



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional
- **TC/SYMBOL:** COL/13/03/COL
- **Tipo de la evaluación:** Final independiente
- **País:** Colombia
- **Fecha de la evaluación:** Setiembre – Octubre 2014
- **Nombre del consultor:** Teodoro Sanz
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina de la OIT para los Países Andinos
- **Oficina Técnica (OIT):** EMP/POL, EMP/ELM
- **Fin del proyecto:** Octubre 2014
- **Donante: país y monto en US\$** Ministerio de Trabajo de Colombia (USD \$ 1,999,967.00)
- **Palabras Claves:** Formalidad, trabajo decente, protección social
- **Presupuesto de la evaluación:** USD \$ 11,317.00

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

2. Tabla de contenidos.

1. Carátula	1
2. Tabla de contenidos y listas	2
3. Lista de abreviaturas	3
4. Resumen Ejecutivo	4
4.1. Antecedentes y contexto	4
4.1.1. Objetivo del proyecto, lógica y estructura	4
4.1.2. Situación actual del Proyecto	4
4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación	4
4.1.4. Metodología de la evaluación	5
4.2. Principales hallazgos y conclusiones	5
4.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones	8
5. Evaluación	12
5.1. Antecedentes del Proyecto	12
5.2. Antecedentes de la evaluación	12
5.3. Metodología	13
5.4. Principales hallazgos	14
5.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica	14
5.4.2. Validez del diseño	19
5.4.3. Eficacia (logros)	24
5.4.4. Efectividad de la gestión	34
5.4.5. Eficiencia	39
5.4.6. Orientación hacia el impacto	42
5.4.7. Orientación hacia la sostenibilidad	46
6. Conclusiones	49
6.1. Conclusiones	49
6.2. Lecciones aprendidas	55
6.3. Buenas prácticas	56
6.4. Recomendaciones	57
7. Anexos	

3. Listado de siglas o abreviaturas.

ALC	América Latina y el Caribe
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BM	Banco Mundial
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CONFECAMARAS	Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
CPCPSL	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento de Protección Social
FEM	Foro Económico Mundial
FILCO	Fuente de Información Laboral de Colombia
FORLAC	Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe
LBSF	Libro Blanco de Subsidio Familiar OIT Organización Internacional del Trabajo
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
ORMET	Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODOC	Documento del Proyecto
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPE	Servicio Público de Empleo
SSF	Sistema de Subsidio Familiar
TD	Tasa de desempleo

4. Resumen Ejecutivo.

4.1. Antecedentes y contexto.

4.1.1. Objetivo del proyecto, lógica y estructura.

El Proyecto tiene como principal objetivo fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, específicamente de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar (Subdirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, y Subdirección de Subsidio Familiar). De esta manera, el Ministerio de Trabajo podrá estar mejor preparado para fomentar políticas, estrategias y normativas para la generación de trabajo decente, empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, las pensiones y otras prestaciones.

El Proyecto incluye el desarrollo de numerosos productos, los cuales se agrupan alrededor de los siguientes 6 componentes:

- Componente 1 – Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral.
- Componente 2 – Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo.
- Componente 3 – Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia.
- Componente 4 – Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables.
- Componente 5 – Programa Piloto de Formalización Laboral
- Componente 6 – Apoyo al sistema de subsidio familiar

4.1.2. Situación actual del Proyecto.

El proyecto estableció una duración de seis meses (junio 2013 – diciembre 2013) para la ejecución de todos los productos que establecía la Carta Acuerdo. En noviembre del 2013 se aprobó una primera prórroga, mediante la cual el plazo de ejecución se extendió hasta marzo del 2014; y en dicho mes, se aprobó una segunda prórroga, que ampliaba la fecha de cierre del Proyecto hasta octubre del 2014. En estas prórrogas se proponen nuevos productos y actividades en los componentes 1, 4, 5 y 6, ante la necesidad de articular el Proyecto con las nuevas políticas del sector y con el Plan de Acción del Ministerio de Trabajo del 2014.

Habiéndose ejecutado 14 meses de la duración total del Proyecto (entre junio del 2013 y setiembre del 2014) y, considerando el monto y la duración del Proyecto, corresponde la aplicación una Evaluación Final Independiente.

4.1.3. Propósito, alcance y partes interesadas de la evaluación.

Se espera que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas, si esto se está haciendo con eficiencia o no, si hay algún indicio de cambios positivos generados por

el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto.

La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre junio 2013 y setiembre 2014. El alcance geográfico de la evaluación es nacional, según los lugares trabajados por el Proyecto.

Los principales interesados de la evaluación son los constituyentes de la OIT en Colombia, considerando el enfoque del Proyecto: fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades públicas. Específicamente, como cliente externo está el Ministerio de Trabajo de Colombia y como clientes interno, el Equipo del Proyecto, ETD/OP de Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, y Unidades relacionadas en la sede: EMP/POL, EMP/ELM, PARDEV y EVAL.

4.1.4. Metodología de la evaluación.

Para llevar a cabo la evaluación se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. Las fuentes secundarias han sido principalmente la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas, los informes de ejecución del Proyecto, las matrices de seguimiento de los productos realizados, y los informes de los consultores externos encargados de llevar a cabo los productos contemplados en el Proyecto. Asimismo, para analizar los criterios de pertinencia e impacto, se revisó información estadística oficial de Colombia (Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

En tanto, las fuentes primarias fueron entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del Proyecto, tanto funcionarios de OIT como funcionarios que trabajan en el Ministerio de Trabajo de Colombia o que lo hicieron en algún momento de la ejecución del Proyecto, y colaboradores externos del Proyecto. Estas entrevistas fueron realizadas principalmente durante la misión de campo llevada a cabo en Setiembre del 2014.

4.2. Principales hallazgos y conclusiones.

Pertinencia y aptitud estratégica.

