



## El Programa de Cofinanciamiento Sindical

Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales



# El Programa de Cofinanciamiento Sindical

Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales

Impresión OBT, La Haya  
Diseño Corps, La Haya  
Diseño cover Eindeloo, La Haya  
Lay-out Eindeloo, La Haya  
Traducción Elvira Willems  
ISBN 978-90-5328-357-8  
Número de código OSDR 6617/S  
[www.minbuza.nl/iob-en](http://www.minbuza.nl/iob-en)  
Marzo 2008

# Prólogo

Ya hace más de treinta años que el Ministerio de Cooperación al Desarrollo, con el Programa de Cofinanciamiento Sindical (VMP), apoya a organizaciones sindicales en los países en vías de desarrollo. Los recursos del VMP llegan a las organizaciones a través de las centrales sindicales neerlandesas, la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) y la Federación de Sindicatos Neerlandeses (FNV), que para ello han armado sus propios programas, a saber: CNV Internationaal y FNV Mondiaal.

En los últimos treinta años muchas cosas han cambiado para bien. En muchos países en vías de desarrollo se ha originado un espacio democrático que el movimiento sindical utiliza para salir en defensa de sus miembros y para incidir en la política socioeconómica a favor de los más pobres. Al mismo tiempo, el movimiento sindical en estos países tiene nuevos desafíos. Por la globalización, las relaciones laborales cambian drásticamente y cada vez son más las personas que ganan sus ingresos a través de la economía informal. En la economía formal, los contratos laborales se vuelven más flexibles y las relaciones laborales se informalizan, con toda la inseguridad que ello implica. También descienden las oportunidades de trabajo dentro de la administración pública, de la cual hasta ahora, en los países en desarrollo, provenía gran parte de los miembros de los sindicatos. Por estos hechos, la representatividad y la fuerza de negociación de los sindicatos se encuentran amenazadas.

En los años noventa los excesos de la globalización llevaron a que, en el debate internacional sobre el desarrollo, se prestara otra vez atención a la importancia de los derechos laborales y sindicales. Con los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y la Agenda del Trabajo Decente, la comunidad internacional, bajo la dirección de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aspira a que se combine el crecimiento económico con una redistribución social y que se garanticen los derechos laborales fundamentales y se promuevan las oportunidades de trabajo, la seguridad social y el diálogo entre los interlocutores

sociales. Estos temas se consideran esenciales para lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

Esta evaluación aspira que a partir de la perspectiva de la disminución sostenible de la pobreza se pueda responder en qué medida el Programa de Cofinanciamiento Sindical (VMP) ha logrado sus objetivos en el período 2001-2006, esto quiere decir, si realmente ha hecho un aporte para fortalecer las organizaciones sindicales y para mejorar los derechos sindicales y laborales en los países en vías de desarrollo.

Esta evaluación ha sido posible gracias a la colaboración de CNV Internationaal y FNV Mondiaal y sus contrapartes en los cuatro países en donde se efectuaron investigaciones de campo, a saber: Colombia, India, Pakistán y Suráfrica. Sin su aporte constructivo no habría sido posible publicar este informe. La evaluación ha sido armada bajo la responsabilidad del Señor Piet de Lange, evaluador del IOB, quien también escribió el informe final. La investigación de campo ha sido efectuada por un equipo de investigadores, bajo dirección del Señor Freek Schiphorst, del Institute of Social Studies de La Haya. Los informes de los países, con la mención de los autores responsables, se pueden ver en el sitio web ([www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)). Desde el primer hasta el último momento, la Señora Floor Toll colaboró para preparar y darle forma a la investigación y el informe. El IOB es totalmente responsable del contenido del informe final.

*Bram van Ojik*

*Director de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política*

# Índice

	Prólogo	1
	Abreviaturas	5
1	Introducción	7
1.1	Propósito de la evaluación	7
1.2	Contexto político	8
1.2.1	El contexto político internacional	8
1.3	El marco político del VMP	9
1.4	Los programas de CNV Internationaal y FNV Mondiaal	11
2	Estudio de los expedientes y estudio de campo	15
2.1	Estudio de los expedientes	15
2.1.1	Eficacia	15
2.1.2	Efectividad	16
2.1.3	Efectividad del programa de CNV Internationaal	18
2.1.4	Efectividad del programa de FNV Mondiaal	20
2.2	Resultado del estudio de campo	21
3	Principales resultados, puntos de atención y dilemas	27
3.1	Principales resultados	27
3.2	Temas de atención para el nuevo marco político y dilemas	35

El informe completo de la evaluación en neerlandés y los informes de los países, están disponibles en el sitio web del IOB ([www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)).



# Abreviaturas

APTUC	All Pakistan Trade Union Congress
CFTUI	Confederation of Free Trade Unions of India
CGT	Confederación General del Trabajo (Colombia)
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
CNV	Federación Nacional de Sindicatos Cristianos
CONSAWU	Confederation of South African Workers' Unions
CSI	Confederación Sindical Internacional
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Colombia)
DITSELA	Development Institute for Training, Support and Education for Labour (Suráfrica)
DSI	Dirección de Desarrollo Social e Institucional
EML	Enfoque de Marco Lógico
ENS	Escuela Nacional Sindical (Colombia)
FNV	Federación Neerlandesa de Sindicatos
HKMP	Hind Khet Majdoor Panchayat (India)
ICM	Internacional de los Trabajadores de la Construcción y la Madera
IHRG	Industrial Health and Research Group (Suráfrica)
IOB	Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de la Política
NASVI	National Alliance of Street Vendors of India
NU	Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PILER	Pakistan Institute of Labour Education and Research
PME	Planificación, Monitoreo y Evaluación
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SEWA	Self Employed Womens' Association (India)

SMT	Específico, Medible, Definido en el tiempo
VERBA	Mejoramiento de Acción Profesional
VMP	Programa de Cofinanciamiento Sindical
WCN	Workers' College Natal (Suráfrica)

# 1 Introducción

## 1.1 Propósito de la evaluación

El Programa de Cofinanciamiento Sindical (VMP) existe desde 1975. Ha sido creado con el objetivo de que las centrales sindicales neerlandesas estén en mejores condiciones de brindar su aporte para que se puedan fortalecer los sindicatos en los países en vías de desarrollo, en vistas a la lucha estructural contra la pobreza.

Para esta evaluación, se ha elegido la parte de la política que se orienta a fortalecer el movimiento sindical y los derechos laborales y sindicales. El período que se ha investigado se ubica entre 2001 y 2006. Esto comprende el período de subsidios 2001-2004 y los primeros dos años del período de subsidios 2005-2008. Los países estudiados están en África, Asia y Latinoamérica.

La investigación consistió en: la reconstrucción de la política, por lo que se investigaron los marcos políticos del VMP y los programas de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal; el estudio de los expedientes del apoyo que CNV Internationaal y FNV Mondiaal brindan a sus contrapartes; y un estudio de campo de las contrapartes de CNV Internationaal y FNV Mondiaal en Colombia, India, Pakistán y Suráfrica.

La realización de esta evaluación no puede verse en forma separada del contexto en el que se realiza el VMP y sus consecuencias para quienes llevan a cabo el programa, a saber: CNV Internationaal y FNV Mondiaal. Es característico en este contexto la dimensión política del programa y algunas cuestiones para el movimiento sindical en los países en vías de desarrollo. Los temas que desde hace tiempo son importantes, también en esta evaluación, son los siguientes: el significado del movimiento sindical para disminuir la pobreza, la posición del movimiento sindical frente a la economía informal, la representatividad del movimiento sindical y la falta de estabilidad de los delegados y dirigentes

sindicales. El efecto de esta inestabilidad es que la capacitación es esencial para mantener la capacidad del movimiento sindical, lo que se contradice con lo que generalmente se entiende por fortalecimiento sostenible de capacidades.

## 1.2 Contexto político

### 1.2.1 El contexto político internacional

La globalización produjo un aumento considerable del movimiento de capital, de bienes y de información. La globalización trae como consecuencia que la producción de bienes se traslade mucho más fácil a los países más baratos en donde se pagan sueldos más bajos. Para la mayoría de los países en vías de desarrollo, la globalización, combinada con una reducción del Estado y la privatización de las empresas estatales, trajo como consecuencia que desapareciera mucho trabajo formal y aumentara la importancia de la economía informal, la que en muchos países en desarrollo tuvo siempre gran dimensión. En respuesta a este 'crecimiento torcido', muchos países en desarrollo pusieron en práctica una drástica desregularización del trabajo, para así mantener su posición de competencia y encontrar un lugar en la creciente economía mundial.

Durante la *Cumbre de las NU sobre Desarrollo Social*, celebrada en 1995 en Copenhague, los jefes de gobierno reconocieron que la globalización tiene su revés y que produce excesos. A su pedido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentó en 1999 la Agenda del Trabajo Decente, con el objeto de traducir los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, en una política pragmática. La agenda que se armó se orientaba al crecimiento económico combinado con una redistribución social. Con la Agenda del Trabajo Decente, la OIT definió por primera vez a los trabajadores como grupo meta. El foco se ubica expresamente no sólo en los empleados formales, sino también en todos los hombres, mujeres y niños que trabajan en la economía informal.

