



International Labour Organization

iTrack Evaluation

OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Evaluación final independiente del proyecto "Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia"
- **TC/SYMBOL:** COL/11/04/USA
- **Tipo de la evaluación:** Final Independiente
- **País(es):** Colombia
- **Fecha de la evaluación:** Setiembre - Diciembre 2018
- **Nombre(s) del consultor:** Gloria Vela y Rubén Darío Espinosa
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina de los Países Andinos
- **Oficina Técnica (OIT):** NORMES
- **Fin de proyecto (date):** Diciembre 2018
- **Donante: país y monto en US\$** U.S Department of Labor (USD 11,000,000.00)
- **Palabras Claves:** Normas del trabajo, informalidad
- **Presupuesto de la evaluación:** USD 17,500

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Tabla de contenido

Listado de tablas y gráficos	4
Lista de acrónimos.....	5
I. RESUMEN EJECUTIVO	6
Antecedentes y contexto de la evaluación	6
Principales hallazgos.....	6
Conclusiones.....	10
Lecciones Aprendidas.....	11
Buenas Prácticas.....	12
Recomendaciones	12
II. INFORME DE EVALUACIÓN.....	14
Antecedentes y contexto de la evaluación.....	14
El proyecto: objetivos, lógica, estructura y situación actual.....	14
Propósito, alcance y clientes de la evaluación	15
Metodología de la evaluación	16
Principales hallazgos de la evaluación.....	19
Pertinencia.....	19
Validez del diseño.....	21
Eficacia.....	22
Eficiencia en el uso de los recursos	27
Efectividad	29
Orientación hacia el impacto	38
Sostenibilidad de la intervención	41
III. CONCLUSIONES	43
IV. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	44
Lecciones aprendidas	44
Buenas prácticas replicables	46
V. RECOMENDACIONES	46
Para el Donante y las oficinas Regional y del Proyecto de la OIT.....	46
Para los mandantes (Gobierno, trabajadores, empleadores) y las oficinas de la OIT.....	47
Para la Oficina Regional y Oficina del Proyecto de la OIT	47
Para el Ministerio del Trabajo y las oficinas Regional y del Proyecto de la OIT	47
VI. ANEXOS.....	48
ANEXO 1. Criterios, preguntas e indicadores de la evaluación	48

Formato de encuesta	58
ANEXO 2. Listado de documentos revisados en la evaluación.....	63
ANEXO 3. Listado de personas entrevistadas durante la evaluación.....	64
ANEXO 4. Teoría de Cambio del proyecto	66
ANEXO 5. Factores de éxito en la gestión del Proyecto	69
ANEXO 6. Templates de Lecciones aprendidas	75
ANEXO 7. Templates de Buenas Prácticas Emergentes	83

Listado de tablas y gráficos

Tablas	Página
Tabla No. 1. Tipo y número de actores entrevistados	17
Gráficos	
Gráfico No. 1. Nivel de Eficacia. Procesos de construcción y uso de las herramientas o productos: apropiación y empoderamiento	24
Gráfico No. 2. Distribución del presupuesto por año	28

Lista de acrónimos

CAL	Centro de Atención Laboral
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CETCOIT	Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT
CPCPSL	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
CPSL	Concertación De Políticas Salariales y Laborales
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
ENS	Escuela Nacional Sindical
ETD/OP	Equipo Técnico de la Oficina de OIT para los Países Andinos
EEUU	Estados Unidos
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
MT	Ministerio del Trabajo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Objetivo/s Inmediato/s
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OTLA	Ontario Trial Lawyers Association
PRODOC	Documento de Proyecto
PSL	Políticas Salariales y Laborales
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
TdR	Términos de Referencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPR	Informes Trimestrales de Progreso
UIS	Universidad Industrial de Santander
USDOL	United States Department of Labor

I. RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y contexto de la evaluación

1. En el marco del Acuerdo Tripartito 2006, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT 2011 y el Plan de Acción de Colombia sobre Derechos Laborales (acordado entre Colombia y Estados Unidos), el Proyecto tuvo como *objetivo de desarrollo* “promover un régimen laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social en Colombia”, y buscó los siguientes *objetivos inmediatos*: **1)** Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio del Trabajo, principalmente la Inspección del Trabajo, para garantizar los derechos fundamentales especialmente de libertad sindical y negociación colectiva; **2)** Fortalecer las instituciones de diálogo social, en particular en departamentos y municipios; y **3)** Mejorar las medidas de protección de los sindicalistas y de lucha contra la impunidad de los autores de la violencia contra ellos.
2. El Proyecto fue ejecutado directamente por la OIT bajo la dirección de la Oficina de la OIT para Países Andinos (Lima), en respuesta a la solicitud del Gobierno Colombiano; los recursos para su ejecución fueron asignados por el Gobierno de Estados Unidos a través de USDOL. Por las ampliaciones en el plazo de ejecución y en el monto, se ejecutó en 7 años (de 5 iniciales) con un monto final de USD\$ 11.000.000 (USD\$2 millones iniciales). Al momento de la evaluación, el Proyecto se encontraba en la realización de las actividades finales, encaminadas a la consolidación y apropiación del sistema de información de la IVC del MT.
3. La evaluación es una *evaluación final independiente* que busca valorar la pertinencia, validez, eficacia, eficiencia y efectividad, orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del proyecto, transversalizando el enfoque de género, diversidad y tripartismo. La evaluación incluyó el período ejecutado entre diciembre 2011 y octubre 2018. Los clientes externos son: MT de Colombia, CETCOIT, USDOL y aliados vinculados al proyecto; y los clientes internos: el equipo del Proyecto, Oficina de Proyectos de la OIT en Colombia, ETD/OP de Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y Unidades relacionadas en la sede.
4. La metodología de evaluación se enfocó técnicamente en el contraste de tres fuentes de información, a partir de las preguntas e indicadores acordados en el Informe de Inicio para cada uno de los criterios de evaluación: i) el equipo de trabajo del Proyecto y especialistas de la OIT involucrados; ii) la documentación escrita; y iii) las apreciaciones de representantes del tripartismo participantes en las actividades del proyecto, seleccionados en coordinación con la directora de la evaluación y el equipo del proyecto cuidando la representación del tripartismo, el nivel técnico y directivo, así como el nivel nacional y local. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a 55 personas (45,5% mujeres) y a 15 de ellas (20% mujeres) se aplicó una encuesta. En tanto evaluación final es evaluación de resultados (cambios) y por tanto, conceptualmente se partió de la elaboración de la teoría de cambio implícita en el marco lógico como referente para el análisis y valoración.

Principales hallazgos

Pertinencia

5. El Proyecto respondió a las expectativas y demandas nacionales e internacionales de crear condiciones y una cultura estatal de cumplimiento de las normas de trabajo, basada en una acción efectiva de IVC del MT y la participación competente y responsable del tripartismo, mediante el diálogo y la concertación, en la solución de la violación de los derechos laborales en tres situaciones: la intermediación laboral, las restricciones a la libertad sindical y la negociación colectiva, y las debilidades y vacíos en la protección de la vida de los sindicalistas. Se trabajó en cinco sectores productivos priorizados (aceite de palma, flores, azúcar, puertos y minería) a nivel nacional y en otros.

6. Así mismo, respondió a la necesidad de fortalecer los siguientes roles y competencias:
 - En la IVC del MT, su desempeño como autoridad administrativa en los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo-sancionatorio laboral.
 - En jueces, fiscales e investigadores judiciales, la investigación y juzgamiento de delitos y violaciones graves a derechos humanos de sindicalistas.
 - En los trabajadores, su conocimiento sobre la ruta de protección ante amenazas antisindicales; y su rol y competencia en la demanda de sus derechos laborales.
 - En trabajadores y empleadores, su propio rol y competencia en la promoción de la formalización laboral y la resolución de conflictos laborales.
 - En funcionarios públicos (de alcaldías, gobernaciones, directivos de instituciones públicas), procuradores y sindicatos regionales, su rol y competencia en el fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector público.
7. El Proyecto aprovechó oportunidades, como el restablecimiento del MT, y tuvo en cuenta situaciones limitantes del contexto como: el bajo desarrollo institucional y productivo del país y los retos que implica la formalización laboral por contratación directa.
8. Calificación alta: por las razones anteriores.

Validez del diseño

9. Aunque hubo coherencia entre sus componentes, el Proyecto no tuvo un diseño estratégico bajo una gestión basada en resultados (RBM), ni contó con un sistema de seguimiento y evaluación de resultados unificado, sistemático y eficiente, ni de gestión de aprendizajes que permitiera adecuaciones sobre la marcha, para garantizar una gestión articulada y efectiva de los tres objetivos inmediatos durante toda la ejecución.
10. El diseño no intencionó de manera estratégica la perspectiva de género, aunque tuvo un claro cuidado de conseguir que las actividades se desarrollaran con participación equitativa de género.
11. Faltó coherencia entre el diseño, el plazo (se amplió en 24 meses) y el presupuesto inicialmente acordados (el monto final fue un 550% superior al inicial).
12. Calificación baja: por no tener un diseño estratégico adecuado para aprovechar el tiempo de ejecución y los recursos con los que contó.

Eficacia

13. El Proyecto tuvo en cuenta las diferencias en los mandantes y creó sinergias claves con otros actores y proyectos para la ejecución de las actividades.
14. No obstante lo anterior, no se crearon condiciones que permitieran una coordinación y ejecución articulada y balanceada de los objetivos del Proyecto. Fue mayor el esfuerzo en el fortalecimiento de la IVC del MT (O.1), aunque sus efectos e impactos se verán más en el mediano y largo plazo, y menor el esfuerzo en el fortalecimiento de las instancias de diálogo y concertación (O.2), aunque fue evidente que por esta vía el avance en el cumplimiento de las normas es más efectiva y se consiguen mayores resultados inmediatos. Así mismo, fue marginal la acción sobre protección a sindicalistas (O.3), aunque es importante y necesaria.
15. No se crearon condiciones para que se implementara con perspectiva y legitimidad tripartita (no se implementó el Comité Tripartito para el direccionamiento estratégico y la supervisión que se planteó en el diseño), ni con el liderazgo del MT. Las personas entrevistadas de los mandantes manifestaron no haber tenido participación en la definición de lineamientos comunes de enfoque y de estrategia del Proyecto, aunque funcionarios del MT expresaron haber participado en el diseño de las metodologías y herramientas, y en el desarrollo de los programas. Varios entrevistados consideran que el Proyecto se realizó más “desde la mirada de los trabajadores”.

16. Se trabajó con un enfoque más nacional, no focalizado en los sectores productivos priorizados (en cuanto a la ejecución de actividades, las regiones ni en los espacios de diálogo y concertación donde actúan). Esta situación generó una responsabilidad operativa excesiva para la OIT que, como en el caso del desarrollo del sistema informático de IVC para todo el país, generó desgaste y dificultades en la operación pues fue percibido más como un “contratista de servicios”, que como un apoyo “político y técnico estratégico” en la implementación del sistema, como corresponde a su rol misional.
17. Tampoco se incorporó recurso humano para el monitoreo y evaluación durante la marcha del Proyecto (aunque se dio un monitoreo trimestral al cumplimiento de actividades y productos) ni recursos humanos suficientes para el apoyo administrativo y financiero, aunque esto no afectó la provisión oportuna y adecuada de recursos.
18. Calificación media: en cuanto no fueron suficientes las condiciones y adecuaciones realizadas para una gestión eficaz del Proyecto, pero se tuvieron en cuenta las diferencias de condiciones de los mandantes y se generaron alianzas claves para la ejecución del proyecto.

Eficiencia

19. Considerando la asignación estratégica de los recursos, el proyecto tuvo una eficiencia baja, por no tener una planeación estratégica, ni operativa ni presupuestal para la vida del proyecto, ni un monto presupuestal específico para el plazo de ejecución del proyecto, que le permitiera tener seguridad sobre la cuantía de recursos disponibles para ser asignados en el mediano y largo plazo. Sin embargo, considerando el uso de recursos presupuestados, la eficiencia del proyecto fue alta pues se alcanzó una tasa de ejecución del 99,8%. En cuanto a la distribución del presupuesto por año, se observó una concentración de recursos en el año 2014 (29% del total del monto de recursos del proyecto) y el 2016 (25%) que se considera normal dentro de la dinámica de ejecución de proyectos.
20. Calificación media: en tanto es baja la eficiencia respecto a la asignación estratégica de los recursos en función de los resultados, y alta en la ejecución presupuestal.

Efectividad

21. El Proyecto generó cambios significativos en los mandantes (a nivel sindical, a nivel de la ANDI y a nivel de IVC en el MT), en cuanto, según la encuesta aplicada en la evaluación: **i)** tienen más capacidades, habilidades y actitudes para desempeñar sus roles en el ámbito de la garantía de derechos laborales¹; **ii)** conocen más las normas, las manejan eficientemente en su labor y las difunden²; **iii)** generan conocimientos sobre derechos laborales y capacidades para el uso de esos conocimientos en otros³; **iv)** se desempeñan con una mayor eficacia en la labor investigativa, preventiva, coactiva y conciliadora⁴.

¹ Los funcionarios de la IVC del MT (1.173) han venido usando las herramientas en sus labores en forma constante a lo largo del Proyecto, 83% entre el 2013-2014 y 87% entre 2015-2016 (2018.10.25. TPR_ COL1104USA).

² El 97% de los participantes (2.600 entre trabajadores, empleadores y formadores o entrenadores) manifestaron haber usado las herramientas y el 89% (2.788 entre trabajadores, empleadores y formadores) haberlas replicado con sus compañeros de trabajo (Ídem).

³ Según las encuestas y las personas entrevistadas, la totalidad de trabajadores de los 5 sectores productivos priorizados participantes en el Programa de Capacitación para promover la demanda de los Derechos Laborales en Colombia, están replicando los conocimientos con otros.

⁴ Durante el período del Proyecto se pasó de un 58% de capacidad de armonización de los actos administrativos en el 2011 a un 85% actualmente, lo que representa un avance significativo en la gestión eficaz de los procesos sancionatorios. Se presentaron 153 querrelas ante el MT, 47 por uso indebido de pactos colectivos y 106 por intermediación/tercerización ilegal. Se incrementaron las sanciones cobradas: se cobró la primera multa en diferentes empresas del sector de aceite de palma, por intermediación/tercerización ilegal durante la vigencia del Art. 63 de Ley 1429 de 2010 por \$1.1 millones de dólares y multas que sobrepasan los \$10 millones de dólares. Además, 816 trabajadores del país se han apropiado de la ruta de protección y 2.324 personas entre jueces, fiscales e investigadores judiciales han apropiado conceptos y criterios comunes que estandarizan los procesos de investigación y juzgamiento de delitos y

22. A la par con el fortalecimiento del rol y competencias de los mandantes, se fortaleció la vía del diálogo y la concertación, especialmente en el sector público⁵ y en casos presentados ante la CETCOIT⁶. Como parte de estos logros, se avanzó en la formalización, la sindicalización y la solución de los problemas laborales, aunque con menores efectos en los sectores productivos priorizados⁷. Sigue pendiente avanzar en la solución y prevención de los conflictos laborales en las subcomisiones departamentales, especialmente donde están ubicadas las empresas de los sectores productivos priorizados.
23. El Proyecto fortaleció la IVC en el MT, dejando herramientas muy importantes para el cumplimiento efectivo de su labor⁸. Sin embargo, se requiere más tiempo para que se puedan evidenciar los efectos de la aplicación de estas herramientas.
24. Calificación alta: por dejar caminos seguros a los mandantes y a la IVC del MT para continuar consolidando el cumplimiento de las normas internacionales en el país.

Orientación hacia el impacto

25. Como efectos de la mayor formalización y sindicalización, se logró, especialmente en el sector de aceite de palma, un mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de hombres y mujeres trabajadoras, generado por los mayores ingresos y bienestar obtenidos⁹.
26. Las condiciones laborales y de vida de las mujeres trabajadoras han mejorado, especialmente en el sector de palmas, aunque el número de mujeres comparativamente con el número de hombres es muy pequeño por ser un sector predominantemente masculino. Según las mujeres trabajadoras entrevistadas, con relación al inicio del Proyecto: **i)** hay mayor número de mujeres cabeza de familias formalizadas y sindicalizadas; **ii)** mayor número de mujeres trabajadoras participan en procesos de educación sindical; **iii)** mayor número de mujeres que son parte de las direcciones sindicales.
27. Por el fortalecimiento de roles y competencias de los mandantes, se consiguió: mayor capacidad en los trabajadores para hacer cumplir las normas, disposición de las empresas a avanzar en la formalización y la solución de los conflictos, mayor disposición al diálogo y la concertación a nivel nacional, creación de condiciones de protección del movimiento sindical, y creación de institucionalidad de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.
28. Calificación alta: por los cambios en las condiciones laborales y de vida de hombres y mujeres trabajadoras, disposición de los mandantes al diálogo y la concertación generados, importantes para avanzar en la consolidación de una cultura de cumplimiento de las normas laborales en el país.

violaciones graves a DDHH de sindicalistas (Estudio de impacto del Programa para fortalecer la Inspección del Trabajo en Colombia, agosto 2018).

⁵ Se realizaron dos negociaciones de carácter nacional que cobijaron a más de 1.400.000 empleados públicos y se logró la firma de más de 600 acuerdos (2018.10.25. TPR_ COL1104USA).

⁶ En asuntos presentados ante la CETCOIT el 86% de los casos radicados terminan siendo tratados, el 70% de los casos tratados terminan en acuerdo y de estos el 30% resultan con la firma de una convención colectiva (ídem).

⁷ En el sector de aceite de palma se consiguió la firma de acuerdos de formalización laboral con 6 empresas para contratar directamente a 594 trabajadores, y el aumento de la afiliación sindical en 387% (ídem).

⁸ Con la instalación a satisfacción del sistema informático en el servidor del MT se ha ingresado al sistema el 80% de los expedientes desde el 2011 y actualizado el 65% de los mismos en sus etapas procesales por inspector. Además, se dejaron por lo menos 9 herramientas claves que no solo usan los inspectores, sino también los trabajadores y empresarios (ídem).

⁹ "En el 2014 en el Municipio de San Alberto Cesar, uno de los municipios del sector palmero beneficiario directo del Proyecto, la pobreza extrema era del 70%, este año (2018) es del 25%, producto de la contratación directa conseguida con el Proyecto", señala uno de los entrevistados.

Sostenibilidad de la intervención

29. Dos situaciones hacen que las herramientas y capacidades creadas por el Proyecto sean sostenibles. En primer lugar, el interés de los mandantes y el nivel de calidad y usabilidad de las herramientas han hecho que estos no solamente hayan apropiado las herramientas, sino que por su propia cuenta las estén replicando y escalando en sus labores diarias y como parte de los procesos y procedimientos de sus instituciones. Esto se dio tanto en trabajadores, como en empresarios e inspectores, en los distintos niveles territoriales del país y en los sectores laborales de los que hacen parte.
30. En segundo lugar, para asegurar la sostenibilidad del uso de todas las herramientas entregadas al MT, incluido el sistema informático, el Proyecto ha propiciado las siguientes condiciones objetivas: el que su implementación y desarrollo haya sido asumido por la Subdirección de Gestión Territorial del MT, que las herramientas de IVC creadas sean parte del Manual de Inspección Laboral del MT y la Resolución 3599 del 2017 que establece la obligatoria implementación del sistema informático creado con el Proyecto¹⁰. Igualmente, el Proyecto ha conseguido la voluntad de apoyo del Gobierno Nacional actual, particularmente de la Ministra de Trabajo, para la implementación de las herramientas del Proyecto.
31. Estas circunstancias favorecen una cultura de institucional de uso de las capacidades y herramientas creadas, en la medida en que ese uso, como parte de los procedimientos de IVC del MT, permanezcan en el tiempo.
32. Calificación alta: por el alto nivel de empoderamiento de las herramientas, las capacidades creadas y los cambios conseguidos en los mandantes, que garantizan la sostenibilidad de lo alcanzado.

Conclusiones

33. El Proyecto contribuyó a que el país avanzara en el fortalecimiento de un sistema de garantías para el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, especialmente en sectores priorizados, en donde: **i)** el *trabajador* es capaz de identificar y presentar adecuadamente la violación del derecho y exigir o demandar su cumplimiento, y conoce y exige una ruta de protección acordada con el Gobierno, para proteger su vida en el desempeño de este rol y competencia; **ii)** el *empleador*, orientado por gremios como la ANDI, está cada vez más dispuesto al diálogo y la concertación ante su responsabilidad con la protección y garantía de los derechos laborales, y la oportunidad que ofrece el cumplimiento de las normas internacionales para un mejor desempeño económico del país; **iii)** la autoridad administrativa laboral es más fuerte en la estructuración institucional de herramientas que le permitan avanzar en la gestión y sanción efectivas de la violación de los derechos laborales; y **iv)** la autoridad judicial cuenta con más conocimientos y herramientas para actuar adecuadamente en caso de conductas penales antisindicales.
34. Por este camino, el Proyecto consiguió mayores avances en: **i)** el fortalecimiento de la IVC; **ii)** la generación de condiciones para lograr un mayor ejercicio de autoridad ante la violación de los derechos tanto administrativa (en los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo-sancionatorio) como judicial (en la investigación y procesamiento de conductas antisindicales); **iii)** el fortalecimiento de espacios de diálogo y concertación; **iv)** la

¹⁰ Hay un grupo de 65 monitores que acompañan la implementación del sistema a nivel nacional, y la Subdirección de Gestión Territorial del MT ha sumido la labor de capacitación, promoción, apoyo y acompañamiento, que venía realizando el Proyecto.

- formalización del empleo por vía de la contratación directa, y **v)** la realización plena y con garantía de la vida, del cumplimiento del derecho a la libertad sindical.
35. El Proyecto fue altamente pertinente, efectivo, estuvo orientado al impacto y sus efectos e impactos son sostenibles. Esto se logró en gran medida por el interés de los mandantes, pero principalmente por la idoneidad y capacidad del apoyo de la OIT que incidió de manera importante en la calidad de las herramientas construidas y en la prestación de un servicio de asistencia técnica adecuada para garantizar el uso de las herramientas en los procedimientos de los mandantes, con lo cual consiguió un alto nivel de empoderamiento de las mismas.
36. Teniendo en cuenta las opiniones y valoraciones de las personas entrevistadas y de los evaluadores, se concluye en general que: **i)** con una teoría de cambio o estrategia general clara y explícita desde el inicio; **ii)** un sistema de seguimiento y evaluación orientados a resultados y una gestión de conocimiento, desarrollados durante el ciclo de vida del Proyecto; **iii)** conducidos (estrategia y sistema de SyE) por los mandantes, de manera tripartita, bajo el liderazgo del MT, y con la orientación y apoyo de la OIT; **iv)** con una adecuada focalización, se hubiera logrado un mayor fortalecimiento de los roles y competencias de los mandantes de manera pertinente y efectiva, y se hubieran alcanzado mejores desarrollos en:
- Los sectores productivos priorizados
 - Las subcomisiones departamentales
 - El rol y competencia de los empresarios
 - El liderazgo del MT en los mandantes y en las instituciones del estado
 - El desempeño de la IVC en los procesos sancionatorios y en una labor más integral de acuerdo con sus competencias: investigativa, coactiva, preventiva y conciliadora
 - El desempeño de las autoridades de justicia en los procesos de penalización de delitos con motivos antisindicales
 - En la manera de lograr efectos e impactos significativos (tanto a nivel de trabajo como personal y familiar) en las mujeres y en población étnica trabajadora (afro e indígenas), especialmente en los sectores económicos priorizados.

Lecciones Aprendidas

37. **LA. 1:** La gestión de los proyectos debe ser coherente con el propósito de la OIT de contribuir con el fortalecimiento de los roles y competencias de los mandantes, el fortalecimiento del tripartismo y el mismo fortalecimiento de la misión y rol de la OIT en el país.
38. **LA. 2:** El aprovechamiento efectivo de los recursos y oportunidades que brinda un proyecto, y la maximización de los impactos de manera innovadora, es posible si se:
- Focalizan las acciones (en la población meta, las zonas geográficas y los sectores económicos definidos).
 - Desarrollan pilotos (prototipos) demostrativos.
 - Los resultados de los pilotos son validados y apropiados por los mandantes; e igualmente, replicados y escalados en sus propios procedimientos y con sus propios recursos.
 - Se crean sinergias pactadas desde el inicio para replicar logros del proyecto.
39. **LA. 3:** Un control efectivo del proyecto, la realización de informes de seguimiento que den cuenta de actividades y productos (logros de las actividades), y evaluaciones que den cuenta de efectos (resultados directos) e impactos (resultados indirectos), es posible si:
- Se formula explícitamente una teoría de cambio del proyecto y se diseña el marco lógico en consonancia con esa teoría de cambio.

- Se diseñan indicadores de productos (logros de las actividades), efectos (resultados o cambios directos) e impactos (resultados indirectos).
 - Se establece una línea de base de todos los indicadores al inicio del proyecto.
 - Se hace de manera sistemática con los mandantes (integrados en un comité tripartito) seguimiento, gestión del conocimiento sobre aprendizajes, y evaluación, con base en los indicadores y teniendo como referencia la línea de base, para evidenciar avances y cambios.
 - Los conocimientos y aprendizajes gestionados en la marcha se usan para ajustar la operación del proyecto en la marcha.
40. **LA. 4:** Avanzar en el fortalecimiento de un sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales y la creación de cultura de cumplimiento de los derechos laborales en el país, exige continuar fortaleciendo de manera **integral**:
- La coexistencia de la IVC (en su labor preventiva y coactiva) y el diálogo y concertación (en su labor conciliadora y garantista o legitimadora).
 - Los roles y competencias de los mandantes, en igualdad de condiciones, bajo la presunción de que todos, incluidos los empresarios, están comprometidos.
 - Los roles y competencias de los mandantes de manera integral a fin de afianzar tanto la labor investigativa, como coercitiva, conciliadora y preventiva.
 - El liderazgo del MT, con la orientación y apoyo de la OIT, en su relación con los mandantes, pero también en su relación con las demás instituciones de estado responsables.
 - El diálogo y concertación tripartita en los municipios y departamentos a nivel rural, en donde estén los sectores productivos prioritarios.
 - La gestión de proyectos con perspectiva de género, buscando no solo la participación de las mujeres en las actividades, sino ante todo su intervención estratégica.
 - La cultura de cumplimiento en las normas no solo mediante la solución de los conflictos, sino también mediante su prevención.

Buenas Prácticas

41. **BP. 1.** El sistema informático IVC como herramienta efectiva de gestión eficaz y eficiente de los casos de violación de derechos, en la parte investigativa y sancionatoria, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal de la IVC del país.
42. **BP. 2.** El Diplomado para la Formalización Laboral, como medio efectivo de formalización y sindicalización en las localidades y regiones de los sectores productivos priorizados.
43. **BP. 3.** El uso de las herramientas construidas por el Proyecto en la CETCOIT.
44. **BP. 4.** El uso y replicación de las herramientas construidas por el Proyecto por parte de los sindicatos de base en los municipios donde tienen presencia los sectores productivos priorizados.

Recomendaciones

Para el Donante y las oficinas (Regional y del Proyecto) de la OIT

45. **R.1** Planear los proyectos con un enfoque de Gestión basada en Resultados (RBM). **Prioridad alta.** Corto plazo. No requiere recursos. Está relacionada con las LA. 3 y LA. 4.

Para los mandantes (Gobierno, trabajadores, empleadores) y las Oficinas de la OIT

46. **R.2.** Propiciar, de forma intencionada en la gestión de los proyectos, especialmente aquellos con ejecución directa de la OIT, mayor corresponsabilidad de los mandantes en su

direccionamiento estratégico y en el seguimiento y la evaluación, p.ej., mediante la constitución de un Comité tripartito. **Prioridad alta.** Corto plazo. No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con la LA. 1.

Para la Oficina Regional y Oficina del Proyecto de la OIT

47. **R.3.** Asegurar que la sinergia de los especialistas y oficiales de la OIT vinculados a la gestión del Proyecto garantice el cumplimiento pertinente de su misión y rol estratégico político y técnico, sin detrimento de éste por la operación del proyecto. **Prioridad media.** Corto plazo. No requiere recursos. Está relacionada con la LA. 1.
48. **R.4.** Garantizar que los proyectos pacten sinergias al inicio de su ejecución con otros actores. **Prioridad media.** Mediano plazo. No requiere recursos. Está relacionada con la LA. 2.

Para el Ministerio del Trabajo y las oficinas Regional y del Proyecto de la OIT

49. **R.5.** Sistematizar las buenas prácticas replicables, con el fin de escalarlas. **Prioridad baja.** Largo plazo. Requiere recursos. Está relacionada con todas las Lecciones aprendidas.
50. **R.6.** Tener en cuenta en la gestión de proyectos con objetivos similares a éste, los aprendizajes enunciados en la LA.4 sobre los aspectos que se deben considerar en procesos de fortalecimiento del sistema de garantías de cumplimiento de las normas laborales y la creación de cultura de cumplimiento de los derechos laborales en el país. **Prioridad alta.** Corto plazo. No requiere recursos.