1. El elevado desempleo, la baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social, y la alta proporción de empleos informales en Colombia, justifica la puesta en marcha de un proyecto cuyo objetivo es fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, para que de esta manera esté más preparada para fomentar políticas, estrategias y normativas que apunten a la generación de trabajo decente, al mayor acceso a la protección social y a la formalización laboral.
2. La pertinencia del Proyecto también se sustenta en que sus objetivos, componentes y productos se enmarcan en las políticas, planes y medidas que el Gobierno colombiano ha adoptado en los últimos años en materia del trabajo decente, y también en los objetivos estratégicos y resultados de la OIT; lo cual contribuye a legitimar el Proyecto y a que se desarrolle en un contexto favorable.

Diseño.

3. Los productos incluidos en los diferentes componentes responden a necesidades y prioridades específicas de las Sub Direcciones que forman parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, en temáticas asociadas a la información y análisis de prospectiva laboral, a la inserción laboral de poblaciones vulnerables, a la formalización laboral y al sistema de subsidio familiar.

4. Los principales aportes de la OIT durante el diseño del Proyecto han sido la revisión y propuesta de ajuste a la relación de productos sugerida por el Ministerio de Trabajo; el planteamiento del mecanismo de Carta Acuerdo para formalizar el Proyecto; y la dotación de contenido estratégico a la relación de productos del Proyecto, vía la elaboración del PRODOC, que incluye un Marco Lógico.
5. No obstante, la ausencia de un Marco Lógico (o de otro instrumento de planificación) que en la práctica haya sido apropiado y utilizado por el Ministerio de Trabajo, limitaba, a priori, la mejor comprensión de la contribución esperada de la intervención, y de cómo y por qué los productos del Proyecto van a generar estos resultados esperados; la articulación entre los componentes y productos; y un mejor entendimiento de cuál es el hilo conductor de la intervención, que guíe las diferentes actividades y productos que se realicen.

Eficacia del Proyecto.

6. La alta eficacia del Proyecto se refleja en que la gran mayoría de los productos previstos en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas se han llevado a cabo; y esto ha ocurrido a nivel de todos los componentes y Sub Direcciones involucradas en el Proyecto y de todos los “tipos” de productos que se tenía previsto ejecutar.
7. El Ministerio de Trabajo, a través de las diferentes SD que forman parte de la Dirección Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, ha participado activamente durante la ejecución del Proyecto, y ha mostrado disposición a recibir la asistencia técnica de la OIT, lo cual explica, en buena medida, que se hayan podido llevar a cabo todos los productos previstos.
8. La OIT, a través de sus especialistas en mercado laborales y en protección social de la Oficina para los Países Andinos, ha contribuido en la ejecución de los productos de diferentes maneras: acompañando y brindando asistencia técnica a los consultores externos; participando en foros, seminarios y en los talleres de validación del kit de formalización y de elaboración del Libro Blanco; proponiendo estrategias y metodologías para llevar a cabo determinados productos; y brindando soporte conceptual relevante para la ejecución de otros productos.

Efectividad de la gestión.

9. Llevar a cabo más de 50 productos en poco más de 12 meses revela una gestión adecuada del Proyecto en términos de eficacia (se cumplieron con todas las metas previstas) y eficiencia (la cantidad de recursos utilizados se ajustó a lo previsto), más aun tomando en cuenta los diferentes tipos de productos y las diferentes temáticas y SD involucradas.
10. Si bien el hecho que cada SD haya estado enfocada en cumplir con los productos que le correspondían ejecutar y hacerlo en los tiempos previstos ha contribuido al alto nivel de eficacia del Proyecto, este enfoque de trabajo orientado por productos y no por resultados, así como la falta de un Marco Lógico en el Proyecto, no ha permitido que el Proyecto se desarrolle con una visión más integral y estratégica a nivel de Dirección e inclusive de Vice Ministerio.
11. Durante la ejecución del Proyecto hay muchos ejemplos que muestran complementariedad entre productos al interior de un componente, pero también hay otros que evidencian duplicación o la no utilización de los resultados de un producto como insumo para ejecutar otro, lo cual estaría asociado a que se ejecutaron muchos productos en muy poco tiempo.

12. Las SD involucradas en el Proyecto perciben que la principal ventaja de trabajar con la OIT ha sido la asistencia técnica brindada por los especialistas en mercados laborales y en protección social de la Oficina de Países Andinos en diferentes productos de los componentes 1, 5 y 6; aunque también destacan el acompañamiento y seguimiento al trabajo de los consultores externos, y el carácter tripartito de la OIT que impulsó la participación de empleadores y trabajadores en la elaboración del kit de formalización, y en la elaboración y validación del Libro Blanco.
13. La gestión administrativa del Proyecto ha sido compleja y ha demandado más tiempo de lo previsto tanto al Ministerio de Trabajo como a la OIT, y en ello han influido diferentes factores como la gran cantidad de productos y actividades que había ejecutar en poco tiempo; que los procedimientos administrativos de la OIT en relación a contrataciones de consultores externos y firmas consultoras no son sencillos; la falta de familiaridad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo en relación a estos procesos administrativos; y que en la Carta Acuerdo no se especificaron las acciones previas necesarias para poder contratar a un consultor por ejemplo, así como los plazos y responsables de llevar a cabo estas acciones, lo cual hubiera permitido una gestión administrativa del Proyecto más planificada y ordenada.

Eficiencia.

14. El Proyecto muestra un alto nivel de ejecución financiera (93% del presupuesto asignado, hasta Setiembre del 2014, es decir un mes antes de que finalice), lo que sumado al alto nivel de eficacia revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.
15. La distribución del presupuesto ejecutado según componentes y rubros guardan consistencia con los resultados de la ejecución técnica del Proyecto, específicamente en lo que se refiere a la alta importancia relativa del componente 5 y del rubro “consultores externos”, tanto en lo que se refiere al presupuesto ejecutado como la cantidad de productos ejecutados.

Orientación hacia el impacto.

