

Informe del evaluación final ACV-CSCi

Programa DGD 2017-2021

Junio 2022 | Patrick Vander Weyden

Resumen Ejecutivo*

*Traducido a partir de la versión original (en inglés) del informe de FocusUp

Contexto, objetivo, alcance

Este informe describe una evaluación de los «outcomes» del ACV-CSCi dentro del programa conjunto 2017-2021 de WSM, BIS/MSI y ACV-CSCi. Estos «outcomes» cubren los tres objetivos continentales específicos: África (Níger, RD Congo), Asia (Camboya e Indonesia) y América Latina (Haití y República Dominicana). Para este programa plurianual, el ACV-CSCi, WSM y BIS-MSI unieron sus fuerzas para ejecutar un programa conjunto de desarrollo en materia de trabajo decente cofinanciado por la DGD. El objetivo principal de este programa conjunto consiste en fortalecer las capacidades de las organizaciones socias locales (confederaciones sindicales nacionales) e influir en las políticas de promoción del trabajo decente a escala nacional, (sub)continental e internacional en África, Asia y América Latina. El programa está totalmente alineado con el Programa de Trabajo Decente de la OIT, que la cooperación belga al desarrollo también considera una prioridad desde el año 2013. Este Programa de Trabajo Decente consta de 4 pilares distintos, y el programa ACV-CSCi se centra en el fortalecimiento de las capacidades para el diálogo social, con el fin de promover los derechos de los/las trabajadores/las (incluido el derecho a la protección social).

Al término de cada programa quinquenal financiado por la DGD, se debe realizar una evaluación externa final. El propósito principal de esta evaluación final consiste en rendir cuentas ante los donantes, en este caso la DGD, y los miembros del sindicato ACV-CSC. La rendición de cuentas debe ser evaluada ante todo en función de si se logran, o no, los objetivos («outcomes») específicos (en el plano continental). Es importante que el lector sepa que, en el marco del programa conjunto, a cada socio se le han asignado unas responsabilidades exclusivas sobre determinados objetivos específicos. Este informe de evaluación trata de los 3 objetivos específicos cuyo responsable final era el ACV-CSCi. Además de la rendición de cuentas, es obviamente importante formular recomendaciones (como lecciones aprendidas) sobre la base de las conclusiones que puedan ser útiles para la ejecución del próximo programa.

Preguntas de evaluación y metodología

Para esta evaluación, el ACV-CSCi formuló 3 preguntas (véanse los términos de referencia –TdR–):

1. En función de los criterios prioritarios del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) para las evaluaciones finales (eficacia, eficiencia y sostenibilidad), ¿cuáles son las buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones que, además del informe final moral del ACV-CSCi, pueden ser comunicadas a la DGD?

2. ¿Cuál fue el impacto de la covid-19 en la realización de los «outcomes»? Además, a pesar de la situación, ¿la organización se ha adaptado/ha reaccionado de manera eficiente y efectiva para lograr los resultados?
3. ¿Qué datos recopilados conforme a la investigación de la evaluación sobre la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del programa esclarecen qué tipo de percepciones en cuanto al impacto y la pertinencia, para los beneficiarios indirectos/finales, del programa 2017-2021, en general, así como sobre los 3 principios de la Agenda 2030?

FocusUP dividió estos interrogantes en preguntas de evaluación, cuya presentación fue ordenada por nivel de importancia. Debido al marcado énfasis en el aspecto de la rendición de cuentas, se consideró que los criterios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad eran los más importantes. Por ello, quedaron reflejados en 3 subpreguntas (o preguntas de evaluación –PE–) principales:

PE 1. ¿En qué medida el uso de recursos (fondos, conocimientos, tiempo, etc.) y las estrategias implementadas permitieron lograr, al final del programa, los cambios esperados a escala de los grupos/beneficiarios?

PE 3. ¿Hasta qué punto se han alcanzado, o están a punto de alcanzarse, los 3 objetivos específicos y los 9 resultados predefinidos?

PE 5. Una vez finalizado el programa, ¿podrán los socios consolidar, de manera sostenible, los resultados del programa?