II. INFORME DE EVALUACIÓN

Antecedentes y contexto de la evaluación

El proyecto: objetivos, lógica, estructura y situación actual

51. El Proyecto “Promoviendo el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en Colombia” buscó apoyar al gobierno de Colombia para responder al Acuerdo Tripartito de 2006 entre el gobierno y representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT en Colombia en febrero de 2011 y al Plan de Acción de Colombia sobre Derechos Laborales (acordado entre Colombia y Estados Unidos en 2011 en el contexto del Trade Promotion Agreement de los dos países).
52. Igualmente, se esperaba que el Proyecto contribuyera a la consecución de los objetivos estratégicos de la OIT expresados en las conclusiones de la 18ava Reunión Regional Americana y de las prioridades de la OIT en Colombia, las cuales están alineadas con los planes nacionales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
53. El *Objetivo de Desarrollo del Proyecto* fue: “Promover un régimen laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social en Colombia”.
54. Los Objetivos inmediatos del Proyecto fueron:
 - *Objetivo Inmediato 1:* Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio del Trabajo, sobre todo de la Inspección del Trabajo, para aplicar efectivamente las leyes laborales colombianas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva, de conformidad con las normas internacionales del trabajo.
 - *Objetivo Inmediato 2:* Fortalecer las instituciones de diálogo social existentes, en particular a nivel de los departamentos y municipios.
 - *Objetivo Inmediato 3:* Fortalecer la capacidad institucional del gobierno de Colombia para mejorar las medidas de protección para los dirigentes sindicales, sindicalistas, activistas y organizadores y para luchar contra la impunidad de los autores de la violencia contra ellos.
55. El Proyecto, según lo acordado en el Plan de Acción de Colombia sobre Derechos Laborales, fue implementado por la OIT en respuesta a la solicitud de cooperación, asesoramiento y asistencia técnica hecha por el Gobierno Colombiano, con recursos entregados por el Gobierno de Estados Unidos a través de USDOL. El *período de ejecución* inicialmente acordado fue de 5 años, entre diciembre de 2011 y diciembre de 2016, con un monto de USD\$2.000.000. Las ampliaciones de plazo y monto que se fueron realizando¹¹ llevaron a que el período real de ejecución fuera de 7 años (entre diciembre de 2011 y diciembre de 2018) y el monto final de USD\$ 11.000.000.
56. En agosto 2012 se hizo la primera adición presupuestal por USD \$2.820.000 para incluir también como beneficiarios del proyecto a la Comisión Permanente de Consulta sobre Políticas de Salario y Trabajo, los Subcomités Departamentales y a CETCOIT, además, se planteó la posibilidad de nuevas adiciones en función de las necesidades del proyecto y los avances logrados; en 2013 se hizo una nueva adición presupuestal de USD \$3.000.000, de los

¹¹ En los documentos de revisión y modificaciones del proyecto se plantean claramente los cambios que se realizan, pero no se hacen explícitas las razones por las cuales se hacen las modificaciones tanto de ampliación de plazo como del monto del presupuesto.

cuales el 50% se asignó al sistema de Inspección Vigilancia y Control -IVC- y a la capacitación de inspectores del trabajo (nuevas líneas presupuestales); en 2015 se adicionaron otros USD\$2 millones para cubrir los costos de la ampliación del plazo hasta diciembre 2016. En 2016, se adicionaron USD\$500.000 para la consolidación de la implementación del Sistema de Información de IVC en todo el país y el fortalecimiento del cobro por parte del SENA de las multas impuestas por el Ministerio de Trabajo y se amplió el plazo de terminación de diciembre 2016 a junio 2017; así mismo, se acordó no continuar con los Objetivos Inmediatos 2 y 3. La última modificación al proyecto se realizó a mediados de 2017, ampliando el plazo de terminación hasta diciembre 2018 y adicionando el presupuesto en USD\$680.000.

57. El Proyecto se ejecutó bajo la dirección de la Oficina de la OIT para Países Andinos (Lima) en coordinación con el Departamento de Normas Internacionales de la Oficina General de OIT en Ginebra y la supervisión técnica de la Oficina de Proyectos en Colombia (Especialista en Legislación Laboral de la Oficina de Países Andinos). La estructura de operación del Proyecto, siguiendo lo propuesto en el PRODOC, incluyó el Coordinador general -CTA- (experto internacional), con apoyo de 2 oficiales técnicos nacionales y una persona de apoyo administrativo; se contó, además, con consultores externos para actividades específicas y el apoyo de especialistas de la Oficina para Países Andinos de la OIT especialmente de ACTRAV y ACT/EMP. La Oficina para Países Andinos también asignó una persona de medio tiempo para apoyo administrativo y financiero al Proyecto.
58. La coordinadora general del Proyecto (experta internacional) asumió entre 2012 y 2016 también la coordinación del Objetivo Inmediato 1; cada uno de los Oficiales Técnicos Nacionales contratados tuvo la responsabilidad de coordinar uno de los otros dos Objetivos del Proyecto entre 2012 y 2016. Para la fase final de ejecución, una de las consultoras nacionales asumió como Coordinadora encargada (entre febrero y septiembre 2017) y se contrató una Coordinadora en propiedad (experta nacional) durante 2018; las coordinadoras contaron con el apoyo de una asistente técnica (entre febrero 2017 y julio 2018).

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

59. Siguiendo los TdR, la evaluación se enfocó en valorar, de manera sistemática, integral y objetiva: la *pertinencia* de la intervención; la *validez* del diseño del proyecto; la *efectividad*, en el cumplimiento de las metas y resultados esperados (y no esperados) para cada uno de sus Objetivos Inmediatos; la *eficiencia* y *eficacia* de la gestión; los *efectos* obtenidos como aproximación al impacto y la *sostenibilidad* de los resultados. Así mismo, se tuvo en cuenta en la evaluación la transversalización del enfoque de género, diversidad y tripartismo. Para cada criterio, se formularon preguntas específicas por Objetivo, e indicadores para guiar el análisis de la información y la valoración de los criterios.
60. La evaluación abarcó el **período** ejecutado, entre diciembre 2011 y octubre 2018, y asumió los requisitos establecidos por los TdR para la presentación del informe final.
61. La evaluación, acogiendo lo planteado en los TdR, consideró como principales **clientes** los constituyentes de la OIT en Colombia. Como clientes externos: Ministerio del Trabajo de Colombia, CETCOIT, USDOL, Escuela Nacional Sindical, Centro de Solidaridad Sindical, Corporación Justicia y Libertad, y Centrales Sindicales. Como clientes internos: el equipo del Proyecto, Oficina de Proyectos de la OIT en Colombia, ETD/OP de Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y Unidades relacionadas en la sede.

Metodología de la evaluación

62. La metodología de la evaluación incluyó dos enfoques: un enfoque técnico y un enfoque conceptual. El enfoque técnico está relacionado con el modo como se abordó el manejo de la información para conseguir el objetivo establecido en los TdR. El enfoque conceptual se refiere a los referentes y criterios que se tuvieron en cuenta para definir y aplicar los indicadores y las preguntas de la evaluación, establecidas en los TdR y recogidos en el Informe de Inicio.

Enfoque técnico

63. La evaluación, como evaluación final independiente de carácter participativo, reconoció la opinión de los participantes como una evidencia cualitativa válida¹², en tanto ésta permite tener una mejor comprensión sobre la pertinencia y relevancia del Proyecto con relación a sus expectativas y demandas, y además facilita la identificación de recomendaciones factibles acordes con las mismas. En el ámbito de la cooperación internacional, se considera que una evaluación externa independiente de carácter participativo garantiza “la deseada objetividad y visión crítica, que sirve tanto a la organización que ejecuta el Proyecto, como a las autoridades políticas u organismos donantes para poder tomar decisiones oportunas... y maximiza la credibilidad social de la evaluación”¹³. La objetividad y veracidad de los resultados de la evaluación se logra fundamentalmente mediante una metodología rigurosa que facilite la triangulación de la información recogida de las diversas fuentes a través de distintas técnicas.
64. En este marco metodológico, la evaluación se propuso contrastar analíticamente la información recopilada de las siguientes tres fuentes para interpretar y valorar los hallazgos respecto al cumplimiento de las metas y resultados, en función de las preguntas e indicadores de la evaluación acordados en el Informe de Inicio para cada uno de los criterios (Anexo 1.), extraer las conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas, y elaborar las recomendaciones.
65. **Primera fuente:** Las apreciaciones del *Equipo de Trabajo del Proyecto y de Especialistas* de la OIT involucrados en las actividades. Esta información permitió precisar el contexto y dinámica de realización del Proyecto, su vinculación con otros proyectos e iniciativas de OIT, y los alcances esperados con su realización. Así mismo, fue insumo para el análisis y valoración de todos los criterios de evaluación. La técnica que se aplicó fue la entrevista semi-estructurada, realizada de manera directa o virtual.
66. **Segunda fuente:** *Documentación escrita* señalada en los TdR. La información de esta fuente (fundamentalmente documentación técnica y administrativa del Proyecto) fue insumo para la valoración de todos los criterios de evaluación. La técnica aplicada fue el análisis documental, revisión de escritorio, teniendo como referencia las preguntas guía acordadas para la evaluación. Los evaluadores revisaron los documentos recibidos de la Coordinación Nacional del Proyecto, los cuales se reseñan en el Anexo 2.

¹² Los enfoques de evaluación llamados “de última generación” basados en teorías psicológicas, plantean que las opiniones informadas de varias personas que han participado en un proyecto son evidencias válidas, en tanto la triangulación de “subjetividades” genera una “evidencia objetiva”. Como lo confirma el Dr. Hernández Sampieri (Los Métodos Mixtos. Página 14) “En la práctica no existen la total objetividad, ni la total subjetividad, lo que encontramos es intersubjetividad”.

¹³ González, Lara. La evaluación en la gestión de Proyectos de Desarrollo. Una propuesta integrada en agentes, modelos y herramientas. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. 2005. Páginas 81 y 83.

67. **Tercera fuente:** Las apreciaciones de *representantes de los grupos de interés del Proyecto*. La información de esta fuente fue insumo importante para la valoración de los criterios de: pertinencia, validez del diseño, efectividad, orientación hacia el impacto y sostenibilidad de la intervención. Con esta fuente se realizaron *entrevistas semiestructuradas* presenciales y virtuales, algunas de carácter grupal y otras individual. A la par con las entrevistas, en los casos en los que fue posible, se hizo una *encuesta*¹⁴, para indagar sobre la percepción que tienen los beneficiarios respecto a la calidad, pertinencia y utilidad de la capacitación recibida, y sobre el nivel de uso y aplicación de los conocimientos aprendidos.
68. La selección de las personas a entrevistar se hizo en coordinación con la directora de la evaluación y la coordinación nacional del proyecto considerando los siguientes criterios: que fueran representantes de los distintos beneficiarios directos que dan cuenta del tripartismo, personas que participaron en distintas actividades del proyecto, personas de nivel técnico y de nivel directivo (tomadores de decisión) y representantes de los sectores económicos priorizados por el proyecto; así mismo y en la medida de lo posible, se incluyeron los criterios de género y diversidad para la selección de personas a entrevistar. En total, se entrevistaron 55 personas, de ellas el 45,5% fueron mujeres. El 30,1% representantes del tripartismo de nivel local; y el 29% personal de OIT y consultores contratados para el proyecto (el listado de personas entrevistadas se presenta en el Anexo 3.). Las personas que respondieron la encuesta (15 en total, - 27,3% de las entrevistadas-, 3 de ellas mujeres; 12 trabajadores y 3 inspectores) también fueron entrevistadas. De esta forma se buscó asegurar representatividad, confiabilidad y veracidad de los resultados de la evaluación, por lo que los hallazgos presentados en este informe se consideran válidos y fiables. En la siguiente tabla se muestra el tipo y número de actores entrevistados.

Tabla No. 1. Tipo y número de actores entrevistados

Tipo de actor		Cantidad	
		Hombres	Mujeres
Ministerio del Trabajo	Nivel nacional	4	6
	Nivel local	3	1
Trabajadores	Mujeres trabajadoras de empresas locales de sectores priorizados	-	3
	Trabajadores de empresas locales de sectores priorizados	3	-
	Sindicatos locales de sectores priorizados	4	-
	Centrales Sindicales	2	1
Empleadores	Empresarios de empresas locales de sectores priorizados	1	1
	Gremio de empresarios de nivel nacional -ANDI	-	1
OIT	Staff de la Oficina Regional para los Países Andinos	3	3
	Staff de la Oficina en Colombia	1	4
	Consultores externos del Proyecto	3	2
Donante	USDOL	1	-
Aliados	ONG del sector laboral	4	3
Otro	Estudiante UIS	1	-
Total		55	25

Fuente: Datos de la evaluación.

¹⁴ El formato de la encuesta aplicada se presenta en el Anexo 1.

69. La información de las entrevistas se trianguló con el análisis documental, especialmente respecto al contexto en el cual se desarrollaron las actividades en el período evaluado y el modo como se realizaron, así como a las características de los objetivos del Proyecto, buscando valorar los avances y cambios logrados con el apoyo de OIT. Adicionalmente, la información resultante de las entrevistas y el análisis documental se contrastó y complementó con información de la encuesta, con lo cual se apoyó la sustentación de los hallazgos realizados. La valoración se realizó tomando los indicadores planteados en el Informe Inicial –IR- y los aspectos de las escalas de valoración con la ponderación señalada en el mismo (Anexo 1.). Con esto, se buscó darles mayor confiabilidad a los hallazgos, en tanto los indicadores y escalas de valoración no se modificaron en el transcurso de la evaluación, para evitar sesgos y la percepción de manipulación de la información.
70. Los **pasos** que se siguieron **para la valoración de la información** fueron: **i)** se verificaron los datos de cada una de las preguntas de la evaluación proporcionados por las diferentes fuentes y técnicas¹⁵, teniendo en cuenta los indicadores establecidos en el Informe de Inicio; **ii)** se interpretaron los hallazgos, para cada uno de los criterios e indicadores y en su conjunto aplicando procesos de triangulación, y se definió el “valor/relevancia” de los hallazgos; **iii)** se elaboraron las conclusiones. Con base en estos análisis y los argumentos que se derivaron de ellos, se plantearon las Lecciones Aprendidas, las Buenas Prácticas y las Recomendaciones solicitadas en los TdR de la evaluación.

Enfoque conceptual

71. La evaluación solicitada en los TdR es fundamentalmente una evaluación de Resultados en tanto cambios esperados con la ejecución del Proyecto. Este tipo de evaluación requiere verificar la Teoría de Cambio seguida por el Proyecto para su ejecución, seguimiento y evaluación. Por ello en la evaluación se parte de constatar: **i)** la hipótesis de cambio para identificar “*el por qué*” de la intervención (la cadena de resultados establecida en el Marco Lógico), y “*la forma en que los cambios se interrelacionan*” para conseguir el propósito final del Proyecto; **ii)** la hipótesis de gestión para identificar “*lo estratégico del modo en que se desarrolla*”: la forma en que las condiciones creadas y las adecuaciones realizadas para lograr los resultados tienen en cuenta las oportunidades existentes, los riesgos del contexto, y los aprendizajes y recomendaciones de otras experiencias similares en el país u otros países consideradas en el diseño de la intervención; **iii)** la hipótesis de operación para determinar los hitos y etapas trazadas por el Proyecto para “*alcanzar de manera integral*” los resultados esperados, y “*los criterios*” utilizados en la asignación de tiempos y recursos en cada etapa para conseguir de manera equilibrada y eficiente los productos; **iv)** la hipótesis de sostenibilidad relativa a las condiciones creadas a fin de conseguir la “*permanencia de los procesos que se dieron*” mediante la apropiación, empoderamiento, replicabilidad y escalamiento de los productos y resultados alcanzados con el Proyecto. En este sentido la Teoría de Cambio va más allá del Marco Lógico en cuanto este solo presenta una lógica secuencial de la intervención entre propósito, objetivos, resultados, productos y actividades planteadas, e indicadores para medir su cumplimiento, incluyendo los verificadores y los factores de riesgo no controlables¹⁶.

¹⁵ Las preguntas generales de la evaluación acordadas en el Informe de Inicio, se precisaron en el momento de las entrevistas semi-estructuradas, en función del tipo de persona entrevistada, a fin de asegurar su pertinencia y la fiabilidad de las respuestas.

¹⁶ Metodología GRIMORUM de Teoría de Cambio. GRIMORUM es la empresa de la cual hacen parte los evaluadores

72. Dado que la Teoría de Cambio no estaba explícita en los documentos del Proyecto, fue necesario, antes del análisis de la información, hacerla explícita, extractándola mediante una lectura comprensiva del Marco Lógico, la documentación escrita del Proyecto, y lo expresado por las personas entrevistadas (la Teoría de Cambio construida para la evaluación del proyecto se presenta en el Anexo 4). Con base en ella, se ratificó la validez de las preguntas y los indicadores de evaluación formulados en el Informe de Inicio, se realizó el análisis de la información recogida, se identificaron los hallazgos y se elaboraron las valoraciones de cada criterio.

Limitaciones de la evaluación

73. Aun cuando en los TdR se planteó hacer trabajo de campo en una de las regiones donde opera uno de los sectores económicos priorizados en el proyecto, los problemas de seguridad y orden público que se presentaron en el momento en que se realizó la evaluación no permitieron viajar a la región, por lo que se optó por las entrevistas virtuales y aprovechar la presencia de algunas de las personas seleccionadas en actividades de la OIT o del MT en Bogotá, para hacer las entrevistas y encuestas de forma presencial. Es importante también señalar que debido a la época del año en que se realizó la evaluación, que implica cierres administrativos y operativos, así como el cambio de personal en el MT por el inicio del nuevo gobierno nacional, se tuvieron dificultades para contactar las personas inicialmente seleccionadas (se entrevistó el 84,6% de las personas seleccionadas¹⁷), básicamente por sus problemas de disponibilidad de tiempo. Lo anterior no afectó la representatividad de la muestra con relación a los criterios de selección acordados, pero implicó la ampliación del plazo previsto para la realización del trabajo de campo y con ello para el análisis de la información y para la elaboración del informe de la evaluación.
74. Otro limitante que afectó la posibilidad de contar con datos de referencia concretos y confiables para sustentar cuantitativamente la valoración de los resultados alcanzados fue la falta de metas cuantitativas para el plazo total de ejecución del Proyecto y la falta de la Línea de Base. Adicionalmente, la falta de información desagregada por sexo, etnia o edad, tanto respecto a la realización de las actividades como a los avances del proyecto, sumada a la ausencia de una estrategia de género en la ejecución del proyecto, no permitió la transversalización del enfoque de género ni de diversidad durante la evaluación; esta limitación se trató de minimizar con la inclusión de las opiniones y valoraciones de las mujeres entrevistadas (45,5% del total de personas entrevistadas).

Principales hallazgos de la evaluación

Pertinencia

75. El Proyecto respondió a las expectativas del Acuerdo Tripartito 2006, el Plan de Acción Obama-Santos 2011, los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, y el Acuerdo de Paz, así como a las exigencias para el ingreso de Colombia a la OCDE y las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel 2011, de crear condiciones y una cultura estatal de cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, basada en una

¹⁷ El listado inicial propuesto por el proyecto fue de 48 personas, número que se amplió a 65 personas en las conversaciones iniciales con el equipo de evaluación y la directora de la evaluación, con el fin de ajustarse de mejor forma a los criterios de selección acordados. Finalmente, por las dificultades señaladas, se entrevistaron 55 personas.

acción efectiva de IVC del MT y la participación competente y responsable del tripartismo, mediante el diálogo y la concertación, en la solución de la violación de los derechos laborales en tres situaciones especiales que presentan en el país: la intermediación laboral, las restricciones a la libertad sindical y la negociación colectiva, y a las debilidades y vacíos en la protección de la vida de los sindicalistas.

76. Teniendo en cuenta los acuerdos y recomendaciones, el Proyecto respondió a la necesidad de fortalecer el rol y las competencias de los mandantes (MT, trabajadores y empleadores), y el rol y las competencias de la Fiscalía, Procuraduría, autoridades judiciales, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y la Unidad Nacional de Protección -UNP- del Ministerio del Interior en el cumplimiento de las normas internacionales relativas a las situaciones planteadas en el párrafo anterior. Específicamente, respondió a la necesidad de fortalecer los siguientes roles y competencias (algunas planteadas en el diseño y otras que se fueron identificando a lo largo de la ejecución del Proyecto):
- En la IVC del MT, su desempeño como autoridad administrativa en los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo-sancionatorio laboral.
 - En jueces, fiscales e investigadores judiciales, la investigación y juzgamiento de delitos y violaciones graves a derechos humanos de sindicalistas.
 - En los trabajadores, su conocimiento sobre la ruta de protección ante amenazas antisindicales; y su rol y competencia en la demanda de sus derechos laborales.
 - En trabajadores y empleadores, su propio rol y competencia en la promoción de la formalización laboral¹⁸ y la resolución de conflictos laborales.
 - En funcionarios públicos (de alcaldías, gobernaciones, directivos de instituciones públicas), procuradores y sindicatos regionales, su rol y competencia en el fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector público.
77. El proyecto acogió los sectores económicos priorizados en el Plan Obama-Santos y en los Planes Nacionales de Desarrollo de los dos períodos del gobierno Santos: aceite de palma, flores, puertos, minería y azúcar. Durante la ejecución, también se trabajó con otros sectores económicos como el energético y el petrolero.
78. El Proyecto aprovechó, según lo planteado por personas entrevistadas, oportunidades como el restablecimiento del Ministerio del Trabajo y la creación en la Fiscalía General de la Nación, de una Unidad de procesamiento de casos relacionados con la violación de los derechos de los trabajadores y de sus representantes sindicales. Adicionalmente, tuvo en cuenta la existencia de situaciones limitantes del contexto tales como: **i)** el bajo desarrollo institucional del país para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y la falta de sinergia institucional para abordar temas de competencia de varias instituciones; **ii)** el bajo desarrollo productivo del país, especialmente en los sectores priorizados; **iii)** los retos financieros, administrativos y logísticos que implica la formalización laboral dada la regulación existente en el país, que se refleja en un alto índice de intermediación laboral.

Valoración

79. **Calificación alta:** El Proyecto fue *altamente* pertinente en tanto respondió a las expectativas y demandas de los mandantes a nivel nacional y a expectativas internacionales, aprovechó

¹⁸ Entendida como la existencia de contratación directa con relaciones laborales regulares que cumplen la normatividad existente.

las oportunidades y tuvo en cuenta factores limitantes del contexto existentes en el momento de su implementación.

Validez del diseño

80. El diseño del Proyecto reflejado en el Marco Lógico, muestra coherencia entre las actividades, productos, resultados y objetivos planteados lo que permitió mantener enfocado el desarrollo de las actividades durante la ejecución, en función del logro de los resultados esperados. Sin embargo, el diseño no presenta explícitamente una teoría de cambio que muestre claramente cómo se esperaban lograr los objetivos planteados, es decir, no señala la estrategia general de desarrollo del Proyecto¹⁹ para lograr los resultados esperados al finalizar su período de ejecución. En este sentido, no es un diseño coherente con una gestión basada en resultados (RBM).
81. Aunque en el diseño del Proyecto se planteó elaborar al inicio los instrumentos de planificación (plan de trabajo/implementación y plan de desempeño), y el sistema de monitoreo y evaluación con base en los indicadores definidos, de manera que se facilitara la medición del progreso hacia el logro de los resultados durante las evaluaciones intermedia y final, el sistema no se implementó. En el diseño no se previó la contratación de un oficial de monitoreo y evaluación, como parte del equipo de ejecución del Proyecto; se planteó que la elaboración e implementación de los instrumentos de planificación y del plan de monitoreo y evaluación, eran responsabilidad del Coordinador del Proyecto, en consulta con los mandantes (específicamente la Comisión Tripartita encargada de supervisar la cooperación técnica de la OIT en Colombia), y en particular con el MT, quien debería designar una contraparte para apoyar y monitorear la implementación del Proyecto. Estos aspectos no se implementaron.
82. Aunque se realizaron los Informes trimestrales de progreso solicitados por el donante, éstos fueron más informes de cumplimiento de actividades y productos. Es decir, el Proyecto no contó con un procedimiento unificado de seguimiento y evaluación de resultados (coherente con la Gestión basada en Resultados) sistemático y eficiente, ni de gestión de aprendizajes y recomendaciones que permitiera adecuaciones sobre la marcha, a fin de garantizar una gestión articulada y efectiva de los tres objetivos inmediatos durante todo su período de ejecución.
83. En el diseño tampoco se abordó la perspectiva de género, es decir, no fue intencionada de manera estratégica, aunque los informes del Proyecto contienen estadísticas que muestran el nivel de participación de mujeres y hombres en las actividades del Proyecto, y se manifiesta que se tuvo un claro cuidado de conseguir que las actividades se desarrollaran con participación equitativa de género.
84. Con relación a la coherencia del diseño del Proyecto con el plazo de ejecución y el presupuesto inicialmente acordado, es importante señalar que el primero se amplió en 24 meses y el presupuesto fue incrementado en total en un 550% (a los 6 meses de iniciado el proyecto, el presupuesto ya se había incrementado en 141%).

¹⁹ Se considera la estrategia general de desarrollo del proyecto como el conjunto de interrelaciones y sinergias entre los componentes de la intervención en el corto y mediano plazo – modo de desarrollo- para ir avanzando en la obtención del propósito o cambio de largo plazo; y las condiciones adecuaciones y reglas de juego que deben tenerse en cuenta en la gestión y operación para mantener la intencionalidad del Proyecto a lo largo de su implementación, de acuerdo al modo de desarrollo definido.

Valoración

85. *Calificación baja*: el diseño del Proyecto tiene bajo grado de validez dado que, aunque hay coherencia entre sus componentes, no se explicitó la estrategia general de desarrollo -Teoría de Cambio-, no se implementó un sistema de monitoreo y evaluación de resultados; no se diseñó con perspectiva de género; y faltó coherencia entre el diseño operativo, el plazo y el presupuesto inicialmente acordados.

Eficacia

86. El equipo responsable de la ejecución del proyecto se conformó siguiendo lo planteado en el diseño: un coordinador general internacional y dos oficiales técnicos nacionales (quienes asumieron la coordinación de los Objetivos Inmediatos 2 y 3); consultores nacionales para la ejecución de actividades y productos específicos, y el apoyo de expertos internacionales del staff de la Oficina de Países Andinos de la OIT y del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina de la OIT en Ginebra. Ni en el diseño del Proyecto ni durante la implementación se consideró la contratación de una persona responsable del Monitoreo y Evaluación, a pesar de la recomendación que en ese sentido se planteó en la evaluación intermedia.
87. El apoyo administrativo y financiero para la gestión y el seguimiento del presupuesto se previó en el diseño con la contratación de dos secretarías y un funcionario financiero en Bogotá y de un asistente financiero y administrativo de medio tiempo en Lima; pero en la ejecución se tuvo solo un asistente administrativo y financiero en Bogotá y el apoyo de medio tiempo de un asistente en Lima. Las personas del equipo del Proyecto entrevistadas manifestaron que, aunque el personal de apoyo administrativo y financiero se consideraba insuficiente, se contó con una provisión oportuna y adecuada de recursos para el cumplimiento de las actividades y productos previstos.
88. En el documento de Proyecto se planteó que para contratar el personal del Proyecto (coordinador general, consultores nacionales y otros expertos relacionados) la Oficina de la OIT para los Países Andinos y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe realizarían consultas con las áreas en la sede de la OIT. Sin embargo, la primera Coordinadora general (persona que provenía del staff del donante) contrató directamente los consultores nacionales en el período en que se desempeñó como tal (desde el inicio del proyecto hasta diciembre de 2016). Esta situación le generó a la persona contratada como coordinadora general para la etapa final del Proyecto, dificultades para el desempeño de su labor de coordinación con el equipo del proyecto. Adicionalmente, la procedencia de la coordinadora general del staff del donante, generó inicialmente dificultades en el relacionamiento con los mandantes al percibirla como “representante de los intereses del donante” más que del Proyecto y de la OIT; situación que se resolvió con los resultados mostrados por el proyecto y la calidad profesional de las coordinadoras.
89. Igualmente, el hecho de que la coordinadora general del Proyecto asumiera también la coordinación del Objetivo Inmediato 1 (que fue el que más peso tuvo tanto en el diseño como especialmente en la implementación) la llevó a no ejercer la coordinación del equipo del Proyecto y por ello, cada uno de los Objetivos se realizó en forma independiente, sin una estrategia intencionada que garantizara una ejecución balanceada pero articulada y la generación de sinergias entre las actividades y productos de los distintos Objetivos, situación que fue percibida y manifestada por personas entrevistadas representantes de los tres mandantes.