16. El Proyecto ha contribuido a que el Ministerio de Trabajo tenga un discurso uniforme sobre el tema de la formalización, que incorpora las posiciones de ambos Vice Ministerios; y también a ampliar el conocimiento de los funcionarios que participaron en los talleres de validación del kit de formalización y quizás en algunos casos a un cambio de mentalidad sobre cómo entender la formalización y las particularidades de la misma en cada sector de actividad, y cuáles deben ser las responsabilidades y funciones del Ministerio de Trabajo para promoverla.
17. La protección social, el sistema de subsidio familiar y el análisis del mercado y prospectiva laboral son otras áreas temáticas en las que los funcionarios de las SD implicadas en la ejecución del Proyecto han ampliado sus conocimientos y/o en las que el Proyecto ha contribuido a poner en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo determinadas líneas de acción para propiciar una mayor discusión sobre sus implicancias.
18. Sin embargo, algunos factores que pueden limitar los efectos e impactos del Proyecto en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo son la no utilización de algunos de los productos ejecutados así como la poca participación de las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo en el Proyecto.

19. Antes del inicio del Proyecto el único mecanismo que tenía el Ministerio de Trabajo para incrementar la formalización y el acceso a protección social era el de los acuerdos de formalización del servicio de inspecciones; en cambio, en la actualidad dispone de un mayor número de mecanismos y servicios para incrementar la formalización y el acceso de los trabajadores a la protección social.
20. El Ministerio de Trabajo también promueve el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos, y para ello dispone de reglamentaciones especiales para dichos sectores y/o grupos, como por ejemplo los conductores de taxi, madres comunitarias, los que trabajan menos de un mes, las empleadas domésticas.

Orientación hacia la sostenibilidad.

21. El mayor conocimiento que los funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen, a partir del Proyecto, sobre la temática de formalización, la protección social, el subsidio familiar, y el análisis de prospectiva laboral es una condición necesaria para que el Ministerio de Trabajo pueda diseñar mejores políticas asociadas a estos temas así como mejores estrategias y mecanismos para implementar estas políticas.
22. Otro factor que favorece la continuidad de lo avanzado es que el Proyecto ha dejado instrumentos técnicos, manuales y guías que están facilitando la réplica y la ampliación de lo que se ha realizado, pero a mayor escala en términos geográficos y/o sectoriales.
23. El entorno favorable en términos de políticas, leyes y normativas a nivel del Ministerio de Trabajo y a nivel país, al cual ha contribuido y/o se espera que contribuya el Proyecto, también es un factor que debería contribuir a la sostenibilidad de la intervención.
24. En cuanto a la inversión de recursos financieros por parte del Ministerio de Trabajo para continuar con lo avanzado en el Proyecto, que es otro factor asociado a la sostenibilidad, no se han encontrado muchas evidencias que prueben que de todas maneras se va a dar esta inversión.

4.3. Lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

Lecciones aprendidas.

1. En un proyecto como el evaluado, que debe ejecutar una gran cantidad de productos en un período muy corto de tiempo, se le concede menos atención y menos recursos a acciones que también son importantes como las discusiones técnicas y políticas sobre la viabilidad de implementar las recomendaciones contenidas en los productos finalizados, u otras de carácter más estratégico y conceptual sobre por qué y cómo llevar a cabo los productos; y también a las acciones de “venta” del Proyecto a representantes de empleadores y trabajadores, y de otras instituciones públicas.
2. Otros riesgos de un proyecto que tiene que ejecutar muchos productos en poco tiempo y donde cada SD se concentra exclusivamente en cumplir, dentro de los plazos previstos, con los productos que le correspondían ejecutar, son la posible duplicidad y/o la falta de complementariedad entre productos, y sobre todo la ausencia de un hilo conductor que ayude a conectar todo lo que se realice en el marco del proyecto y a que todos los involucrados interioricen que existe una línea común transversal a todos los componentes y productos, que en este caso era contribuir a la generación de empleos de calidad.

3. En general, la motivación principal de un trabajador del sector agrícola en zonas rurales para acceder a protección social no es tanto la posibilidad de cotizar en pensiones sino principalmente poder estar cubiertos ante riesgos de accidentes o enfermedades laborales, y de pérdida de activos o capital de trabajo.
4. Un riesgo de una estrategia de difusión masiva como la de la Red de Formalización es que al priorizar las metas de cobertura, el adiestramiento que se brinda a los brigadistas sobre los procedimientos y protocolos que deben seguir para sensibilizar y capacitar a la población objetivo resulte insuficiente para minimizar el riesgo de que brinden información incorrecta o poco precisa a esta población objetivo.
5. En una estrategia de soluciones sectoriales como la que utilizó el Proyecto para los talleres de sensibilización y capacitación en formalización, los usuarios de estos servicios son especialmente sensibles a los mensajes comunicacionales.
6. La participación activa de las instancias de mayor jerarquía dentro del Ministerio de Trabajo es importante para la realización de los productos; esto es lo que ha ocurrido en el Proyecto con el impulso que le ha dado el Vice Ministro de Empleo y Pensiones a la elaboración del Libro Blanco, más aún tomando en cuenta que es un especialista en la materia.
7. Los plazos que se definan para llevar a cabo un determinado producto deben tomar en cuenta la relación existente entre las instancias involucradas en su ejecución, y además el cumplimiento de estos plazos pueden alterarse por factores que no controla el Proyecto, tales como cambios de personal en estas instancias.

Buenas prácticas.

1. La alta importancia relativa que, desde el diseño del Proyecto, se le dio (tanto en cantidad de productos como en presupuesto destinado a su ejecución) a los productos referidos a propuestas de estrategias, mecanismos, programas y/o experiencias pilotos con diferentes poblaciones y sectores económicos ha permitido el desarrollo de numerosos instrumentos técnicos y jurídicos que, a priori, favorecen la permanencia en el tiempo de los logros del Proyecto en materia de formalización laboral, acceso a protección social y mejora del sistema de subsidio familiar.
2. Los procesos de información, consulta y validación de diferentes productos del Proyecto, impulsados por la OIT y que contaron con la participación del Ministerio de Trabajo, representantes de empleadores, trabajadores y de otras instituciones, no solo fueron importantes para enriquecer la calidad técnica de los productos, sino para darles mayor legitimidad, y generar consensos sobre algunos aspectos conceptuales, estratégicos y operativos.
3. Para llevar a cabo algunos de los productos asociados a los últimos dos componentes, el Proyecto ha sabido aprovechar estrategias y mecanismos ya existentes, como los pactos de formalización entre el Ministerio de Trabajo y los gremios de empresarios de construcción y comercio, para impulsar políticas, estrategias y proyectos orientados a incrementar la formalización laboral a nivel nacional y local en los sectores “locomotoras” del desarrollo; y el mecanismo de BEPS para que los trabajadores de zonas rurales se afilien al sistema de seguridad social.