La economía informal coloca al movimiento sindical de antaño en un dilema. Por un lado, la economía informal crea oportunidades de trabajo accesibles, que son esenciales para la estrategia de supervivencia de gran cantidad de personas. Por el otro, el trabajo en la economía informal se paga con sueldos muy bajos, está desprotegida y se basa en la explotación. La pregunta central es saber hasta dónde deben responder los sindicatos o si éstos deben exclusivamente seguir ocupándose de mantener los convenios existentes y defender los intereses de su base o si además eligen defender los intereses de los trabajadores en la economía informal, con todas las consecuencias que ello implica para el modo de trabajar del movimiento sindical.

Uno de los cambios que salta a la vista en la composición del mercado laboral mundial es el aumento de la cantidad de mujeres: de 0,8 mil millones a fines de los ochenta frente a 1,22 mil millones en 2005. Este crecimiento se produjo especialmente en la economía informal en los países en desarrollo. Esto tiene como consecuencia que estas mujeres realizan un trabajo sencillo, generalmente en malas condiciones laborales, que están mal pagadas y que están más expuestas a la violencia en los lugares de trabajo, particularmente, a la violencia sexual. La posibilidad de que estas mujeres puedan construir una existencia igualitaria e independiente se ve muy obstaculizada por las labores del hogar y el cuidado de los niños.

En noviembre de 2006 se creó la Confederación Sindical Internacional (CSI), que sustituye dos cúpulas mundiales, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT). La unificación se realizó porque un movimiento sindical internacional i) es más efectivo y ofrece una mejor respuesta a la globalización, flexibilización e informalización de las relaciones laborales, ii) ofrece una posición mejor y más representativa ante los foros internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, iii) evita una competencia nociva entre ambas familias sindicales, iv) significa una potencial ampliación del movimiento sindical al incorporar a los sindicatos que aún no están adheridos, v) significa un ahorro de costos con respecto al mantenimiento de la mutua relación. En estas consideraciones también se debe mencionar como algo importante la disminución de la cantidad de miembros sindicales.

### 1.3 El marco político del VMP

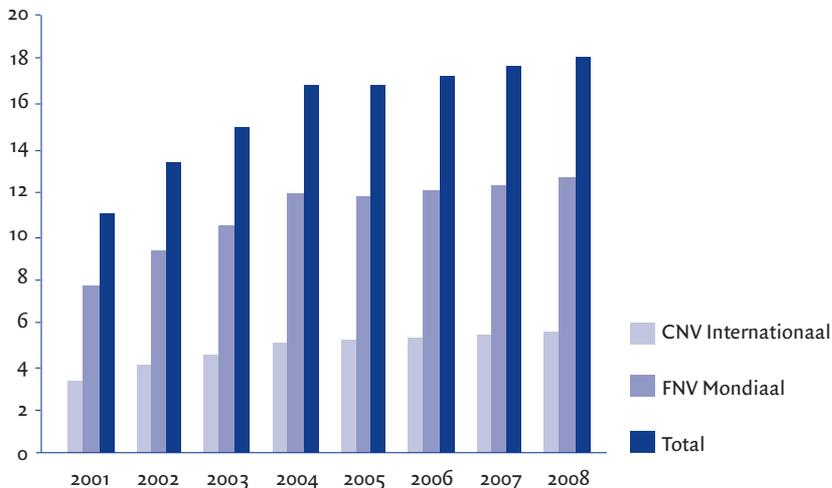
En 1975, el ministerio de Cooperación al Desarrollo ofrece por primera vez un financiamiento directo a los precursores de la Federación de Sindicatos Neerlandeses (FNV) y a la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV). Las consideraciones de esta resolución mencionan ‘que los movimientos sindicales locales pueden brindar un importante aporte a la emancipación de las masas empobrecidas en los países en vías de desarrollo y a la formación social en general en dichos países’.

En 1985, el ministerio procedió a otorgar financiamiento programático y se creó el Programa de Cofinanciamiento Sindical (VMP) en su forma actual. Este paso significó que en varios países en desarrollo se originara un espacio para un movimiento sindical libre e independiente, en el que se prestara más atención a fortalecer al movimiento sindical.

Por la prioridad que tiene dentro de la política de desarrollo de los Países Bajos la disminución sostenible de la pobreza y la importancia de organizaciones sociales fuertes, el marco político del VMP para el período 2005-2008 tuvo como objetivo específico: ‘contribuir al fortalecimiento de las organizaciones sindicales en los países en vías de desarrollo y promover los derechos laborales en todo el mundo’. Los asalariados son mencionados como grupo meta. Además de eso se pide que se preste especial atención a los niños que trabajan y a los grupos que se ubican en una posición desfavorecida en el mercado laboral y que no están representados proporcionalmente en el movimiento sindical, a saber: las mujeres, los jóvenes y las personas que trabajan en la economía informal. En el marco político 2005-2008 se agregan los temas VIH/sida y la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) como campos de atención.

En la figura 1.1 se observa que la cifra del subsidio del VMP ha aumentado continuamente desde 2001. El subsidio del VMP para el período 2001-2004 fue de EUR 55,7 millones y, para el período 2005-2008, esta cifra alcanza EUR 69,6 millones.

**Figura 1.1** Desembolsos VMP 2001-2008 (en EUR mln)



\* Para el período 2001-2006 se trata de egresos reales; para el período 2007-2008 sólo de egresos estimados.  
Fuente: Administración financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De esta cifra, EUR 21,3 millones fueron adjudicados a CNV Internationaal y EUR 48,3 millones, a FNV Mondiaal. El egreso promedio por año es de EUR 5.0 millones para CNV Internationaal y de EUR 12.0 millones para FNV Mondiaal.

En nombre del ministerio, la Dirección de Desarrollo Social e Institucional (DSI) actúa como administradora del programa VMP, como interlocutora de CNV Internationaal y FNV Mondiaal y como encargada de las relaciones internas. Fuera de eso los presidentes de ambas centrales sindicales tienen formalmente una concertación política anual con el ministro de Cooperación al Desarrollo.

#### 1.4 Los programas de CNV Internationaal y FNV Mondiaal

El programa VMP se realiza por CNV Internationaal, la división internacional de CNV y por FNV Mondiaal, una fundación que dirige la FNV.

##### CNV Internationaal

La Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) se inspira en el pensamiento social cristiano. A partir de dicho pensamiento, y con una actitud abierta hacia otras religiones, la CNV aspira a un mundo sin pobreza, en el que hombres tienen igualdad de oportunidades y en el que el desarrollo sostenible tiene prioridad. La CNV aspira a estos objetivos otorgando, a través de CNV Internationaal, apoyo técnico, financiero y moral a organizaciones sindicales en África, Asia, Latinoamérica y Europa Central y del Este. Al llevar a cabo el programa, para la CNV es importante que los sindicatos ubicados en el Sur vivan un mismo proceso de crecimiento y profesionalización como lo ha vivido la misma CNV, aunque sea en una situación distinta y más compleja. La CNV quiere apoyar a las organizaciones sindicales ubicadas en el Sur a partir de los mismos principios con los que ella se relaciona con los miembros de los sindicatos en el Norte. La pluriformidad es importante: la CNV considera que es importante que los trabajadores en los Países Bajos puedan elegir a qué sindicato adherirse y que no se vean obligados a tener que recurrir a una central sindical única; por lo tanto, la CNV opina que los trabajadores en los países en desarrollo deben tener también esta opción. Desde esta perspectiva, CNV Internationaal apoya iniciativas de sindicatos en los países en desarrollo que se quieren organizar fuera de la central sindical única, una central sindical única que según la CNV depende generalmente de partidos políticos.

El apoyo de CNV Internationaal llega a organizaciones que, tal como la misma CNV, fueron primero miembros de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y ahora lo son de la CSI.

CNV Internationaal cree que el fortalecimiento de las organizaciones sindicales (a través de fortalecer las capacidades) es la mejor estrategia. El 95% de los proyectos se refiere a 'la capacitación y formación' y a fortalecer la organización.

CNV Internationaal generalmente tiene lazos (financieros) prolongados con las organizaciones contrapartes y financia parte de sus programas de trabajo regulares, con lo que verdaderamente se trata de un subsidio a determinado programa u organización.

Además del apoyo directo a las contrapartes, CNV Internationaal se orienta también ‘al lobby y a la incidencia política’ y ‘a la información y al fortalecimiento de la base en los Países Bajos’. Para ello, la CNV ofrece a sus 330.000 miembros la oportunidad de apoyar proyectos específicos. Además, los dirigentes de la CNV firman convenios colectivos de trabajo, en los que se reserva dinero para apoyar a sindicatos en el Sur.