90. Aunque en el diseño se previó una participación de los mandantes en la implementación y supervisión del Proyecto a través de la Comisión Tripartita encargada de supervisar la cooperación técnica de la OIT en Colombia y del MT con la designación de una contraparte para apoyar y monitorear la implementación general del Proyecto, fue evidente la no participación de la Comisión Tripartita (en los términos planteados en el diseño) y la falta de liderazgo estratégico especialmente del MT, lo cual hubiera sido importante para tener una intervención unificada de los coordinadores de Objetivos del Proyecto, legitimada por todas las partes, que avanzara en la creación de un sistema de garantías de los derechos laborales en el país avalado por el tripartismo. Personas entrevistadas tanto del MT como de los trabajadores y especialmente de los empleadores, manifestaron no haber tenido participación en la definición de lineamientos comunes de enfoque y de estrategia del Proyecto, aunque funcionarios del MT expresaron haber participado en el diseño de las metodologías y herramientas y en el desarrollo de los programas a través de los cuales se implementó el Proyecto, lo cual se evidencia también en los informes de progreso del Proyecto.
91. La anterior situación, es decir, la falta de participación de los mandantes como “corresponsables de la ejecución” y del liderazgo del MT, según personas entrevistadas, hizo ver a la OIT como “ejecutor”, con el riesgo de desdibujar su rol político y técnico estratégico (de acompañar, orientar y ser garante de la buena ejecución del Proyecto) y el riesgo de afectar la sostenibilidad de los resultados obtenidos. Igualmente, llevó a que se tuviesen opiniones diferentes y en muchos casos contradictorias entre los participantes entrevistados respecto a la valoración que hacen de la labor de las coordinaciones del Proyecto acerca de: el modo como se desarrolló el Proyecto y se ejecutaron las actividades, los estilos de coordinación, la mayor o menor participación que se dio a los mandantes, los criterios y modos de contratación de los servicios con los consultores, la asignación de los recursos y la definición de metas por componentes y objetivos, entre otros.
92. En cuanto al balance en la gestión de los Objetivos del Proyecto, se evidenció, como se muestra en el gráfico siguiente, un mayor esfuerzo en el fortalecimiento de la IVC del MT (O.1, para el cual se asignaron las dos terceras partes del tiempo y recursos) que en los otros Objetivos. Sin embargo, el proyecto mostró que, dada la situación del país, el avance en la cultura de cumplimiento de las normas es más efectiva por la vía del diálogo y la concertación (O.2, en el cual se asignó menos tiempo y recursos), en cuanto por esta vía se consiguen mayores logros inmediatos como se demostrará más adelante en el criterio de efectividad. La consolidación y efectividad del sistema IVC del MT depende en gran medida del desarrollo institucional del Estado, pues se requiere del apoyo de los gobiernos de turno y la voluntad política de ministros y directores para que el sistema se siga consolidando y los cambios generados por el Proyecto se vuelvan de uso y costumbre institucional, por lo cual sus efectos e impactos se verán más en el mediano y largo plazo. En el caso del O.3, los recursos destinados fueron pocos, y fue una acción marginal en la ejecución del Proyecto, como se señala en el criterio de eficiencia, a pesar de su importancia para el país.

Gráfico No. 1. Nivel de eficacia

(procesos de construcción y uso de las herramientas o productos: apropiación y empoderamiento)

Nivel Territorial	Participación de los Mandantes	ESTRATEGIA: Procesos					
		OBJETIVO 1: Investigación (averiguación preliminar) y Sanción por autoridad administrativa			OBJETIVO 2: Diálogo y Concertación (en departamentos y municipios)		OBJETIVO 3: Protección y Proceso penal
Nacional	<p>SI MT</p> <p>SI Trabajadores: ENS y ONG</p> <p>NO Empleadores</p>	<p>1. Proceso construcción de <u>Herramientas</u></p> <p>SI Investigación y sanción: guías técnicas, módulos de capacitación, módulos especiales y aulas virtuales (en proceso) / Indicadores de armonización y eficiencia / Sistema Informático (en proceso): plan de gestión, módulo de capacitación, manual del usuario, asistencia técnica</p> <p>SI Cobro de sanciones -SENA: en Sistema Informático</p> <p>SI Demanda de derechos laborales: módulos de capacitación, guías técnicas y seguimiento a casos</p> <p>SI Acuerdos de formalización y asociación: guías técnicas, jornadas de sensibilización y planes de intervención de los participantes</p> <p>SI Negociación colectiva sector público: jornadas de capacitación y guías técnicas</p> <p>SI Fortalecimiento de la CETCOIT: guías técnicas</p>			<p>2. Proceso construcción y fortalecimiento de <u>Espacios</u></p> <p>SI acompañamiento técnico a la negociación colectiva</p> <p>SI facilitación técnica a la CETCOIT</p>		<p>3. Proceso construcción de <u>Herramientas</u></p> <p>SI Medidas de protección: ruta y jornadas de divulgación</p> <p>SI Investigación Conducta Penal: módulos de capacitación, guías, aulas virtuales, videos y módulos especiales</p>
	<p>SI MT</p> <p>SI Trabajadores: ENS y ONG</p> <p>SI Empleadores: ANDI y empleadores públicos: Alcaldes, Gobernadores e Instituciones</p>	<p>4. Proceso de apropiación y uso de herramientas con MT e Inspección:</p> <p>Dirección Nacional IVC</p> <p>SI Capacitación presencial y acceso a aulas virtuales (en proceso)</p> <p>SI Unidad de Investigaciones Especiales: en decisión y seguimiento con base en indicadores de armonización y eficiencia</p> <p>SI Sistema Informático: en Unidad de migración y actualización, y en Mesa de Ayuda</p>		<p>5. Proceso de apropiación y uso de herramientas con trabajadores</p> <p>SI: ENS y ONG del sector laboral capacitación presencial</p>	<p>6. Proceso de apropiación y uso de herramientas con empleadores</p> <p>SI: ANDI capacitación presencial</p>	<p>7. Proceso uso tripartito de herramientas en espacios de diálogo y concertación y sobre sectores priorizados</p> <p>Instancias de diálogo</p> <p>SI Comisión Nacional Concertación Sector Público en procesos de diálogo y concertación</p> <p>SI CETCOIT en procesos de diálogo y concertación tripartita</p> <p>Sectores priorizados</p> <p>SI Sector Público</p> <p>SI Todos los sectores priorizados</p>	<p>8. Proceso de apropiación y uso de herramientas con Ministerio Público y Poder Judicial</p> <p>Fiscalía y Jueces e investigadores judiciales (Escuela Lara Bonilla) SI capacitación presencial y Grupos de Trabajo</p>
	<p>SI MT</p>	<p>Direcciones Territoriales</p>					

	SI Trabajadores: CAL NO Empleadores	SI Capacitación presencial y acceso a aulas virtuales (en proceso)	NO en unidades de decisión y seguimiento con base en indicadores de armonización y eficiencia	SI en unidades de migración y actualización (en proceso)	SI CAL capacitación presencial	NO incidencia a este nivel	NO SUBCOMISION	NO incidencia a este nivel	NO incidencia a este nivel
Local municipal	SI MT SI Trabajadores: CAL y Sindicatos de sectores SI Empleadores: empresas de sectores	Inspecciones SI Capacitación presencial y acceso a aulas virtuales (en proceso)	NO en preparación y priorización con base en indicadores de armonización y eficiencia	NO migración y actualización en municipios	SI capacitación presencial y uso en presentación de querrelas, uso en procesos de diálogo y concertación	Empresarios: SI conocimiento y uso en procesos de diálogo y concertación	SI MESAS locales: uso en procesos de diálogo y concertación (en Palma)	SI en todos los sectores priorizados (ya diplomado) con más resultados en Palma (diplomado y acciones de acompañamiento y asesoría en la base)	NO incidencia a este nivel

CONVENCIONES

1. Resultado en **azul**: Si se ha cumplido, especialmente con relación al uso de las herramientas
2. Resultado en **violeta**: No se ha cumplido
3. Resultado en **Amarillo**: no estaba intencionado claramente en el proyecto

93. No se manifiesta en lo planteado por las personas entrevistadas ni en la información documental del Proyecto, que se haya focalizado intencional y estratégicamente la ejecución coordinada del Proyecto en los cinco sectores productivos priorizados. En tal sentido, no se focalizaron estratégicamente las acciones de los tres objetivos del Proyecto en las regiones y localidades donde están ubicadas las empresas y cadenas productivas de estos sectores. Por ello, si se ponen en la balanza los efectos conseguidos en términos sectoriales, se observa que, con excepción del sector de aceite de palma, son mayores los alcanzados en sectores distintos a los sectores priorizados como se muestra en los criterios de efectividad y orientación al impacto.
94. La falta de focalización estratégica del Proyecto en los sectores productivos priorizados, en los lugares donde tienen presencia y en los espacios de diálogo y concertación establecidos en ellos, como parece que fuera la intención inicial en el diseño del Proyecto, se debió a que se optó por un enfoque más nacional en el desarrollo de la intervención, tanto en el sistema de IVC, la demanda de derechos laborales en todos los sectores, la capacitación masiva de inspectores y trabajadores en el país, el fortalecimiento de la CETCOIT, y la creación e institucionalización de un espacio nacional de diálogo y concertación con el sector público para una mayor formalización y sindicalización en este sector, así como en el fortalecimiento de la gestión fiscal y judicial general en temas laborales en el país.
95. En este mismo sentido, la apuesta de desarrollar un sistema informático de IVC para todo el territorio nacional, si bien era muy importante, fue una responsabilidad operativa excesiva para la OIT con relación a su misión primordial de carácter más político y de apoyo técnico estratégico, y fue fuente de desgaste y dificultades en la operación durante cerca de la mitad de tiempo de ejecución del Proyecto, que lo hicieron ver más como un “contratista de servicios”, que como un apoyo “político y estratégico” en la implementación del sistema, según lo expresado por varias de las personas entrevistadas.
96. Tampoco hubo una perspectiva tripartita en el desarrollo del Proyecto, por ejemplo, varias de las personas entrevistadas consideran que el Proyecto se realizó más “desde la mirada de los trabajadores”, de sus demandas y la incidencia efectiva de estos en la solución de los conflictos. Tanto en los informes de progreso del proyecto como en lo expresado por personas entrevistadas, se evidencia que el Proyecto no propició que los empresarios incidieran y actuaran por la vía del diálogo y la concertación, a partir de su responsabilidad y compromiso con la solución de los conflictos laborales especialmente en los sectores productivos priorizados, teniendo en cuenta el entorno específico de estos sectores, el cual se caracteriza por: la informalidad generalizada²⁰; retos financieros, administrativos y logísticos para la formalización dada la regulación actual; falta de articulación de las empresas informales con los sectores y gremios formalizados que propugnan por la formalización de la economía como es el caso de la ANDI; la existencia de múltiples empresas con diversas formas de relación laboral en las cadenas productivas a nivel local²¹; el desconocimiento de las

²⁰ Según el DANE la informalidad en Colombia en el trimestre diciembre 2017 y febrero de 2018 en las 13 principales ciudades y Áreas Metropolitanas del país llegó al 47,0% y en la totalidad de las 23 ciudades y áreas metropolitanas a 48,2% (en enero 2012 era de 51,8%). A nivel de género, las mujeres son las más afectadas por el empleo informal, la diferencia es de 4 puntos porcentuales.

²¹ Por ejemplo, con relación al sector de aceite de palma, según informe del Ministerio de Agricultura en marzo del 2018, el cultivo tiene presencia en aproximadamente 70% del territorio nacional correspondiente a 124 municipios en 22 departamentos, la actividad productiva involucra a 4.200 palmicultores a pequeña escala, la actividad agroindustrial genera 150 mil empleos, 50 mil de los cuales están asociados a actividades agroindustriales focalizadas en 69 núcleos palmeros.

normas por parte de empresarios; el poco desarrollo exportador de las empresas, y la necesidad de adecuar el cumplimiento de las normas a situaciones particulares de producción y desarrollo de los negocios.

97. El Proyecto tuvo en cuenta y actuó a partir de las diferencias en los roles de los mandantes y en su cumplimiento al interior de las instituciones participantes; las diferencias territoriales en el desempeño de los mandantes; las diferencias culturales de las personas participantes (inspectores, trabajadores y empleadores) en cuanto a los niveles de escolaridad, de organización, de conocimiento de las normas y de interacción institucional, sindical o gremial.
98. Respecto a la generación de sinergias, según personas entrevistadas y los informes de progreso, el Proyecto apoyó la acción que ya viene realizando la Dirección de Empleo del MT con las subcomisiones departamentales de PSL en los Observatorios de Mercado de Trabajo-ORMET auspiciados desde el PNUD, para la inclusión de políticas de trabajo decente en algunas de estas subcomisiones. Así mismo, el Proyecto generó sinergia con el proyecto de “Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales Rurales con el postconflicto” de la OIT en Colombia, en el trabajo que ya venía realizando en uno de los sectores de intervención del Proyecto.
99. Igualmente, el Proyecto generó sinergias con organizaciones no gubernamentales que apoyan los derechos de los trabajadores en Colombia, tales como la Escuela Nacional Sindical -ENS- con los Centros de Atención -CAL- en cuatro ciudades colombianas; el Centro Americano para la Solidaridad Laboral Internacional que brinda asistencia técnica y capacitación a los sindicatos colombianos; y la Corporación Justicia y Libertad dedicada a brindar servicios legales y capacitación a trabajadores; pero no generó sinergias con la ANDI como un aliado clave para la formalización de la economía.
100. También creó alianzas con otras organizaciones e instituciones del Estado como la Universidad Industrial de Santander, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Procuraduría, la Fiscalía General de la Nación, la UNP del Ministerio del Interior y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Valoración

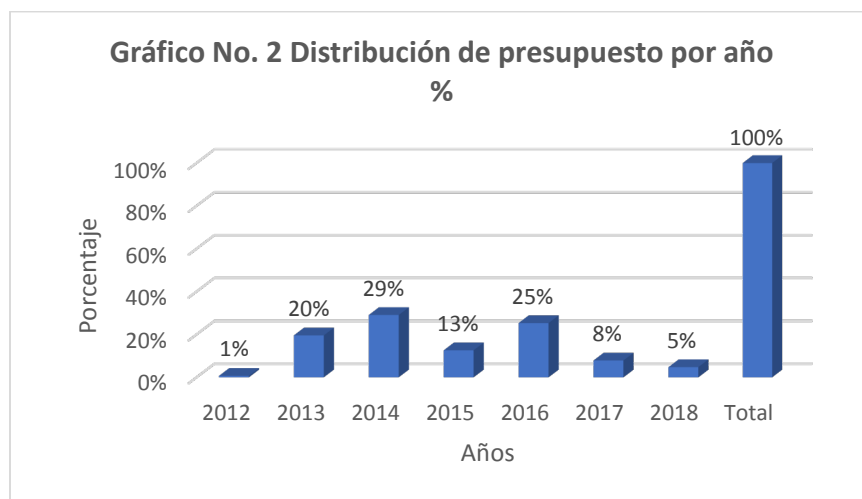
101. ***Calificación media:*** No se crearon condiciones adecuadas para: i) garantizar una ejecución articulada y balanceada de los objetivos del Proyecto, ii) tener un desarrollo del Proyecto con perspectiva y legitimidad con participación tripartita y el liderazgo del MT, y iii) la focalización en los sectores productivos priorizados, por el contrario, se optó por un enfoque más nacional en el desarrollo de la intervención. Estas situaciones generaron riesgos para el desempeño del rol misional de la OIT y contradicciones en la valoración de los mandantes sobre la eficacia de la gestión del Proyecto. Tampoco se incorporó recurso humano para el monitoreo y evaluación durante la marcha del Proyecto. No obstante, el Proyecto tuvo en cuenta las diferencias en los mandantes y creó sinergias claves con otros proyectos y actores para la ejecución de las actividades.

Eficiencia en el uso de los recursos

102. Un aspecto importante del análisis de eficiencia es el relativo a la asignación estratégica de los recursos. En este sentido, el proyecto no tuvo una planeación estratégica para la vida del proyecto, ni operativa ni presupuestal, pues no contó ni con metas totales, ni con un monto presupuestal específico para los cinco años inicialmente acordados como plazo de ejecución, que le permitieran tener seguridad sobre la cuantía de recursos disponibles para ser

asignados en el mediano y largo plazo; en este sentido, la *eficiencia es baja*. El monto inicial del proyecto de USD 2 millones para los 5 años, tuvo cinco adiciones presupuestales, dos de ellas incluyeron también ampliaciones del plazo de ejecución y modificaciones en la distribución de los recursos entre las partidas presupuestales (incrementos en algunas y disminuciones en otras), con lo que, al final, el presupuesto total fue de USD 11 millones (550% más que el inicial) con un plazo total de 7 años (140% más que el inicial). Esta situación de modificaciones frecuentes tanto en el monto de presupuesto como en la distribución en las partidas presupuestales acordadas, no permitió hacer un análisis riguroso y confiable de eficiencia en la asignación y uso de los recursos del proyecto, es decir, una comparación entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado anualmente, ni tampoco con relación a la asignación y ejecución por rubros presupuestales. Al analizar los informes financieros se observa la modificación año a año de las asignaciones en los rubros presupuestales en función de la disponibilidad de recursos tanto de saldos no gastados, como de nuevas adiciones de recursos asignados por el donante (en dichos informes no hay claridad a cerca de las razones que sustentan ni las adiciones y modificaciones presupuestales, ni la ampliación del plazo).

103. Al comparar el total de recursos asignados (y gastados) entre el 2012 y 2018 (USD \$10.978.491,99) con el total de recursos disponibles, se obtiene una tasa de ejecución del 99,8% que indicaría una *alta eficiencia* en el uso de los recursos presupuestados.
104. En cuanto a la distribución del presupuesto por año (ver gráfico No 1. siguiente), se observa una *concentración* de recursos en el año 2014 (29% del total del monto de recursos del proyecto) y el 2016 (25%) que se considera normal dentro de la dinámica de ejecución de proyectos, más considerando que el 2016 era el último año previsto en el plazo inicial de ejecución acordado.



105. En cuanto a la distribución de los recursos entre los objetivos, se observa una concentración en el Objetivo 1 frente a los otros dos, situación que se acentúa en los dos años finales de ejecución del proyecto dado que los recursos de las dos últimas adiciones presupuestales (que se hicieron en 2016 y 2017) se asignaron fundamentalmente a la consolidación de la implementación e institucionalización del Sistema de Información para gestión de casos de IVC, actividad central del Objetivo 1. Con relación a este Objetivo, los mayores gastos se dieron en el fortalecimiento del sistema de IVC del MT, aunque los efectos directos en el cumplimiento de las normas internacionales sobre formalización laboral, libertad sindical y negociación colectiva son menores, pues la labor coercitiva parece ser menos efectiva, según

las personas entrevistadas, para resolver el incumplimiento, como lo manifestaba un representante de los trabajadores *“solo lo es, si es eficiente, y todavía no lo es mientras el proceso iniciado por el Proyecto no se consolide e institucionalice en el MT”*.

106. Como parte del O1, los costos en la intervención con trabajadores y empleadores fueron menores que los destinados al MT, pero de mayor efecto e impacto en la resolución de los conflictos laborales, en tanto que según los entrevistados *“los trabajadores mueven a los empleadores, y ellos consiguen a su vez involucrar al MT para la interacción y acción tripartita”*. Los trabajadores consideran que pesan más las vías de hecho que la sanción del MT, en cuanto ésta todavía no es disuasoria para los empleadores, lo que sucedió en el caso del sector de aceite de palma; aunque allí hubo sanciones y se cobraron, personas entrevistadas de las ONG del sector laboral consideran que es por la intervención activa de los trabajadores que se han dado y siguen avanzando las formalizaciones en las empresas y la sindicalización de los trabajadores.
107. Con relación al O.2, si bien los gastos en este objetivo fueron mucho menores que en el O1, la experiencia del Proyecto con la CETCOIT y con la negociación colectiva del Sector Público muestra que la inversión para conseguir el cumplimiento de las normas internacionales es más efectiva por la vía del diálogo y concertación tripartita.
108. Con relación al O.3, aunque es una acción importante y necesaria, los costos fueron significativamente bajos respecto al presupuesto total, y fue una acción marginal en la ejecución del proyecto, sobre la cual no se hizo seguimiento y evaluación acerca de su efecto real en la disminución del nivel de impunidad contra sindicalistas. Esta acción no tuvo el liderazgo del MT, no obstante la OIT acompañó tanto la construcción como la apropiación y empoderamiento de las herramientas, con participación de las instituciones involucradas (UNP, Fiscalía y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla) y extendió el uso de la herramienta de protección construida con la UNP a todos los trabajadores e inspectores participantes en la realización del O1 del Proyecto, lo cual, según personas entrevistadas e informes del Proyecto, aumentó el número de sindicalistas protegidos. Tampoco hubo seguimiento y evaluación al impacto en la opinión pública de la publicación de los videos construidos y difundidos a través de la televisión pública, el sitio web del MT y YouTube.

Valoración

109. *Calificación media*: en tanto se evidencia baja eficiencia respecto a la asignación estratégica de los recursos en función de los resultados, por falta de una planificación estratégica operativa y presupuestal para el plazo de ejecución del proyecto; y una eficiencia alta en la ejecución de los recursos asignados al proyecto (99,8% de ejecución).

Efectividad

110. Según lo expresado por personas entrevistadas y lo planteado en los informes del Proyecto, especialmente el Informe de enero del 2018, el Estudio de Impacto de agosto del 2018 y el Informe de septiembre del 2018, son evidencias importantes de la efectividad del Proyecto, la consecución de los siguientes logros:

- a. El uso tripartito de las siguientes herramientas, que son muy importantes para garantizar el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo²²:
- Checklist para Identificar Actividades Misionales Permanentes
 - Checklist para Identificar Ambiguas y Disfrazadas Relaciones Laborales
 - Mapa de Procesos
 - Mapeo de Contratación
 - Checklist para Identificar las Conductas Atentatorias contra el Derecho de Asociación Sindical
 - Línea del Tiempo del Impacto Antisindical
 - Cuadro Comparativo de los Beneficios del Pacto Colectivo/Plan de Beneficios y la Convención Colectiva
 - Cartilla ABC sobre Acuerdos de Formalización Laboral
 - Estudio de Acuerdos de Formalización Laboral
- b. Herramientas validadas, reconocidas, apropiadas, empoderadas y replicadas por los mandantes (en mayor grado por los trabajadores y empleadores que lo hicieron de manera inmediata y en menor grado por el MT que requiere de procesos más largos de institucionalización), en cuanto son cambios más estructurales. P. ej., con el sistema informático se pasó de un registro de casos en papel y Excel, a un sistema electrónico, uniforme, estandarizado y sistemático. Los informes del proyecto muestran que los inspectores han venido usando las herramientas en sus labores en forma constante a lo largo del Proyecto, 83% entre el 2013-2014 y 87% entre 2015-2016, lo que fue ratificado por las personas entrevistadas y lo manifestó una persona del MT: *“las herramientas han sido tan útiles que todos las usan, incluso los nuevos inspectores que no estuvieron en las capacitaciones presenciales del Proyecto”*. La última fase del proyecto (2017-2018) ha estado dedicada fundamentalmente al empoderamiento y replicación del sistema informático en los distintos niveles territoriales, e incluso al escalamiento, introduciendo nuevos procesos al sistema como el del cobro del SENA, y el estado de las empresas que hacen parte de los casos (con la información suministrada por las Cámaras de Comercio). Igualmente, al fortalecimiento de las aulas virtuales para reforzar la apropiación de todas las herramientas. Estos procesos se están realizando como parte de los procedimientos y espacios del MT, buscando que el empoderamiento, la réplica y escalamiento de las herramientas esté liderado por el Ministro y los directores del nuevo gobierno, reforzando entre otros: normas internas (como la resolución de uso obligatorio), manuales (como el manual de inspección y el manual del usuario), directrices y procedimientos internos (respecto a la Subdirección de Gestión Territorial, los monitores, la mesa de ayuda), el sitio web (la intranet del MT). Con lo cual se avanza en la institucionalización de las herramientas como garantía de sostenibilidad, aunque como se mencionó, esto ha requerido tiempo y recursos con períodos de tiempo más largos, que lo que sucede con los trabajadores y empleadores, quienes logran cambios de manera más inmediata a partir de sus dinámicas y dado que son los directamente afectados.

²² Esta selección fue extraída del Informe del Proyecto USDOL 2018.01.26, teniendo en cuenta las herramientas sobre las cuales capacitaron a todos los mandantes en los distintos programas.

- c. Empleadores y funcionarios del MT (1.173 entre los cuales se encuentran 712 inspectores), inducidos por la acción de los trabajadores, que usan las herramientas en la solución de casos de conflicto laboral en los sectores productivos priorizados en los lugares donde están ubicados. El caso emblemático en este sentido fue lo sucedido a partir del Diplomado para la Formalización Laboral en sectores como el de aceite de palma, cuyos logros concretos se mencionan en los párrafos siguientes. Según uno de los informes del Proyecto, el 97% de los participantes en el Diplomado manifestaron haber usado las herramientas del diplomado y el 89% manifestaron haberlas replicado con sus compañeros de trabajo y afiliados sindicales, lo cual evidencia apropiación y corrobora lo expresado por los entrevistados en esta evaluación. Igualmente, los mandantes de manera bipartita o tripartita usan las herramientas en los espacios de resolución de conflictos como la Comisión Bipartita para la Negociación en el Sector Público o la CETCOIT, e incluso, por iniciativa propia de la ANDI y de los trabajadores, en algunas subcomisiones departamentales de PSL donde se aborda la solución de conflictos laborales, como lo expresaron varias de las personas entrevistadas. El uso de las herramientas es generalizado según los trabajadores y personas del MT entrevistadas: *“llegan comunicaciones de trabajadores e inspectores que están usando las guías en todo el país”, “los inspectores de carrera usan las herramientas día a día, las han apropiado, las defienden, protegen y usan”*²³; *“Eso seguirá adelante y está cambiando la forma de trabajo, por primera vez en el MT hay trazabilidad y transparencia en los datos”, “en la palma se ve el aumento en formalización por efecto del empoderamiento de las herramientas”*²⁴.
- d. La garantía del uso sostenible de las herramientas por trazabilidad tripartita, en cuanto genera estándares legitimados y aplicados en la práctica por todos los mandantes. Uno de los trabajadores entrevistados lo manifestó diciendo *“ellos, los inspectores, saben que nosotros sabemos, y también los empleadores”*.
- e. La creación de lenguaje, conceptos y criterios comunes en el tripartismo y en las otras entidades del Estado participantes como Fiscalía, Procuraduría, Jueces, UNP, DAFP, como lo expresan los entrevistados, respecto al cumplimiento de las normas internacionales
- f. El fortalecimiento de la capacidad de demanda de los derechos laborales de los trabajadores. P. ej., durante el período del Proyecto se presentaron 153 querellas ante el MT, 47 por uso indebido de pactos colectivos y 106 por intermediación/tercerización ilegal²⁵. Sin embargo, es importante anotar que el incremento en las demandas laborales por cuenta de los trabajadores y el incremento en el número de querellas presentadas ante la OIT, si bien son positivos y llevan a que se reduzca la conflictividad, generan también, según las personas entrevistadas, efectos negativos como la congestión en la capacidad de respuesta institucional (como lo corrobora el estudio de impacto de la creación de capacidades para fortalecer la Inspección del Trabajo realizado por el Proyecto), lo cual puede minar, en el mediano y largo plazo, la credibilidad de estas instancias, aumentar la insatisfacción de las expectativas de los trabajadores, y crear brechas en las posibilidades de diálogo y concertación tripartita.
- g. El fortalecimiento de la CETCOIT, evidenciado en que el 86% de los casos radicados terminan siendo tratados (lo cual demuestra un buen uso de las herramientas del

²³ 83% en promedio de los inspectores capacitados, según el Informe del Proyecto. 2018.01.26, página 6.

²⁴ Estas manifestaciones ratifican los datos del Informe del Proyecto. 2018.01.26, página 16.

²⁵ Informe del Proyecto. 2018.01.26, página 19.