4. La coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el DANE para el diseño y la aplicación de la prueba piloto de la encuesta socio económica a hogares en zonas rurales es un buen ejemplo de los beneficios compartidos que pueden generar este tipo de acciones.
5. El Proyecto gestionó y se benefició del apoyo de otras instancias o proyectos de OIT principalmente en el proceso de elaboración del LBSF, con la participación de una especialista de Francia para identificar los temas prioritarios y compartir lecciones aprendidas de procesos similares en otros países; y en el diseño e implementación de mecanismos no tradicionales de afiliación, con la utilización de informes de diagnósticos y caracterizaciones que se elaboraron en el marco del proyecto Col Pensiones, ejecutado en el último trimestre del 2013.

Recomendaciones al Ministerio de Trabajo y la OIT respecto al Proyecto que culmina.

1. Sistematizar y documentar las lecciones aprendidas de aquellos productos que involucran estrategias o metodologías que se espera replicar a una mayor escala en el corto o mediano plazo, como la Red de Formalización y la aplicación de la encuesta socio económica a hogares en zonas rurales. De esta manera se estaría contribuyendo al proceso de gestión de conocimiento, tan necesaria para la sostenibilidad y replicabilidad de los efectos e impactos de una intervención.
2. Definir “estrategias de salida” para cada uno de los componentes e identificar las acciones de seguimiento a los temas más prioritarios como la inclusión de la estrategia nacional de formalización y del Libro Blanco en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2015 – 2018, o la aprobación del Decreto para fomentar mecanismos no tradicionales de afiliación de los trabajadores rurales.
3. Socializar los productos desarrollados y difundir los principales resultados e impactos del Proyecto entre los mandantes, las empresas, la sociedad civil y las instituciones de cooperación para posicionar en las agendas nacionales y regionales las temáticas trabajadas e incrementar las posibilidades de conseguir nuevo financiamiento.

Recomendaciones a la OIT asociadas a un eventual nuevo proyecto que ejecuten o administren.

4. Realizar una planificación más estratégica para identificar los cambios que se esperan generar o los resultados que se esperan alcanzar con el proyecto; las líneas de intervención o componentes que, a priori, son más efectivos para ello; y definir un conjunto limitado de productos que se van a llevar a cabo en cada componente, que además explique cómo y por qué estos productos van a contribuir a alcanzar los resultados esperados, y cuál es el hilo conductor de la intervención, que articulará y guiará las diferentes actividades y productos que se realicen.
5. En el diseño del Proyecto se deben definir indicadores medibles, atribuibles a la intervención del proyecto, que no sean solo de producción física (cumplimiento o cobertura) sino también de desempeño (calidad, aplicación, satisfacción) y además incorporar en el PRODOC justificación teórica y, en la medida de lo posible, evidencia empírica sobre la validez del diseño, esto es, que alcanzando determinados productos se contribuye a la consecución de los objetivos inmediatos y lo mismo para la relación entre éstos y el objetivo de desarrollo.
6. Dimensionar mejor el tiempo de ejecución del proyecto, tomando en cuenta no solamente la cantidad de productos sino las complejidades que existen al interior de la institucionalidad

de los mandantes, y que es necesario destinar tiempo y recursos a acciones como el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de un producto, sobre todo cuando éstas implican propuestas de estrategias o programas; o a las acciones de “venta” del Proyecto a representantes de empleadores y trabajadores, y de otras instituciones públicas.

7. Es deseable que un proyecto de envergadura similar al evaluado tenga un coordinador permanente en el país donde se ejecuta el proyecto porque facilita los canales de comunicación con los mandantes, permite resolver con mayor celeridad los problemas operativos que siempre se presentan, tener reuniones más continuas para evaluar el seguimiento de los avances del proyecto, porque mejora la capacidad de convocatoria a representantes de empleadores y trabajadores para aquéllos productos en los que amerita su presencia.

Recomendaciones al Ministerio de Trabajo en general.

8. Establecer los mecanismos necesarios para poner en marcha la estrategia nacional de formalización, que continúe involucrando un trabajo coordinado entre los Vice Ministerios de Empleo y Pensiones, y Relaciones Laborales e Inspecciones, tal como sucedió durante el Proyecto en la elaboración del kit de formalización.
9. Fortalecer aún más las capacidades técnicas y de gestión, asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, y relevar la importancia de Sub Direcciones como la de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, y la de Formalización y Protección del Empleo, cuyos roles son tan importantes para contribuir a la generación de trabajo decente en la actualidad y en el futuro, y que confieren al Ministerio de Trabajo de Colombia un valor agregado tomando en cuenta que son pocos los Ministerios de Trabajo de la región que cuentan con estas instancias dentro de su estructura.
10. Proponer estrategias integrales y multisectoriales para promover la productividad laboral en las empresas, tomando en cuenta que es un factor importante para incrementar la formalización y que Colombia se encuentra rezagada respecto a otros países de la región.
11. Asegurar la transferencia de los conocimientos y capacidades generadas a partir del Proyecto, desde la sede Central hacia las direcciones territoriales, y en general involucrar más a estas direcciones en funciones más asociadas al Vice Ministerio de Empleo y Pensiones como el diseño de políticas, estrategias, regulaciones, planes y programas en materia de generación de empleo, formalización, subsidio familiar, así como el desarrollo de la agenda de análisis e investigaciones para la formulación de este tipo de políticas, estrategias y planes.
12. Evaluar las ventajas y desventajas de incorporar, como un incentivo para la afiliación de los trabajadores del sector rural al sistema de protección social, los microseguros para dar cobertura a los riesgos de pérdidas de activos o capital de trabajo; así como la viabilidad de la implementación de este mecanismo.