CNV Internationaal recibió por el programa VMP EUR 16.767.217,57 en el período de subsidios 2001-2004 y EUR 21.281.642,00, en el período 2005-2008. Esto significa aproximadamente el 95% del presupuesto total de CNV Internationaal. El 5% restante ingresa a través de los miembros de la central sindical CNV y de los convenios colectivos.

### *FNV Mondiaal*

La FNV aspira a lograr relaciones justas, pacíficas y democráticas en el mundo. FNV Mondiaal contribuye al fortalecimiento de sindicatos democráticos, independientes y representativos que defiendan, de manera efectiva, los intereses de los trabajadores en los países en vías de desarrollo y los países en transición, para así contribuir a la lucha contra la pobreza y a la construcción de la sociedad. El enfoque de FNV Mondiaal en la lucha contra la pobreza es una perspectiva sindical, definida en términos de trabajo, ingresos y participación.

FNV Mondiaal ha elaborado su política en tres prioridades: 1) reconocimiento de los derechos sindicales, 2) fortalecimiento y renovación de los sindicatos, y 3) responsabilidad social de las empresas. La segunda prioridad ‘fortalecimiento y renovación de los sindicatos’, reúne cinco temas, a saber: trabajo infantil, género, economía informal y VIH/sida, más el tema ‘construcción y apoyo sindical’. De este último tema forman parte, por ejemplo, la renovación de las actuales prácticas de negociación, prestación de servicios, movilización y lobby.

Además del apoyo a las organizaciones sindicales en los países en desarrollo, FNV Mondiaal defiende los intereses en la toma de decisiones de políticas (inter) nacionales, ofrece información y lleva a cabo campañas alrededor de temas de justicia y solidaridad internacional.

El apoyo de FNV Mondiaal casi siempre llega a organizaciones que, al igual que la FNV, fueron primero miembro de la CIOSL y ahora lo son de la CSI, o que están emparentadas.

FNV Mondiaal recibió del programa VMP EUR 38.961.463,63 para el período de subsidio 2001-2004 y EUR 48.285.900,00 para el período 2005-2008. Esto significa aproximadamente el 90% del presupuesto total de FNV Mondiaal. El 10% restante ingresa a través de los miembros de la central sindical FNV.



## 2 Estudio de los expedientes y estudio de campo

### 2.1 Estudio de los expedientes

#### 2.1.1 Eficacia

La tabla 2.1 muestra un resumen de la cantidad de proyectos que se han llevado a cabo de manera eficaz, esto quiere decir, que el output planificado ha sido realizado dentro del tiempo planificado y con el presupuesto planificado.

**Tabla 2.1** Resultados

Output	Cantidad de proyectos	% de la totalidad de los proyectos (103)
Resultados planificados	102	99
Resultados planificados de manera específica, medible y en su tiempo	92	89
Resultados realizados (realizados para el 80-100 por ciento dentro del tiempo y el presupuesto)	60	58
Resultados realizados (realizados para el 50-80 por ciento dentro del tiempo y el presupuesto)	10	10

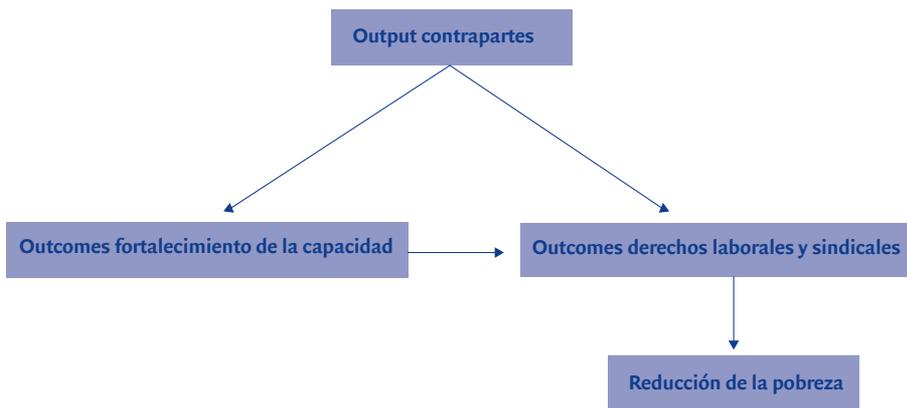
Fuente: base de datos IOB.

A partir del estudio de los expedientes, se puede determinar que para 60 de los 103 proyectos se ha realizado el 80 al 100 por ciento del output planificado con el presupuesto disponible y sin excederse sustancialmente de lo planificado. Esto significa 60 proyectos, si el límite inferior se ubica en 50 por ciento. Para otros doce proyectos es verosímil que se haya alcanzado entre el 80 y el 100 del output, a pesar de que la información respectiva no se incluye explícitamente en las propuestas o informes del proyecto.

### 2.1.2 Efectividad

La figura 2.1 ilustra que los derechos laborales y sindicales se pueden mejorar de distintas maneras. La primera posibilidad es que el output (capacitación, resultados de investigación, conferencias) contribuyan a fortalecer la capacidad, que a continuación sigan repercutiendo para mejorar los derechos laborales y sindicales, y que finalmente contribuyan a reducir la pobreza. Una segunda posibilidad es que los resultados (organizar a trabajadores informales, lobby) estén directamente orientados a mejorar los derechos laborales y sindicales. También existen proyectos en los que los resultados se orientan tanto a mejorar la capacidad como a fortalecer los derechos laborales y sindicales. En este caso, la efectividad quiere decir que la contraparte, gracias a la ayuda del programa VMP, ha podido contribuir a realizar alguno de los dos objetivos del marco político del VMP: fortalecer las capacidades de los sindicatos y/o fortalecer los derechos laborales y sindicales.

**Figura 2.1**      *Objetivos del VMP*

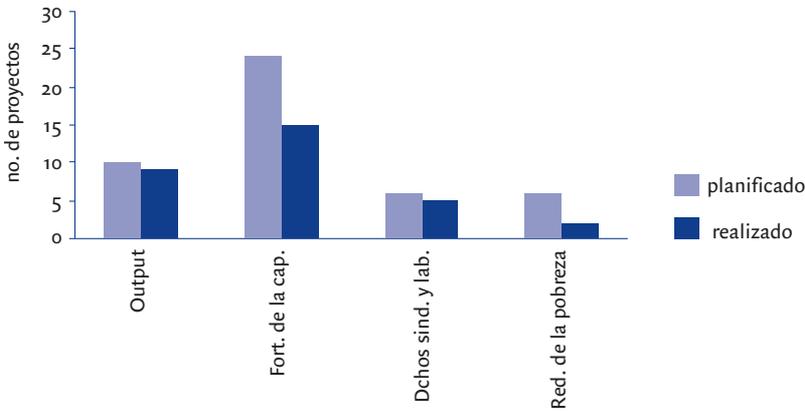




Lo primero que llama la atención en la figura 2.2 es que la cantidad de proyectos que se orienta a mejorar los derechos laborales y sindicales es baja. Por otro lado, sorprende que en la mayoría de los casos, se trata de una estructura de proyecto constructiva. Esto quiere decir, que el output aspira a contribuir a mejorar la capacidad, la que a continuación se orienta a mejorar los derechos laborales y sindicales y la que, a su vez, produce una reducción de la pobreza.

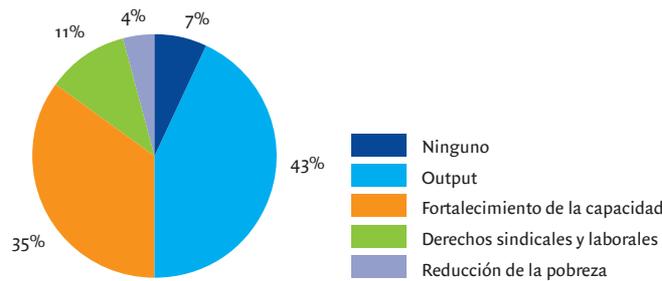
### 2.1.3 Efectividad del programa de CNV Internationaal

**Figura 2.3** CNV Internationaal: nivel de ambición de los proyectos



Fuente: Base de datos de IOB.

**Figura 2.4** CNV Internationaal: más alto nivel de resultados realizados



Fuente: Base de datos de IOB.