Proyecto), el 70% de los casos tratados terminan en acuerdo y de estos el 30% resultan con la firma de una convención colectiva. Según los entrevistados, uno de los casos emblemáticos y difíciles tratados por la CETCOIT, en el cual se llegó a un acuerdo sobre reintegro/jubilación fue en el caso de los 250 trabajadores despedidos en Ecopetrol. El fortalecimiento de la CETCOIT fue posible por los siguientes logros: **i)** la creación de reglas claras de funcionamiento del espacio a partir de la aplicación de las herramientas proporcionadas (Manual de Admisibilidad de Quejas ante la CETCOIT y el ABC de la CETCOIT); **ii)** la creación de conciencia entre empleadores y trabajadores sobre la importancia de la negociación basada en la buena fe, es decir, sin presiones; **iii)** contar con un facilitador reconocido por las partes y con altas capacidades para la facilitación neutral. Este último factor ha sido el más difícil, en tanto el financiamiento de un facilitador neutral con las capacidades profesionales y personales requeridas, depende ante todo del compromiso tripartito para que sea sostenible (el Proyecto asumió en gran medida la financiación del facilitador, pero esto no es sostenible, y el financiamiento que se está haciendo actualmente con recursos del MT, no es garantía de neutralidad para las partes, como lo plantearon algunas de las personas entrevistadas tanto trabajadores y empleadores como del MT).

- h. *El fortalecimiento de la Negociación Colectiva en el Sector Público.* El primer estudio sobre negociación Colectiva en el Sector Público muestra un 50% de efectividad frente a las negociaciones antes del Programa de Capacitación del Proyecto, y un 53% después del Programa. Según las personas entrevistadas, como resultado del Proyecto se realizaron dos negociaciones de carácter nacional que cobijaron a más de 1.400.000 empleados públicos y se logró la firma de más de 600 acuerdos en ministerios, gobernaciones, alcaldías, hospitales, universidades y otras entidades públicas. Así mismo, como resultado del Proyecto se logró, en el marco del cumplimiento de los Convenios 151 y 154 de la OIT, que se sentaran en la mesa funcionarios del más alto nivel del MT, la Procuraduría, el DNP, el DANE, el Ministerio de Hacienda y el DAFP, práctica que se prevé se conservará con el nuevo Gobierno. Así mismo, las federaciones de empleados públicos han creado acuerdos sólidos de negociación en el que “un delegado habla por todos”, lo cual ha facilitado la negociación. También, las reformas normativas que se han ido haciendo entorno a este proceso han conducido a crear “una sola mesa y un solo pliego” con lo cual se supera la dispersión inicial y hace más centralizada y eficaz la negociación.
- i. *La consecución de los siguientes logros referentes al avance hacia la formalización laboral y la afiliación sindical en los sectores productivos priorizados*²⁶: **i)** en el sector palmero se consiguió la contratación directa, la firma de acuerdos de formalización laboral con 6 empresas para contratar directamente a 594 trabajadores; la presentación de una propuesta de formalización laboral marco y el aumento de la afiliación sindical en 387%; **ii)** en el sector minero se construyó el primer plan de intervención a nivel nacional que unifica los cinco sindicatos más representativos del sector, para la promoción de la contratación directa de los trabajadores; **iii)** en el sector portuario se dieron las primeras reuniones tripartitas en el marco de la Ruta para la Construcción Tripartita de un Acuerdo de Formalización en Puertos como Buenaventura, con empleadores, trabajadores y la Dirección de IVC y Gestión Territorial del MT, para avanzar con propuestas de posibles

²⁶ Citas y datos tomados del Informe del Proyecto. 2018.01.26, páginas 16 y 19.

mecanismos para promover la formalización laboral y resolver las problemáticas de ambiguas y disfrazadas relaciones laborales, y se presentó una propuesta de formalización marco; **iii)** en otros sectores productivos, por efecto del Diplomado para la Formalización, se elaboraron 8 planes de intervención para la promoción de la contratación directa de los trabajadores, los cuales de acuerdo con lo planteado en las entrevistas para la evaluación, se están implementando y ya algunos han logrado conseguir la formalización y sindicalización en distintas empresas. En este sentido, es importante señalar que una de las herramientas creadas por el Proyecto para promover la formalización laboral mediante contratación directa, Mapeo de Contratación, es de “uso tripartito” con herramientas específicas para cada tipo de mandante: Ministerio del Trabajo, trabajadores y empleadores.

- j. Trabajadores del país (816 personas) apropiados y empoderados de la ruta de protección como una herramienta importante para la protección de la vida de personas vinculadas a los movimientos sindicales, es decir, que la conocen, la usan y la divulgan, lo que llevó a que muchos líderes sindicales tuvieran la protección del Estado. Según personas entrevistadas, la gran mayoría de los participantes se convirtieron en divulgadores de la Ruta en los sindicatos y escuelas sindicales, en los distintos niveles territoriales. Esta situación llevó al aumento del número de líderes con protección y la disminución del número de líderes amenazados, principalmente entre los años 2014 y 2017, tal como lo expresaron las personas de la ENS entrevistadas.
- k. Jueces, fiscales e investigadores judiciales (2.324 personas) apropiados de conceptos y criterios comunes que estandarizan los procesos de investigación y juzgamiento de delitos y violaciones graves a DDHH de sindicalistas. En tal sentido, se resalta que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, emitió a mediados de 2015, dos decisiones que reflejaban los criterios descritos en la Guía Práctica de Inspección Laboral del Proyecto (radicaciones No. 50249 y No. 46289). En el 2016, atendiendo la recomendación de la evaluación realizada en el 2015, el proyecto creó módulos especiales hechos a la medida para asistir a un grupo de 70 fiscales en la gestión de casos relacionados con la aplicación del Artículo 200 del Código Penal. Las personas entrevistadas manifestaron que estas acciones generaron cambios importantes en los participantes sobre el modo de abordar y gestionar estos casos, y consideran que estos cambios serán replicados en los procedimientos investigativos y judiciales por los mismos participantes, como lo hace la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y los funcionarios participantes. No obstante, cambios estructurales a nivel institucional no se consiguieron; p. ej., no se logró el liderazgo del MT en el desarrollo de este objetivo, a fin de dejar instalada, como resultado del Proyecto, la comunicación entre la Oficina General de la Fiscalía y el MT, esencial en el combate efectivo y eficiente de este tipo de violaciones.
- l. El fortalecimiento de la IVC del MT, evidenciado en los siguientes logros²⁷:
 - *Aumento de la capacidad de los inspectores*, especialmente por la estandarización de las formas de hacer inspección, y el seguimiento consistente y sistemático a la inspección, con participación tripartita, con base en las herramientas que todos

²⁷ Datos tomados de Informes de progreso -TPR- del proyecto, especialmente el documento 2018.10.25 TPR_COL1104USA.

conocen, lo cual contrarresta en gran medida la influencia politiquera y la corrupción en la inspección, como lo expresaron personas entrevistadas.

- Avance importante en la *migración y actualización de los procesos* desde el 2011, a partir de la instalación a satisfacción del sistema informático en el servidor del MT (en septiembre del 2016, ratificada mediante Declaración Oficial de Aceptación en junio de 2017). En este período se ha ingresado al sistema el 80% de los expedientes y actualizado el 65% de los mismos en sus etapas procesales por inspector. Personas entrevistadas del MT y de la OIT plantean que, en la medida que avance el desarrollo e implementación del sistema informático, se logrará el objetivo principal de fortalecer el control y seguimiento efectivo en las investigaciones administrativo-laborales, para el análisis de información, la toma de decisiones, la planificación estratégica y el mejoramiento de los informes, reportes y estadísticas.
- *Crecimiento significativo en la armonización de los actos administrativos de la IVC* (referida a los términos legales exigidos en la gestión del proceso sancionatorio) como parte de su gestión como autoridad administrativa. Se ha pasado de un 58% de capacidad en el 2011 a un 85% actualmente, lo cual permite avanzar de manera importante en la gestión eficaz de los procesos sancionatorios, aunque todavía falta avanzar en la eficiencia de la gestión (referida a los tiempos de ley); que fue de solo 2% en para el período abril 2017 a abril 2018 (fue de 4% entre septiembre 2016 a marzo 2017), lo que plantea un reto importante para lograr que la mayoría de los actos administrativos no presenten demoras en el procedimiento sancionatorio de acuerdo a los términos legales, de modo que se alcance la plena efectividad en la gestión y cumplimiento de los procesos sancionatorios.
- No obstante que todavía la gestión de los procesos sancionatorios no alcanza la efectividad deseada, es importante anotar que en el período de ejecución del Proyecto se han incrementado las sanciones cobradas: **i)** en el sector de aceite de palma, se dio el cobro de la primera multa en diferentes empresas, por intermediación/tercerización ilegal durante la vigencia del Art. 63 de Ley 1429 de 2010 por \$1.1 millones de dólares y se han interpuesto multas que sobrepasan los \$10 millones de dólares; **ii)** en el sector minero, se dio la primera sanción sobre intermediación/tercerización ilegal que asciende a los \$2.5 millones de dólares; **iii)** por efecto del programa de capacitación para promover la demanda de derechos laborales del Proyecto, principalmente a través del Diplomado, se lograron: sanciones en 11 casos por el uso de planes de beneficios o pactos colectivos no negociados colectivamente como una manera de desestimular el ejercicio y/o la afiliación sindical; sanciones en 4 casos por intermediación/tercerización laboral ilegal en diferentes empresas. El MT con base en las capacitaciones y recomendaciones técnicas del Proyecto, se apoya ahora en otros artículos del Código de Trabajo distintos a los tradicionales, para elevar el monto de las sanciones, con lo cual ha conseguido multas tan altas como las mencionadas.

111. En la consecución de estos logros incidieron de manera importante condiciones creadas por el Proyecto como: conseguir que las herramientas se usaran tanto en los procedimientos propios de los mandantes, en los espacios de diálogo y concertación tripartita, como en los procesos de acuerdo sobre formalización y sindicalización. Con este fin el Proyecto se propuso que las herramientas fueran guías prácticas que indicaran el paso a paso del cumplimiento de las normas, teniendo en cuenta las exigencias técnicas de los procedimientos en los cuales se iban a aplicar y las exigencias jurídicas de la norma que deberían ayudar a cumplir.

Igualmente, fue determinante el acompañamiento y apoyo técnico ofrecidos por el Proyecto para el empoderamiento de las herramientas. En tal sentido, se destaca la importancia de prácticas como el Diplomado para la Formalización Laboral y las sinergias creadas con las ONG del sector laboral para hacer el acompañamiento y apoyo en la base local a los trabajadores y empresarios de los sectores productivos priorizados (aunque esto se hizo principalmente en el sector de palmas). Así mismo, para los entrevistados la participación de la OIT en la ejecución del Proyecto, fue una condición determinante para la obtención de estos logros. Una información mas detallada y precisa sobre los factores que determinaron la gestión exitosa del Proyecto se encuentra en el Anexo 5.

112. A pesar de los logros alcanzados por el MT, como se ha mencionado anteriormente, la mayor efectividad en el cumplimiento de las normas internacionales de trabajo la han alcanzado los trabajadores, en cuanto son ellos quienes mueven las acciones y a los mandantes para resolver los conflictos laborales por la vía sancionatoria o por la vía del diálogo y la concertación tripartita. En este sentido, el estudio de impacto del Proyecto muestra que en el 2018 el actor que activa la investigación que sigue el MT son los sindicatos en 80%, frente a los inspectores en un 20%. Para ello, han contribuido mucho las capacidades creadas y las herramientas proporcionadas por el Proyecto, como se ha planteado a lo largo de este informe, recogiendo las manifestaciones de las personas entrevistadas. La presencia sindical en la activación de las investigaciones ha ido creciendo de manera considerable a lo largo de la ejecución del Proyecto, mientras que todavía no crece la de los inspectores.
113. Como se puede inferir del estudio de impacto realizado por el Proyecto, la labor coercitiva del MT (la vía de la investigación y la sanción), todavía no es efectiva. Como se señalaba anteriormente, el MT debe continuar avanzando en la gestión eficiente de los actos administrativos, la gestión de segunda instancia, y la gestión con relación a casos de intermediación laboral, a fin de conseguir una gestión sancionatoria efectiva que provoque una mayor formalización en los sectores productivos del país y una mayor garantía en el cumplimiento de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Como plantean varias de las personas entrevistadas *“todavía es frágil la institucionalidad para ejecutar el cobro de las multas impuestas a las empresas”*.
114. Con relación a la actuación de la IVC del MT, la encuesta elaborada por los evaluadores muestra que la opinión de las personas encuestadas sigue siendo todavía negativa respecto al rol de la IVC en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores en Colombia. En este sentido, de 13 factores preguntados en la encuesta, los participantes consideran que la IVC es poco eficaz y eficiente en 12 de ellos. La mayoría de las personas que respondieron la encuesta consideran:
 - Que la Inspección de Trabajo si cuenta con herramientas prácticas de inspección laboral (guías de inspección, listas de chequeo o verificación, metodologías de inspección) y para abordar asuntos complejos (análisis de riesgos, investigación de casos de alto riesgo, investigación de casos en sectores prioritarios) que son conocidas, de fácil acceso, de fácil manejo y útiles
 - Que la Inspección del Trabajo es poco eficiente en la toma de decisiones al interior del Ministerio de Trabajo y en la creación de sinergias para garantizar los derechos laborales con: las organizaciones sindicales, la Fiscalía, la Procuraduría, el sistema judicial, la Unidad Nacional de Protección-UNP. En cambio, lo es mucho con los empleadores y medianamente con las subcomisiones departamentales de políticas salariales y laborales.
 - Que no se conoce que la Inspección de Trabajo cuente con un sistema de información computarizado de registro y análisis de datos, informes y servicios de inspección adecuado

y completo, que presente estadísticas confiables y verificables sobre el avance en la garantía de los derechos laborales en Colombia y facilite el monitoreo de los casos de violación de derechos

- Que las condiciones de trabajo de los inspectores (contratos, incentivos, nombramiento, rotación, carga de trabajo, capacitación, apoyo) son poco adecuadas
 - La Inspección del Trabajo todavía es poco eficiente en la resolución de casos de violación de derechos laborales (en cuanto a facilitar la identificación, sanción y reparación de las violaciones) y en su labor de información pública a trabajadores y empleadores
 - La Inspección del Trabajo todavía no favorece eficientemente la presentación de quejas de violación de derechos laborales (uso indebido de pactos colectivos, intermediación laboral y contratación) y todavía no apoya eficientemente el diálogo entre trabajadores y empleadores como forma de resolución de conflictos a través de instancias como las subcomisiones departamentales de concertación de PSL
 - La Inspección del Trabajo todavía es poco eficiente en lograr el cumplimiento de las sanciones impuestas por los inspectores del trabajo y el cobro de las multas por parte del SENA
 - La Inspección del Trabajo todavía no favorece eficientemente la creación de acuerdos de formalización del empleo en los distintos sectores, especialmente en los sectores priorizados para el proyecto (palma, minería, caña, puertos)
 - La Inspección del Trabajo es poco eficiente en identificar y prevenir casos que requieran la protección de la vida de los líderes sindicales y en el apoyo a la resolución de casos de violencia contra líderes sindicales
 - La Inspección del Trabajo es poco eficiente en contribuir con el mejoramiento de la normatividad laboral (en cuanto a vacíos y deficiencias procedimentales)
 - La Inspección del Trabajo es poco eficiente en su labor conciliadora en negociaciones y acuerdos con el sector público y con el sector privado
 - La Inspección de Trabajo no transversaliza la perspectiva de género en su labor
115. Por lo anterior, se considera que hay que darle tiempo al sistema informático para que se acabe de implementar y logre el cambio sustantivo esperado en el mejoramiento de los procedimientos de investigación preliminar y sancionatorio (como lo dijo el Ministro de Trabajo en el 2016 el sistema informático “*es el centro de garantía de los derechos de los trabajadores en Colombia*”) y también, hay necesidad de un mayor fortalecimiento en la creación de capacidades por parte de los inspectores (primera instancia) y sus superiores jerárquicos (segunda instancia), como señala el estudio de impacto con relación a los procedimientos sancionatorios. Este estudio también muestra que el incremento en la demanda y la presentación de querellas por cuenta de los trabajadores y sindicatos, como efecto de la capacitación del Proyecto, ha generado “excesivas cargas laborales para los inspectores” lo cual ha incidido en su eficiencia. Así mismo, según la encuesta hecha por los evaluadores, el fortalecimiento de la Inspección de trabajo en Colombia debe considerar no solo el fortalecimiento de su labor investigativa o averiguación preliminar y de su labor coactiva (de requerimiento y sanción a los responsables de inobservancia o violación) como fue el objetivo de este Proyecto, sino también buscar el fortalecimiento de su labor preventiva (persuasión y asesoramiento para crear cultura de cumplimiento de la ley) y de su labor conciliadora (favorecer la negociación por la vía del diálogo y la concertación) para conseguir una acción integral efectiva de la IVC en favor de cumplimiento de los derechos laborales de acuerdo a las normas internacionales. En este sentido los informes del Proyecto plantean que

una vez funcione plenamente el sistema informático o Sistema Electrónico de Gestión de Casos a nivel nacional, el MT deberá avanzar para que la IVC deje de ser una actividad reactiva y pase a ser una actividad proactiva, como parte de procesos de planificación estratégica de IVC (como ha sido implementada por la OIT en Lesotho y Chile).

116. Por el lado de los empleadores, como lo manifiestan las personas entrevistadas, la situación muestra que el Proyecto debió haber trabajado con los empleadores con la misma intensidad que lo hizo con el MT y los trabajadores, a partir de gremios como la ANDI que están empeñados en la formalización de la economía, acompañando a este gremio en la incidencia frente a las empresas de las cadenas productivas y en la subcomisiones departamentales de las regiones donde están establecidas las empresas de los sectores económicos priorizados, entregando herramientas para prevenir la violación de los derechos laborales, y para la solución efectiva de los conflictos de manera tripartita por la vía del diálogo y la concertación, mientras el MT continúa avanzando en su fortalecimiento institucional para hacer más efectiva su labor.
117. No hubo una incidencia directa en los espacios de las subcomisiones departamentales de parte del Proyecto para propiciar el diálogo y concertación en la resolución de conflictos laborales de los sectores productivos priorizados, como se hizo con la CETCOIT o la negociación colectiva en el sector público (el Objetivo 2 lo intenciona en el Marco Lógico, pero la falta de estrategia llevó a que no se ejecutara). No obstante, los empleadores a través de la ANDI, y los trabajadores a través de los sindicatos, utilizan actualmente las herramientas del Proyecto en las subcomisiones de Antioquia, Valle, Cartagena, donde la resolución de conflictos funciona en estos espacios según lo señalaron personas entrevistadas. Igualmente, existe de parte de la OIT la intención de bajar la experiencia de la CETCOIT a las subcomisiones departamentales.
118. No se abordó de manera clara la perspectiva de género, es decir, no fue intencionada de manera estratégica, aunque los informes del Proyecto contienen estadísticas que muestran el nivel de participación de mujeres y hombres en las actividades del Proyecto, y se manifiesta que se tuvo un claro cuidado de conseguir que las actividades se desarrollaran con participación equitativa de género. Sin embargo, estas intenciones son poco indicativas de un verdadero impacto ante existencia de una población laboral predominantemente masculina dentro de los sectores económicos priorizados, con excepción del sector de las flores (donde predominan mujeres cabeza de hogar). Aunque se tuvo participación de mujeres del sector de las flores especialmente en el Diplomado para la Formalización Laboral, los informes y las opiniones de las personas entrevistadas no dan cuenta de impactos logrados por el Proyecto, en términos de avance en la formalización y la sindicalización de las mujeres de este sector, como si los hubo en el sector de aceite de palmas. Personas entrevistadas, manifiestan que el de flores es un sector “difícil” de trabajar debido principalmente a características culturales, como el miedo a perder el empleo y la actitud conservadora de la población en la región, así como “la tendencia prevalente de los empleadores de este sector, a evadir sus compromisos laborales”, a pesar de ello, no hubo una intención estratégica del Proyecto de trabajar con este sector de población de mujeres. Es de resaltar que aún sin una estrategia intencionada de género, el Proyecto sí alcanzó efectos e impactos positivos en la situación laboral y en la vida de mujeres trabajadoras, pero, según las personas entrevistadas, *“pudo haber sido más si se hubiese tenido una estrategia de género claramente intencionada”*.

Valoración

119. Calificación alta: el Proyecto abrió caminos seguros a los mandantes y a la IVC del MT para continuar consolidando el cumplimiento de las normas internacionales en el país, por los

cambios significativos logrados en sus capacidades, habilidades y actitudes para desempeñar sus roles en el ámbito de la garantía de derechos laborales; el fortalecimiento de la vía del diálogo y la concertación, especialmente en el espacio nacional para la concertación del sector público y en el espacio nacional para la concertación de casos presentados ante la OIT; los avances en la formalización, la sindicalización y la solución de los problemas laborales, aunque con menores efectos en los sectores productivos priorizados. Así mismo, por el fortalecimiento de la vía de la IVC en el MT: mayor eficiencia en la labor investigativa (más capacidad de recopilación de la evidencia necesaria), preventiva (más capacidad de persuasión y asesoramiento para crear cultura de cumplimiento de la ley), coactiva (más capacidad de requerimiento de sanciones a los responsables de la inobservancia o violación) y conciliadora y de garante del cumplimiento de las normas laborales (más disposición al diálogo y la concertación). Sin embargo, los impactos sistémicos o institucionales del Estado por el cumplimiento de las normas internacionales en términos de formalización, derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, y en términos de protección del movimiento sindical, requieren más tiempo para hacerse evidentes.

Orientación hacia el impacto

120. De acuerdo con las evidencias que muestran los informes del Proyecto y la opinión de las personas entrevistadas, el Proyecto generó un impacto positivo y significativo con relación a la creación de cultura de cumplimiento de las normas internacionales en el país, en cuanto:
- Se avanzó en el establecimiento de un sistema efectivo de IVC en el país (en regiones, localidades y sectores productivos priorizados), apropiado y empoderado por el tripartismo, que contribuirá de manera importante en la etapa del postconflicto en el país, tal como lo manifestó el Ministro de Trabajo en junio de 2017 *“el sistema informático permitirá a los inspectores de trabajo garantizar el cumplimiento de las normas laborales en el país a través de una vigilancia eficiente y oportuna. Y especialmente ahora en la era posterior al conflicto, también hace posible la inspección móvil, especialmente en las zonas rurales, ya que permite el acceso al sistema desde cualquier lugar con una conexión a Internet”*.
 - Se avanzó en el fortalecimiento y cumplimiento de las normas de trabajo establecidas en la legislación colombiana, particularmente con relación al: Decreto 1092 de 2012 y el Decreto 160 de 2013 sobre negociación colectiva, los cuales a su vez están relacionados con el cumplimiento de la ley 411 de 1997 en el marco de los Convenios 151 y 154 de la OIT; el artículo 200 del Código Penal sobre libertad sindical y negociación colectiva en el marco de los Convenios 87 sobre libertad sindical y 98 sobre derechos a la sindicación y la negociación colectiva de la OIT; la ley 1429 del 2010 que prohíbe la subcontratación; la ley 1610 y la Resolución 321 de 2013 que creó los Acuerdos de Formalización del Empleo; la aplicación de los artículos 10,59 y 143 del Código de Trabajo y el Decreto 583 de 2016 para aumentar el monto de las sanciones. El Proyecto contribuyó, dentro de la Agenda de Trabajo Decente del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, con el fortalecimiento de las inspecciones laborales y del diálogo social.
 - En los sectores priorizados y en las localidades donde estos están ubicados se avanzó en la solución de los conflictos laborales (reducción de la conflictividad laboral): **i)** hay más formalización y más sindicalización; especialmente en el sector público y en el de aceite de palma (como se planteó en el criterio anterior); **ii)** más disposición a la formalización y empeño en conseguirla en el sector minero, con la creación, con apoyo del proyecto, de

un Plan de Intervención para promover la contratación directa, y en el sector portuario con la creación de la Ruta para la Construcción Tripartita de un Acuerdo de Formalización en Puertos; **iii)** la creación de 8 planes de intervención para la promoción de la contratación directa en otros tantos sectores.

- La práctica de formalización y la sindicalización a través de la creación e implementación de planes de intervención para la promoción de la contratación directa enseñada por el Proyecto según las personas entrevistadas se ha mantenido en otros sectores como la caña de azúcar y el sector automotriz en el Departamento del Valle, después de culminado el Proyecto.
- Aumentó el número de empresas dispuestas a cumplir las normas laborales (en el sector de palma por lo menos 6 empresas). No obstante, los entrevistados tienen valoraciones diferentes en este punto. Algunos consideran que por efecto del Proyecto se creó una mayor disposición de las empresas a cumplir las normas a nivel local en los sectores productivos y a fortalecer políticas nacionales como la de la ANDI que buscan favorecer la formalización y la solución de los conflictos laborales por la vía del diálogo y la concertación. Otros manifiestan que la ejecución del Proyecto vivió en carne propia la oposición de los empresarios a acciones del Proyecto, como la demanda e intención de parar los Planes de Intervención promovidos por el Proyecto en los sectores productivos.
- Aumentó el número de sindicatos con capacidad de hacer cumplir las normas laborales, y conseguir la solución de los conflictos laborales por la vía del diálogo y la concertación, y por la vía de la aplicación eficiente y eficaz de la sanción administrativa y la justicia penal.
- Aumentó el número de instancias de diálogo tripartito fortalecidas para resolver los conflictos laborales: se estableció un acuerdo nacional para la negociación colectiva cada 2 años; se creó y consolidó la Comisión Bipartita del Sector Público con sede en el MT; el MT asumió el financiamiento de la facilitación de la CETCOIT; hay la disposición de los mandantes y la OIT de bajar lo aprendido con el Proyecto a las subcomisiones departamentales de PSL, particularmente en los sectores productivos priorizados para impulsar en ellos la formalización y la sindicalización
- Se avanzó en la reducción del número de líderes sindicales amenazados y se cuenta con mayor protección para los sindicalistas, aunque la violencia contra los líderes sociales ha aumentado en el país en el último año. Sin embargo, los entrevistados también tienen valoraciones diferentes sobre este punto. Cerca de la tercera parte de los entrevistados considera que hubo efectos del Proyecto en el mejoramiento de las condiciones de seguridad, debido por ejemplo a la capacitación generalizada y masiva, el avance en el cumplimiento de las normas y el avance en diálogo y concertación. Mientras que aproximadamente la mitad de los entrevistados plantea que este objetivo fue marginal y que no hubo un compromiso efectivo del Proyecto por avanzar comprometiendo a la institucionalidad estatal bajo el liderazgo del MT, tanto con la protección como con la reducción de la impunidad.
- Las condiciones laborales y de vida de los trabajadores de los sectores productivos han mejorado de manera importante en las localidades donde están establecidos los sectores priorizados en los cuales el Proyecto logró una mayor formalización y sindicalización. *“En el 2014 en el Municipio de San Alberto Cesar, uno de los municipios del sector palmero beneficiario directo del Proyecto, la pobreza extrema era del 70%, este año (2018) es del 25%, producto de la contratación directa conseguida con el Proyecto”*, señala uno de los entrevistados.

- Las condiciones laborales y de vida de las mujeres trabajadoras han mejorado en los sectores económicos priorizados afectados por el Proyecto, como el sector de aceite de palma, según las mujeres trabajadoras entrevistadas, con relación al inicio del proyecto: **i)** hay mayor número de mujeres cabeza de familias formalizadas y sindicalizadas; **ii)** mayor número de mujeres trabajadoras que participan en procesos de educación sindical; **iii)** mayor número de mujeres que son parte de las direcciones sindicales; **iv)** mayor número de mujeres que han mejorado sus condiciones de trabajo y de vida por cuenta de las acciones del Proyecto.
121. Igualmente, de acuerdo con las evidencias que muestran los informes del Proyecto y la opinión de las personas entrevistadas, los siguientes factores incidieron favorablemente en la consecución de los resultados generados por el Proyecto:
- El interés de los mandantes en responder a las exigencias internacionales en materia laboral, en particular en responder a la formalización laboral, la libertad sindical, el fortalecimiento del sistema de inspección laboral y el desarrollo de un marco constructivo para el diálogo social, en lo cual contribuye efectivamente el Proyecto
 - La necesidad por parte del Gobierno Colombiano de estructurar el MT, en lo cual continúa comprometiéndose a raíz del Proyecto: por ejemplo, la firma de un nuevo memorando entre USDOL y el Gobierno Colombiano garantiza recursos para la adquisición de infraestructura y un mayor acceso al servicio de internet en las 158 oficinas municipales de las Direcciones territoriales que no han ingresado al sistema informático. Igualmente, la inclusión en el sistema informático de la función de la Unidad de Dirección General de la IVC y la función de la Oficina de Seguridad y Salud Ocupacional ya que son órganos de apelación en las sentencias emitidas, y el SENA como autoridad de recaudación de multas, con quien el MT creó un grupo de trabajo para adelantar su inclusión en el sistema informático.
 - El interés de los sindicatos locales y sectoriales de avanzar en la creación de acuerdos, el trámite de quejas y demandas de solución de conflictos, y en el seguimiento sindical a la IVC realizada por el MT.
 - El interés de las empresas de los sectores priorizados en resolver los conflictos laborales por la vía del cumplimiento de las normas o del diálogo y la concertación, aunque varias estén movidas o bien por la presión de los trabajadores o bien por las sanciones interpuestas. Particularmente, a nivel nacional el interés de la ANDI, y a nivel internacional el interés del Consejo de Empresas Americanas (CEA) y la Cámara de Comercio Americana (AMCHAM) tanto en la capacitación como en el uso de herramientas del Proyecto como el Mapeo de Contratación y el Mapa del Procesos de Producción para las propias necesidades de las empresas y sus procesos de autoevaluación.
 - La disposición de los mandantes, las organizaciones de apoyo, solidaridad y cooperación y entidades del gobierno nacional y local para crear sinergias con la OIT en la ejecución del Proyecto a partir de intereses comunes.
 - La inclusión de recomendaciones, aprendizajes y Buenas Prácticas de otros programas y proyectos de la OIT en la Región Andina.
 - La disposición de USDOL a acompañar al gobierno nacional en el fortalecimiento de institucionalidad en materia de derechos laborales en el país, de acuerdo con las normas internacionales y según las exigencias de los TLC.