5. Evaluación.

5.1. Antecedentes del Proyecto.

El Programa de fortalecimiento institucional para la promoción del empleo decente en Colombia (el “Proyecto”) se suscribió en Junio del 2013 a través de la Carta Acuerdo N° 225 entre OIT y el Ministerio de Colombia, que tenía por título “Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional” y en la que OIT asumía la función de “ejecutora” del Proyecto, de acuerdo a sus normas y procedimientos.

El Proyecto tiene como principal objetivo fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, específicamente de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar (Subdirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, y Subdirección de Subsidio Familiar). De esta manera, el Ministerio de Trabajo podrá estar mejor preparado para fomentar políticas, estrategias y normativas para la generación de trabajo decente, empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, las pensiones y otras prestaciones.

De acuerdo a la Carta Acuerdo N° 225, el Proyecto incluye el desarrollo de numerosos productos, los cuales se agrupan alrededor de los siguientes 6 componentes:

- Componente 1 – Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral.
- Componente 2 – Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo.
- Componente 3 – Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia.
- Componente 4 - Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables.
- Componente 5 - Programa Piloto de Formalización Laboral.
- Componente 6 – Apoyo al sistema de subsidio familiar.

Este proyecto tenía un presupuesto de \$ 1'999,967 y estableció inicialmente una duración de seis meses (junio 2013 – diciembre 2013) para la ejecución de todos los productos que establecía la Carta Acuerdo. En noviembre del 2013 se aprobó una primera prórroga, mediante la cual el plazo de ejecución se extendió hasta marzo del 2014; y en dicho mes, se aprobó una segunda prórroga, que ampliaba la fecha de cierre del Proyecto hasta octubre del 2014. En estas prórrogas se proponen nuevos productos y actividades en los componentes 1, 4, 5 y 6, ante la necesidad de articular el Proyecto con las nuevas políticas del sector y con el Plan de Acción del Ministerio de Trabajo del 2014.

5.2. Antecedentes de la evaluación.

Habiéndose ejecutado 14 meses de la duración total del Proyecto (entre junio del 2013 y setiembre del 2014) y, considerando el monto y la duración del Proyecto, corresponde la aplicación una Evaluación Final Independiente¹, tal como queda especificado en la minuta de aprobación del Proyecto y el Acuerdo de Cooperación con el donante.

¹ Ver TDR en el [Anexo 1](#).

Se espera que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas, si esto se está haciendo con eficiencia o no, si hay algún indicio de cambios positivos generados por el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto. Tomando en cuenta los criterios que utiliza la OIT para la evaluación de los proyectos, éstos serían los objetivos específicos:

- Determinar la pertinencia de los productos de la Carta Acuerdo N° 225 en relación a las necesidades de los principales beneficiarios del Proyecto y los Objetivos estratégicos de la OIT.
- Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del Proyecto.
- Identificar el valor añadido de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de los objetivos del Ministerio de Trabajo.
- Medir el progreso actual del Proyecto, evaluando en qué medida se están logrando los productos establecidos para cada componente del Proyecto.
- Analizar la eficiencia de las estrategias de intervención y gestión del Proyecto.
- Aproximar los principales impactos/efectos que podría tener el Proyecto y si se estima que estos continuarían luego de terminado el Proyecto.
- Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida, así como establecer recomendaciones para futuras intervenciones.

La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre junio 2013 y setiembre 2014. El alcance geográfico de la evaluación es nacional, según los lugares trabajados por el Proyecto.

5.3. Metodología.

Para llevar a cabo la evaluación se han utilizado fuentes secundarias y principalmente primarias. Las fuentes secundarias han sido principalmente la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas, los informes de ejecución del Proyecto, las matrices de seguimiento de los productos realizados, y los informes de los consultores externos encargados de llevar a cabo los productos contemplados en el Proyecto. Asimismo, para analizar los criterios de pertinencia e impacto, se revisó información estadística oficial de Colombia (Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística). En el Anexo 2 se presenta la relación completa de todas las fuentes secundarias revisadas.

En tanto, las fuentes primarias fueron entrevistas a profundidad con diferentes actores relevantes involucrados en la ejecución del Proyecto, tanto funcionarios de OIT como funcionarios que trabajan en el Ministerio de Trabajo de Colombia o que lo hicieron en algún momento de la ejecución del Proyecto, y colaboradores externos del Proyecto. Estas entrevistas fueron realizadas principalmente durante la misión de campo llevada a cabo en Setiembre del 2014.

Para cada entrevistado se preparó una guía de entrevista que contenía preguntas relacionadas a la ejecución general del proyecto y/o a los diferentes objetivos. Con algunos entrevistados se conversó acerca de todos los componentes del Proyecto, y con otros solamente respecto a algunos, en atención a su vínculo con la implementación de los mismos; asimismo, hubo preguntas que se hicieron a diferentes entrevistados, para de esta manera poder tener una visión más amplia de la situación, y no sesgarla por las apreciaciones de una sola persona o institución. En el Anexo 3 se presenta el contenido de la guía básica de entrevistas, a partir de la cual se fue depurando y ajustando en función de cada entrevistado; y en el Anexo 4 la relación de personas entrevistadas.

5.4. Principales hallazgos.

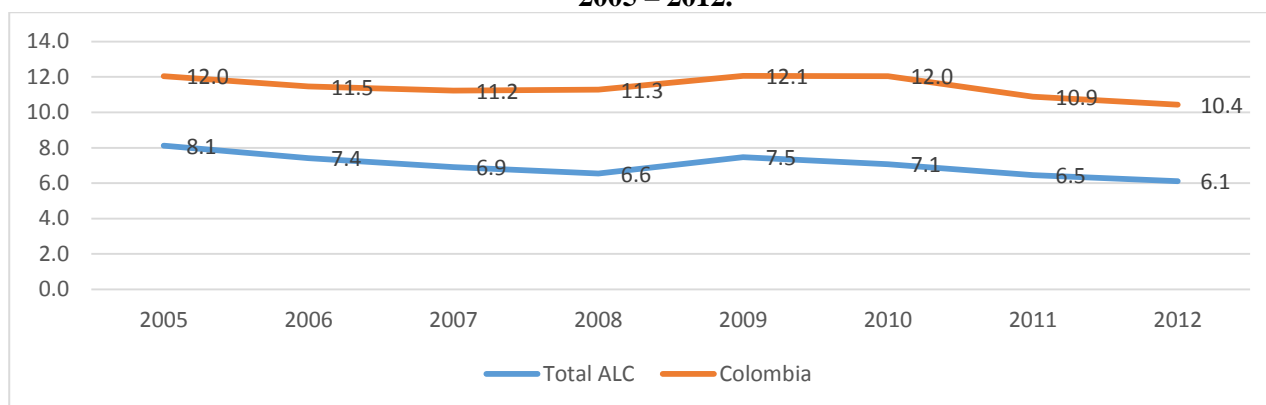
5.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica.

