un mejor funcionamiento del mercado laboral.

A lo anterior se agrega la existencia de logros concretos en materia de reactivación de instancias nacionales de diálogo y acuerdos sobre reformas legales relacionadas con el ámbito laboral, los cuales evidencia que es posible alcanzar resultados. Adicionalmente cabe considerar, tal como lo demuestra la experiencia en muchos países, dentro y fuera de la subregión, el diálogo social es un instrumento imprescindible para que las reformas a la legislación laboral tengan viabilidad política, social e incluso económica.

a.2) La actividad del Sistema Regional de Información Laboral ha sido concluida en sus fases de diseño y desarrollo, al entregar SIECA a cada país el módulo de actualización remota. Los Ministerios o Secretarías de Trabajo asumieron las tareas correspondientes a la administración y actualización de la información de su respectivo país en el sitio electrónico de SIECA, al ser instalados en sus equipos los programas correspondientes de este módulo. Queda ahora bajo la responsabilidad de cada país mantener vigente y actualizada dicha información, motivando a la utilización y consulta del sistema.

a.3) La actividad relacionada con la armonización sobre la aplicación de las normas fundamentales del trabajo (estándares laborales básicos) tiene como principal logro la suscripción del Memorandum de Entendimiento con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), pues esto permitió establecer un procedimiento de cooperación y coordinación con la institución que, por ser la que ha generado los instrumentos de derecho internacional que consagran y desarrollan las normas fundamentales del trabajo, es la que tiene mayor experiencia e influencia en el tema.

Los seminarios de capacitación dirigidos a jueces y magistrados de la jurisdicción laboral constituyen una valiosa iniciativa orientada a lograr una adecuada aplicación de los derechos laborales básicos en las resoluciones judiciales. Los diagnósticos realizados en cada uno de los países sobre la situación en materia de aplicación de los derechos por parte de los órganos administrativo (inspección general de trabajo) y judicial, y los planes de acción

para el cumplimiento de dichos derechos, constituyen instrumentos de gran utilidad para acciones futuras en ese campo.

b) Componente 2: Proyectos piloto: análisis y difusión de nuevos modelos para la reforma

b.1.) Los Proyectos Piloto promovidos por el Programa y ejecutados por los Ministerios o Secretarías de Trabajo, han obtenido experiencias innovadoras, susceptibles de ser replicadas, con las adecuaciones necesarias al contexto de que se trate, en otros países o en otros sectores de la actividad productiva.

Con la ejecución de los Proyectos Piloto se demuestra que, en los Ministerios y Secretarías de Trabajo hay condiciones suficientes para impulsar y realizar acciones de mayor magnitud en diversos campos relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo y que un factor importante para el éxito es contar con la participación activa de empresarios y trabajadores en las diversas fases del proceso.

c) Con relación al desempeño de la Unidad Ejecutora

La Unidad Ejecutora ha demostrado un alto nivel eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades del Programa, estableciendo una adecuada comunicación y coordinación con los distintos niveles de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, incluyendo el permanente contacto de carácter político con los Ministros o Secretarios, por parte del Coordinador de la Unidad.

Este contacto y las buenas relaciones interpersonales que el Coordinador y el resto de integrantes de la Unidad Ejecutora han logrado con los Ministros o Secretarios y los funcionarios vinculados con las actividades del Programa, es un factor clave para el éxito de las mismas, debido a la extrema sensibilidad política que muchas veces acompaña a las decisiones ministeriales y a los constantes cambios que se han dado en los titulares y otros funcionarios de esos despachos.

La Unidad Ejecutora ha cumplido satisfactoriamente con las actividades planificadas, no obstante la complejidad de los temas involucrados en el Programa, el número de países atendidos y el reducido número de colaboradores permanentes con que cuenta, lo que obliga a constantes desplazamientos hacia los diferentes países, con una inversión muy alta en materia de tiempos de viaje.

6.2. Recomendaciones

a) Diálogo social: en la última etapa del Programa es conveniente realizar un proceso de reflexión, con cada uno de los Ministerios o Secretarías de Trabajo,

para identificar los logros y resultados obtenidos en los procesos de diálogo social que se han impulsado en el curso de la ejecución del Programa y definir qué acciones pueden realizarse para dar seguimiento y continuidad a lo alcanzado. Esta reflexión, de preferencia, debiera hacerse con los interlocutores sociales (organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores) a efecto de asegurar la implementación de las acciones definidas.

El contexto actual, caracterizado fundamentalmente por la preparación para la aprobación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, presenta una coyuntura favorable para retomar los procesos de diálogo social, pero se requiere una actividad previa de sensibilización y cabildeo, especialmente con los Ministros o Secretarías y las organizaciones de trabajadores. Se requiere realizar un mayor y continuado esfuerzo para poder obtener resultados que a nivel subregional se acerquen más al objetivo original de la Actividad de Diálogo Social, de “Facilitar un acuerdo sobre el objeto, los plazos y los mecanismos de un proceso de reforma del marco regulador”.

b) En la actividad del Sistema Regional de Información Laboral, debe darse un seguimiento muy cercano al cumplimiento por parte de los Ministerios o Secretarías de las actividades de actualización, dándoles el apoyo y la supervisión necesarias para asegurar que puedan establecer un proceso permanente de actualización y alimentación del SRIL, enriqueciendo su caudal de información. Los presupuestos escasos en algunos países de la subregión restringen la contratación de personal con altas calificaciones técnicas, por lo que algunos países requerirán mayor apoyo y acompañamiento para tener éxito en el objetivo deseado y contribuir a su sostenibilidad.