Valoración

122. *Calificación alta*: el Proyecto generó efectos e impactos importantes para avanzar en la consolidación de una cultura de cumplimiento de las normas internacionales en el país, y en la solución de conflictos laborales por la vía del diálogo y la concertación y por la vía de la aplicación eficiente y eficaz de la sanción administrativa y la justicia penal. Así mismo, generó mejoramiento en las condiciones labores y condiciones de vida de los trabajadores y de mujeres trabajadoras, especialmente en los sectores económicos priorizados (particularmente en medianas empresas del sector de aceite de palma) y en el sector público; fortaleció la disposición de las empresas a avanzar en la formalización laboral y la solución de los conflictos laborales²⁸, particularmente de las empresas agremiadas a la ANDI y de las empresas del sector de aceite de palma; contribuyó en la creación de condiciones para el mejoramiento de la protección del movimiento sindical y la reducción de la impunidad en delitos antisindicales. Una de las personas entrevistadas planteaba “*este proyecto fue muy bueno. En su experiencia de muchos años, ha sido el mejor proyecto de la OIT, fue idóneo y exitoso*”.

Sostenibilidad de la intervención

123. De acuerdo con las evidencias que muestran los informes del Proyecto y la opinión de las personas entrevistadas, es muy probable que los cambios generados por el Proyecto sean sostenibles, en cuanto:
- El MT a nivel nacional y local demuestra condiciones que aseguran la sostenibilidad del uso de los procesos formativos, los materiales, las herramientas, las guías procedimentales y la aplicación del Sistema Electrónico de Gestión de casos de IVC desarrollados por el Proyecto. En este sentido, se han creado Mesas de Ayuda por cuenta del Ministerio, hay un grupo de 65 monitores que acompañan la implementación del sistema a nivel nacional, y la Subdirección de Gestión Territorial del MT ha sumido la labor de capacitación, promoción, apoyo y acompañamiento (que venía realizando el Proyecto) tanto para la implementación de las herramientas como para la implementación y desarrollo del sistema electrónico. Igualmente se mantienen normas que se crearon con la ejecución del Proyecto que garantizan la apropiación y empoderamiento de las herramientas creadas como su incorporación en el Manual de Inspección Laboral y el uso del sistema informático por obligatoriedad según la Resolución 3599 del 2017. En términos prácticos, el Manual del Usuario del sistema informático creado por el Proyecto permite navegar dentro de los contenidos y descubrir recursos de aprendizaje (video, audio, gráficos de información, etc.) con instrucciones paso a paso y animaciones sobre cómo funcionan los procesos dentro del sistema informático. Esta herramienta, planteada como un tutorial básico en línea, apropiada por el MT, garantiza en buena medida la aplicación del sistema informático. Así mismo, el Proyecto prepara un Plan de Inversión propuesto, con base en un estudio de costos, para que el MT pueda elaborar y tramitar ante el Ministerio de Hacienda un presupuesto de operación, mantenimiento y ampliación o escalamiento del sistema informático. Igualmente, como parte del MT viene funcionando la Comisión Bipartita del Sector Público encargada de hacer cumplir el Acuerdo Nacional para la

²⁸ Formalización laboral particularmente referida a la contratación directa en empresas que utilizan la intermediación/tercerización ilegal o formas ambiguas o disfrazadas de relación laboral; y conflictos laborales por el uso indebido de pactos colectivos/plan de beneficios como una manera de desestimular el ejercicio y/o la afiliación sindical.

Negociación Colectiva cada 2 años. Igualmente, el MT ha asumido la financiación de un facilitador neutral para la CETCOIT.

- Los sindicatos de las localidades en donde se encuentran establecidos los sectores económicos priorizados replican y escalan los procesos formativos, módulos, herramientas y guías procedimentales desarrolladas por el Proyecto en la realización de su labor, hacen seguimiento a la aplicación de la IVC a partir del conocimiento que tienen sobre el desempeño que deben realizar, y cuentan con *planes de intervención* para la promoción de la formalización y la sindicalización creados con el Proyecto.
- La ENS, los CAL, el Centro de Solidaridad, las ONG de cooperación laboral, otros Programas y Proyectos de la OIT y otras organizaciones utilizan, replican y escalan a nivel nacional y local el uso de los productos y logros del Proyecto con enfoque diferencial (según sectores productivos y según situaciones territoriales) y con perspectiva de género.
- Instancias como la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y grupos de trabajo de la Fiscalía, replican los conocimientos y prácticas desarrolladas con el Proyecto.
- Las centrales sindicales promueven el uso de las herramientas del Proyecto y hacen seguimiento a la aplicación de las herramientas de IVC promovidas por el Proyecto.
- La ANDI y sus empresas utilizan las herramientas del Proyecto en sus procesos de formación, diálogo y concertación sobre asuntos laborales, particularmente en las subcomisiones departamentales dedicadas a la solución de los conflictos laborales, donde tienen una participación activa.

124. Igualmente, de acuerdo con las evidencias que muestran los informes del Proyecto y la opinión de las personas entrevistadas, los siguientes factores inciden negativamente en la sostenibilidad del Proyecto:

- La falta de cultura de reconocimiento de los derechos laborales en el país y la alta informalidad laboral existente.
- La falta de visión estratégica de los gobiernos, las autoridades y empresas respecto a las ventajas que se pueden obtener en el mercado con el cumplimiento de las normas del trabajo o la desventaja que tienen con el incumplimiento y los conflictos laborales.
- El desinterés de las grandes empresas (como las de sector minero) por el cumplimiento de las normas o el desinterés de varias empresas por el funcionamiento adecuado de la IVC porque dicen que este tema no está en su agenda.
- La débil relación entre las centrales sindicales y los sindicatos de base (en tanto “hay debilidades para bajar a la base, no trabajan de la mano”).
- La ausencia de estado e institucionalidad en las zonas y regiones rurales y aisladas en las que se encuentran ubicados algunos de los sectores económicos priorizados (se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad existente en las localidades).
- La debilidad institucional existente en el país, al interior del MT (rotación de funcionarios, falta de autonomía en la toma de decisiones, contratos precarios, falta de incentivos) y en el campo de la justicia laboral (falta de conocimiento, falta de herramientas, falta de articulación y sinergia con otras instancias del Estado).
- La cultura del miedo en los trabajadores, especialmente de las mujeres, por el despido laboral o la pérdida del empleo si se formalizan y sindicalizan.

Valoración

125. Calificación alta: por las siguientes razones: el Proyecto logró un alto nivel de empoderamiento, replicación y escalamiento de las herramientas (por su calidad, facilidad de

uso y utilidad práctica) tanto por parte de los trabajadores, como de los empresarios e inspectores, en los distintos niveles territoriales del país y en los distintos sectores laborales de los que hacen parte; la institucionalización en el MT del sistema informático de IVC y la voluntad de apoyo del Gobierno Nacional actual, particularmente de la nueva Ministra de Trabajo; las capacidades creadas y los cambios conseguidos en los mandantes, con lo cual se garantiza la sostenibilidad de lo alcanzado. No obstante, persisten en el país factores que pueden incidir negativamente en la sostenibilidad de lo alcanzado, como los señalados anteriormente.

III. CONCLUSIONES

126. El Proyecto contribuyó a que el país avanzara en el fortalecimiento de un sistema de garantías para el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, especialmente en los sectores priorizados, en donde: **i)** el *trabajador* es capaz de identificar y presentar adecuadamente la violación del derecho y exigir o demandar su cumplimiento, y conoce y exige una ruta de protección acordada con el Gobierno, para proteger su vida en el desempeño de este rol y competencia; **ii)** el *empleador*, orientado por gremios como la ANDI, está más dispuesto al diálogo y la concertación, así como a reconocer su responsabilidad con la protección y garantía de los derechos laborales, y la oportunidad que ofrece el cumplimiento de las normas internacionales para un mejor desempeño económico del país; **iii)** la autoridad administrativa laboral es más fuerte en la estructuración institucional de herramientas que le permitan avanzar en la gestión y sanción efectivas de la violación de los derechos laborales; y **iv)** la autoridad judicial cuenta con más conocimientos y herramientas para actuar adecuadamente en caso de conductas penales antisindicales.
127. Igualmente, el Proyecto logró avanzar en la interacción tripartita entre los mandantes, a través del diálogo y la concertación, en espacios como la CETCOIT, como base para la consolidación de dicho sistema de garantías, mientras el país avanza en desarrollo institucional estatal, desarrollo productivo y creación de cultura estatal de reconocimiento de derechos, como bases reales u objetivas para el cumplimiento sostenible de las normas internacionales.
128. Por este camino, el Proyecto consiguió mayores avances en: **i)** el fortalecimiento de la IVC; **ii)** la generación de condiciones para lograr un mayor ejercicio de autoridad ante la violación de los derechos tanto administrativa (en los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo sancionatorio) como judicial (en la investigación y procesamiento de conductas antisindicales); **iii)** el fortalecimiento de espacios de diálogo y concertación; **iv)** la formalización del empleo especialmente en algunos de los sectores económicos priorizados y en el sector público, y **v)** la realización del derecho a la libertad sindical, con garantía de la vida de los trabajadores.
129. El Proyecto tuvo una *alta* pertinencia, efectividad, orientación al impacto y sostenibilidad, en gran medida por el interés de los mandantes, pero principalmente por la idoneidad y capacidad del apoyo de la OIT que incidió de manera importante en la calidad de las herramientas construidas y en la prestación de un servicio de asistencia técnica adecuada para garantizar el uso de las herramientas en los procedimientos de los mandantes, con lo cual consiguió un alto nivel de apropiación y empoderamiento de las mismas.
130. Sin embargo, las debilidades del diseño y el rol de ejecutor directo que tuvo la OIT (especialmente en el desarrollo del sistema informático de IVC) puso en riesgo el rol misional

de la OIT (en cuanto consideran los entrevistados, que eso llevó a interferir en varios momentos con el rol técnico estratégico y político misional de la OIT), generó valoraciones contradictorias entre los mandantes sobre la labor de las coordinaciones, e impidió aprovechar mejor la oportunidad existente para conseguir mayores avances con el desarrollo de la propuesta, dado el monto de los recursos y el tiempo efectivo de ejecución.

131. Así mismo, se evidenció que ni en el diseño, ni durante la implementación del proyecto se tuvo una estrategia ni lineamientos claros para incluir los enfoques transversales planteados (especialmente los de género y diversidad), de manera que se lograran efectos e impactos significativos (tanto a nivel de trabajo, como personal y familiar) en las mujeres y en población étnica trabajadora (afro e indígenas), especialmente en los sectores económicos priorizados, que tienen presencia predominante de hombres.
132. Teniendo en cuenta las opiniones y valoraciones de las personas entrevistadas y de los evaluadores, se concluye en general que: **i)** con una teoría de cambio o estrategia general clara y explícita desde el inicio; **ii)** un sistema de seguimiento y evaluación orientados a resultados y una gestión de conocimiento, desarrollados durante el ciclo de vida del Proyecto; **iii)** con la estrategia y sistema de SyE conducidos por los mandantes, de manera tripartita, bajo el liderazgo del MT, y con la orientación y apoyo de la OIT; **iv)** con una adecuada focalización estratégica operativa (en los cinco sectores productivos priorizados, en las regiones y localidades donde están ubicados, en los espacios de diálogo y concertación establecidos en ellas y con un tratamiento integral de los conflictos laborales que los aquejan), se hubiera logrado un mayor fortalecimiento de los roles y competencias de los mandantes de manera pertinente y efectiva, y se hubieran alcanzado mejores desarrollos en:
 - Los sectores productivos priorizados
 - El liderazgo del MT frente a los mandantes y en las instituciones del estado
 - Las subcomisiones departamentales
 - El rol y competencia de los empresarios
 - El desempeño de la IVC (en los procesos sancionatorios y en una labor más integral de acuerdo con sus competencias: investigativa, coactiva, preventiva y conciliadora)
 - El desempeño de las autoridades de justicia en los procesos de penalización de delitos con motivos antisindicales.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Lecciones aprendidas

133. **LA. 1.** La gestión de los proyectos debe ser coherente con el propósito de la OIT de contribuir con el fortalecimiento de los roles y competencias de los mandantes, el fortalecimiento del tripartismo y el mismo fortalecimiento de la misión y rol de la OIT en el país. Para ello, es importante tener en cuenta las siguientes condiciones:
 - La corresponsabilidad tripartita
 - El liderazgo del MT
 - El direccionamiento de principio a fin de la ejecución por parte de un comité tripartito con el apoyo de la OIT
 - El rol de la OIT centrado en el acompañamiento y orientación política y estratégica

- El diseño desde el inicio de una teoría de cambio o estrategia general clara con la participación y aval de todos los mandantes
 - El modo de desarrollo de la intervención, la asignación de recursos y tareas, y los responsables de la ejecución sujetos tanto a la teoría de cambio o estrategia general como al direccionamiento del comité tripartito.
134. **LA. 2.** El aprovechamiento efectivo de los recursos y oportunidades que brinda un proyecto, y la maximización de los impactos de manera innovadora, es posible si se:
- Focalizan las acciones (en la población meta, las zonas geográficas y los sectores económicos definidos).
 - Desarrollan pilotos (prototipos) demostrativos.
 - Los resultados de los pilotos son validados y apropiados por los mandantes; e igualmente, replicados y escalados por los mandantes en sus propios procedimientos y con sus propios recursos.
 - Se crean sinergias pactadas desde el inicio para replicar logros del proyecto (uso de los productos), con: pares o aliados de los mandantes, otros proyectos de la OIT, otros proyectos del Sistema de Naciones Unidas, otros proyectos solidarios en el país.
135. **LA. 3.** Un control efectivo del proyecto, la realización de informes de seguimiento que den cuenta de actividades y productos (logros de las actividades), y evaluaciones que den cuenta de efectos (resultados directos) e impactos (resultados indirectos), es posible si:
- Se formula explícitamente una teoría de cambio del proyecto y se diseña el marco lógico en consonancia con esa teoría de cambio.
 - Se diseñan indicadores de productos (logros de las actividades), efectos (resultados o cambios directos) e impactos (resultados indirectos).
 - Se establece una línea de base de todos los indicadores al inicio del proyecto.
 - Se hace de manera sistemática con los mandantes (integrados en un comité tripartito) seguimiento, gestión del conocimiento sobre aprendizajes, y evaluación, con base en los indicadores y teniendo como referencia la línea de base, para evidenciar avances y cambios.
 - Los conocimientos y aprendizajes gestionados en la marcha se usan para ajustar la operación del proyecto en la marcha.
136. **LA. 4.** Avanzar en el fortalecimiento de un sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales y la creación de cultura de cumplimiento de los derechos laborales en el país, exige continuar fortaleciendo de manera **integral**:
- La coexistencia de la IVC (en su labor preventiva y coactiva) y el diálogo y concertación (en su labor conciliadora y garantista o legitimadora), como caminos necesarios para asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, mientras se avanza en el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, el desarrollo productivo y la creación de cultura estatal de cumplimiento de los derechos como condiciones objetivas de garantía.
 - Los roles y competencias de los mandantes, en igualdad de condiciones, bajo la presunción de que todos los mandantes, incluidos los empresarios, están comprometidos con el cumplimiento de los derechos labores.
 - Los roles y competencias de los mandantes de manera integral a fin de afianzar tanto la labor investigativa, como coercitiva, conciliadora y preventiva.
 - El liderazgo del MT, con el acompañamiento, orientación y apoyo de la OIT, en su relación con los mandantes, pero también en su relación con las demás instituciones de estado

implicadas en el cumplimiento de los derechos laborales, y en su incidencia para la creación de políticas de estado que garanticen la sostenibilidad de las condiciones creadas con los procesos de fortalecimiento institucional promovidos por los proyectos.

- El diálogo y concertación tripartita en los municipios y departamentos a nivel rural, en donde estén los sectores productivos prioritarios, de la siguiente manera: **i)** articuladamente con los gremios como la ANDI, las centrales sindicales y las direcciones territoriales del MT; **ii)** estratégicamente a partir de las cadenas productivas (como modo de intervenir las muchas empresas existentes en la cadena); **iii)** con el acompañamiento y asesoría de la OIT, en alianza con pares o aliados de los mandantes que tienen acciones en las localidades; **IV)** principalmente a partir de las subcomisiones departamentales, no solo como espacios de promoción de los derechos laborales, sino, sobre todo, como espacios de solución y prevención de los conflictos laborales.
- La gestión de proyectos con perspectiva de género, buscando no solo la participación de las mujeres en las actividades, sino ante todo la intervención estratégica especialmente en sectores productivos con mano obra predominantemente femenina, enfocada prioritariamente en su formalización laboral, su sindicalización, y su participación activa en la vida sindical en favor de sus reivindicaciones específicas como mujeres trabajadoras
- La cultura de cumplimiento en las normas no solo mediante la solución de los conflictos, sino también mediante su prevención.

Buenas prácticas replicables

137. **BP. 1.** El sistema informático IVC como herramienta efectiva de gestión eficaz y eficiente de los casos de violación de derechos, en la parte investigativa y sancionatoria, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal de la IVC del país.
138. **BP. 2.** El Diplomado para la Formalización Laboral, realizado en alianza con una universidad y con participación de estudiantes, trabajadores de los distintos sectores económicos y aliados, como medio efectivo de formalización y sindicalización en las localidades y regiones de los sectores económicos priorizados, aplicando las herramientas construidas por el Proyecto.
139. **BP. 3.** El uso de las herramientas construidas por el Proyecto en la CETCOIT.
140. **BP. 4.** El uso y replicación de las herramientas construidas por el Proyecto por parte de los sindicatos de base en los municipios donde tienen presencia los sectores productivos priorizados.

V. RECOMENDACIONES

Para el Donante y las oficinas Regional y del Proyecto de la OIT

141. **R.1** Planear los proyectos con un enfoque de Gestión basada en Resultados (RBM), es decir, con una teoría de cambio explícita en función de la consecución de efectos e impactos, y con un sistema de monitoreo y evaluación para la verificación en la marcha, de logros, efectos e impactos que incluyan explícitamente el abordaje de los asuntos de género, diversidad y tripartismo. **Prioridad alta. Corto plazo.** No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con las LA. 3 y LA. 4.

Para los mandantes (Gobierno, trabajadores, empleadores) y las oficinas de la OIT

142. **R.2.** Propiciar, de forma intencionada en la gestión de los proyectos, especialmente aquellos con ejecución directa de la OIT, mayor corresponsabilidad de los mandantes en su direccionamiento estratégico y en el seguimiento y la evaluación, p.ej., mediante la conformación de un Comité tripartito. **Prioridad alta.** Corto plazo. No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con la LA 1.

Para la Oficina Regional y Oficina del Proyecto de la OIT

143. **R.3.** Asegurar que la sinergia de los especialistas y oficiales de la OIT vinculados a la gestión del Proyecto garantice el cumplimiento pertinente de su misión y rol político y técnico, sin detrimento de éste por la operación del proyecto. **Prioridad media.** Corto plazo. No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con la LA. 1.
144. **R.4.** Garantizar que los proyectos pacten sinergias al inicio de su ejecución con otros actores, para aportar a la construcción y uso de los productos durante la marcha. **Prioridad media.** Mediano Plazo. No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con la LA. 2.

Para el Ministerio del Trabajo y las oficinas Regional y del Proyecto de la OIT

145. **R.5.** Sistematizar las buenas prácticas replicables, con el fin de escalarlas entre los mandantes a nivel nacional o como referencias para otros países en la región. **Prioridad baja.** Largo Plazo. Requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con todas las Buenas Prácticas replicables.
146. **R.6.** Tener en cuenta en la gestión de proyectos con objetivos similares a éste, los aprendizajes enunciados en la LA.4 sobre los aspectos que se deben considerar en procesos de fortalecimiento del sistema de garantías de cumplimiento de las normas laborales en el país. **Prioridad alta.** Corto Plazo. No requiere recursos. Esta recomendación está relacionada con la LA.4.

VI. ANEXOS

ANEXO 1. Criterios, preguntas e indicadores de la evaluación

Criterio	Preguntas	Indicadores
Pertinencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿En qué medida el proyecto respondió, a lo largo del período de implementación, a los requerimientos de las contrapartes y partes interesadas para el cumplimiento de los derechos laborales? ¿Tomó en cuenta consideraciones de género? 2. ¿En qué medida los objetivos y estrategias del proyecto se mantuvieron pertinentes en un contexto cambiante como el de la adhesión a la OECD y la suscripción del Acuerdo de Paz? 3. ¿De qué manera se alineó el proyecto con el Plan Nacional de Desarrollo; los planes de otras organizaciones (incluyendo organizaciones de empleadores y de trabajadores); el Resultado 18 del Programa y Presupuesto de la OIT y otras áreas relevantes de los mandatos de la OIT en Colombia; la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; las prioridades de los socios (USDOL)? 	<p>Porcentaje de entrevistados que manifiestan su valoración positiva a la contribución del Proyecto con el cumplimiento del Plan de Acción Obama Santos 2011 y las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT 2011 en el marco del TLC entre el Gobierno Colombiano y el Gobierno de los EE.UU., en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La estrategia utilizada por el Proyecto permitió avanzar en el fortalecimiento del sistema de IVC y por ende en la estructuración del MT en el país 2. Con el fortalecimiento del sistema de IVC se institucionalizaron en el país reglas de juego en materia de IVC acordes con el cumplimiento de las normas internacionales de trabajo 3. El Proyecto permitió avanzar en la institucionalización de sistema de IVC teniendo en cuenta situaciones particulares colombianas 4. El Proyecto fue un medio significativo para establecer condiciones de garantía de los derechos laborales que son importantes para avanzar en la consolidación del TLC y en el ingreso y desempeño del país en la OCDE <p><i>Valoración</i> alta si la mayoría de los entrevistados valoran positivamente los 4 aspectos del indicador, media si solo valoran 2 y baja si solo valoran 1.</p> <p>Número y tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que valoran positivamente la contribución del Proyecto al cumplimiento de las prioridades y programas actuales de la OIT en Colombia, en cuanto a que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Proyecto permitió avanzar en la formalización laboral 2. El Proyecto permitió avanzar en el fortalecimiento del tripartismo 3. El Proyecto permitió avanzar en el fortalecimiento del diálogo social 4. El Proyecto permitió avanzar en el cumplimiento de las normas internacionales del Trabajo <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias documentales que valoran positivamente el aspecto 1 y 4. Medio si los hay para el 1, 2 y 3. Bajo, si solo los hay para el 2 y 3</p> <p>Porcentaje de entrevistados que señalan la pertinencia del apoyo de USDOL para la ejecución del Proyecto, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al acompañamiento a Colombia en la creación de condiciones de garantía de los derechos laborales 2. Al apoyo al fortalecimiento del sistema de IVC como mecanismo de cumplimiento de las normas laborales, así como al fortalecimiento del diálogo social como

		<p>mecanismo de concertación y creación de cultura de reconocimiento de derechos laborales</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Al abordaje no solo los cinco sectores productivos priorizados en el acuerdo con los EE.UU., sino también otros sectores (como el sector público) para avanzar en la formalización a partir de las oportunidades legales existentes 4. A la financiación de un sistema electrónico de gestión de la IVC a la medida, y la implementación de una estrategia de acuerdo con las condiciones particulares de Colombia. <p><i>Valoración</i> alta si la mayoría de los entrevistados valoran positivamente los 4 aspectos del indicador, media si solo valoran 2 y baja si solo valoran 1.</p> <p>Tipo de evidencias documentales que muestran el alineamiento del proyecto con la implementación de convenios laborales a los que ha adscrito Colombia, leyes, políticas y planes, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuye a la implementación de convenios internacionales sobre garantía de los derechos del trabajo reconocidos por Colombia, artículos constitucionales, leyes, decretos y resoluciones de la legislación laboral colombiana 2. Contribuye al desarrollo de las políticas laborales establecidas en los planes de desarrollo del período en concordancia con los ODS y el MANUD 3. Está alineado con las prioridades y planes en materia de derechos laborales de socios del Proyecto 4. Está alineado con las políticas de género en el campo laboral, establecidas en el marco normativo internacional y nacional <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias documentales relevantes que muestran los 4 aspectos del indicador, media si solo los hay para 2 y baja si solo los hay para 1.</p>
<p>Validez del diseño de la intervención</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué tanto el diseño del proyecto fue adecuado en su estrategia, recursos y plazo, para cumplir sus objetivos? 2. ¿Qué tanto se previó en el diseño la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados para rendición de cuentas sobre resultados y que genere insumos para ajustar la ejecución en la marcha? 	<p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran la adecuación de la estrategia utilizada por el Proyecto para cumplir sus objetivos, en cuanto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hubo una cadena de resultados/ cambios intencionada a lo largo del desarrollo del Proyecto: actividades que generaron productos, productos que fueron apropiados y empoderados por los participantes para generar cambios institucionales, cambios institucionales y cambios en la garantía de derechos de los trabajadores, que a su vez generaron efectos e impactos en la vida de la población destinataria 2. Se previeron recursos humanos y financieros para el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación 3. Se previó el diseño de mecanismos para recolección de información cuantitativa y cualitativa suficiente, adecuada y verificable, con enfoque diferencial y perspectiva de género, para sustentar la consecución de los productos y resultados

	<p>3. ¿De qué manera el diseño del proyecto abordó las necesidades e intereses de género?</p>	<p>4. Los recursos y el tiempo acordados en el diseño fueron adecuados para el cumplimiento de lo propuesto en el proyecto</p> <p>5. Se identificaron y gestionaron riesgos que afectaban la consecución de los resultados</p> <p>6. Se evidencia una estrategia clara para transversalizar la perspectiva de género, diversidad y tripartismo</p> <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias relevantes por lo menos para 5 de los aspectos del indicador, media si solo los hay para 4 aspectos, baja si solo los hay para 1 o 2 aspectos.</p>
<p>Eficacia de los arreglos de Gestión</p>	<p>1. ¿En qué medida las capacidades y arreglos de gestión realizados fueron adecuados para facilitar la ejecución del proyecto y el logro de sus resultados?</p> <p>2. ¿En qué medida el apoyo político, técnico y administrativo recibido por el proyecto de sus socios nacionales fue adecuado? ¿En qué medida facilitaron una eficaz entrega de resultados (de OIT y socios)?</p> <p>3. ¿En qué medida el Proyecto complementó y creó sinergias con otros Proyectos/ programas de la OIT o de otras instituciones en Colombia? ¿en qué medida el Proyecto contribuyó con otras iniciativas pertinentes?</p> <p>4. Desde la perspectiva de los beneficiarios, ¿cuáles han sido las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales?</p>	<p>Número y tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran eficacia en el desarrollo de la estrategia de implementación del Proyecto, en cuanto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se contó con el personal suficiente para desarrollar las actividades y productos acordados 2. Se hicieron arreglos operativos para garantizar una ejecución articulada y balanceada de los tres objetivos 3. Se logró la participación tripartita en el direccionamiento estratégico del proyecto durante su ejecución 4. Se hicieron las adecuaciones necesarias para focalizar estratégicamente el proyecto en los cinco sectores priorizados <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias documentales relevantes que señalan explícitamente los 4 aspectos del indicador, media si solo los hay para 2 y baja si solo los hay para 1.</p> <p>Tipo de evidencias documentales que muestran la generación de condiciones y adecuaciones institucionales para la implementación eficaz del Proyecto, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se implementaron estrategias adecuadas para afrontar el bajo nivel de escolaridad de los participantes y la deserción escolar causada por este 2. Las estrategias permitieron llegar a lugares apartados con presencia de los sectores productivos priorizados, de poca presencia institucional del Estado, y de baja cultura de reconocimiento de los derechos laborales 3. Las estrategias fueron adecuadas para difundir los conocimientos, herramientas y procedimientos desarrollados por el Proyecto a distintos públicos de los mandantes 4. Se obtuvo apoyo político, técnico y administrativo de los socios nacionales, especialmente de los gobiernos locales en las áreas del Proyecto 5. Las alianzas con distintos socios para la ejecución de acciones claves del proyecto permitieron lograr una mayor cobertura, complementariedad, apropiación y sostenibilidad de los resultados <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias documentales referidas a los 5 aspectos del indicador, media si solo los hay para 3 y baja si solo los hay para 2 o 1.</p> <p>Porcentaje de entrevistados que manifiestan la relevancia del trabajo con la OIT y el apoyo de USDOL, en cuanto:</p>