Además de estos 3 criterios de valoración, la evaluación abarcó, por supuesto, otros criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), es decir la pertinencia y el impacto. También se formularon preguntas de evaluación en torno a los temas de género y medio ambiente, el impacto de la covid-19 en el programa y las lecciones clave aprendidas de esta crisis sanitaria. Finalmente, se examinó en qué medida el programa prestaba atención a «no dejar a nadie atrás» y a un enfoque de múltiples partes interesadas.

Para responder a estas preguntas de evaluación, se llevó a cabo una extensa investigación documental. El ACV-CSCi compartió todos sus documentos con los evaluadores, que utilizaron la plataforma de «software» Nvivo para analizar dicho material a partir de las preguntas de evaluación. Sobre la base de dicho análisis se preparó un primer examen de las conclusiones, se identificaron las lagunas existentes a nivel de los datos y se preparó un primer examen de las conclusiones.

Posteriormente, los resultados fueron triangulados con los datos obtenidos durante las entrevistas y discusiones en los grupos focales con ocasión de las visitas de campo en Camboya, Indonesia, Haití y RD Congo. Durante la fase de diseño, se decidió realizar un estudio pormenorizado en Indonesia y Camboya para luego probar parcialmente las conclusiones sobre estos casos a la luz de las experiencias en Haití y RD Congo. Se organizaron dos misiones de cinco días en Camboya (mayo de 2022) e Indonesia (febrero de 2022). En Haití y RD Congo (mayo de 2022), en un día acordado con antelación, se organizaron unos grupos focales y unas entrevistas con las principales partes interesadas locales.

La metodología utilizada presenta obviamente algunas limitaciones. Los casos de América Latina y África no se han examinado con la misma profundidad que los de Asia, lo que, en las conclusiones, conlleva evidentemente un posible sesgo a favor de Asia. Además, los programas implementados en los distintos países son muy similares. Por ello, los evaluadores creen que el mecanismo (en la teoría del cambio, TdC) es similar para todos los países. Naturalmente, entran en juego las diferencias en el contexto. Consideramos que estos aspectos contextuales han sido ampliamente descritos y tomados en cuenta en este ejercicio de evaluación.

Resultados de la evaluación

Eficiencia

Para todos los objetivos específicos, los evaluadores consideran que los presupuestos se gastaron de manera eficiente y se utilizaron para los objetivos (outcomes) formulados en el marco lógico. En todos los países socios, el ACV-CSCi también organizó sesiones de formación que han contribuido a mejorar la gestión financiera de las organizaciones socias. El ACV-CSCi cuenta con unos excelentes herramientas y procedimientos de seguimiento financiero orientados hacia los resultados, que los socios y el ACV-CSCi utilizaron eficazmente durante el desarrollo del programa.

En todos los países, los socios estratégicos principales y lógicos del ACV-CSCi son, por supuesto, la OIT así como sus socios, respectivamente en el programa común y en el Marco Estratégico Común-Trabajo Decente (MEC-TD). Además, aparte de la OIT, el ACV-CSCi y sus socios en los países cuentan con las relaciones, en la red, con muchos otros actores relevantes para la promoción de los derechos laborales y el diálogo social.

Con su programa, la CSC interviene en 3 continentes y 6 países cuyos contextos son particularmente complicados. Según el índice de Freedom House, ninguno de estos países es considerado libre. Estos difíciles contextos políticos perjudican la eficiencia (y la eficacia, como puede ver más adelante) de los programas. Aunque se pudieron alcanzar casi todos los objetivos generales, el contexto político fue, sin embargo, un factor negativo para el logro de resultados aún mejores. A pesar de ello, evaluamos la presencia del ACV-CSCi en los países con poca experiencia democrática como un elemento muy valioso de promoción de procesos democráticos a través del diálogo social. Los sindicatos suelen ser el último baluarte que sirven de caja de resonancia de las preocupaciones de las personas.

Eficacia

Durante esta evaluación, los evaluadores pudieron validar los informes de monitoreo interno y las puntuaciones del desempeño de ACV-CSCi. Todo el programa resultó ser muy eficaz y se lograron casi todos los indicadores de los objetivos específicos («outcomes»). En términos generales, podemos concluir que el programa logró aumentar la seguridad de los ingresos de los/as trabajadores/as, reforzar la protección social, incrementar el salario mínimo de un número significativo de trabajadores/as, y que los sindicatos socios involucrados lograron ampliar el número de convenios colectivos (y, luego, obtener más derechos para los/as trabajadores/as). El éxito a nivel de estos «outcomes» no fue, en cierta medida, similar de un país a otro. Sin embargo, se han alcanzado avances en todas partes.