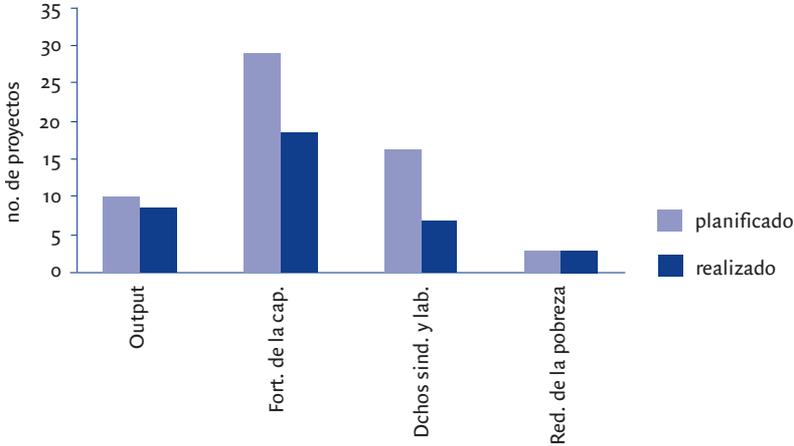
Forman parte del estudio de expedientes 46 proyectos de CNV Internationaal. De estos proyectos, diez pretenden realizar exclusivamente output. Nueve proyectos tuvieron éxito y realizaron el 80 al 100 por ciento del output planificado. La figura 2.3 muestra que el punto principal de la ambición de CNV Internationaal se ubica en fortalecer las capacidades: 24 proyectos tienen este tema como nivel de ambición más alto y para quince proyectos se puede establecer que el pretendido mejoramiento de capacidad se ha alcanzado en más del 50 por ciento. Esto no se puede establecer para el resto, porque no se informaron los resultados planificados o porque el informe muestra que no se han logrado los resultados planificados. El Proyecto Mejoramiento de Acción Profesional se ubica aquí.<sup>1</sup> Seis proyectos han establecido los derechos laborales y sindicales como el nivel de resultados más alto. En cinco casos, estos resultados fueron realizados por más del 50 por ciento. Con estos resultados se debe notar que estos cinco proyectos pretenden varios resultados independientes, tanto mejorar las capacidades como mejorar los derechos laborales y sindicales, con la consecuencia de que los derechos laborales y sindicales que se realizan son solamente una parte de todo el proyecto. Seis proyectos también tienen la reducción de la pobreza como nivel de ambición. En tan solo dos casos se ha informado que se han logrado resultados en un 50 por ciento.

La figura 2.4 muestra cómo los proyectos han contribuido a realizar los objetivos del programa de cofinanciamiento sindical. Lo que más llama la atención es que, a fin de cuentas, la mitad de los proyectos de CNV Internationaal no muestra que se haya contribuido a lograr los objetivos del programa VMP. Esto corresponde al 7 por ciento, en el que no fueron informados resultados medibles en ningún nivel de resultado y que el 43 por ciento fueron informados sólo en el nivel de los resultados del output. El 35 por ciento de los proyectos contribuye a fortalecer las capacidades. Esto corresponde con la política de CNV Internationaal, que se concentra en fortalecer el movimiento sindical. El 11 por ciento de los proyectos de CNV Internationaal contribuye a los objetivos VMP a través de los derechos laborales y sindicales y, el 4 por ciento, a través de la reducción de la pobreza. Considerando la estructura constructiva de los proyectos, se puede llegar a la conclusión de que estos proyectos también son un éxito a nivel subyacente.

<sup>1</sup> VERBA es un proyecto mundial dirigido al fortalecimiento de las centrales sindicales y sus federaciones asociados de la red del CMT. Después de una fase de consultación a nivel mundial y regional se decidió a llevar a cabo un programa de entrenamiento enfocado en: fortalecimiento de capacidades, economía informal, y empresas multinacionales. VERBA I duró tres años y medio (hasta el 30 de junio del 2006). El presupuesto era de EUR 3,8 mln, financiado completamente por CNV Internationaal. En el 2006 se prolongó el programa hasta el 2009 (VERBA II) con la intención de prolongarlo hasta julio del 2010.

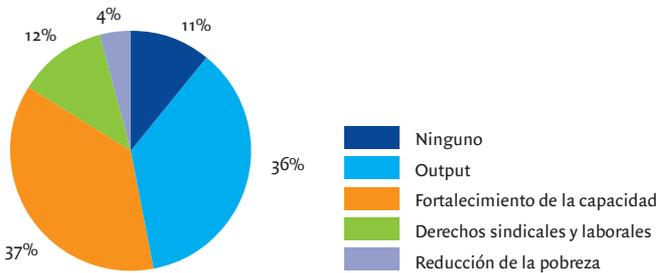
### 2.1.4 Efectividad del programa de FNV Mondiaal

**Figura 2.5** FNV Mondiaal: nivel de ambición de los proyectos



Fuente: Base de datos IOB.

**Figura 2.6** FNV Mondiaal: nivel de resultados más alto



Fuente: Base de datos de IOB.

Se analizaron 57 proyectos de FNV Mondiaal (figura 2.5). Diez de estos proyectos pretendían exclusivamente realizar el output. Ocho de los diez proyectos tuvieron éxito. También para FNV Mondiaal el tema principal se ubica en la capacitación, con 29 proyectos. De estos 29 proyectos, 19 han logrado los resultados en un 50 por ciento. Dieciséis proyectos tienen los derechos laborales y sindicales como ambición más alta, lo que corresponde aproximadamente a un tercio de la cartera de proyectos analizada. Esto es notablemente mucho, si consideramos que la política de FNV Mondiaal se orienta a fortalecer las capacidades. En siete casos, los resultados aspirados se han logrado en más de un 50 por ciento. Dos de los

proyectos de FNV Mondiaal tienen la reducción de la pobreza como nivel de ambición. En ambos casos, se informa que los resultados han sido (en parte) logrados.

De la figura 2.6 se desprende que el 36 por ciento de los proyectos informan exclusivamente los outputs y que no indican cómo éstos repercutieron en los niveles de resultados más altos. El 11 por ciento de los proyectos no informan resultados en cuanto a los outputs y outcomes respectivos. En el 53 por ciento, los proyectos de FNV Mondiaal contribuyen a los objetivos del VMP, a saber: mejorar la capacidad (37 por ciento), fortalecer los derechos laborales y sindicales (el 12 por ciento) y reducir la pobreza (el 4 por ciento).

CNV Internationaal y FNV Mondiaal apenas se diferencian en lo que respecta al aporte efectivo para realizar los objetivos VMP. Para ambas organizaciones se puede decir que aproximadamente el 50 por ciento de sus proyectos contribuyen a mejorar la capacidad. El 15 por ciento de sus proyectos contribuye además a mejorar los derechos laborales y sindicales o a reducir la pobreza. Se puede decir que sólo se ha logrado el output planificado en aproximadamente el 40 por ciento de los proyectos. Esto no es posible de determinarlo en aproximadamente el 10 por ciento de los proyectos.

## 2.2 Resultado del estudio de campo

En el estudio de los expedientes, en el que se ha recalado la efectividad de los programas de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal, no se hace una diferencia en el tipo de organizaciones que llevan a cabo los proyectos, pero es indudable que un instituto dedicado a la capacitación informa otros objetivos y otros resultados que, por ejemplo, una organización que se orienta a mejorar la situación de quienes trabajan en la economía informal. Para poder anticiparnos se han clasificado las organizaciones contrapartes, a quienes se ha visitado en el estudio de campo, en tres tipos de organizaciones, a saber:

- 1) Centrales Sindicales Nacionales: Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en Colombia, Confederación General del Trabajo (CGT) en Colombia, Confederation of Free Trade Unions of India (CFTUI) en la India, All Pakistan Trade Union Congress (APTUC) en Pakistán y la Confederation of South African Workers' Unions (CONSAWU). Con excepción de la CUT, todas son contrapartes de CNV Internationaal.

- 2) Organizaciones sindicales orientadas a las personas que trabajan en la economía informal: Pakistan Institute of Labour Education and Research (PILER) en Pakistán, Self Employed Women's Association (SEWA) en la India, National Alliance of Street Vendors (NASVI) en la India y Hind Khet Majdoor Panchayat (HKMP) en la India. Estas cuatro organizaciones son contrapartes de FNV Mondiaal.
- 3) Institutos de investigación y capacitación: Escuela Nacional Sindical (ENS) en Colombia, Development Institute for Training, Support and Education for Labour (DITSELA) en Suráfrica, Workers' College Natal (WCN) en Suráfrica, Industrial Health and Research Group (IHRG) en Suráfrica y Workers' Education Project (WEP) en Suráfrica. Con excepción del WEP, todos son contrapartes de FNV Mondiaal.

Algunas organizaciones muestran características de distintos tipos de organizaciones. IHRG y CGT, por ejemplo, también defienden amplios intereses sociales y PILER realiza investigaciones y capacitación. La clasificación mencionada se hizo en base a la interpretación más dominante y de la manera en que llevan a cabo las tareas las organizaciones, tal como surgió a partir del estudio de campo.

### Efectividad

Los proyectos que se orientan a la gente que trabaja en la economía informal, que son todos proyectos de contrapartes de Asia, parecen ser efectivos en la realización de los objetivos del VMP. Además de mejorar la capacidad, fortalecen los derechos laborales y sindicales y, a veces, reducen la pobreza. Los proyectos de las centrales sindicales alcanzan resultados con el fortalecimiento de la capacidad y se caracterizan por una cultura en donde el output tiene un papel dominante: capacitación, talleres, etc. Los proyectos de los institutos de investigación y capacitación realizan, en primer lugar, los outputs. Su aporte a fortalecer la capacidad se basa en el aumento de conocimiento y habilidad de los delegados y dirigentes sindicales. No se puede efectuar una sentencia evaluativa en cuanto a si estos miembros aplican lo aprendido en la práctica o si esto produce resultados para fortalecer al movimiento sindical o a los derechos laborales y sindicales. El estudio de campo ratifica el resultado del estudio de los expedientes.