		<ol style="list-style-type: none"> 1. El apoyo técnico de la OIT garantizó la participación de los socios y mandantes en la realización del Proyecto 2. El apoyo técnico de la OIT garantizó la calidad de las actividades y productos realizados 3. El apoyo técnico de la OIT generó el compromiso, la confianza y las condiciones institucionales necesarias para que los participantes e interesados apropiaran y usaran los resultados del Proyecto en el cumplimiento de sus roles y la realización de sus intereses 4. El apoyo del donante (USDOL) fue bien recibido por los participantes, permitió la realización del Proyecto a la medida de los mandantes de acuerdo con sus intereses, expectativas y condiciones. 5. El interés del donante (USDOL) por garantizar el manejo eficaz y eficiente de los recursos del Proyecto, redundó en la realización de un monitoreo y evaluación adecuados del mismo <p><i>Valoración</i> alta si la mayoría de los entrevistados valoran positivamente los 5 aspectos del indicador, media si solo valoran 3 y baja si solo valoran 2 o 1.</p>
Eficiencia en el uso de los recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué tan estratégicamente fueron asignados los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) para lograr resultados y resultados? 2. ¿Qué tan eficiente ha sido su uso? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de variación de la ejecución con relación a lo presupuestado (por rubros principales) 2. Porcentaje de variación de la estructura del presupuesto entre lo planeado y ejecutado para cada Objetivo Inmediato 3. Criterios de asignación presupuestal aplicados 4. Porcentaje de variación en el tiempo de ejecución del Proyecto con relación al planeado
Efectividad	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué tan satisfactoria fue la cantidad y calidad de los productos del proyecto? ¿En qué áreas (por componente) el proyecto alcanzó menores resultados/logros y por qué? 	<p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran satisfacción con la suficiencia (cantidad) y calidad de los productos propuestos, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hubo formación en derechos fundamentales y normas internacionales y nacionales para garantizarlos; se produjeron y pusieron a disposición materiales y herramientas para inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas, generar sanciones, acudir a las instancias judiciales o realizar procedimientos y crear acuerdos orientados a la resolución de casos de conflictos 2. Los módulos, y materiales y herramientas fueron diseñados e implementados con perspectiva diferencial (teniendo en cuenta la aplicación a distintos sectores productivos, distintas regiones y culturas) y con perspectiva de género, en relación con la situación particular de las mujeres 3. Se implementaron mecanismos y dinámicas para asegurar que los módulos de formación, y los materiales y herramientas de aplicación fueran apropiadas (se comprendieran adecuadamente, respondieran a las condiciones y situación de los destinatarios) y

		<p>empoderadas (se usaran en el cumplimiento de los roles de los participantes)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Se elaboraron y entregaron a las personas formadas, manuales o guías adecuadas que promovieron su uso permanente y sostenible de los materiales y herramientas. 5. Los módulos de formación, y materiales y herramientas son apoyos importantes para conseguir la resolución de casos y situaciones relacionadas con conflictos laborales de manera práctica, sin necesidad de depender de asesoría especializada en caso de que no se cuente con ella 6. Los módulos de formación, materiales y herramientas pueden ser ajustados y actualizados constantemente por los mismos usuarios sin perder su valor y vigencia en el mediano y largo plazo <p><i>Valoración</i> alta si hay datos y evidencias suficientes sobre los 6 aspectos del indicador, media si solo los hay para 3 y baja si solo los hay para 2 o 1.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran el nivel de calidad y adecuación del sistema electrónico de gestión de casos de inspección de trabajo, en cuanto: 7. Utiliza códigos y lenguajes de fácil comprensión 8. Es de fácil acceso y manejo tanto para los inspectores como para los interesados de los mandantes, en cualquier momento y en cualquier lugar del país 9. Se homologa con los estándares internacionales de este tipo de medios, y al mismo tiempo tiene en cuenta las situaciones y condiciones particulares del país 10. Permite a los usuarios actualizar y ajustar información para mantener actualizado el estado de los casos 11. Permite a los usuarios hacer monitoreo a los casos de manera oportuna <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias suficientes y explícitas sobre los 5 aspectos del indicador, media si solo los hay para 3 y baja si solo los hay para 2 o 1.</p>
	<p>2. ¿En qué medida el proyecto alcanzó el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos?</p>	<p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) sobre lo logrado por el proyecto en cuanto a que las personas participantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tienen las capacidades, habilidades y actitudes suficientes para desempeñar sus roles en el ámbito de la garantía de derechos laborales 2. Conocen suficientemente las normas internacionales de trabajo (los cuatro derechos fundamentales), las leyes laborales, las recomendaciones del comité de expertos y las medidas institucionales de protección; las manejan eficientemente en su labor y las difunden 3. Se desempeñan con una mayor eficiencia en la labor investigativa (recopilación de la evidencia necesaria), preventiva (persuasión y asesoramiento para crear

		<p>cultura de cumplimiento de la ley), coactiva (de requerimiento y sanción a los responsables de inobservancia o violación) conciliadora y de garante del cumplimiento de las normas laborales</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Generan conocimientos sobre derechos laborales y capacidades para el uso de esos conocimientos en otros colegas, trabajadores, empleadores, otras instituciones relacionadas con la garantía de derechos laborales 5. Incluyen la perspectiva de género en el desempeño de su labor <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias suficientes sobre los 5 aspectos del indicador, media si solo los hay para 3 y baja si solo los hay para 2 o 1.</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 3. ¿En qué medida el proyecto logró incidir, por medio de sus acciones, a nivel de las políticas públicas en aspectos vinculados a los objetivos inmediatos del Proyecto? 4. ¿En qué medida se dio la institucionalización de Programas de capacitación para el fortalecimiento de la inspección del trabajo; se institucionalizó (y escaló) la operación del Sistema Electrónico de Gestión de casos de inspección del trabajo del MT? 5. ¿En qué medida se institucionalizó el programa de formación en organizaciones sindicales (en técnicas de negociación, modelo de petición de negociación colectiva, etc), el Programa de Fortalecimiento de la Negociación Colectiva en el Sector Público? 	<p>Tipo de evidencias (documentales testimoniales) que muestran la institucionalización del programa de formación, así como de los materiales y herramientas del proyecto, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centrales sindicales, sindicatos, la ENS, los CAL, las ONG de cooperación y apoyo laboral, apropiaron y replican los módulos, materiales y herramientas desarrollados por proyecto en sus procesos de formación 2. Los CAL y ONG de cooperación y apoyo laboral apropiaron y utilizan los materiales y herramientas del proyecto en sus procesos de demanda y exigencia del cumplimiento de los derechos, y en el seguimiento a la labor de IVC del MT 3. Los líderes y organizaciones sindicales apropiaron y utilizan los materiales y herramientas del proyecto en sus procesos de diálogo, negociación y creación de acuerdos con los empleadores 4. Los gremios empresariales y empresas apropiaron y utilizan los materiales y herramientas del Proyecto para entender los problemas, hacer autodiagnóstico, y contribuir con el diálogo social a fin de no escalar hasta los órganos penales y los órganos de control internacional <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias suficientes que valoran positivamente los 4 aspectos del indicador, media si solo los hay para 2 y baja si solo los hay para 1.</p> <p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que manifiestan la institucionalización del programa de capacitación del proyecto para el fortalecimiento de la inspección del trabajo en el MT, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los directores regionales y/o coordinadores zonales de la IVC del MT utilizan los módulos, materiales y herramientas del proyecto en los procesos de entrenamiento y seguimiento a la labor de los inspectores 2. Los concursos para valorar y certificar los conocimientos y habilidades de los inspectores tienen en cuenta los módulos, materiales y herramientas del proyecto

		<p>3. Las funcionarios y asesores responsables del apoyo a los inspectores conocen y aplican los módulos, materiales y herramientas del Proyecto</p> <p>4. Las personas nuevas que ingresan al MT para ocupar cargos de dirección y coordinación en el área de IVC son inducidos en el conocimiento y aplicación de los módulos, materiales y herramientas del Proyecto</p> <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias suficientes que valoran positivamente los 4 aspectos del indicador, media si solo los hay para 2 y baja si solo los hay para 1.</p> <p>Porcentaje de entrevistados que señalan el nivel de efectividad alcanzado con el Proyecto en la aplicación del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se avanza en la constitución de un sistema de IVC del MT eficaz y eficiente para defender adecuadamente los derechos de los trabajadores en Colombia 2. Se cuenta con un sistema de información computarizado de registro y análisis de datos, informes y servicios de inspección adecuado y completo, que presenta estadísticas confiables y verificables sobre el avance en la garantía de los derechos laborales en Colombia y facilita el monitoreo de los casos de violación de derechos 3. Existen herramientas prácticas de inspección laboral (guías de inspección, listas de chequeo o verificación, metodologías de inspección) y para abordar asuntos complejos (análisis de riesgos, investigación de casos de alto riesgo, investigación de casos en sectores prioritarios) 4. Las condiciones de trabajo de los inspectores (contratos, incentivos, nombramiento, rotación, carga de trabajo, capacitación, apoyo) son adecuadas 5. La Inspección del Trabajo es eficiente en la toma de decisiones al interior del Ministerio de Trabajo y en la creación de sinergias para garantizar los derechos laborales con: las organizaciones sindicales, los empleadores, las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales, la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos de la OIT-CETCOIT, la Fiscalía, la Procuraduría, el sistema judicial, la Unidad Nacional de Protección-UNP 6. La Inspección del Trabajo es eficiente en la resolución de casos de violación de derechos laborales (facilita identificar, sancionar y reparar las violaciones) y en su labor de información pública a trabajadores y empleadores 7. La Inspección del Trabajo favorece la presentación de quejas de violación de derechos laborales (uso indebido de pactos colectivos, intermediación laboral y contratación) y apoya el diálogo entre trabajadores y empleadores como forma de resolución de conflictos a
--	--	--

		<p>través de instancias como las subcomisiones de concertación</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. La Inspección del Trabajo es eficiente en lograr el cumplimiento de las sanciones impuestas por los inspectores del trabajo y el cobro de las multas por parte del SENA 9. La Inspección del Trabajo favorece la creación de acuerdos de formalización del empleo en los distintos sectores, especialmente en los sectores priorizados para el proyecto (palma, minería, caña, puertos) 10. La Inspección del Trabajo es eficiente en identificar y prevenir casos que requieran la protección de la vida de los líderes sindicales y en apoyar resolver casos de violencia contra líderes sindicales 11. La Inspección del Trabajo es eficiente en contribuir con el mejoramiento de la normatividad laboral (en cuanto a vacíos y deficiencias procedimentales) 12. La Inspección del Trabajo es eficiente en su labor conciliadora en negociaciones y acuerdos con el sector público y con el sector privado 13. En el diseño e implementación del sistema de IVC se ha transversalizado la perspectiva de género <p><i>Valoración</i> alta si la mayoría de los entrevistados valoran positivamente más del 70% de los aspectos del indicador, media si solo valoran entre el 30% y el 50% y baja si solo valoran menos del 30%.</p>
Orientación hacia el impacto	<p>1. ¿Cuáles han sido los impactos del proyecto, particularmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mayor conocimiento de los principales interlocutores sociales sobre el cumplimiento de la legislación laboral en los sectores priorizados por el proyecto (sector público, palma aceitera, puertos, flores, electricidad, azúcar, minería); si no, analícelos y determine las restricciones clave subyacentes (Evaluar los cambios o iniciativas llevadas a cabo a nivel de políticas públicas desde la perspectiva de género). 	<p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran el nivel de impacto del Proyecto, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se avanzó en el establecimiento de un sistema efectivo de IVC en el país (regiones, localidades, sectores productivos priorizados), apropiado y empoderado por el tripartismo 2. Se avanzó en el fortalecimiento y cumplimiento de las normas de trabajo establecidas en la legislación colombiana 3. En los sectores priorizados y en las localidades se avanzó en la solución de los conflictos labores (reducción de la conflictividad laboral) 4. Aumentó el número de empresas (#) dispuestas a cumplir las normas laborales 5. Aumentó el número de sindicatos (#) con capacidad de hacer cumplir las normas laborales, y conseguir la solución de los conflictos laborales por la vía del diálogo y la concertación, y por la vía de la aplicación eficiente y eficaz de la justicia 6. Aumentó el número de instancias de diálogo tripartito a nivel local fortalecidas (#) para resolver los conflictos laborales 7. Se redujo sustancialmente el número de líderes amenazados (#) y se cuenta con mayor protección para los sindicalistas 8. Las condiciones labores y de vida de los trabajadores de los sectores productivos han mejorado de manera

	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del diálogo social y el entorno normativo en las industrias mencionadas <p>2. ¿Qué cambios se han alcanzado o impulsado debido a la institucionalización de estos productos/servicios (acuerdos de formalización laboral, acuerdos de negociación colectiva en el sector público, quejas de los trabajadores, etc.)?</p> <p>3. ¿Qué otros factores, externos al Proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos impactos?</p>	<p>importante en las localidades donde están establecidos los sectores priorizados</p> <p>9. Las condiciones laborales y de vida de las mujeres trabajadoras de los sectores productivos han mejorado de manera importante donde están establecidos los sectores priorizados</p> <p><i>Valoración</i> alta si hay evidencias suficientes para los 9 aspectos del indicador, media si solo los hay para 4 o 5 y baja si solo los hay para 3 o menos.</p>
Sostenibilidad de la intervención	<p>1. ¿Hasta qué punto los beneficios del Proyecto continuarán después de que finalice el Proyecto? ¿Cuáles son los principales factores que tendrán o influirán en la continuidad de los beneficios del Proyecto?</p> <p>2. ¿En qué medida el Proyecto ha construido un sentido de “propiedad” y una mayor capacidad del gobierno y los interlocutores sociales para mejorar las prácticas laborales y el cumplimiento de las normas laborales en las industrias de: sector público, palma aceitera, puertos, flores, electricidad, azúcar, minería?</p> <p>3. ¿El Proyecto ha alcanzado una escala</p>	<p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran la sostenibilidad del Proyecto, en cuanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El MT a nivel nacional y local demuestra condiciones que aseguran la sostenibilidad del uso de los procesos formativos, los materiales, las herramientas, las guías procedimentales y la aplicación del Sistema Electrónico de Gestión de casos de IVC desarrollados por el Proyecto 2. Se cuenta con las condiciones que aseguran la aplicación de los productos del proyecto con perspectiva diferencial (según sectores productivos y según situaciones territoriales) y con perspectiva de género: se destinan recursos presupuestales, hay políticas y normas que lo garantizan, hay un staff de carrera que lo apropia y empodera, hay cultura institucional de respaldo. 3. Los sindicatos de las localidades en donde se encuentran establecidos los sectores productivos priorizados replican y escalan los procesos formativos, materiales, herramientas y guías procedimentales desarrolladas por el Proyecto en la realización de su labor, y hacen seguimiento a la aplicación del Sistema Electrónico de Gestión de casos del ICV desarrollado por el Proyecto, con perspectiva de género 4. La ENS, los CAL, el Centro de Solidaridad, las ONG de cooperación laboral y otros Programas y Proyectos de la OIT y otras organizaciones utilizan, replican y escalan a nivel nacional y local el uso de los productos y logros del Proyecto con enfoque diferencial (según sectores productivos y según situaciones territoriales) y con perspectiva de género

	<p>suficiente para justificar el tamaño de su inversión? ¿Qué tanta probabilidad de escalar y replicarse tienen el enfoque y resultados del Proyecto?</p>	<p>5. Las centrales sindicales promueven el uso de los productos del Proyecto y el seguimiento a la aplicación del Sistema Electrónico de Gestión de casos del ICV desarrollado por el Proyecto</p> <p>6. Las empresas y gremios empresariales utilizan los productos del Proyecto en sus procesos de formación, diálogo y concertación sobre asuntos laborales</p> <p>Valoración alta si hay datos y evidencias documentales y testimoniales suficientes que valoran positivamente los 4 o más aspectos del indicador, media si solo los hay para 3 y baja si solo los hay para 2 o 1.</p> <p>Tipo de evidencias (documentales y testimoniales) que muestran incidencia negativa de factores asociados a la sostenibilidad del Proyecto como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La falta de cultura de reconocimiento de los derechos laborales en el país y la alta informalidad existente 2. La falta de visión estratégica de los gobiernos, las autoridades y empresas respecto a las ventajas que se pueden obtener en el mercado con el cumplimiento de las normas del trabajo o la desventaja que se tienen con el incumplimiento y los conflictos laborales 3. El desinterés de las grandes empresas por el cumplimiento de las normas (como las de sector minero) o el desinterés de las empresas por el funcionamiento adecuado de la IVC porque dicen que este tema no está en su agenda 4. La débil relación entre las centrales sindicales y los sindicatos de base (en tanto no se baja a la base, no trabajan de la mano) 5. La ausencia de estado e institucionalidad en las zonas y regionales rurales y aisladas en las que se encuentran ubicados algunos de los sectores productivos priorizados (toca cambiar a la institucionalidad existente en las localidades) 6. La debilidad institucional existente en el país, al interior del MT (rotación de funcionarios, falta de autonomía en la toma de decisiones, contratos precarios, falta de incentivos) y en el campo de la justicia laboral (falta conocimiento, faltan herramientas, falta articulación y sinergia con otras instancias) 7. La cultura del miedo en los trabajadores por el despido laboral o la pérdida del empleo si se formalizan y sindicalizan <p>Valoración alta si hay evidencias suficientes para 7 aspectos del indicador, media si solo los hay para 4 y baja si solo los hay para 3 o menos aspectos.</p>
--	---	---

Formato de encuesta

Introducción

Esta encuesta es parte del proceso de evaluación final independiente del proyecto de cooperación técnica “Promoción del cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos -USDOL-. La OIT, de conformidad con su política de evaluación, ha contratado la evaluación final independiente, considerando que el proyecto está finalizando su período de ejecución (diciembre 2011 a diciembre 2018).

Los resultados de la encuesta, que es anónima, complementarán la información que se obtenga con otros instrumentos de evaluación que se aplicarán, tales como entrevistas (virtuales y presenciales) y análisis documental.

Agradecemos muy especialmente su valiosa colaboración en este proceso de evaluación final independiente.

Fecha de llenado de la encuesta: _____

Por favor, marque con una X su respuesta a las siguientes opciones:

Datos generales

Relación con el Proyecto:

Inspector del Trabajo _____ Representante de Centrales Sindicales _____
Funcionario del Ministerio de Trabajo _____ Representante de Empleadores _____
Participante en la CETCOIT _____ Funcionario del SENA _____
Otro (Cuál) _____

Sexo: Hombre ___ Mujer ___ Otro ___

De acuerdo con su conocimiento y/o experiencia, por favor, responda las siguientes preguntas:

Respecto al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control -IVC-

A. ¿Se avanza en la constitución de un sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo eficaz y eficiente para defender adecuadamente los derechos de los trabajadores en Colombia? *Marque con X la respuesta:*

No existe ___ Existe, pero es poco eficaz y eficiente ___
Es medianamente eficaz y eficiente ___ Es muy eficaz y eficiente ___

B. Valore los siguientes aspectos de eficacia de la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo:

1. Existe un sistema de información computarizado (de registro y análisis de datos, informes y servicios de inspección). *Califique de 1 a 5 cada aspecto de los que se presentan a continuación, siendo 5 la mayor calificación:*

Adecuado ___	Completo ___	Útil ___
De fácil acceso ___	De fácil manejo ___	Conocido ___

2. El sistema de información presenta estadísticas confiables y verificables sobre el avance en la garantía de los derechos laborales en Colombia. *Marque con X:*

No lo hace ___	Medianamente ___	Sí lo hace ___
----------------	------------------	----------------

3. El sistema de información facilita el monitoreo de los casos de violación de derechos. *Marque con X:*

No lo hace ___	Medianamente ___	Sí lo hace ___
----------------	------------------	----------------

4. Existen herramientas prácticas de inspección laboral (guías de inspección, listas de verificación, metodologías de inspección). *Califique de 1 a 5 cada aspecto de los que se presentan a continuación, siendo 5 la mayor calificación:*

Son conocidas ___	De fácil acceso ___	De fácil manejo ___	Útiles ___
-------------------	---------------------	---------------------	------------

5. Existen herramientas prácticas para abordar asuntos complejos (análisis de riesgos, investigación de casos de alto riesgo, investigación de casos en sectores prioritarios)
Califique de 1 a 5 cada aspecto de los que se presentan a continuación, siendo 5 la mayor calificación:

Conocidas ___	De fácil acceso ___	De fácil manejo ___	Útiles ___
---------------	---------------------	---------------------	------------

6. Las condiciones de trabajo de los inspectores (contratos, incentivos, nombramiento, rotación, carga de trabajo, capacitación, apoyo) son adecuadas. *Marque X:*

Poco adecuadas ___	Medianamente adecuadas ___	Muy adecuadas ___
--------------------	----------------------------	-------------------

7. Existe al interior del Ministerio de Trabajo un programa de capacitación, actualización y entrenamiento adecuado para los inspectores del trabajo. *Marque X:*

No existe ___	Si existe, pero es poco adecuado ___	Si existe y es medianamente adecuado ___	Si existe y es muy adecuado ___
---------------	--------------------------------------	--	---------------------------------

8. La Inspección del Trabajo es eficiente en la toma de decisión al interior del Ministerio de Trabajo. *Marque X:*

Poco ___	Medianamente ___	Mucho ___
----------	------------------	-----------

9. La Inspección del Trabajo es eficiente en la creación de sinergias para garantizar los derechos laborales con:

- Las organizaciones sindicales. *Marque X:*

Poco ___	Medianamente ___	Mucho ___
----------	------------------	-----------

- Con los empleadores. *Marque X:*

Poco ___	Medianamente ___	Mucho ___
----------	------------------	-----------

- Con las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales. *Marque X:*

Poco ___	Medianamente ___	Mucho ___
----------	------------------	-----------

- Con la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos de la OIT -CETCOIT-. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

- Con Fiscalía. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

- Con Procuraduría. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

- Con el Sistema Judicial. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

- Con la Unidad Nacional de Protección -UNP-. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

10. La Inspección del Trabajo es eficiente en su labor de información pública:

- A trabajadores. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

- A empleadores. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

11. La Inspección del Trabajo apoya el diálogo entre trabajadores y empleadores como forma de resolución de conflictos a través de instancias de diálogo como las subcomisiones de concertación. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

12. La Inspección del Trabajo favorece la presentación de quejas de violación de derechos laborales (uso indebido de pactos colectivos, intermediación laboral y contratación). *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____	Cuántas quejas se presentan al año ____
-----------	-------------------	------------	---

13. La Inspección del Trabajo es eficiente en la resolución de casos de violación de derechos laborales (facilita identificar, sancionar y reparar las violaciones). *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

14. La Inspección del Trabajo es eficiente en lograr el cumplimiento de las sanciones impuestas por los inspectores del trabajo. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

15. La Inspección del Trabajo es eficiente en hacer que el SENA cobre las multas impuestas. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

16. La Inspección del Trabajo favorece la creación de acuerdos de formalización del empleo en los distintos sectores, especialmente en los sectores priorizados para el proyecto (palma, minería, caña, puertos). *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

17. La Inspección del Trabajo es eficiente en identificar y prevenir casos que requieran la protección de la vida de los líderes sindicales. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

18. La Inspección del Trabajo es eficiente en la contribución a resolver casos de violencia contra líderes sindicales. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

19. La Inspección del Trabajo es eficiente en contribuir con el mejoramiento de la normatividad laboral (en cuanto a vacíos y deficiencias procedimentales). *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

20. La Inspección del Trabajo es eficiente en su labor conciliadora en negociaciones y acuerdos con el sector público. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

21. La Inspección del Trabajo es eficiente en su labor conciliadora en negociaciones y acuerdos con el sector privado. *Marque X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

22. Se transversaliza la perspectiva de género en el diseño e implementación del sistema de IVC. *Califique de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación: ____*

Respecto a las capacidades, habilidades y actitudes necesarias para la inspección laboral

C. ¿Usted considera que cuenta con capacidades, habilidades y actitudes suficientes para desempeñar su rol? *Marque con X:*

Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
-----------	-------------------	------------

Califique de 1 a 5, siendo 5 la mayor calificación, los siguientes aspectos:

1. Conocimiento de:

Las leyes laborales colombianas ____	Las normas internacionales de trabajo (los cuatro derechos fundamentales) ____
Las recomendaciones del comité de expertos ____	las medidas institucionales de protección (como el programa de la UNP) ____

2. Manejo eficiente en su labor de:

Las leyes laborales colombianas ____	Las normas internacionales de trabajo (los cuatro derechos fundamentales) ____
--------------------------------------	--

Las recomendaciones del comité de expertos ____	Las medidas institucionales de protección (como el programa de la UNP) ____
---	---

3. Difusión de:

Las leyes laborales colombianas ____ Entre _____ quiénes: _____ _____	Las normas internacionales de trabajo (los cuatro derechos fundamentales) ____ Entre _____ quiénes: _____ _____
Las recomendaciones del comité de expertos ____ Entre _____ quiénes: _____ _____	Las medidas institucionales de protección (como el programa de la UNP) ____ Entre _____ quiénes: _____ _____

4. Es eficiente en su labor:

Investigativa (recopilación de la evidencia necesaria) ____	Preventiva (persuasión y asesoramiento para crear cultura de cumplimiento de la ley) ____
Coactiva (de requerimiento y sanción a los responsables de inobservancia o violación) ____	Conciliadora ____
De garante del cumplimiento de las normas laborales ____	

5. Genera conocimientos sobre derechos laborales y capacidades para el uso de esos conocimientos en:

Otros colegas ____	Trabajadores ____
Empleadores ____	Otras instituciones relacionadas con la garantía de derechos laborales ____

6. Incluye la perspectiva de género en el desempeño de su labor. *Marque X:*

No ____	Poco ____	Medianamente ____	Mucho ____
---------	-----------	-------------------	------------

ANEXO 2. Listado de documentos revisados en la evaluación

Los documentos revisados y analizados durante la evaluación fueron:

- PRODOC (documento del Proyecto)
- Plan de Acción de Colombia relacionado a Derechos Laborales 2011
- Acuerdo Tripartito 2006
- Acuerdo Laboral Tripartito 2011
- Recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de febrero 2011
- Acuerdo de Paz
- Recomendaciones de la OECD sobre temas laborales en el proceso de adhesión de Colombia
- Marco lógico original y revisado (05 de marzo de 2013)
- Informes Trimestrales de Progreso (TPR) al donante del último trimestre de los años de ejecución
- Lista de productos obtenidos y actividades realizadas hasta marzo 2018
- Carpetas del DROPBOX con todos los documentos técnicos y administrativos del Proyecto (productos finales, informes de actividades, listados de participantes, presupuestos)
- Informe de evaluación intermedia
- Informe de evaluación final externa de USDOL
- Informe del Ministerio de Agricultura, marzo 2018.
- Estadísticas Laborales del DANE 2012, 2017 y 2018.