El único logro parcial de algunos indicadores se debe a factores exclusivamente externos. Por ejemplo, en Camboya fue imposible alcanzar el número de convenios colectivos de trabajo que se había establecido previamente debido a la introducción, por el Gobierno de este país, de una nueva legislación sindical que puso muchísimas trabas al registro de los sindicatos. Por consiguiente, debido a los nuevos mecanismos de registro, a los sindicatos reconocidos en las empresas donde contaban anteriormente con una representación les resultó prácticamente imposible entablar nuevas negociaciones. La covid-19 también tuvo un impacto negativo. En Indonesia, por ejemplo, fue imposible abogar a favor de aumentos salariales en el marco del diálogo social cuando las fábricas tuvieron que cerrar parcial o totalmente. Sin embargo, existen ejemplos alentadores de acuerdos entre los sindicatos y los empleadores que fueron obtenidos a través del diálogo social y garantizaron la seguridad del empleo a cambio de una reducción salarial.

Los evaluadores confirman los mecanismos (las hipótesis) de la teoría del cambio (TdC). La formación de cientos de dirigentes sindicales y trabajadores/as permitió mejorar la calidad del diálogo social y alcanzar mejores convenios colectivos que garantizaron, a su vez, más derechos para los/as trabajadores/as.

Género

El programa ACV-CSCi dedicó una atención muy especial a las actividades y temas relacionados con el género. En todos los países se han organizado decenas de actividades sobre este tema. En términos generales, se puede decir que, a escala de las confederaciones (y, en menor medida, de las federaciones afiliadas) se han logrado grandes avances en términos de representación de las mujeres y de formación de las dirigentes sindicales. También se han obtenido progresos significativos en materia de elaboración de políticas dentro de las confederaciones. Se ha producido una gran movilización en torno a temas específicos como los derechos de las mujeres embarazadas y la violencia de género (VG).

Del análisis de documentos y de las entrevistas realizadas se desprende claramente que estos progresos solo fueron posibles gracias a la aportación (y al compromiso) del programa del ACV-CSCi. Sin este programa no se habrían podido organizar muchas actividades y, por consiguiente, no se habrían logrado los resultados presentados.

Medio ambiente/cambios climáticos

El tema del medio ambiente, incluyendo a los cambios climáticos, también se aborda en todos los programas por país. Del análisis de los documentos y de la investigación de campo se desprenden unas diferencias sobre este tema entre las confederaciones (incluidas las federaciones y los sindicatos locales). Los países asiáticos evidencian claramente un mejor desempeño en los temas afines al medio ambiente, especialmente el KSBSI, el socio en Indonesia, que parece estar muy activo en la estrategia nacional del Gobierno sobre el particular. En términos generales, los evaluadores concluyen que, en el programa, los temas del medio ambiente y los cambios climáticos fueron bien atendidos.

Sostenibilidad

Los sindicatos dependen en gran medida de las cotizaciones de sus miembros. Las confederaciones son tributarias de los montos enviados por las federaciones y los sindicatos locales a las estructuras confederales. Las dificultades económicas y las crisis repentinas (como la covid-19) desembocan en una reducción de la cantidad de miembros que pagan sus cuotas (como consecuencia de los despidos de trabajadores/as que no están en capacidad de pagarlas), lo que, por supuesto, significa también una reducción del presupuesto de los sindicatos. Los socios del ACV-CSCi involucrados están en capacidad de cubrir su funcionamiento básico con las contribuciones de los miembros, pero necesitan otras fuentes de ingresos para asegurar la sostenibilidad de las actividades del programa. Todos son muy conscientes de esta situación. Dado que, dependiendo de los sectores, la mayoría de los/as trabajadores/as aún no se han sindicalizado/a, todavía queda un margen para que crezca la membresía de los sindicatos. Por consiguiente, la estrategia sindical para los próximos años consiste en volver a un crecimiento del número de afiliados.