El proyecto de cooperación técnica “Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional” (el Proyecto) se inicia y desarrolla en un país cuyas principales dificultades asociadas al mundo de trabajo (y que a su vez limitan el desarrollo económico y social) son las siguientes²:

- Elevado desempleo.
- Baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social.
- Empleos informales y de baja calidad.

Si bien la tasa de desempleo (TD) en Colombia se redujo entre el 2005 y el 2012 casi dos puntos porcentuales, sigue estando por encima del 10% y es más alta que la TD promedio en América Latina y el Caribe (ALC). En términos absolutos, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia la cantidad de población desempleada en Colombia a Diciembre del 2012 era 2.25 millones de personas.

Gráfico 1. Tasa de desempleo en COLOMBIA y en América Latina y el Caribe (promedio), 2005 – 2012.

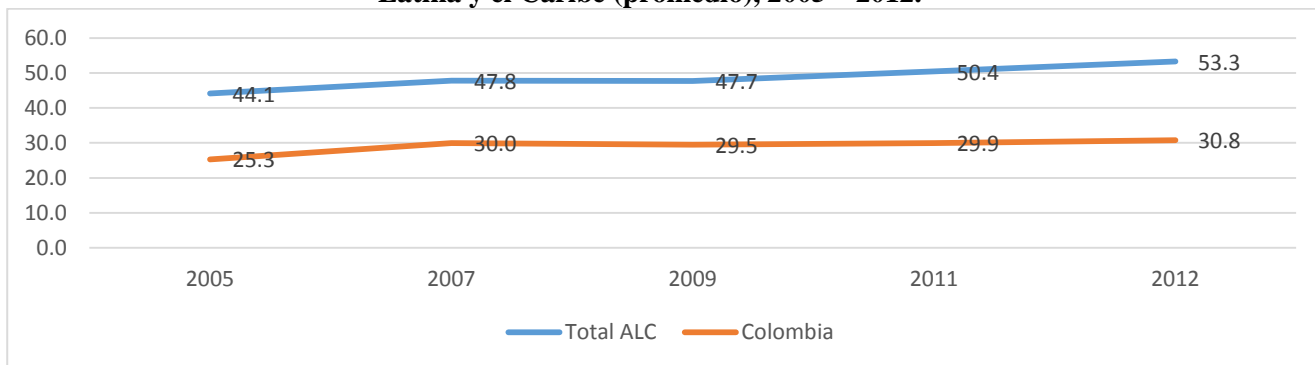


Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.
Elaboración propia.

En cuanto a la proporción de ocupados que cotizan al sistema de pensiones, ésta no solo es muy inferior en Colombia en relación al promedio de ALC, sino que la diferencia ha ido creciendo en el tiempo: entre el 2005 y el 2012, el porcentaje de ocupados que cotizan en pensiones creció nueve puntos en ALC y solamente cinco en Colombia. En términos absolutos, según el DANE la cantidad de ocupados que cotizaban a pensiones en el trimestre móvil Octubre – Diciembre 2012 era 6.5 millones.

² Otros problemas en el mercado laboral de Colombia son el incumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las empresas, y mal uso de figuras como las cooperativas de trabajo asociado, contratos por prestación de servicios, y modalidades atípicas de contratación laboral para encubrir relaciones de trabajo subordinadas; así como las bajas tasas de sindicalización y precariedad de los mecanismos de negociación colectiva.

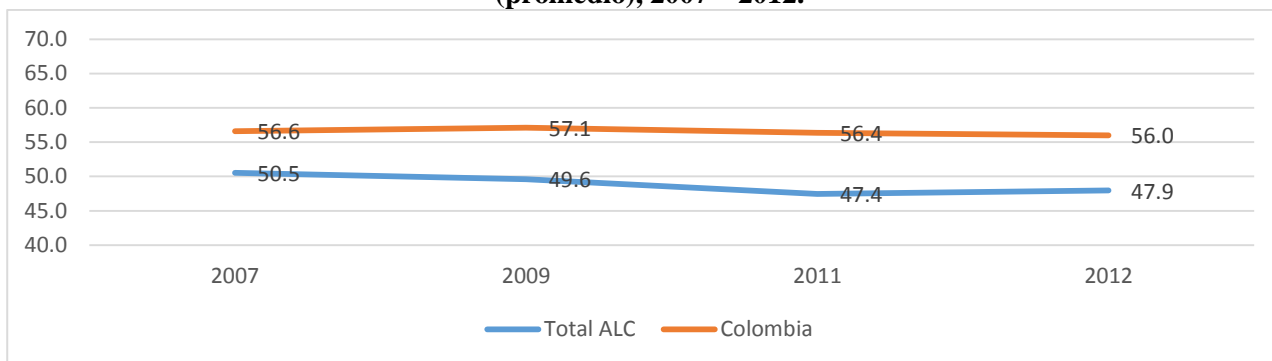
Gráfico 2. Porcentaje de ocupados cotizantes al sistema de pensiones en COLOMBIA y en América Latina y el Caribe (promedio), 2005 – 2012.



Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.
Elaboración propia.