ANEXO 3. Listado de personas entrevistadas durante la evaluación

Las personas entrevistadas durante la evaluación fueron:

Del Ministerio del Trabajo

- Jefa de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales
- Funcionaria de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales
- Ex subdirectora de Gestión Territorial
- Asesor de la Dirección de IVC
- Subdirectora de Gestión Territorial
- Inspector del Trabajo
- Dos Profesionales Especialistas de la Dirección de IVC
- Ex inspector del Trabajo, actualmente Profesional Especialista
- Dos Directores Territoriales del MT
- Dos Inspectores del Trabajo de una seccional
- Ex Viceministro de Relaciones Laborales del MT

Representantes de Trabajadores

- Seis trabajadores de empresas locales de sectores priorizados
- Cuatro representantes de sindicatos locales de sectores priorizados: UGTTA, Unión Portuaria, SINTRAINAGRO, SINRAPALMAS, SINTRAPROVIDENCIA, SINTRAIME-FUNTRAMIEXCO
- Tres representantes de Centrales Sindicales: CUT y CTC

Representantes de empleadores

- Representante de la Vicepresidencia Jurídica de la ANDI
- Dos empresarios de empresas locales de sectores priorizados

Donante

- USDOL

Staff de la Oficina Regional de OIT para los Países Andinos

- Director de la Oficina de la OIT para los Países Andinos
- Ex Directora de la Oficina de la OIT para los Países Andinos
- Ex Directora Adjunta de la Oficina de la OIT para los Países Andinos
- Ex coordinadora nacional del proyecto
- Especialista para ACTRAV
- Especialista ACT/EMP

Staff de la Oficina de OIT en Colombia

- Especialista en Legislación Laboral
- Coordinadora nacional del proyecto
- Dos Coordinadores de Objetivos (Objetivo 2 y Objetivo 3)
- Ex Asistente Técnica del Proyecto
- Cinco consultores externos para el proyecto

Aliados

- Cinco representantes de ONG nacionales del sector laboral
- Dos representantes de ONG internacional del sector laboral
- Estudiante de La UIS

ANEXO 4. Teoría de Cambio del proyecto

Hipótesis de cambio (criterio de pertinencia y orientación al impacto): Se parte de considerar que *el Proyecto es pertinente* si contribuye al aprovechamiento de la oportunidad que tiene el país, a raíz de las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT y el Plan de Acción Laboral Obama-Santos en el 2011, a las cuales se sumaron las exigencias de la OCDE para obtener la membresía y el Acuerdo de Paz para terminar el conflicto armado, de crear una cultura estatal de cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, basada en una acción efectiva de IVC de parte del MT y la participación competente y responsable del tripartismo, mediante el diálogo y la concertación, en la solución de la violación de los derechos laborales en tres situaciones especiales que vive el país: la intermediación laboral, las restricciones a la libertad sindical y la negociación colectiva, y las debilidades y vacíos en protección de la vida de los sindicalistas, en los cinco sectores productivos priorizados a nivel nacional. Se parte de considerar que dadas las condiciones del país (desconocimiento de las normas particularmente de las normas internacionales, falta de cultura de cumplimiento, impunidad en la violación de los derechos, falta de desarrollo productivo y falta de desarrollo institucional del Estado para garantizar el cumplimiento de los derechos) la sanción por parte de la autoridad administrativa y la penalización por parte de la autoridad judicial no son suficientes para hacer que se cumplan las normas y se cree cultura de cumplimiento de las normas, es necesario crear condiciones que provoquen el diálogo y la concertación tripartita como vía de solución de los conflictos laborales, en los espacios existentes creados por ley de la nación como la CPCPSL y sus subcomisiones departamentales, así como, la CETCOIT en el marco de la CPSL.

El Proyecto creará un impacto positivo en la vida de la población en el país si consigue fortalecer un sistema de garantías laborales en donde: el trabajador sea capaz de identificar y presentar adecuadamente la violación del derecho y exigir o demandar su cumplimiento sin detrimento de la vida; la autoridad administrativa laboral sea capaz de gestionar y sancionar la violación, así como la autoridad judicial sea capaz de actuar adecuadamente en caso de conductas penales con motivos antisindicales; el empleador esté dispuesto al diálogo y la concertación ante su responsabilidad con la protección y garantía de los derechos laborales, y la oportunidad que ofrece el cumplimiento de las normas internacionales para un mejor desempeño económico del país.

Particularmente, el Proyecto generará impacto si logra que la interacción tripartita entre los mandantes, apropiados del compromiso con la transformación y prevención de los conflictos laborales, a través del diálogo y la concertación, sean la base para la consolidación de dicho sistema de garantías, en tanto que el país avanza en desarrollo institucional estatal, desarrollo productivo y creación de cultura estatal de reconocimiento de derechos como bases reales u objetivas para cumplimiento sostenible de las normas internacionales.

Para el Proyecto un avance positivo en esta vía, durante su período de ejecución, deberá reflejarse de manera efectiva en la contribución con: i) la generación de cambios institucionales en la IVC; ii) la generación de un mayor ejercicio de autoridad ante la violación de los derechos tanto administrativa (en los procedimientos de averiguación preliminar y administrativo sancionatorio) como judicial (en la investigación y procesamiento de conductas antisindicales); iii) el fortalecimiento de los espacios de diálogo y concertación; iv) la formalización del empleo, y v) la realización plena y con garantía de la vida del cumplimiento del derecho a la libertad sindical.

Igualmente, el Proyecto tendrá un efecto positivo, en tanto logre que el MT apropie y empodere de manera sostenible el liderazgo del desarrollo de estos procesos con la participación activa de los trabajadores y empleadores de manera integral, en igualdad de condiciones y bajo la presunción de que ambos buscan de igual manera proteger y garantizar los derechos laborales. Así mismo, el Proyecto será efectivo, en tanto estos procesos avancen firmemente en los 5 sectores productivos

priorizados, específicamente en las localidades y regiones donde las empresas y cadenas de producción de estos sectores se hayan ubicados.

Hipótesis de gestión del Proyecto (criterios de efectividad y eficacia): Se logra una *gestión efectiva del Proyecto* : i) si se fortalecen roles, procedimientos y espacios de desempeño de los mandantes, orientados al cumplimiento de la normas laborales ; ii) si se crean conceptos, criterios y lenguajes comunes entre los mandantes respecto a las normas laborales, su cumplimiento y los casos de violación; iii) si los productos o herramientas del Proyecto pueden ser apropiados y usados por los mandantes, es decir, se pueden empoderar, y los pueden replicar y escalar en sus roles y procedimientos institucionales y organizacionales, y en los espacios de diálogo y concertación tripartita iv) si se logra, como parte de la ejecución del Proyecto, la creación de condiciones de sostenibilidad del uso de los productos.

Se logra una *gestión eficaz del Proyecto*: **i)** si se gestiona con enfoque diferencial, es decir, teniendo en cuenta las diferencias con relación a: a) los niveles de dirección y gestión al interior de las organizaciones e instituciones; b) los contextos en los niveles territoriales: nacional, departamental y local; c) las características culturales y condiciones laborales de las poblaciones trabajadoras por sector productivo en cada región, y las características del desempeño de los inspectores en las regiones de los sectores priorizados; d) las condiciones de producción de los empresarios y los entornos de los negocios en las regiones focalizadas por la presencia de los sectores priorizados, como condición objetiva para el cumplimiento real, coherente y sostenible de las normas; **ii)** si se gestiona con enfoque de género, especialmente para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres trabajadoras; **iii)** si los mandantes asumen la responsabilidad de construcción de los productos para que se dé su apropiación y empoderamiento, con lo cual se garantizan productos a la medida de sus necesidades y expectativas, y la OIT cumple el rol solo de apoyar, orientar, acompañar y ejercer control de calidad, a fin de preservar su rol político misional; **iv)** si el Proyecto desarrolla experiencias prácticas de uso de los productos a modo de pilotos de validación; **v)** si el Proyecto impulsa la realización de procedimientos para institucionalizar el uso de los productos en espacios propios de los mandantes o en otros espacios de incidencia con otros actores o pares estatales (en el caso del MT) y organizacionales (en el caso de los gremios y sindicatos); **vi)** si el Proyecto realiza procesos de formación de formadores con personas estables dentro de las instituciones u organizaciones; **vii)** si el proyecto construye medios de autoformación en línea de fácil acceso; **viii)** si los demás Proyectos de la OIT en el país contribuyen con la construcción, apropiación y empoderamiento de los productos del Proyecto en poblaciones de los sectores priorizados o viceversa; **ix)** si los especialistas de la OIT aportan conocimientos, aprendizajes y experiencias realizadas en otros casos, en otros países con otros proyectos similares a fin de alinear el Proyecto a pautas comunes internacionales; **x)** si hay un Equipo del Proyecto que sea el doliente o gerente de la estrategia, que garantice la realización del Proyecto de acuerdo a la misma, con base en un sistema de seguimiento, gestión de conocimientos o aprendizajes, evaluación y ajuste en la marcha, con el liderazgo activo del MT y la participación activa de los mandantes, donde la OIT cumpla su rol misional pertinente; **xi)** si hay una coordinación del Proyecto, integrada, y sujeta a la directriz del Equipo del Proyecto; **xii)** si asuntos como los términos de implementación del Proyecto, las asignaciones presupuestales por componentes del Proyecto según la estrategia, los términos de la contratación de servicios (perfiles y criterios) y los similares que tengan que ver con garantizar el cumplimiento integral de la estrategia, son decididos por el Equipo, y no unilateralmente por la coordinación o coordinaciones, quienes tendrán a su cargo la implementación con base en estas directrices del Equipo.

Hipótesis de sostenibilidad (criterio de orientación a la sostenibilidad): Se crean *condiciones de sostenibilidad*: i) si se consigue que los cambios generados por el Proyecto sean asumidos por el Estado, es decir, que queden establecidos en los planes de desarrollo nacional, regionales y locales, en las políticas del MT y en sus presupuestos ordinarios, en las políticas de los trabajadores y empleadores, y en la ley nacional (no tanto en los decretos o resoluciones del ejecutivo que siempre serán objeto de cambio según se sucedan los gobiernos); ii) si los cambios generados por el Proyecto quedan incorporados en los roles y procedimientos de los mandantes a fin de crear cultura de permanencia de los cambios en tanto hacen parte de los procedimientos; iii) si los cambios generados quedan incorporados en las dinámicas de los espacios de diálogo y concertación establecidos en el país; iv) si la exigencia de cumplimiento de las competencias y responsabilidades de los mandantes, se vuelve un asunto tripartito, es decir, que no dependa de la voluntad unilateral del mandante (en la inspección, la demanda de derechos, y el cumplimiento de derechos), sino que sea el resultado de acuerdos y compromisos entre los mandantes que facilite el diálogo y concertación, y la tramitación razonable de los conflictos; v) si los demás Proyectos o Programas de la OIT en el país contribuyen con la replicabilidad y escalabilidad de los usos de los productos del Proyecto en otras poblaciones de los sectores priorizados.

Hipótesis de operación (criterio de eficiencia): Hay una *operación eficiente del Proyecto*: i) si se desarrolla en función de una acción integrada y tripartita en cinco etapas: primera etapa de construcción de productos para el uso diferenciado de los mandantes de acuerdo a roles y procedimientos, segunda etapa de apropiación de los productos, mediante la realización de pilotos de formación y validación del uso de las herramientas de manera separada con cada mandante o bipartita o tripartita teniendo en cuenta procedimientos institucionalizados o nuevos procedimientos que se puedan institucionalizar en los procesos de cada mandante o en conjunto, tercera etapa de empoderamiento de los productos por parte de cada mandante en sus procesos institucionales u organizacionales, y del tripartismo en su conjunto, mediante la realización de pilotos en espacios de diálogo tripartito institucionalizados a regional o locales respecto a casos puntuales de los sectores priorizados, sobre intermediación laboral y libertad sindical; cuarta etapa de replicación y escalamiento de productos mediante la realización de pilotos para que los mismos mandantes puedan replicar y escalar el uso de las herramientas en otros procesos, otros lugares y casos distintos a los de los pilotos; quinta etapa de sostenibilidad mediante apoyo a gestiones de los diferentes mandantes y del tripartismo en su conjunto para que los cambios generados por el Proyecto queden establecidos en sus políticas y planes institucionales y/o tengan carácter de ley nacional o política pública.

Se parte de considerar que la realización de pilotos contribuye, junto con la priorización por sectores, a la focalización de la acción del Proyecto, para evitar la dispersión, los gastos masivos o generalizados, y la realización de procesos que no son necesarios realizar como parte de la intervención directa del Proyecto, en tanto que pueden ser replicados o escalados por los mismos participantes, con sus propios medios y recursos. En otras palabras, se parte de considerar que la OIT “no haga todo lo que deben hacer los mandantes en su lugar” sino “iniciar caminos con orientación estratégica” para que los mandantes continúen haciéndolos. ii) Si hay una metodología o estrategia de trabajo claramente definida para realizar cada etapa. iii) Si se asignan recursos humanos adecuados a las necesidades de la metodología en cada etapa. iv) Si se asignan presupuestos y tiempos adecuados para cada etapa, de forma equilibrada según la capacidad del Proyecto.

ANEXO 5. Factores de éxito en la gestión del Proyecto

Los factores determinantes en la gestión exitosa del Proyecto, según los informes finales del Proyecto de enero y septiembre de 2018 y el último estudio de impacto del Programa de para fortalecer la capacidad de Inspección Laboral en Colombia de agosto de 2018, así como las valoraciones hechas por las personas entrevistadas, fueron los siguientes:

a. La construcción de herramientas técnicas con las siguientes características:

- Son guías pedagógicas que señalan el paso a paso de los procesos y procedimientos
- Están en función de la aplicación de la norma y ayudan a la comprensión de la misma
- Son de fácil apropiación por parte de los mandantes.
- Contienen conceptos, criterios y lenguajes comunes para todos los mandantes, se construyeron para que fueran apropiados por todos ellos de manera tripartita (las relacionadas con la IVC y la formalización laboral) o de manera bipartita entre el MT y los trabajadores (las relacionadas con la demanda de derechos, la ruta de protección, la investigación de conducta penal).
- Se adecuaron al rol y competencia de cada mandante, como se hizo con la herramienta del mapeo de contratación que incluía herramientas específicas para cada mandante por separado (MT, trabajadores y empleadores).
- Se hicieron “a la medida”, para necesidades específicas de procesos especializados a través de los módulos especiales.

b. La capacitación sobre herramientas mediante la combinación de distintas formas:

- En el fortalecimiento de la IVC: guías técnicas, módulos de capacitación, módulos especiales y aulas virtuales.
- En la construcción del sistema informático de IVC: plan de gestión, módulo de capacitación y manual del usuario.
- En la promoción de la formalización laboral: guías técnicas, jornadas de sensibilización, cursos de Certificado Móvil (con el Centro de Solidaridad) e intervenciones estratégicas de los participantes.
- En la promoción de la demanda de derechos laborales: módulos de capacitación, guías técnicas y seguimiento a casos con los participantes.
- En el fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector público: jornadas de capacitación, guías técnicas y acompañamiento técnico en los momentos de los procesos de negociación
- En el fortalecimiento de la CETCOIT: facilitación técnica y guías técnicas.
- En la promoción de la protección del movimiento sindical: desarrollo de la ruta de protección y las jornadas de divulgación.
- En la optimización de la investigación de conducta penal con motivo antisindical: módulos de capacitación, guías técnicas, aulas virtuales, videos y módulos especiales a la medida.

c. La participación, en los procesos de capacitación sobre las herramientas, de diferentes tipos de mandantes, con distintos roles al interior de sus instituciones y organizaciones, de distintas regiones y municipios, y de distintos sectores productivos:

- En el programa de fortalecimiento de la inspección de trabajo se capacitaron directores territoriales, coordinadores de área, inspectores del trabajo, profesionales, técnicos y

auxiliares administrativos de la dirección de IVC y Gestión Territorial del MT. En total 3.027²⁹ personas entre los años 2013 y 2015, y en módulos especiales 796 personas entre los años 2013 y 2017. Estas capacitaciones se llevaron a cabo en las capitales principales de 8 regiones del país.

- En el desarrollo del sistema informático se capacitaron directores territoriales, coordinadores, inspectores, profesionales, auxiliares y técnicos. En total 1.173 personas entre los años 2016 y 2017, y en el 2018 se hizo a la capacitación a 65 monitores seleccionados de cada dirección territorial y cada unidad especial con el equipo de la Subdirección de Gestión Territorial del MT. Estas capacitaciones se llevaron a cabo en las principales capitales de 8 regiones del país.
 - En el programa de formalización laboral se capacitaron trabajadores y empleadores de 8 sectores económicos priorizados, en los municipios donde se concentra la actividad de cada sector. En total 3.133 personas entre los años 2014 y 2016. Esta capacitación se llevó a cabo en las capitales de 17 regiones en 35 municipios en donde se concentra la actividad de los sectores económicos.
 - En el programa de promoción de derechos laborales en Colombia se capacitaron trabajadores de los 5 sectores económicos priorizados. En total 1.151 entre los años 2014 y 2016. Esta capacitación se llevó a cabo en las capitales de 13 regiones en 26 municipios en donde se concentra la actividad de esos sectores económicos.
 - En el programa de fortalecimiento de la negociación colectiva en el sector público se capacitaron funcionarios de ministerios, gobernaciones, alcaldías, hospitales, y universidades de todo el país. Además, procuradores regionales y dirigentes sindicales regionales. En total 2.574 personas entre los años 2013 y 2016.
 - En el programa de protección del movimiento sindical se capacitaron trabajadores con el acompañamiento de funcionarios de la UNP. En total 816 personas entre los años 2013 y 2014.
 - En el programa para la optimización de la investigación de conducta penal con motivo antisindical se capacitaron jueces, fiscales e investigadores judiciales. En total 2.324 personas entre los años 2013 y 2015 a través de la Escuela Lara Bonilla o el diplomado realizado en la Universidad de la Fiscalía. En el 2016 se capacitó, mediante módulos especiales hechos a la medida, a un grupo de 70 fiscales sobre el Artículo 200 del Código Penal.
- d. La realización del Diplomado para la promoción de la formalización laboral, en tanto fue una experiencia de mucho éxito según lo plantean las personas entrevistadas, que generó efectos importantes como la formalización y sindicalización en los sectores productivos priorizados, particularmente en el sector de aceite de palma como parte de la intervención directa del Proyecto. Según lo manifestaron las personas entrevistadas, esta experiencia propició en todos trabajadores participantes (muchos de ellos no sindicalizados que fueron seleccionados por su liderazgo), el camino para la formalización y sindicalización de empresas en los sectores económicos, en lo cual muchos de ellos están empeñados actualmente. El Diplomado tuvo las siguientes características:
- Se llevó a cabo en asocio con la UIS, el Centro de Solidaridad Internacional, la Corporación Justicia y Libertad y los CAL, lo cual resultó siendo una sinergia muy efectiva, según las personas entrevistadas, para conseguir el impacto esperado con la actividad: lograr la

²⁹ No es posible una valoración cuantitativa de logros obtenidos, dado que no se definieron metas cuantitativas concretas ni generales para todo el período de ejecución del proyecto, ni metas anuales; sin embargo, para la cuantificación, se tomaron como referencia los datos que se colocaron como línea de base en los Informes del Proyecto mencionados y las valoraciones cuantitativas referidas en ellos.

formalización y sindicalización en los sectores productivos de los participantes, como se muestra en el texto de este informe.

- Este diplomado duró 120 horas, se realizó durante siete meses con sesión presencial una vez al mes. Participaron 42 trabajadores de 8 sectores: portuario, minero, cañero, palmero, petrolero, eléctrico, floricultor y público, 20 defensores de DDHH y 20 estudiantes de derecho.
 - El Diplomado se desarrolló con base en el diseño e implementación de *planes de intervención* en empresas de los sectores productivos priorizados, elaborados por los participantes. En la realización de estos planes participaron de manera conjunta e interrelacionada en grupos de trabajo: trabajadores, estudiantes y defensores de DDHH.
 - La forma en que se desarrolló el diplomado creó las bases para que los trabajadores participantes, con el apoyo de las ONG del sector laboral, pudieran replicar los planes de intervención y sostenerlos en los distintos lugares de ubicación de las empresas que hacen intermediación laboral. Según las personas entrevistadas, varios casos de formalización y sindicalización se han continuado dando en sus empresas por fuera del Proyecto, en distintos sectores en varias regiones del país, por efecto de lo aprendido con el diplomado y los planes de intervención.
 - Como se mencionó, el efecto directo del diplomado y por ende del Proyecto, en la formalización y la sindicalización de los sectores productivos priorizados, se consiguió con empresas del sector de aceite de palma, cuyos logros se mencionan en este informe. Esta situación se dio en gran medida, según personas entrevistadas e informes del Proyecto, porque organizaciones aliadas para el diplomado, como la Corporación Justicia y Libertad y el Centro de Solidaridad, ya venían trabajando en capacitación sobre derechos laborales en este sector, al igual que lo venía haciendo uno de los proyectos de la OIT, el de “Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales Rurales con el postconflicto”. A estas acciones se sumaron la asistencia técnica brindada por el Proyecto a raíz del diplomado, en la presentación de las demandas por parte de los trabajadores y en la negociación de los acuerdos de formalización con los empresarios. De esta forma, *las sinergias creadas se constituyeron en un factor favorable de éxito del Proyecto.*
- e. La *apropiación de las herramientas a través de mecanismos de aprendizaje en la práctica*, como:
- La formulación o elaboración de planes de intervención para la formalización y la sindicalización en los sectores productivos.
 - Las jornadas de sensibilización mediante mesas de trabajo bipartitas (MT y trabajadores o MT y empleadores) o tripartitas como las realizadas para promover la formalización laboral.
 - El seguimiento y apoyo técnico con los participantes, a casos en la promoción de la demanda de derechos laborales.
 - La facilitación técnica y el uso de guías técnicas en el fortalecimiento de la CETCOIT.
 - El acompañamiento técnico y el uso de guías técnicas en el fortalecimiento de la Negociación Colectiva en el Sector Público.
 - La interlocución entre trabajadores y funcionarios de la UNP para resolver dudas en las jornadas de divulgación de las rutas de protección.
 - La asistencia técnica a un grupo de fiscales sobre casos seleccionados que podrían ser procesados en virtud del Artículo 200 del Código Penal.
- f. El apoyo que brindó el Proyecto a los participantes para que incorporaran las herramientas en sus procesos y procedimientos, tal como:
- El apoyo del Proyecto en campo directamente a los trabajadores en los municipios y localidades donde operaran las empresas de los sectores productivos priorizados, para

desarrollar sus procesos de demanda, involucramiento del MT y los empleadores, y negociación a través de la realización de planes de intervención.

- El apoyo a los responsables del desarrollo del sistema informático en el MT tanto a nivel central nacional como a nivel de las direcciones territoriales, mediante el apoyo de grupos de colaboradores externos a grupos de trabajo y apoyo conformados en el MT y las Direcciones Territoriales; apoyo al equipo de capacitación de la Subdirección de Gestión Territorial del MT, y a las mesas de ayuda internas de la IVC del MT.
- El apoyo a grupos especializados encargados de investigar casos, temas o actores específicos, a fin de profundizar los temas que están siendo objeto de estudio, con la aplicación de módulos especiales hechos a la medida, como el caso de grupos de fiscales sobre aplicación del artículo 200 del código penal.
- El apoyo a la Unidad de Investigaciones Especiales de la IVC del MT, encargada de monitorear la armonización y eficiencia de casos administrativos especiales, y tomar las decisiones pertinentes para mejorar su gestión.
- La asistencia técnica a los trabajadores para el uso de las herramientas en la presentación de sus demandas a los mandantes, de forma que lleguen a acuerdos en las Mesas de Negociación de los lugares donde están establecidos los sectores productivos priorizados, como sucedió con el sector de aceite de palma, o los mandantes en la Comisión Bipartita del Sector Público o a los mandantes de manera tripartita en la CETCOIT.
- El apoyo a la realización de procesos de capacitación, sobre investigación y juzgamiento de delitos y violaciones graves de DDHH de sindicalistas, en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y a la realización del diplomado en la Universidad de la Fiscalía integrado por 5 módulos de estudio, en los cuales participaron 2.324 personas entre jueces, fiscales e investigadores judiciales. Así mismo, el apoyo técnico, a través de módulos especiales, brindado a 70 fiscales para desarrollar en la práctica procesos sobre casos relacionados con la aplicación del Artículo 200 del Código penal.
- El apoyo a la incorporación de la Guía para la dosificación de sanciones en el Manual de Inspección de Trabajo en el 2014; y para la adopción de criterios sancionatorios en la jurisprudencia local de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Laboral) mediante la Radicación No. 50249 y la Radicación No. 46289.

g. La construcción y empoderamiento del sistema informático de IVC, en tanto que:

- Es una herramienta hecha a la medida de las necesidades de la IVC en el país
- Es una herramienta que tiene en cuenta de manera rigurosa los requerimientos jurídicos, procedimentales y técnicos exigidos por el desarrollo de los procesos de gestión administrativa de la IVC en el país, en los distintos niveles territoriales
- Es una herramienta que contempla todos los indicadores necesarios para hacer seguimiento y evaluación efectiva en la marcha a la armonización y eficiencia de los procesos llevados a cabo por la Inspección del MT en los diferentes niveles territoriales, y tomar las decisiones pertinentes para mejorar la gestión de los casos y procesos.
- Es una herramienta que permitió la migración de todos los casos administrativos llevados a cabo desde el año 2011 hasta hoy.
- Es una herramienta que permite hacer seguimiento en tiempo real a la información producida en las direcciones territoriales, tanto por parte del nivel central, como por parte de los directores y/o coordinadores de las oficinas regionales
- Es una herramienta que para su aplicación cuenta con un plan de gestión orientado a promover el conocimiento y apropiación del sistema de manera coherente y armonizada; un

módulo de capacitación y un manual del usuario sobre el uso y funcionamiento del sistema informático.

- Es una herramienta que cuenta con 65 monitores capacitados especialmente para garantizar su implementación en las 33 Direcciones Territoriales y las 2 Oficinas Especiales del País. Igualmente, cuenta con una Mesa de Ayuda (Soporte IVC) de la Dirección de IVC, desde octubre del 2017, la cual atiende telefónicamente y por correo electrónico las consultas de los usuarios del Sistema. También cuenta con una Mesa de Ayuda de Segundo nivel (vía Mantis BT) la cual recibe las solicitudes técnicas de Soporte IVC, que incluyen mejoras y solicitudes de ajustes técnicos del Sistema Informático.
- Es una herramienta que cuenta con la satisfacción sobre el uso del sistema informático del 75% de los 818 participantes encuestados.
- Es el primer sistema informático de la Dirección de Inspección Vigilancia y Control del MT, cuyo uso obligatorio está contemplado en la Resolución 3599 de 2017, cuenta con un Grupo de Trabajo responsable de la capacitación virtual creado por Resolución 3783 de 2017.
- Teniendo en cuenta que el sistema se diseñó mediante contrato de consultoría con un externo y no por una persona dependiente del MT (así no fuera de planta), en la última fase del Proyecto, se está haciendo un esfuerzo para la consolidación de la implementación del sistema informático mediante el apoyo al equipo de la Subdirección de Gestión Territorial del MT para que desarrolle las siguientes tareas: la capacitación de monitores seleccionados de cada dirección territorial; la capacitación intensiva de grupos de trabajo de algunas direcciones sobre desempeño de sus roles de decisión y ejecución; el acompañamiento y asistencia técnica a los inspectores en el proceso de interacción con el sistema; el desarrollo de una campaña de sensibilización sobre los beneficios del sistema; el avance del ingreso de información al sistema; el avance de las actualizaciones de los procesos en sus etapas procesales por inspector; en el apoyo a la mesa de ayuda para la descongestión de casos reportados en el sistema; la ejecución de la recomendación de no autorizar en las DT la gestión de actos administrativos de manera manual sino por el sistema informático; la promoción del fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y física de las oficinas municipales de algunas de las direcciones territoriales para implementar adecuadamente el sistema; la creación de una sola línea de comunicación y liderazgo en el sistema, para evitar reprocesos y conseguir fluidez en el avance y adopción del sistema.

h. La creación de aulas virtuales, en tanto que:

- Permiten replicar las herramientas y los módulos de capacitación.
- Refuerzan los temas específicos de los módulos de capacitación.
- Son una forma de autocapacitación, en lugar de la capacitación presencial, con lo cual resulta más efectiva dada la inestabilidad laboral o alta rotación en el caso de los inspectores y la dirección del MT especialmente.
- Hace que la inversión del Proyecto en construcción y apropiación de herramientas sea replicable y sostenible en el tiempo, y además escalable, en cuanto sus contenidos se pueden ajustar, complementar y mejorar permanentemente.
- Han sido empoderadas por el MT pues se encuentran en la Intranet del MT y en el Plan Institucional de Capacitación.

i. Los estudios de impacto de las capacidades creadas por el Proyecto para fortalecer la Inspección del Trabajo en Colombia, en cuanto:

- Se han llevado a cabo durante cuatro ocasiones del 2015 al 2018, para ver la evolución del impacto de manera continua a lo largo del período del Proyecto.