El programa ACV-CSCi ha contribuido a la sostenibilidad técnica de los socios. Las numerosas actividades de formación han reforzado enormemente las capacidades de los líderes sindicales. Esta observación se pudo verificar, de manera detallada, durante las misiones.

Más concretamente, cabe hacer hincapié en el desarrollo de las capacidades en el ámbito del diálogo social. Cientos de dirigentes sindicales recibieron una formación para que puedan entablar un diálogo social eficaz. Los resultados de estas capacitaciones condujeron, en muchos casos, a nuevos y mejores convenios colectivos. También es menester destacar que el programa ha contribuido en gran medida al empoderamiento de las trabajadoras y dirigentes sindicales. Las visitas de campo mostraron claramente que el programa ha sido útil para empoderar a las mujeres que, en la mayoría de las organizaciones socias, también han logrado acceder a más puestos de liderazgo. La mayoría de las veces, los documentos y procedimientos de la política sindical incluyeron unas cuotas. Los evaluadores también pudieron comprobar que la cantidad de mujeres ha aumentado considerablemente en muchas federaciones. Todos estos elementos combinados nos llevan a pensar que el aumento de la participación femenina en los sindicatos es un factor determinante que contribuye a la sostenibilidad. Todavía queda

mucho camino por recorrer para lograr una participación plena y equitativa. No obstante, las primeras mejoras son visibles y, en nuestra opinión, se han arraigado de forma sostenible.

La covid-19

Durante la pandemia de covid-19, casi todas las organizaciones socias lograron digitalizar sus operaciones. Se organizaron reuniones y formaciones de modo virtual. Los socios indican que es muy probable que, en el futuro, se sigan organizando reuniones híbridas (que combinan el modo virtual con el presencial). Sin embargo, varias condiciones previas claves deben cumplirse para permitir una correcta puesta en marcha de los procesos digitales, tales como (1) el acceso a una conexión Internet de alta velocidad, también en zonas remotas, y (2) la disponibilidad de ordenadores portátiles.

Durante la pandemia de la covid-19, no fue obviamente fácil ejercer presiones en defensa de aumentos salariales. En muchos casos, parecía importante privilegiar la defensa, a través de la negociación, de una mayor seguridad en el empleo, cuando, por lo menos, se podía aceptar una pérdida temporal de ingresos. Este enfoque también parecía ser el correcto y condujo a una serie de convenios colectivos positivos. Sin embargo, varias empresas quebraron, lo que provocó pérdidas de puestos de trabajo. Esto llevó a un empobrecimiento de los beneficiarios finales, que solo fue compensado en parte, y de forma muy limitada, por una intervención de los Gobiernos. Los sindicatos socias han tomado iniciativas en esta esfera, distribuyendo equipos sanitarios y entregando cestas alimentarias. Además, los interlocutores sindicales negociaron efectivamente reglamentaciones específicas en materia de seguridad y salud en el empleo y leyes con sus gobiernos y los empleadores, al igual que organizaron actividades de sensibilización sobre los peligros asociados al coronavirus y el trabajo en un entorno seguro. Otra consecuencia del deterioro de las condiciones económicas resultante de la covid-19 se relaciona, por supuesto, con el estancamiento del crecimiento de la tasa de afiliación a los sindicatos. Algunas federaciones perdieron un número significativo de miembros, lo que, obviamente, tuvo un impacto sobre los ingresos de los sindicatos. Queda por ver si pronto se concretará una recuperación.

Pertinencia, «no dejar a nadie atrás» y enfoque de múltiples partes interesadas

La TdC y las hipótesis siguen siendo muy válidas. Si nos basamos en la TdC que fue implementada, el programa fue un éxito. En esencia, las distintas capacidades que se desarrollaron dentro de las confederaciones, federaciones y sindicatos locales contribuyen a mejorar el diálogo social y, por ende, conducen a unos avances en materia de derechos laborales y de condiciones de trabajo de los/as trabajadores/as (beneficiarios finales). Esto se ha logrado en gran medida gracias a la ejecución del programa. Además, apoyarse en el diálogo social para resolver los conflictos parece ser una solución muy eficaz y sostenible a favor del cambio estructural.