Las centrales sindicales nacionales analizadas sí tienen intención de ocuparse de los problemas de informalización y de la gente que trabaja en la economía informal, pero les falta estrategia y competencia para movilizar a este grupo de trabajadores y ofrecerles servicios. Los institutos de investigación y capacitación

tampoco prevén algo en este vacío. Las organizaciones sindicales que se orientan explícitamente a las personas que trabajan en la economía informal contabilizan buenos resultados para los derechos laborales y sindicales (nueva legislación nacional en la India a favor de los vendedores ambulantes, permiso municipal para vendedores ambulantes, disminución del trabajo infantil en las fábricas de ladrillos) y, a veces, para reducir la pobreza (educación para los niños, mejores ingresos para las mujeres que trabajan en la economía informal). A pesar de que los cursos de los institutos de investigación y capacitación plantean la problemática de la informalización del trabajo, ellos mismos no ofrecen suficientes puntos de referencia para abordar de manera práctica la problemática de la economía informal.

Los resultados respecto al género ofrecen una imagen heterogénea. Por lo general, los institutos de capacitación logran sus objetivos respecto a la participación de la mujer. En algunos sindicatos se ha mejorado la representación de la mujer dentro de la organización, en otras contrapartes esto queda detrás de los resultados pretendidos. La mejor representación de la mujer ha llevado apenas a una política específica de género. Una excepción positiva es SEWA, que se orienta exclusivamente a la mujer en la economía informal.

### Sostenibilidad

Muchos de los resultados logrados por las centrales sindicales están relacionados con la mejora de la capacidad, pero los derechos laborales y sindicales siguen estando bajo presión como consecuencia de la falta de estabilidad de delegados y dirigentes sindicales, mientras que se exige una dedicación continua. Las centrales sindicales tienen poca o ninguna perspectiva de autofinanciamiento de sus actividades. Como consecuencia de ello, la sostenibilidad de estos resultados depende en gran medida de la buena disposición de los donantes para que sigan prestando su apoyo. De las organizaciones sindicales que se orientan a la economía informal, la dependencia financiera es de hecho aún más vulnerable por la débil situación financiera de las personas cuyos derechos defienden. Esto rige especialmente para los organismos coordinadores, como la National Alliance of Street Vendors of India (NASVI), quienes para su autofinanciamiento dependen de la cuota de los sindicatos adheridos. Los institutos de investigación y capacitación parecen en gran medida poder mantener la sostenibilidad si están suficientemente apoyados por organizaciones sindicales del país que garanticen el pedido de sus servicios y que para ello les paguen, o por subsidios del gobierno. En los casos que no son así, estos institutos dependen del apoyo que reciben de los donantes.

### *Trabajo orientado hacia resultados*

CNV Internationaal y FNV Mondiaal se esfuerzan desde 2002 para mejorar la calidad de la planificación, monitoreo y evaluación. Para ello, han desarrollado métodos propios y organizan talleres y capacitación para sus contrapartes.

Del estudio de campo se desprende que la mayoría de las contrapartes acepta que debe planificar e informar sobre resultados. La medida de aceptación por las contrapartes de los métodos de planificación específicos, tales como fueron implementados por CNV Internationaal y FNV Mondiaal, a saber: el método CNV-PME y el método Enfoque de Marco Lógico (EML) difiere bastante. Algunas contrapartes aceptan el método, otros, sólo lo conocen, mientras que otros más, lo quieren rechazar. Sin embargo, las contrapartes se dan cuenta de que deben trabajar con el método para que su apoyo siga siendo considerado. Esto tiene importancia especialmente en aquellas organizaciones que en gran medida dependen del apoyo VMP. Aquí radica un riesgo para una aplicación sostenible. Algunas contrapartes aceptaron mejor los métodos debido a que han notado sus efectos positivos. En todo caso, para la medida de la aceptación es importante que el método se implante lo más posible en diálogo con las organizaciones. Son también importantes la capacitación inicial y constante de las organizaciones para familiarizarse con el método.

De la tabla 2.1 se desprende que seis contrapartes marcan un resultado positivo sobre cinco o más indicadores. La ENS es la mejor, con 9 puntos positivos. Cinco contrapartes marcan un resultado positivo sólo sobre dos o tres indicadores.

**Figura 2.7** Resumen de los resultados de los indicadores de la calidad de la planificación

	ENS	CUT	NASVI	BWI/HKMP	SEWA	PILER	WCN	DITSELA	IHRG	CGT	CFTUI	APTUC	CONSAWU
Objetivos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Outcome	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Output	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rel. outcome-output	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Actividades	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Presupuesto	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Horizonte del tiempo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Análisis del contexto	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Género	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

- La planificación deja traslucir de manera convincente que se cumplen con los indicadores.
- La planificación deja traslucir que se cumple con los indicadores, pero la descripción es poco clara.
- La planificación no deja traslucir o no deja traslucir de manera clara que se cumplen con los indicadores.
- Datos no determinados.

Fuente: Base de datos de IOB.

Cuando miramos los distintos indicadores constatamos que las contrapartes marcan más puntos sobre los indicadores ‘descripción de objetivos’, ‘descripción de outcomes’, ‘descripción de outputs cuantitativa/cualitativamente’ y en ‘indicación del horizonte de tiempo para la realización’. Marcan menos puntos en ‘descripción de la relación entre los outcomes y outputs pretendidos’, ‘descripción del análisis de contexto’ y ‘atención a aspectos específicos de género’.

A pesar de que distintos factores influyen en la calidad de la planificación, parece ser que si contemplamos la Escuela Nacional Sindical (ENS) en Colombia y el All Pakistan Trade Union Congress (APTUC) de Pakistán, existe una relación positiva entre la intensidad y la duración de la dedicación de CNV Internationaal y FNV Mondiaal y la calidad de la planificación. La calidad moderada de la planificación del Development Institute for Training, Support and Education (DITSELA) en Suráfrica puede ser explicada a partir del hecho que esta planificación ha sido formulada antes de que DITSELA hubiera sido capacitada en el método EML.

Con excepción del nivel más alto de incidencia, en el que el trabajo orientado hacia el resultado forma parte integral de cualquier proceso empresarial, encontramos en las organizaciones contrapartes todos los niveles de incidencia.

Esto expresa una disposición por parte de las contrapartes para seguir trabajando con el método PME, con la consecuencia positiva de un mejoramiento en sus proyectos e informes. Las organizaciones que contabilizan menos resultados no ven esta manera sistemática de planificar como 'propia'. La medida de incidencia no depende solamente de la calidad del método de planificación, monitoreo y evaluación, sino también de otros factores. Deben destacarse los siguientes: 1) si la organización contraparte ya utilizaba su propio método de planificación (si tiene un fuerte criterio propio), 2) la cultura dentro de la organización (orientada hacia la acción, enfocada en procesos de emancipación), 3) la autonomía de la contraparte, 4) el modo en que fue implementado el método, 5) el tiempo que se le dedica y el grado de dificultad para aplicar el método, 6) si otros donantes establecen otros criterios, 7) la flexibilidad que permite el donante al aplicar el método y 8) el apoyo que ofrecen la dirección y la gerencia para aplicar el método.

## 3 Principales resultados, puntos de atención y dilemas

### 3.1 Principales resultados

Los principales resultados responden a las preguntas más importantes de la evaluación en cuanto a la eficacia, la efectividad y la relevancia del programa de cofinanciamiento de los sindicatos, y explican los factores que hay detrás.

#### Eficacia

1. *Los proyectos financiados por CNV Internationaal y FNV Mondiaal se realizan casi siempre dentro del tiempo planificado y dentro del presupuesto convenido. Pero igual, la eficacia al nivel del proyecto puede ser mejorada.*

A partir del estudio de los expedientes podemos decir que en 60 de los 103 proyectos investigados, el output, como capacitación y talleres, se ha realizado en el 80 al 100 por ciento con el presupuesto disponible y sin excederse sustancialmente de la planificación. Si se parte de la realización de al menos el 50 por ciento, es verosímil para otros doce proyectos que hayan realizado los outputs, entonces esto vale para el 80 por ciento de los proyectos.

Durante la evaluación de los proyectos, CNV Internationaal y FNV Mondiaal le prestan poca atención a la eficacia. No se preguntan si los resultados obtenidos hubieran podido ser realizados de manera más barata. Existe sin embargo un motivo para hacerse esta pregunta, en especial en proyectos con un componente de capacitación y formación y en proyectos internacionales y regionales. Se debe prestar atención al costo para la coordinación internacional y regional y la preparación de las actividades.