- Permiten medir el nivel de apropiación o aprendizaje de las herramientas y empoderamiento o uso de las herramientas por parte de los participantes en el ejercicio de sus funciones.
 - Permiten medir el cambio real en el nivel de armonización (cuenta con todos elementos que debe considerar legalmente) y eficiencia (cumple con los tiempos de ley) en la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio reflejado en la gestión de los actos administrativos.
 - Permite hacer las mediciones por tipo de acto, por forma de activar la investigación (si por querrela o por oficio), por actor que activa la investigación (sindicato o inspector), por sector productivo prioritario, por otros sectores productivos, y por dirección territorial.
 - Permiten hacer las mediciones con criterios y rangos de valoración de fácil replicación y escalamiento.
 - Sus resultados y recomendaciones son muy valiosos para fortalecer las funciones del MT identificando los aspectos que se constituyen en obstáculos para la protección de los derechos laborales en el país.
- j. A la par con este estudio, se hicieron otros para medir la efectividad de varias de las acciones realizadas como la efectividad del Proyecto con relación a la apropiación y empoderamiento (uso) de los conocimientos y herramientas creadas, la formalización, la sindicalización, las negociaciones del sector público, las negociaciones en la CETCOIT, cuyos resultados fueron presentados en los informes de los últimos años, particularmente en el Informe de enero del 2018. Estos estudios tuvieron en cuenta las recomendaciones de la evaluación intermedia del Proyecto sobre la necesidad de hacer seguimiento y evaluación de resultados; particularmente recogen los indicadores de resultados (9 en total) recomendados por la evaluación final de USDOL para hacer seguimiento y evaluación, pero además consideran otros nuevos, como los indicadores de armonización y eficiencia aplicados al sistema de gestión de casos de la IVC, mencionados anteriormente.
- k. El aporte de la OIT, reflejado en:
- La calidad de las herramientas elaboradas (como se señala en párrafos anteriores).
 - La participación de otros Proyectos de la OIT, como el Proyecto de Fortalecimiento de las Organizaciones Sindicales Rurales con el postconflicto.
 - La participación de oficiales y especialistas de la OIT, quienes aportaron no solo conocimientos, sino también experiencias, aprendizajes y lineamientos de la región y de otros países
 - La presencia de personal del proyecto en la base, en los lugares de las empresas de los sectores priorizados que hacen intermediación, como en el sector de las palmas, lo cual ha sido muy bien visto por las personas entrevistadas.
 - La alianza con otras organizaciones e instituciones del Estado que participaron en la creación y apropiación de las herramientas como el Centro de Atención Laboral, el Centro de Solidaridad internacional, la Corporación Justicia y Libertad, la Universidad Industrial de Santander, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Procuraduría, la Fiscalía General de la Nación, la UNP del Ministerio del Interior, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, además del MT, las Centrales Sindicales y la ANDI.

ANEXO 6. Plantales de Lecciones aprendidas

OIT plantilla de Lecciones Aprendidas

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente lección aprendida fue identificada durante la evaluación. Más texto explicativo de la lección se encuentra en el texto del informe de evaluación.

Elemento LA	Texto
Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	<p>LA. 1. La gestión de los proyectos debe ser coherente con el propósito de la OIT de contribuir con el fortalecimiento de los roles y competencias de los mandantes, el fortalecimiento del tripartismo y el mismo fortalecimiento de la misión y rol de la OIT en el país. Para ello, es importante tener en cuenta las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> · La corresponsabilidad tripartita. · El liderazgo del MT. · El direccionamiento de principio a fin de la ejecución por parte de un comité tripartito con el apoyo de la OIT. · El rol de la OIT centrado en el acompañamiento y orientación política y estratégica. · El diseño desde el inicio de una teoría de cambio o estrategia general clara con la participación y aval de todos los mandantes. · El modo de desarrollo de la intervención, la asignación de recursos y tareas, y los responsables de la ejecución sujetos tanto a la teoría de cambio o estrategia general como al direccionamiento del comité tripartito.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	<p>La ejecución directa de proyectos por parte de la OIT corre el riesgo de que sea percibida en un rol eminentemente operativo, desdibujando su rol de acompañamiento político y técnico estratégico. Para evitar este riesgo, es muy importante que la OIT, involucre a los mandantes directamente en el direccionamiento estratégico de la ejecución, con su acompañamiento y apoyo, de manera que garantizar su corresponsabilidad en la ejecución de los proyectos; por ejemplo, vinculando desde el inicio, a la Comisión Tripartita encargada de supervisar la cooperación técnica de la OIT en Colombia.</p>
Usuarios meta / Beneficiarios	<p>Los mandantes como corresponsables de la realización de los proyectos con el liderazgo del MT y apoyados técnicamente por la OIT.</p>
Retos/lecciones negativas – Factores causales	<p>Si los proyectos se ejecutan sin hacer responsables a los mandantes, la OIT será vista por estos no como un acompañante o apoyo político y estratégico sino como un operador o contratista en la prestación de servicios, con lo cual se desvirtúa su misión y rol en el país.</p>

Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Si los proyectos se ejecutan haciendo responsables a los mandantes, se fortalecen sus roles, se fortalece el tripartismo, se hacen sostenibles las acciones y se fortalece la misión y rol de la OIT en el país.
Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Se hace necesario que los coordinadores de la ejecución de los proyectos sean capaces de gestionarlos haciendo que el direccionamiento de la ejecución sea tripartito con el apoyo y acompañamiento de la OIT.

OIT plantilla de Lecciones Aprendidas

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente lección aprendida fue identificada durante la evaluación. Más texto explicativo de la lección se encuentra en el texto del informe de evaluación.

Elemento LA	Texto
Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)	<p>LA. 2. El aprovechamiento efectivo de los recursos y oportunidades que brinda el proyecto, y la maximización de los impactos de manera innovadora, es posible si se:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Focalizan las acciones (en la población meta, las zonas geográficas y los sectores económicos definidos). · Desarrollan pilotos (prototipos) demostrativos. · Los resultados de los pilotos son validados y apropiados por los mandantes; e igualmente, replicados y escalados por los mandantes en sus propios procedimientos y con sus propios recursos. · Se crean sinergias pactadas desde el inicio para replicar logros del proyecto (uso de los productos), con: pares o aliados de los mandantes, otros proyectos de la OIT, otros proyectos del Sistema de Naciones Unidas, otros proyectos solidarios en el país.
Contexto y cualquier pre-condición relacionada	<p>La ejecución de los proyectos basada fundamentalmente en la atención de demandas emergentes de los mandantes, sin una focalización clara de la población meta y las zonas geográficas o sectores productivos que se acuerde trabajar, corre el riesgo de una ejecución atomizada y poco articulada con resultados poco sostenibles. Es muy importante trabajar en función de la realización de experiencias piloto que puedan ser apropiadas y empoderadas por los mandantes, es decir, que puedan ser replicadas y escaladas por estos con sus propios medios y recursos o sin depender de los recursos del proyecto, con el fin de asegurar el máximo de efectividad, impacto y sostenibilidad.</p>
Usuarios meta / Beneficiarios	<p>Los mandantes y los aliados involucrados en el uso de las experiencias piloto y de los productos generados por los proyectos.</p>
Retos/lecciones negativas – Factores causales	<p>Si el proyecto no trabaja intencionadamente para impulsar el uso por parte de los mandantes, de las experiencias y productos que genera, corre el riesgo de no aprovechar de manera suficiente, efectiva y sostenible tanto el tiempo y recursos del proyecto, como las oportunidades que se presenten.</p>

Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	Si el proyecto trabaja en función de la creación de capacidades de los mandantes para usar, replicar y escalar los productos, sus efectos e impactos serán mayores y sostenibles.
Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Diseñar estrategias innovadoras (que generen el máximo de beneficios e impactos) requiere personal con buen conocimiento de los territorios y buen conocimiento y relacionamiento con los mandantes. Igualmente, se requiere el conocimiento de experiencias exitosas de otros proyectos y países que puedan replicar y escalar.

OIT plantilla de Lecciones Aprendidas

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente lección aprendida fue identificada durante la evaluación. Más texto explicativo de la lección se encuentra en el texto del informe de evaluación.

Elemento LA	Texto
<p>Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)</p>	<p>LA.3. Un control efectivo del proyecto, la realización de informes de seguimiento que den cuenta de actividades y productos (logros de las actividades), y evaluaciones que den cuenta de efectos (resultados directos) e impactos (resultados indirectos), es posible si:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se formula explícitamente una teoría de cambio del proyecto y se diseña el marco lógico en consonancia con esa teoría de cambio. · Se diseñan indicadores de productos (logros de las actividades), efectos (resultados o cambios directos) e impactos (resultados indirectos). · Se establece una línea de base de todos los indicadores al inicio del proyecto. · Se hace de manera sistemática con los mandantes (integrados en un comité tripartito) seguimiento, gestión del conocimiento sobre aprendizajes, y evaluación, con base en los indicadores y teniendo como referencia la línea de base para evidenciar avances y cambios. · Los conocimientos y aprendizajes gestionados en la marcha se usan para ajustar la operación del proyecto en la marcha.
<p>Contexto y cualquier pre-condición relacionada</p>	<p>La formulación del proyecto con una teoría de cambio clara y explícita, facilita su ejecución de forma articulada y, por lo tanto, con mayores garantías de lograr los resultados esperados. Igualmente, se requiere desde el inicio del proyecto, tener un sistema de seguimiento y evaluación, que se aplique a lo largo de su período de ejecución, como mecanismo de verificación de la calidad de las acciones y valoración objetiva de los logros y cambios generados por el proyecto con relación a sus propósitos, así como de validación de la teoría de cambio, es decir como mecanismo para rendición de cuentas y generación de aprendizajes que se puedan incorporar en la misma marcha del proyecto.</p>
<p>Usuarios meta / Beneficiarios</p>	<p>Equipo de ejecución, staff de OIT y financiadores.</p>
<p>Retos/lecciones negativas – Factores causales</p>	<p>Si no existe un sistema o herramienta de verificación (seguimiento y evaluación) de las realizaciones del proyecto en términos de no solo de productos, sino fundamentalmente de cambios (resultados de mediano y largo plazo), no es posible hacer seguimiento a la coherencia, validez y calidad de las acciones del proyecto, y se dificulta hacer evaluaciones suficientemente objetivas de su efectividad e impacto.</p>

Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	<p>La implementación de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado, desde el inicio y a lo largo del proyecto, permite identificar, verificar y valorar de manera coherente cambios generados por el proyecto para conseguir los propósitos y, con ello, validar la teoría de cambio como un aprendizaje importante para nuevos diseños de proyectos.</p>
Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	<p>Es importante destinar recursos y tiempo al inicio del proyecto para el diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación adecuado y para la elaboración de una línea de base como referente para la valoración del avance hacia el propósito planteado.</p>

OIT plantilla de Lecciones Aprendidas

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente lección aprendida fue identificada durante la evaluación. Más texto explicativo de la lección se encuentra en el texto del informe de evaluación.

Elemento LA	Texto
<p>Breve descripción de la lección aprendida (ligada a una tarea o acción específica)</p>	<p>LA. 4. Avanzar en el fortalecimiento de un sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales y la creación de cultura de cumplimiento de los derechos laborales en el país, exige continuar fortaleciendo de manera integral:</p> <ul style="list-style-type: none"> · La coexistencia de la IVC (en su labor preventiva y coactiva) y el diálogo y concertación (en su labor conciliadora y garantista o legitimadora), como caminos necesarios para asegurar el cumplimiento de los derechos laborales, mientras se avanza en el país en el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, el desarrollo productivo y la creación de cultura estatal de cumplimiento de los derechos como condiciones objetivas de garantía · Los roles y competencias de los mandantes, en igualdad de condiciones, bajo la presunción de que todos los mandantes, incluido los empresarios, están comprometidos con el cumplimiento de los derechos labores · Los roles y competencias de los mandantes de manera integral a fin de afianzar tanto la labor investigativa, como coercitiva, conciliadora y preventiva · El liderazgo del MT, con el acompañamiento, orientación y apoyo de la OIT, en su relación con los mandantes, pero también en su relación con las demás instituciones de estado implicadas en el cumplimiento de los derechos laborales, y en su incidencia para la creación de políticas de estado que garanticen la sostenibilidad de las condiciones creadas con los procesos de fortalecimiento institucional promovidos por los proyectos · El diálogo y concertación tripartita en los municipios y departamentos a nivel rural, en donde estén los sectores productivos prioritarios, de la siguiente manera: i) articuladamente con los gremios como la ANDI, las centrales sindicales y las direcciones territoriales del MT; ii) estratégicamente a partir de las cadenas productivas (como modo de intervenir las muchas empresas existentes en la cadena); iii) con el acompañamiento y asesoría de la OIT, en alianza con pares o aliados de los mandantes que tienen acciones en las localidades; IV) principalmente a partir de las subcomisiones departamentales, no solo como espacios de promoción de los derechos laborales, sino, sobre todo, como espacios de solución y prevención de los conflictos laborales · La gestión de proyectos con perspectiva de género, buscando no solo la participación de las mujeres en las actividades, sino ante todo la intervención estratégica especialmente en sectores productivos con mano obra predominantemente femenina, enfocada prioritariamente en su formalización laboral, su sindicalización, y su participación activa en la vida sindical en favor de sus reivindicaciones específicas como mujeres trabajadoras · La cultura de cumplimiento en las normas no solo mediante la solución de los conflictos, sino también mediante su prevención.

Contexto y cualquier pre-condición relacionada	Dado que los objetivos del proyecto se implementaron de forma independiente, sin coordinación ni articulación clara, no se trabajaron de manera integral las condiciones requeridas para consolidar un sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales y por ello se dejaron de potenciar las sinergias que se hubieran podido generar entre los productos y resultados de los tres objetivos, por ejemplo, la incidencia del diálogo y la concertación que mostró ser más efectiva que la coerción para avanzar en el cumplimiento de las normas laborales.
Usuarios meta / Beneficiarios	Los mandantes, el MT y la OIT, para tener en cuenta en futuros proyectos orientados con este fin.
Retos/lecciones negativas – Factores causales	Si no se fortalece de manera integral el sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales, se corre el riesgo de ser menos eficientes y efectivos, y alcanzar solo resultados en el corto plazo.
Éxito/Cuestiones positivas – Factores causales	El fortalecimiento integral del sistema de garantías de cumplimiento de las normas internacionales hace más efectiva la consecución de resultados y estos son más sostenibles.
Cuestiones Administrativas de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Una coordinación general efectiva del equipo del proyecto, que garantice una ejecución articulada y coherente de sus componentes.

ANEXO 7. Plantillas de Buenas Prácticas Emergentes

ILO Plantilla de Buena práctica emergente

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente buena práctica emergente fue identificada durante la evaluación. Más información puede encontrarse en el informe completo de evaluación.

Elemento de BP	Texto
Breve resumen de las buenas prácticas (enlace al objetivo del proyecto o entregable específico, antecedentes, propósito, etc.)	<p>BP. 1. El sistema informático de IVC como herramienta de gestión eficaz y eficiente de los casos de violación de derechos, en la parte investigativa y sancionatoria, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal de la IVC del país.</p> <p>Esta BP está relacionada con el Objetivo Inmediato 1 de fortalecer la capacidad institucional del Ministerio del Trabajo, principalmente la Inspección del Trabajo. Con este fin el MT demandó a la OIT el apoyo para el diseño e implementación de un sistema informático que le permitiera hacer seguimiento y evaluación efectiva en la marcha a la armonización y eficiencia de los procesos llevados a cabo en los diferentes niveles territoriales, y tomar las decisiones pertinentes para mejorar la gestión de los casos de violación de los derechos laborales en el país.</p> <p>La OIT destinó la última fase del Proyecto, cerca de tres años y gran parte de los recursos, a la construcción del sistema a partir de la experiencia realizada en las fases anteriores.</p>
Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad	<p>El sistema informático de IVC es una BP en cuanto: i) fue hecho a la medida de las necesidades del MT; ii) tuvo en cuenta de manera rigurosa los requerimientos jurídicos, procedimentales y técnicos exigidos por el desarrollo de los procesos de gestión administrativa de la IVC en el país, en los distintos niveles territoriales; iv) el Proyecto logró en el tiempo de construcción e implementación, introducir en el sistema un alto porcentaje de los casos gestionados en el país con la participación directa de los responsables; v) el sistema demostró, mediante estudios de impacto realizados por el Proyecto, su capacidad para hacer seguimiento y evaluación a la gestión de los casos; v) el Proyecto logró dejar herramientas efectivas y personas capacitadas para que el sistema sea implementado de manera autónoma, replicado y escalado (mejorado) por el MT de acuerdo a sus necesidades en todos los niveles territoriales del país.</p>
Establecer una relación causa-efecto clara.	<p>En tanto exista un sistema de control en tiempo real de la gestión nacional de Inspección Laboral en el país, aplicado de manera adecuada, eficiente y eficaz, es posible garantizar la efectividad en la investigación y sanción por parte del MT de las conductas de violación de los derechos a los trabajadores.</p>
Indicar impacto medible y beneficiarios meta	<p>La información suministrada por el sistema muestra en donde están las debilidades de la gestión llevada a cabo por los inspectores de trabajo en todo el país, y las posibilidades de corrección de manera inmediata, en tiempo real, con lo cual se favorece la gestión efectiva de los casos y procesos.</p>

Potencial para replica y por quién(es)	El sistema es replicable en todos los niveles territoriales del país, y en todos los procesos llevados a cabo por la Inspección del Trabajo. De la misma manera se considera que el sistema es replicable en otros países con condiciones similares.
Vínculos ascendentes con objetivos/metas más altas de la OIT (PTDP, Programa País Resultados o Programa Marco Estratégico de la OIT)	El sistema informático de IVC creado por el Proyecto es una herramienta efectiva para conseguir los propósitos de la OIT en el país relacionados con el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, la erradicación de las formas inaceptables de trabajo y el logro de la formalidad laboral y la protección social, tal como lo establece el Marco Estratégico de la OIT.
Otros documentos o comentarios relevantes	El sistema es una herramienta efectiva para la realización de la labor investigativa y coactiva del MT, pero debe ser complementada con la labor preventiva (persuasión del cumplimiento de las normas) y conciliadora (promoción del diálogo y la concertación para la solución de los conflictos), a fin de generar condiciones integrales que favorezcan el cumplimiento de las normas internacionales.

ILO Plantilla de Buena práctica emergente

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente buena práctica emergente fue identificada durante la evaluación. Más información puede encontrarse en el informe completo de evaluación.

Elemento de BP	Texto
<p>Breve resumen de las buenas prácticas (enlace al objetivo del proyecto o entregable específico, antecedentes, propósito, etc.)</p>	<p>BP. 2. El Diplomado para la Formalización Laboral, realizado en alianza con una universidad y con participación de estudiantes, trabajadores de los distintos sectores productivos priorizados y aliados, como medio efectivo de formalización y sindicalización en las localidades y regiones de los sectores priorizados, aplicando las herramientas construidas por el Proyecto.</p> <p>Esta BP está relacionada con el Objetivo Inmediato 2 de fortalecer el diálogo social en los departamentos y municipios de los sectores productivos priorizados, en el marco del objetivo de desarrollo del Proyecto de promover un régimen laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social en Colombia.</p> <p>El diplomado fue un medio diseñado no solo para dar a conocer a los trabajadores las herramientas creadas por el Proyecto sino para promover su uso en la resolución de conflictos laborales en los lugares donde están ubicadas las empresas de los sectores productivos priorizados en el país, en función de los cuales el Proyecto debía contribuir de manera específica.</p>
<p>Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad</p>	<p>El diplomado fue la práctica que generó los efectos más importantes del Proyecto en la formalización y sindicalización en los sectores productivos priorizados, particularmente en el sector de aceite de palma. Más aún, como lo manifestaron las personas entrevistadas, esta experiencia inició en todos los trabajadores participantes (muchos de ellos no sindicalizados que fueron seleccionados por su liderazgo), el camino para la formalización y sindicalización de empresas en los sectores productivos priorizados y en otros, en lo cual muchos de ellos siguen empeñados actualmente. En este sentido, esta experiencia fue una BP de aplicación y replicación de las herramientas construidas por el Proyecto con resultados de mucho impacto. Sin embargo, la aplicación y replicación de la experiencia misma del diplomado como BP, solo es posible en la medida en que otros proyectos la asuman y destinen recursos para ello. En tal sentido es un referente importante para desarrollo estratégico de nuevos proyectos.</p>
<p>Establecer una relación causa-efecto clara.</p>	<p>Esta experiencia muestra que la promoción de la apropiación y el empoderamiento (uso sostenido) de las herramientas por parte de los actores participantes como acción estratégica de desarrollo del proyecto, genera efectos e impactos importantes inmediatos en el período de ejecución.</p>

Indicar impacto medible y beneficiarios meta	<p>La experiencia generó conocimientos en los actores participantes, principalmente trabajadores, entregó herramientas y acompañó su uso, consiguiendo de esta manera la formalización y sindicalización de muchos trabajadores en los sectores productivos seleccionados, con lo cual se mejoraron las condiciones de bienestar de las poblaciones (reducción de la pobreza) como resultado de la intervención del proyecto, como lo evidencian los datos planteados en el texto del informe de evaluación.</p>
Potencial para replica y por quién(es)	<p>Esta BP tiene mucho potencial para ser replicada por la OIT con otros proyectos o para ser replicada por los mandantes (MT, centrales sindicales u ONG del sector laboral) con otros proyectos.</p>
Vínculos ascendentes con objetivos/metas más altas de la OIT (PTDP, Programa País Resultados o Programa Marco Estratégico de la OIT)	<p>El diplomado es una BP para conseguir propósitos estratégicos de la OIT en el país como la formalización laboral en las empresas y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.</p>
Otros documentos o comentarios relevantes	<p>Esta BP muestra también la importancia de trabajar con aliados estratégicos como parte del desarrollo del proyecto, para conseguir los propósitos y objetivos deseados. En este sentido fue muy importante para el proyecto, trabajar con la Universidad Industrial de Santander y con ONG del sector laboral que acompañan la acción de los trabajadores en los lugares de intervención.</p>

ILO Plantilla de Buena práctica emergente

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente buena práctica emergente fue identificada durante la evaluación. Más información puede encontrarse en el informe completo de evaluación.

Elemento de BP	Texto
<p>Breve resumen de las buenas prácticas (enlace al objetivo del proyecto o entregable específico, antecedentes, propósito, etc.)</p>	<p>BP. 3. El uso de las herramientas construidas por el Proyecto en la CETCOIT. Esta BP está relacionada con el Objetivo Inmediato 2 de fortalecer las instituciones de diálogo social existentes.</p> <p>El proyecto demostró que, dada la situación del país como el bajo nivel de fortalecimiento institucional, de desarrollo productivo y de cultura de cumplimiento de la normatividad laboral, no basta con el fortalecimiento de la capacidad institucional del MT, sobre todo de la Inspección del Trabajo (como se propuso el Objetivo 1) para generar resultados e impactos importantes de corto plazo sobre el cumplimiento de las normas internacionales. Esto solo es posible si a la par se avanza en el fortalecimiento del diálogo social como camino de solución y prevención de los conflictos laborales. En tal sentido, fue determinante para el proyecto el fortalecimiento de la CETCOIT, como camino para tramitar las demandas de los trabajadores presentadas ante la OIT, las cuales aumentaron en el período por el efecto en el aumento de la capacidad de los trabajadores en la presentación de las querellas ante las instituciones, generada por el proyecto.</p>
<p>Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad</p>	<p>En el fortalecimiento de la CETCOIT fueron determinantes tres factores: i) las herramientas proporcionadas por el proyecto (el Manual de Admisibilidad de Quejas ante la CETCOIT y el ABC de la CETCOIT) que se pueden utilizar en cualquier espacio de diálogo y concertación, especialmente en los espacios de esta naturaleza en otros países; ii) la creación de conciencia entre empleadores y trabajadores sobre la importancia de la negociación basada en la buena fe, lo cual es igualmente replicable; iii) contar con un facilitador reconocido por las partes y con altas capacidades para una facilitación neutral, lo cual es también replicable en tanto exista voluntad institucional de los mandantes para asumir su sostenibilidad.</p>
<p>Establecer una relación causa-efecto clara.</p>	<p>En países o lugares de bajo nivel de institucionalidad y cultura de cumplimiento de las normas, el diálogo y la concertación es una medida efectiva de resolución de los conflictos labores, para lo cual se debe contar con herramientas y procedimientos claros institucionalizados entre los mandantes.</p>

Indicar impacto medible y beneficiarios meta	La experiencia mostró que, por el uso de las herramientas proporcionadas por el proyecto, el 86% de los casos radicados en el espacio de la CETCOIT fueron tratados y de estos el 70% terminaron en acuerdo y el 30% con la firma de una convención colectiva.
Potencial para replica y por quién(es)	Según los participantes entrevistados, la experiencia de la CETCOIT es una experiencia replicable en las subcomisiones departamentales de diálogo y concertación laboral existentes en el país. Así mismo, es una experiencia replicable en otros países del área de intervención de la OIT.
Vínculos ascendentes con objetivos/metas más altas de la OIT (PTDP, Programa País Resultados o Programa Marco Estratégico de la OIT)	La experiencia de la CETCOIT es una BP para avanzar en la consecución de propósitos estratégicos de la OIT como la promoción del tripartismo, el diálogo social y el cumplimiento de las normas internacionales del Trabajo.
Otros documentos o comentarios relevantes	La mayor dificultad de esta práctica se encuentra en el financiamiento de un facilitador neutral, con las capacidades profesionales y personales requeridas aceptado por las partes, en tanto que depende ante todo del compromiso tripartito de los mandantes para que sea sostenible.

ILO Plantilla de Buena práctica emergente

Título del proyecto: Promoting Compliance with International Labour Standards in Colombia

TC/SYMBOL: COL/11/04/USA

Nombre de Evaluadora: Gloria Vela

Fecha: Septiembre a Noviembre 2018

La siguiente buena práctica emergente fue identificada durante la evaluación. Más información puede encontrarse en el informe completo de evaluación.

Elemento de BP	Texto
<p>Breve resumen de las buenas prácticas (enlace al objetivo del proyecto o entregable específico, antecedentes, propósito, etc.)</p>	<p>BP. 4. El uso y replicación de las herramientas construidas por el Proyecto por parte de los sindicatos de base en los municipios donde tienen presencia los sectores productivos priorizados.</p> <p>Esta BP está relacionada con el Objetivo Inmediato 2 de fortalecer el diálogo social en los departamentos y municipios de los sectores productivos priorizados, en el marco del objetivo de desarrollo del Proyecto de promover un régimen laboral que contribuya al desarrollo económico con justicia social en Colombia.</p> <p>El proyecto logró la intervención directa en los municipios donde están establecidas las empresas del sector productivo del aceite de palma, uno de los sectores productivos priorizados. Particularmente logró llegar a los trabajadores de estas empresas, crear capacidades, conseguir que apropiaran herramientas y así mismo los apoyó y acompañó para hacer que los mismos trabajadores sentaran a la mesa a los empresarios y al MT para dialogar y concertar soluciones a los conflictos laborales. Esto redundó en la formalización de muchos trabajadores y en su sindicalización.</p>
<p>Condiciones relevantes y contexto: limitaciones o consejos en términos de aplicabilidad y replicabilidad</p>	<p>Esta BP fue posible en gran medida por la acción de aliados importantes de las organizaciones sindicales como la Escuela Nacional Sindical, los Centros de Atención Laboral, la Corporación Justicia y Libertad y el Centro de Solidaridad, que trabajan directamente en la base con los trabajadores. Estos aliados fueron el medio para que el Proyecto llegará a los lugares intervenidos y para prestar el apoyo debido a los trabajadores. Si bien, esta experiencia continúa siendo replicada por los mismos sindicatos de base, a partir de sus recursos e iniciativas, la participación de los aliados es determinante para el buen éxito de la práctica, por el apoyo técnico y jurídico que proporcionan.</p>
<p>Establecer una relación causa-efecto clara.</p>	<p>El trabajo en la base de las empresas y los trabajadores en términos de apropiación y empoderamiento (uso sostenido) de las herramientas creadas, con el apoyo de aliados claves, es determinante para conseguir resultados e impactos relevantes y sostenibles en el corto y mediano plazo.</p>
<p>Indicar impacto medible y beneficiarios meta</p>	<p>Con las herramientas creadas por el proyecto y el apoyo brindado para su empoderamiento a través de aliados claves directamente en los lugares de acción de los trabajadores, se generaron efectos e impactos importantes en términos de formalización, sindicalización y creación de bienestar para los trabajadores y las poblaciones en los lugares de intervención.</p>

Potencial para replica y por quién(es)	Esta BP tiene un alto potencial de réplica por parte de los mismos trabajadores con el apoyo de los sindicatos y los aliados u ONG de cooperación laboral, así como por otros Programas y Proyectos de la OIT.
Vínculos ascendentes con objetivos/metas más altas de la OIT (PTDP, Programa País Resultados o Programa Marco Estratégico de la OIT)	Esta experiencia es una BP para avanzar en la consecución de propósitos estratégicos de la OIT como el cumplimiento de las normas internacionales del Trabajo y la formalización laboral.
Otros documentos o comentarios relevantes	Esta buena BP consiguió que los trabajadores alcanzaran un alto conocimientos de las normas internacionales, pero también que apropiaran capacidades para hacer que los inspectores del MT desempeñaran adecuadamente su labor y que los empresarios estuvieran dispuestos al diálogo y la concertación de soluciones a los conflictos laborales.