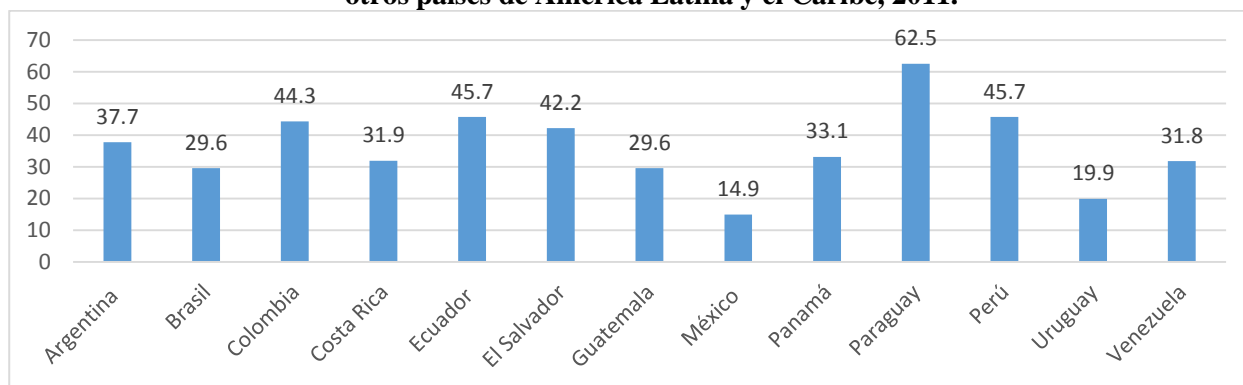
El elevado porcentaje de empleo informal no agrícola y de ocupados que ganan menos del salario mínimo también reflejan la situación crítica de Colombia en relación al promedio de ALC. Así, en Colombia el porcentaje de empleo informal no agrícola al 2012 era 56% (prácticamente el mismo que en el 2007), ocho puntos porcentuales más alto que el promedio de ALC; mientras que más del 40% de los trabajadores en Colombia recibían un salario inferior al mínimo.

Gráfico 3. Porcentaje de empleo informal no agrícola en COLOMBIA y en América Latina y el Caribe (promedio), 2007 – 2012.



Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.
Elaboración propia.

Gráfico 4. Proporción de ocupados cuyos ingresos no superan el salario mínimo en COLOMBIA y otros países de América Latina y el Caribe, 2011.



Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países.
Elaboración propia.

Además, y como ocurre en todos los países de ALC, la situación laboral es más crítica (mayor desempleo, peores condiciones laborales) en grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes, las personas menos educadas y quienes están en situación de pobreza³. Cabe resaltar que al comparar algunas características de los ocupados formales en Colombia y los ocupados informales se aprecia que la proporción de ocupados que laboran por cuenta propia, que lo hacen en sectores de baja productividad, y que están en situación de subempleo (por horas, por ingresos o por competencias) es claramente mayor entre los informales que entre los formales⁴.

Ante este panorama, se justifica que el Proyecto tenga como principal objetivo fortalecer las capacidades institucionales (técnicas y de gestión) de las Direcciones y Sub Direcciones del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, específicamente de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, para que, de esta manera, estas Direcciones y Sub Direcciones estén más preparados para fomentar políticas, estrategias y normativas que apunten a la generación de trabajo decente y empleo estable; a la formalización laboral y el mayor acceso a la protección social y otras prestaciones.

Este objetivo del Proyecto también se justifica si se toma en cuenta que se trata de un ministerio nuevo, que al iniciar el Proyecto apenas tenía 2 años de creado⁵ y que, por lo tanto, requería asistencia técnica para poder llevar a cabo las funciones que, por mandato, les competen.

Concordancia con políticas y planes nacionales, sectoriales y departamentales en Colombia.

El Proyecto se enmarca en las políticas y medidas que el Gobierno colombiano ha adoptado en los últimos años en materia del trabajo decente.

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”, menciona explícitamente que “*el país deberá asumir eficientes y efectivas intervenciones*

³ En el [Anexo 5](#) se presentan los principales indicadores que muestran esta situación más crítica en estos grupos vulnerables, tanto en Colombia como en ALC en general.

⁴ Entre los informales, el 58% está ocupado por cuenta propia y entre los formales solamente el 14%; entre los informales el 60% están ocupados en sectores de baja productividad y entre los formales el 47%; y entre los informales el 51% se encuentran en situación de subempleo por ingresos y entre los formales el 28%. En el [Anexo 6](#) se presentan estos resultados con mayor detalle.

⁵ El Ministerio fue creado en 1938 como Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social pero en el 2002 se fusiona con el Ministerio de Salud para formar el Ministerio de Protección Social. Es recién en el 2011 que se separan nuevamente y se definen los objetivos y estructura del nuevo Ministerio de Trabajo y se integra al sector Administrativo del Trabajo.

en el mercado laboral, de tal manera que se disminuyan las principales restricciones para la generación de empleo, la disminución del desempleo y el aumento de la calidad de los trabajos desarrollados por la población colombiana”⁶.

También se destaca la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 del 2010), que procura aumentar los beneficios de la formalidad a través de programas de desarrollo empresarial, y reducir los costos por medio de la reducción de trámites y la progresividad en el pago de algunos impuestos y contribuciones sociales durante los primeros años de funcionamiento de las pequeñas empresas.

Otra prioridad del Gobierno colombiano en los últimos años ha sido promover el desarrollo de las zonas rurales, lo que se viene impulsando a través de la Misión Rural (creada en el 2013, a partir de los acuerdos de paz), que es la instancia encargada de estructurar las políticas públicas durante los próximos 20 años.

Estos instrumentos de política confieren un marco de legalidad y legitimidad a los productos y componentes del Proyecto y hacen posible que éstos se desarrollen en un contexto favorable: en el caso del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley 1429 sobre todo a los componentes 4 y 5 del Proyecto cuyas temáticas son la inserción laboral y la formalización, mientras que la Misión Rural principalmente a determinados productos del componente 1 (“información socio laboral de hogares en zonas rurales”) y 5 (seguridad social rural”).