2. *CNV Internationaal y FNV Mondiaal, en cuanto a la organización de sus programas, le prestan relativamente poca atención a la eficacia.*

En la organización de los programas de CNV Internationaal y FNV Mondiaal, la eficacia tiene una importancia secundaria: por ejemplo, en la elección de brindar apoyo bilateral a gran cantidad de países, considerar brindar su apoyo de modo bilateral o multilateral o dejar que se desarrollen a través de proyectos internacionales y en la elección de financiar una gran cantidad de proyectos pequeños.

## Efectividad

3. *El 35 por ciento de los proyectos investigados ha aportado al objetivo de mejorar la capacidad. Otro 15 por ciento de los proyectos investigados ha contribuido, además de a la capacitación, a los objetivos de fortalecer los derechos laborales y sindicales y/o a reducir la pobreza. Del 40 por ciento de los proyectos, sólo se puede determinar que han logrado el output. Pero esto no quiere decir que estos outputs no influyeron en la práctica para mejorar la capacidad o para fortalecer los derechos laborales y sindicales. De casi el 10 por ciento no se puede determinar si han contabilizado algún resultado, esto quiere decir, algún output o algunos outcomes.*

Para veinte de los 103 proyectos sólo se expresaron los outputs. De los cuales diecisiete proyectos han realizado los outputs.

53 proyectos tenían como objetivo contribuir a mejorar la capacidad. De 34 de estos proyectos se puede establecer que han logrado un mínimo del 50 por ciento de los resultados pretendidos. El proyecto para Fortalecer la Acción Profesional, que corresponde a un cuarto de los egresos anuales de CNV Internationaal, no ha logrado llegar al pretendido fortalecimiento de la capacidad.

30 proyectos aspiraban a contribuir a fortalecer los derechos laborales y sindicales y/o a reducir la pobreza. De quince de estos proyectos se puede establecer que los resultados pretendidos se han logrado al menos en un 50 por ciento. El porcentaje de proyectos que no cumplieron con las expectativas en lo que respecta a fortalecer los derechos laborales y sindicales es aproximadamente igual para CNV Internationaal que para FNV Mondiaal y para sus proyectos bilaterales y multilaterales.

Esta anotación demuestra que los proyectos realizados en el marco del Programa de Cofinanciamiento Sindical generalmente logran los outputs planificados, que contabilizan algún resultado en la capacitación, pero que apenas se logran los

objetivos de los derechos laborales y sindicales, con pocas excepciones. La conclusión cinco aborda más de cerca las explicaciones de este nivel de efectividad. Tal como en la conclusión cuatro, se llega a la conclusión de que el marco político del programa de cofinanciamiento sindical no ofrece suficiente claridad sobre los resultados que deben ser obtenidos, por lo que esta evaluación no puede expresar una opinión más detallada sobre la efectividad lograda.

Los resultados en el área del género dan una imagen heterogénea. En algunos sindicatos existe una representación proporcional de mujeres dentro de la organización, mientras que otras contrapartes se quedan atrás. Sin embargo, una mejor representación de la mujer ha producido apenas una política más favorable para la mujer.

CNV Internationaal y FNV Mondiaal ofrecen apoyo bilateral a centrales sindicales nacionales, organizaciones sindicales que se orientan específicamente a las personas que trabajan en la economía informal e institutos de investigación y capacitación.

Las organizaciones que se orientan a las personas que trabajan en la economía informal resultan ser las que ofrecen mejor efectividad en la realización de los objetivos del programa de cofinanciamiento sindical. De nueve de los proyectos analizados se puede deducir que seis, además de fortalecer la capacitación, también contribuyen a mejorar los derechos laborales y sindicales y, a veces, a reducir la pobreza.

Los proyectos de las centrales sindicales alcanzan esencialmente resultados en el área de la capacitación. Las centrales sindicales no efectúan una buena crítica hacia el significado de las capacitaciones, los talleres, etc. para mejorar y renovar su organización. Sorprende que las contrapartes de CNV Internationaal informaran un fuerte crecimiento de sus miembros, mientras que en general, la cantidad de miembros está estancada o disminuye. La evaluación no ha brindado una explicación de este crecimiento de miembros.

Los institutos de investigación y capacitación ofrecen output como resultado, como capacitaciones, informes de investigación y asesoramiento. Su aporte a la capacitación es el aumento de conocimientos y habilidades en los delegados y dirigentes sindicales. La evaluación no puede emitir opinión respecto a la pregunta en qué medida aplican en la práctica lo aprendido o si esto produce algún cambio.

4. *El marco político del Programa de Cofinanciamiento Sindical está formulado de manera global y por eso no es suficientemente claro en cuanto a las prioridades y los resultados deseados.*

El marco político 2005-2008 del programa de cofinanciamiento sindical es una notable mejora con respecto al marco político 2001-2004. Encaja con la política internacional para derechos sindicales y laborales y con el acento que esa política quiere poner en los Objetivos del Milenio. Es actual y relevante desde la perspectiva de la política sindical y de derechos laborales a la que se aspira internacionalmente. Y además, se junta a una visión general que enfoca al movimiento sindical como actor de la sociedad civil en los países en desarrollo. Sin embargo, esta manera de pensar no ha sido suficientemente comparada con las circunstancias en que los sindicatos operan en los países en desarrollo. El marco político no cubre la problemática que el movimiento sindical enfrenta, sobre todo en lo que refiere a los que trabajan en la economía informal, que es el grupo de personas más numeroso de la población activa en los países en desarrollo y la parte más significativa de la población desde el punto de vista de la reducción sostenible de la pobreza.

El marco político del VMP asume que el fortalecimiento del movimiento sindical en los países en desarrollo conducirá al fortalecimiento de los derechos sindicales y laborales, y, consecuentemente, al mejoramiento de la posición de los trabajadores y los pobres, y finalmente a la reducción sostenible de la pobreza. La manera en que han sido formulados los objetivos, los resultados y las prioridades, sin embargo, no deja en claro los factores que influyen en la cadena de hechos y resultados y los riesgos que implican.

Los objetivos de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal coinciden con el marco político del VMP. La política realizada por CNV Internationaal y FNV Mondiaal apunta principalmente al fortalecimiento de las capacidades del movimiento sindical, mientras que el vínculo con los derechos laborales y sindicales no recibe suficiente atención. El énfasis en el aumento de las capacidades nunca ha sido un tema de diálogo puesto que entre el ministerio y CNV Internationaal y FNV Mondiaal apenas ha habido una discusión de fondo sobre la política realizada.

5. *La efectividad del VMP depende de factores externos, esto quiere decir las circunstancias en las cuales operan los sindicatos en los países en desarrollo, y de factores internos, esto quiere decir la ejecución por CNV Internationaal y FNV Mondiaal y sus contrapartes.*

### *El movimiento sindical en los países en desarrollo*

El movimiento sindical en los países en desarrollo opera con frecuencia bajo condiciones difíciles. En diferentes países hay obstáculos para la libertad de expresión, o los derechos sindicales y laborales se encuentran amenazados. El movimiento sindical tiene que encarar la informalización del trabajo formal y el crecimiento de la economía informal. Además, la representatividad del movimiento sindical disminuye, y su significado en la mesa de negociaciones está siendo cuestionado. La actitud del movimiento sindical deja mucho que desear en cuanto a proactividad y le cuesta mucho adaptarse a las circunstancias cambiantes como consecuencia de la globalización. Además, hay que considerar que los sindicatos son organizaciones de acción a las cuales les es más fácil operar dentro del marco actual que proyectarse a largo plazo buscando resultados inciertos.

### *La ejecución por CNV Internationaal y FNV Mondiaal*

Las razones de CNV Internationaal y FNV Mondiaal para elegir países y organizaciones contrapartes se dejan sobrentendidas o son formuladas de manera muy general. En muchos casos hace falta un sólido análisis de contextos y organizaciones. Esta deficiencia es una consecuencia de la falta de capacidad de las contrapartes en los países en desarrollo y de que el número de países que reciben apoyo bilateral de hecho sea tan grande, por lo cual se reduce la posibilidad de fortalecer el conocimiento específico sobre el movimiento sindical y los asuntos laborales en todos aquellos países.

La fundamentación que defiende la aprobación de los proyectos deja mucho que desear. Hay con frecuencia una consideración crítica muy pobre a la forma en que el aumento de la capacidad a cierto plazo ha de mejorar los derechos sindicales y laborales y las posibilidades de reducir la pobreza, y si el período de duración del proyecto es realista en ese sentido.

Los proyectos multilaterales a través de las Federaciones Sindicales Mundiales y el proyecto Fortalecimiento de la Acción Profesional (VERBA) no han sido examinados con el cuidado suficiente que garantice que sean específicos a un lugar y respondan a las prioridades de los sindicatos locales, y que aporten un desarrollo sostenible en el terreno de los derechos sindicales y laborales.