Al Programa le corresponde mantener una constante comunicación con los Ministerios o Secretarías, para motivarles a cumplir con la responsabilidad asumida, insistiendo en la relevancia que tiene el Sistema como un instrumento útil para la toma de decisiones y el mejoramiento de la imagen interna y externa de los Ministerios o Secretarías.

c) En la actividad relativa a la armonización sobre la aplicación de los estándares laborales básicos, el Programa podría enfocarse en el seguimiento de los planes de acción realizados en el curso de las consultorías nacionales contratadas y de las propuestas de modificaciones legales elaboradas por los consultores, para armonizar las respectivas legislaciones nacionales con los convenios fundamentales del trabajo.

Dichos planes y modificaciones legales debieran ser asumidos, luego de un proceso de análisis y revisión, por los Ministerios o Secretarías como una propuesta para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales básicos en cada uno de los países, con el compromiso de darles seguimiento con el acompañamiento de los interlocutores sociales.

Adicionalmente, en la medida de lo posible, ampliar la cobertura de capacitación de PROLAB a los otros sectores considerados en el documento del proyecto, tales como representantes de gobiernos (Inspección General de Trabajo, preferentemente) y organizaciones de empleadores y trabajadores.

d) Finalmente, con relación a los proyectos piloto, tomando en consideración la exitosa ejecución que han tenido los mismos y las lecciones positivas y buenas prácticas que se desprenden de ellos, es recomendable hacer un esfuerzo especial de divulgación, en cada uno de los países, de los resultados alcanzados con el proyecto nacional y los proyectos realizados en los restantes países, a efecto de generar interés por impulsar proyectos que permitan replicar en otros sectores o zonas geográficas las experiencias obtenidas en el propio país y en los otros países de la subregión. En materia de divulgación, debiera utilizarse el Sistema Regional de información Laboral, para colocar un resumen de cada uno de los proyectos ejecutados.

7. LECCIONES APRENDIDAS

a) Para tener éxito en actividades que tienen una gran carga en materia de sensibilidad política y que deben realizarse en un entorno donde ha privado la confrontación entre los actores sociales y entre estos y los gobiernos, es necesario contar con un período de sensibilización y de construcción de confianza hacia el programa o proyecto, así como entre los diferentes actores, que permita sentar las bases para el funcionamiento adecuado de los espacios de diálogo y el logro de los resultados previstos.

b) El establecimiento y la sostenibilidad de un sistema con las características del Sistema Regional de Información Laboral requiere que las entidades responsables de mantenerlo funcionando al finalizar el período de trabajo de la Unidad Ejecutora, dispongan de los recursos humanos y técnicos necesarios para cumplir con dicha actividad o que tengan una posibilidad cierta de obtenerlos. Esta situación plantea a los Ministerios o Secretarías de Trabajo el reto de hacer los esfuerzos pertinentes que les permitan acceder a esos recursos.

c) La decisión relativa a la coordinación y colaboración con la oficina regional de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con sede en San José de Costa Rica, para realizar las actividades relacionadas con el mejoramiento de las prácticas para la aplicación de los derechos laborales básicos, prevista desde la propuesta de cooperación técnica que dio origen al Programa, constituye un acierto y un referente valioso para iniciativas similares, pues permite evitar duplicación de esfuerzos y el surgimiento de controversias por razones de competencia institucional, a la par que aseguró el respaldo de la organización que cuenta con un amplio reconocimiento entre los actores

involucrados, como un interlocutor válido en todos los temas relacionados con las normas internacionales en materia laboral.

d) Los Proyectos Piloto constituyen experiencias de carácter innovador, que contribuyen a mejorar la imagen institucional y la credibilidad de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, y les proporcionan instrumentos metodológicos y prácticos que son de gran utilidad para atender aspectos que tienen una influencia decisiva en el funcionamiento de los mercados de trabajo.

e) Para el éxito de un programa de las características del PRMML es fundamental que el personal que integra la Unidad Ejecutora tenga una especial capacidad para establecer una adecuada, fluida y permanente comunicación y coordinación con las contrapartes nacionales y con otras iniciativas de cooperación e instituciones vinculadas con el tema, así como una especial sensibilidad para abordar y resolver los problemas derivados de decisiones políticas de contrapartes como los Ministerios o Secretarías de Trabajo.

f) La asignación oportuna de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades es una condición indispensable para alcanzar los resultados esperados. Esto es particularmente importante en un programa que atiende de forma simultánea varios países y varios componentes y que incide favorablemente en su credibilidad ante las contrapartes y sectores involucrados y relacionados con él.

g) El acompañamiento permanente por parte de la dirección y personal técnico de la Unidad Ejecutora es también una condición necesaria para el cumplimiento exitoso de las actividades programadas. Esto, en un programa que atiende varios países y con la Unidad Ejecutora basada en un país, implica que sea dotado de recursos suficientes para la movilización del personal hacia los diferentes países, a efecto que tenga capacidad de atender los requerimientos que se presenten.

h) Las políticas, planes y programas de las entidades públicas deben tener un alto grado de continuidad, a efecto que los logros alcanzados no se pierdan con los cambios de gobierno o de responsable político de la entidad contraparte. Para ello también es fundamental la estabilidad y continuidad de los cuadros técnicos involucrados en la ejecución de las diferentes actividades.