Por su parte, la noción de «no dejar a nadie atrás» es claramente un pilar del Programa de Trabajo Decente. En particular, la integración de las personas que laboran en la economía informal así como de las mujeres es una de las prácticas más fuertes del programa. No obstante, para los/as trabajadores/as de los sectores formales, es también fundamental obrar por el acceso a la seguridad social, un salario decente y mejoras en las condiciones de trabajo. Los grupos meta son las personas que tienen muchos problemas para alcanzar una vida decente con oportunidades adecuadas y una remuneración que se paga de manera regular. Dicho de otro modo, el programa tiene por objeto mejorar la vida de los/as trabajadores/as más vulnerables en todos los países. Esta vulnerabilidad también se refleja en el contexto político y económico. A menudo, los gobiernos están del lado de los empleadores. De esta forma, esperan atraer y retener las inversiones (extranjeras), muchas veces a expensas de las necesidades básicas de los/as trabajadores/as.

El programa del ACV-CSCi también obtuvo una puntuación particularmente elevada con relación al enfoque de múltiples partes interesadas. En todos los países, existe una cooperación muy estrecha con los representantes de la OIT, otros sindicatos locales e internacionales y los de la sociedad civil (incluidos los actores de la cooperación no gubernamental –ACNG– de Bélgica).

Conclusiones

Los evaluadores consideran que, en el caso de los principales criterios (eficiencia, efectividad y sostenibilidad), el programa quinquenal ACV-CSCi fue exitoso. Asimismo validan las puntuaciones de desempeño y los informes de monitoreo interno del ACV-CSCi. Los diversos programas nacionales funcionan en contextos políticos particularmente difíciles y desafiantes, que complican enormemente la labor sindical. En su evaluación, observaron que una cantidad limitada de indicadores de «outcomes» no se pudieron alcanzar. Esta situación resulta de la evolución (deterioro) de los contextos políticos y del enorme impacto de la pandemia de covid-19 en varios sectores claves. El enfoque puesto, en Asia, en la debida diligencia en materia de derechos humanos (HRDD) resultó ser muy exitoso.

El programa logró reforzar la participación de las mujeres en las estructuras sindicales. Las mujeres son más implicadas en las formaciones, han sido empoderadas y, en comparación con el inicio del programa, ocupan una mayor cantidad de puestos de responsabilidad en los sindicatos socios. Las políticas y los reglamentos de la mayoría de las confederaciones que decidieron incluir cuotas para las mujeres también prevén un aumento de la participación femenina. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar la igualdad de género. En los lugares de trabajo, en particular, las federaciones y los sindicatos presentes aún deben introducir medidas importantes.

Por último, todas las organizaciones socias se movilizaron en torno a los temas de los cambios climáticos y el medio ambiente. En la mayoría de los países, sus actividades se limitaron a la concientización e información de sus bases. Indonesia es el único país donde el sindicato KSBSI desempeña un papel pionero especial.

Recomendaciones

Sobre la base de las conclusiones, se formularon las siguientes recomendaciones (R). Se pueden encontrar informaciones detalladas sobre las recomendaciones en el capítulo relacionado con el particular.

1. R1. Velar por no suspender el apoyo a los sindicatos/confederaciones independientes que operan en regímenes políticos cada vez más frágiles y autocráticos.
2. R2. Apoyar la integración de los principios y las prácticas de buena gobernanza por parte de los sindicatos (confederaciones y federaciones).
3. R3. Seguir apoyando la cooperación internacional y el trabajo en red entre los sindicatos (confederaciones y federaciones).
4. R4. Continuar promoviendo y apoyando la digitalización.
5. R5. Considerar la posibilidad de medir la eficacia de la formación sobre una base «ad hoc».
6. R6. Desarrollar los conocimientos de los socios en el ámbito de la HRDD (especialmente, en África y América Latina).
7. R7. Seguir apoyando la incorporación de la perspectiva de género, en particular a nivel de las bases de las (con)federaciones.
8. R8. Seguir apoyando (y profundizando) los temas relacionados con el medio ambiente y los cambios climáticos, en particular en los niveles inferiores de las (con)federaciones.