### *Organizaciones contrapartes*

Tres de las cinco centrales sindicales investigadas parecen ser importantes para la

realización del programa de cofinanciamiento sindical. A pesar de que la mayor parte de sus miembros no pertenece a las capas más pobres de la población, ellas cobran importancia a causa de su colaboración con miras a implementar los derechos sindicales y laborales, y su compromiso para influir la política socioeconómica bajo circunstancias difíciles. Las otras dos centrales apenas tienen importancia en este sentido.

Las organizaciones sindicales investigadas que apuntan a la economía informal son relevantes para el programa de cofinanciamiento sindical por sus miembros, los que pertenecen a las capas más pobres de la población, y por los resultados que son capaces de lograr. Es característico de estas organizaciones que no se limitan exclusivamente a la relación empleado-empleador, sino que también apuntan al entorno laboral más amplio y a la emancipación de sus miembros.

Los institutos de educación e investigación investigados que se orientan a los dirigentes sindicales en Suráfrica son de dudoso significado para el programa de cofinanciamiento sindical. Los sindicatos a los que prestan sus servicios apuntan a la defensa de intereses de los empleados de la economía formal, que en su mayoría no pertenecen a las capas más pobres de la población.

La fundación de la cúpula sindical Confederación Sindical Internacional (CSI) tiene consecuencias en la forma en que se organiza el apoyo internacional a las organizaciones sindicales en el Sur. Dentro de la CSI se ha acordado que el apoyo en donaciones debe estimular el proceso de unificación. Como consecuencia de la unificación ahora CNV Internationaal y FNV Mondiaal forman parte de las mismas redes internacionales. No es posible prever aún las consecuencias prácticas que tendrá la fundación de la CSI para el Programa de Cofinanciamiento Sindical.

## Sostenibilidad

6. *Los resultados logrados en el fortalecimiento de capacidades se encuentran bajo amenaza permanente y se requiere un compromiso continuo por parte de las contrapartes, sobre todo a través de la capacitación y la educación. Las contrapartes carecen de posibilidades para autofinanciar estas actividades. Consecuentemente la sostenibilidad de los resultados depende en su mayor parte de la disposición de los donantes a proseguir con el apoyo.*

La capacidad de las centrales sindicales investigadas se encuentra bajo amenaza continua por la falta de estabilidad de delegados y dirigentes sindicales. Para conservar la capacidad de organización a buen nivel se requiere de capacitación

constante. Los ingresos por contribuciones de las centrales sindicales son insuficientes para que ellas mismas financien estas actividades y no hay perspectivas de que sus ingresos se lo permitan. La dependencia financiera de los sindicatos que se ocupan de la economía informal es aun más crítica por la pobreza entre las personas cuyos intereses defienden. Esto es válido sobre todo para organizaciones nacionales, como la National Alliance of Street Vendors of India (NASVI), que para su autofinanciamiento dependen de las contribuciones de los sindicatos afiliados. Algunos institutos de educación e investigación son sostenibles a largo plazo sólo si entre las organizaciones sindicales de su país existe suficiente demanda para sus servicios y están dispuestas a pagar por ellos, o si reciben subsidios gubernamentales. Puesto que estos casos son poco comunes, dependen más bien del apoyo de donantes.

El apoyo de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal toma con frecuencia el carácter de financiamiento de programas u organizaciones. Rara vez el punto de partida es que el apoyo externo cumpla nada más que una función catalizadora y que se pretenda alcanzar resultados sostenibles con medios propios.

### Método de planificación, monitoreo y evaluación

7. *Los métodos actuales de planificación, monitoreo y evaluación de CNV Internationaal (CNV-PME) y de FNV Mondiaal (Enfoque del Marco Lógico, EML) han llevado a una considerable mejora de la planificación tanto de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal como de sus contrapartes. Sin embargo, no han llevado a que el ministerio esté informado de manera adecuada sobre los resultados alcanzados.*

El interés por la planificación, monitoreo y evaluación dentro de CNV Internationaal y FNV Mondiaal se expresa positivamente en los esfuerzos para mejorar la planificación de sus contrapartes a partir de un método propio. Gracias a estos las organizaciones contrapartes han adquirido más conocimiento de planificación dirigida hacia resultados y de cómo elaborar informes. La mayoría de ellas acepta y utiliza los métodos del CNV-PME y del EML, mientras que sólo algunas desisten de ellos. La propagación de los métodos dentro de la organización contraparte, que se hace evidente cuando aplica éstos para sus propios objetivos, es variable.

En cuanto a la conducción de proyectos, CNV Internationaal y FNV Mondiaal afinan su interés sobre todo en la justificación de los rendimientos y el uso de los recursos. Ambas instituciones utilizan aún en insuficiente medida la información

disponible sobre resultados alcanzados para administrar y adaptar su política. Esto se debe a que los métodos del EML y del CNV-PME todavía no producen la información necesaria.

La atención para la planificación, monitoreo y evaluación dentro de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal también queda clara en el contenido de los planes empresariales 2005-2008, que son bastante mejores que los anteriores. FNV Mondiaal entrega además un informe anual suplementario muy detallado al ministerio.

La introducción de los métodos del CNV-PME y del EML no ha llegado todavía a que los informes anuales de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal esclarezcan la puesta en práctica de los objetivos del Programa de Cofinanciamiento Sindical. Existen para esto dos causas principales: primero, que el ministerio, por la falta de claridad sobre los objetivos y los resultados del marco político del VMP, no fue capaz de definir cuál es la información sobre los resultados que deseaba recibir de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal; segundo, que los métodos del CNV-PME y del EML no han sido adaptados con suficiente cuidado al contexto dentro del cual el Programa de Cofinanciamiento Sindical se lleva a cabo. CNV Internationaal no ha hecho ninguna evaluación en el período en cuestión y no existen señales de que sus contrapartes hagan alguna evaluación sobre su trabajo. Sucede, además, que en CNV Internationaal los proyectos no terminan con un informe final que permita relacionar y comparar los resultados de manera transparente sobre un período de tres años.

La cantidad de tiempo y dinero que CNV Internationaal y FNV Mondiaal utilizan para el desarrollo y la introducción de métodos de planificación, monitoreo y evaluación, el CNV-PME y el EML, es alta en relación a su presupuesto. A su vez las organizaciones contrapartes, en comparación con el apoyo que reciben, tienen que hacer uso de mucho tiempo para aprender estos métodos y cumplir con sus exigencias.

### **Papel de las centrales sindicales neerlandesas**

8. *Las organizaciones sindicales en los países en desarrollo adquieren mayor legitimidad gracias al apoyo que reciben a través de las centrales sindicales neerlandesas.*

9. *En la relación con las organizaciones contrapartes, el acento recae sobre los aspectos administrativos. Hay relativamente poca atención para las discusiones de fondo sobre temas sindicales.*

Gracias a la relación bilateral entre sindicatos, las organizaciones contrapartes reciben apoyo para sus actividades que rara vez reciben de las ONG. Para las organizaciones sindicales que apuntan a los trabajadores en la economía informal la asociación con el movimiento sindical internacional, les facilita tener mayor influencia en la política nacional. Algunas contrapartes, sobre todo en Suráfrica, ampliarían con gusto sus relaciones actuales a las redes internacionales y los sindicatos afiliados a la FNV respectivos.

Cierto número de contrapartes señala la tecnocratización de la relación como consecuencia de la introducción de los nuevos métodos de planificación, monitoreo y evaluación, lo que hace que se pierda el interés en la discusión sobre asuntos sindicales y laborales.

### 3.2 Temas de atención para el nuevo marco político y dilemas

Con los temas de atención y dilemas, esta evaluación quiere contribuir al desarrollo político del nuevo marco político del VMP. Los temas de interés reflejan los ‘qués’, que sobre todo deben ser resueltos por el ministerio, y los ‘cómos’, que conciernen sobre todo a los ejecutores del VMP. Por supuesto que ambas preguntas, si se trata de objetivos alcanzables y de una política realizable, no pueden verse por separado y los temas de atención deben ser abordados en un diálogo entre el ministerio y los ejecutores.

#### *Objetivos y resultados del marco político del VMP*

En el caso de que el ministerio desee que los objetivos y resultados del nuevo marco político sean aclarados y definidos, se requerirá que se determinen nuevas opciones para sus prioridades y temas. Antes de esto se puede tomar en cuenta el papel del Programa de Cofinanciamiento Sindical. De esta manera se debería llegar a puntualizar, por ejemplo, si se trata de un programa que pretende ser renovador y catalizador, o de un programa que financia estructuralmente las tareas esenciales de las organizaciones sindicales en los países en desarrollo. Esta decisión también es importante para poder tomar una posición en la cuestión de la sostenibilidad.

Los asuntos que el movimiento sindical en los países en desarrollo enfrenta influyen en la posibilidad de llevar a cabo los objetivos del VMP. Algunos asuntos

sobresalen en la evaluación: la posibilidad de que el movimiento sindical en los países en desarrollo contribuya directa o indirectamente a la reducción de la pobreza; el dilema en torno a la informalización del trabajo y los trabajadores de la economía informal; la representatividad decreciente y las posibilidades del movimiento sindical para influir en la política socioeconómica; y la cooperación del movimiento sindical con las ONG y las organizaciones de base.

En la formulación de objetivos y resultados se deberán tener en cuenta las limitaciones de las organizaciones sindicales en el Sur y de las organizaciones sindicales internacionales, y de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal. Estas limitaciones serán la causa de, entre otros, de que los cambios previstos no se puedan llevar a cabo en todos lados al mismo ritmo y con la misma profundidad. En la formulación de un marco político del VMP nuevo y más realista, es importante considerar una ejecución escalonada del mismo. Esta debe también estar alineada con la capacidad de ejecución de CNV Internationaal y de FNV Mondiaal.

#### *Selección de contrapartes y solidaridad*

El apoyo bilateral a las organizaciones contrapartes está repartido entre un gran número de países (CNV Internationaal, 27 países; FNV Mondiaal, 59 países). La carga administrativa que conlleva, aumentaría por los costos de análisis de contexto y de organización que se hace necesario para la justificación de la selección de contrapartes y proyectos. Esto podría tomarse como un motivo para limitar el número de países. Lo que llevaría empero a que los gastos bilaterales se reduzcan como consecuencia de la reducida capacidad de las organizaciones sindicales para realizar proyectos. Otra consecuencia podría ser que CNV Internationaal y FNV Mondiaal tendrían que sacrificar contactos que consideran valiosos desde el punto de vista de la solidaridad internacional.

#### *Proyectos o programas estratégicos*

Si en el marco político del VMP se optara por dar prioridad a los derechos sindicales y laborales, sería apropiado que, en vista del largo período que es necesario para alcanzar resultados, se les diera a CNV Internationaal y FNV Mondiaal la posibilidad de asociarse por períodos prolongados con sus contrapartes. Dentro de esto debiera llegarse a acuerdos sobre los objetivos y resultados esperados, el fortalecimiento de las capacidades a fin de lograr esos resultados, y una estrategia de salida. Además debería tratarse la naturaleza de la relación y formas alternativas de cooperación más allá del apoyo financiero. Hay sin embargo cierta duda sobre cuántas contrapartes querrían efectivamente entablar una relación de este tipo.

### *Autofinanciamiento de la capacitación y la educación*

De la evaluación se puede concluir que muchos sindicatos en los países en desarrollo no cuentan con posibilidades suficientes de autofinanciamiento, lo que quiere decir que no tienen la posibilidad de pagar ellos mismos la capacitación y la educación que se necesita para mantener la capacidad del movimiento sindical. La política en torno a estos problemas debería ser elaborada con mayor cuidado para evitar situaciones dolorosas al salir de institutos de educación e investigación.

Tres causas profundas de la falta de autofinanciamiento son: el decreciente número de miembros, la falta de estabilidad de dirigentes y delegados sindicales por lo cual la capacidad de las organizaciones sindicales se encuentra amenazada permanentemente; y las reducidas contribuciones que las centrales sindicales nacionales de los países en desarrollo reciben de sus miembros. Además, sucede que las centrales sindicales nuevas son relativamente pequeñas en comparación a las centrales establecidas desde hace mucho tiempo. La consecuencia de la carencia de autofinanciamiento es que la capacidad institucional de las centrales sindicales se encuentra amenazada y por lo tanto, también su relevancia para los sindicatos afiliados. Por eso también su posición financiera puede correr peligro y se empezaría un círculo vicioso de dependencia de donantes.

Otro tema de discusión es la efectividad de la capacitación, puesto que no queda demostrado claramente si lo que aprenden los participantes se lleva a la práctica y si genera algún cambio. La presunción que los cursos y talleres son el camino recomendado para fortalecer el movimiento sindical es sustentada pobremente en muchos casos y rara vez es justificada en un informe. La literatura existente parece decir que la efectividad de los cursos se encuentra con frecuencia sobrestimada, en especial si previamente al curso no se ha hecho un buen diagnóstico y se han identificado las necesidades específicas que el curso debiera cubrir. Otras formas de desarrollo organizativo, por ejemplo entrenamiento personalizado, asesoramiento y desarrollo gerencial resultan generalmente más efectivas.

### *Trabajo dirigido a resultados dentro del movimiento sindical*

La evaluación trata ampliamente de los factores que influyen en la aceptación y la utilización por las contrapartes de los métodos de planificación, monitoreo y evaluación, las exigencias que deben cumplirse a fin de que el ministerio reciba la información deseada sobre los resultados, y la utilización de la información disponible por ambas centrales sindicales y el ministerio para la gerencia y la administración. Examinado estos temas, una actualización de los métodos de planificación, monitoreo y evaluación (CNV-PME y EML) sería necesaria.

Temas que hasta cierto punto no se han suficientemente tomado en cuenta en el diseño y la utilización de los métodos son, i) que los derechos sindicales y laborales generalmente se logran por la contribución de varias partes, ii) que los sindicatos generalmente se encuentran en una posición negociadora en la cual tienen que intentar romper los obstáculos en el camino del resultado esperado. Esto implica que alcanzar los derechos sindicales y laborales generalmente cae fuera de su esfera de influencia y desde ese punto de vista trae consigo algunos riesgos, iii) que para poder constatar los resultados a nivel de derechos sindicales y laborales se requiere una evaluación luego del período del proyecto, la que no siempre se lleva a cabo.

Para el entendimiento de la forma en que el método se introduce, la evaluación ha definido siete factores que influyen en la aceptación y la implementación del método en las contrapartes: 1) la presencia de un método propio de planificación en la organización (sus convicciones definidas), 2) la cultura dentro de la organización (dirigida a la acción, enfocada en procesos de emancipación), 3) la autonomía de la organización, 4) el tiempo que toma y el grado de dificultad experimentados por las contrapartes en la aplicación del método, 5) los criterios de otros donantes, 6) la flexibilidad permitida por CNV Internationaal y FNV Mondiaal en la aplicación del método, 7) el apoyo que la dirección y la gerencia de las contrapartes prestan a la aplicación del método y la medida en que utilizan la información disponible gracias al método para (re)dirigir la política.

Considerándose el apropiamiento y la sostenibilidad de los métodos de planificación, monitoreo y evaluación y las nociones existentes sobre el desarrollo de la capacitación cabe hacer una reflexión de principios sobre si es deseable que CNV Internationaal y FNV Mondiaal introduzcan su propio método a sus contrapartes. En su lugar se podría elegir un acercamiento que distinga entre las exigencias cualitativas de un donante en cuanto a la planificación dirigida a resultados específicos, el método con el que estas exigencias se hacen efectivas, y el 'índice' para enviar planes e informes. Para eso se les puede dar la oportunidad a las contrapartes de utilizar otros métodos de planificación, en tanto éstos se ajusten a las exigencias. Desde el punto de vista del apropiamiento y del desarrollo sostenible de las capacidades, se hace evidente que la responsabilidad de la función justificadora y de aprendizaje recae en primer lugar sobre las organizaciones en cuestión, respectivamente sobre CNV Internationaal, FNV Mondiaal, y sus contrapartes. Esto rige también para la responsabilidad de las evaluaciones independientes.

En la actualización de los métodos de planificación, monitoreo y evaluación hay que tener en cuenta que la carga administrativa, el tiempo invertido y los costos en que tienen que incurrir las contrapartes, CNV Internationaal y FNV Mondiaal, guarden relación con el valor de uso de la información.

#### *La Confederación Sindical Internacional (CSI)*

Para poder presentarse a nivel internacional como interlocutora fuerte en la mesa de negociaciones, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) se unieron en la Confederación Sindical Internacional (CSI). Los cambios organizativos que esta unión acarrea tienen consecuencias en la manera que el apoyo internacional a las organizaciones sindicales del Sur se lleva a cabo. Además, la CSI aspira a dar apoyo que estimule al proceso de unificación.

Se hace evidente la necesidad de una mayor reflexión en torno a la manera en que el programa de cofinanciamiento sindical puede colaborar en el proceso de unificación, considerando también que el programa es ejecutado por intermedio de las centrales sindicales neerlandesas y el importante papel que el movimiento sindical neerlandés desempeña en el movimiento sindical internacional. Es por eso de singular importancia que CNV Internationaal y FNV Mondiaal sigan con atención los desarrollos en la CSI, informen sobre ellos y señalen las posibilidades para una ejecución más efectiva del Programa de Cofinanciamiento Sindical.







www.minbuza.nl

Ministerio de Asuntos Exteriores  
Caja Postal 20061  
2500 EB La Haya

[www.minbuza.nl/iob-en](http://www.minbuza.nl/iob-en)

Marzo 2008  
ISBN 978 90 5328 357 8