Asimismo, a nivel del sector trabajo, según el Decreto 4108 la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones tiene una serie de funciones, a las que el Proyecto espera contribuir a través de los productos contemplados en sus diferentes componentes:

- *“Diseñar, proponer y evaluar políticas, estrategias, modelos y procedimientos, en coordinación con otras entidades competentes, que fomenten la creación de empleos que respeten el principio de trabajo decente, y la formalización del empleo”.*
- *“Diseñar y evaluar las políticas, regulación, planes y programas en materia de subsidio familiar, el mejoramiento de la empleabilidad de la población colombiana, el fomento de vinculación al empleo y la protección al desempleado”.*
- *“Desarrollar la agenda de análisis e investigaciones para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de trabajo y empleo”.*

Y si bien no en todos sus productos el Proyecto ha tenido un alcance nacional, durante el 2014 en varios departamentos del país se han emitido ordenanzas que establecen políticas públicas para generar empleo y para garantizar el derecho a un trabajo digno, formal y decente⁷, lo cual no solo ratifica la pertinencia de las temáticas del Proyecto sino favorece las perspectivas de que puedan llevarse a cabo intervenciones similares en estos departamentos, una vez que finalice el Proyecto.

Concordancia con los objetivos estratégicos y resultados de la Organización Internacional del Trabajo.

Los objetivos, componentes y productos del Proyecto están asociados principalmente al resultado 11 del Programa y Presupuesto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2012 – 2013:

⁶ Extraído del numeral 2 “Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos” de la sección B (“Promoción social”) del capítulo IV (“Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”) del Plan Nacional de Desarrollo.

⁷ La Guajira (ordenanza del 2014), Quindío (ordenanza 013), Cartagena (proyecto de acuerdo 109), Caquetá (ordenanza 002), Tolima (ordenanza 003), San Andrés Providencia y Santa Catalina (ordenanza 009).

“Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces”, específicamente a la “segunda parte” del resultado (prestar servicios eficaces). Además, tomando en cuenta las diferentes áreas temáticas involucradas en los componentes y productos del Proyecto (análisis de mercado y prospectiva laboral, inserción, formalización, protección), éste también se puede asociar a otros resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2012 – 2013:

- *Resultado 1: “Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos”.*
- *Resultado 4: “Más personas tienen acceso a prestaciones de seguridad social mejor administradas y más equitativas en lo relativo a la equidad de género”.*

Y si se tiene en cuenta que el Proyecto, como se acaba de mencionar, pretende contribuir a fomentar políticas y estrategias para la generación de trabajo decente, hay un vínculo claro con la OIT, precisamente porque el trabajo decente es el punto de convergencia de los objetivos estratégicos de la OIT: promoción de los derechos fundamentales del trabajo, empleo, protección social y diálogo social.

Una razón adicional que justifica la pertinencia y aptitud estratégica de un proyecto es cuando forma parte y/o se complementa con otros proyectos o programas de OIT en el país. En este caso, la principal complementariedad se ha dado con *el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC)*, iniciado en Agosto del 2013, como una nueva estrategia regional de la OIT para apoyar a los países en la aplicación de medidas de formalización de las empresas y los empleos. Más específicamente, el Proyecto ha contribuido a la implementación del FORLAC en Colombia principalmente a través del componente 5 (formalización) pero también con el desarrollo de productos en otros componentes como por ejemplo los estudios sobre las dificultades para la inserción laboral de las poblaciones vulnerables (realizado como parte del componente 4).

Rol y participación de socios y mandantes.

La participación activa del Estado en el diseño y ejecución del Proyecto se ha dado a través del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo, y más concretamente de la Dirección de Generación y Protección de Empleo y Subsidio Familiar y de las tres Sub Direcciones que la conforman: Análisis del Mercado y Prospectiva Laboral, Formalización y Protección del Empleo, y Subsidio Familiar.

Cabe destacar que en este Proyecto, el Ministerio de Trabajo es no solamente socio de la OIT, sino también la principal fuente de financiamiento y el beneficiario directo de la intervención. Justamente esta condición de beneficiario directo del Ministerio de Trabajo es una de las razones que explica la menor participación de los representantes de organizaciones empresariales y laborales, aunque sí han tenido presencia en algunos productos de los componentes 5 y 6 del Proyecto (formalización y sistema de subsidio familiar), como se mostrará en una sección posterior de este documento.

5.4.2. Validez del diseño.

De acuerdo a la Carta Acuerdo N° 225, el Proyecto incluye el desarrollo de numerosos productos, los cuales se agrupan alrededor de los siguientes 6 componentes, cada uno asociado a una determinada sub Dirección y/o Dirección del Vice Ministerio mencionado.

Cuadro 1. Sub Direcciones y Direcciones del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, asociadas a cada componente del Proyecto.

#	Componente	Sub Dirección	Dirección
1	Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral		Dirección Generación y Protección de
2	Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo	Sub Dirección de Análisis del Mercado y Prospectiva Laboral	Empleo y Subsidio Familiar
3	Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia		
4	Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables		Dirección de Movilidad y Formación para el Empleo
5	Programa Piloto de Formalización Laboral	Sub Dirección de Formalización y Protección del Empleo	Dirección Generación y Protección de
6	Apoyo al sistema de subsidio familiar	Sub Dirección de Subsidio Familiar	Empleo y Subsidio Familiar

En la Carta Acuerdo N° 225 estaba previsto inicialmente que el Proyecto tuviera una duración de seis meses (junio 2013 – diciembre 2013), sin embargo en noviembre del 2013 se aprobó una primera prórroga que extendía el plazo de ejecución hasta marzo del 2014, y luego una segunda prórroga que ampliaba la fecha de cierre del Proyecto hasta octubre del 2014. En ambas prórrogas se incorporaron nuevos productos, principalmente en los componentes 1, 5 y 6, dada la necesidad de articular la intervención con las nuevas políticas del Ministerio de Trabajo (ante cambios institucionales del sector) y con el Plan de Acción del Ministerio de Trabajo del 2014.

El siguiente cuadro muestra, para cada componente del Proyecto, el número de productos previsto en la Carta Acuerdo N° 225 y en las prórrogas, mientras que en el [Anexo 7](#) se detalla la relación de todos estos productos⁸ y en el [Anexo 8](#) se identifican los productos principales del Proyecto.

⁸ Cabe destacar que algunos de los productos incorporados en las prórrogas son la continuación o ampliación de los productos de la Carta Acuerdo N° 225, inclusive en algunos casos se repiten. Esto quiere decir que, en estricto, el total de productos del Proyecto no es igual a la suma del número de productos de la Carta Acuerdo N° 225 y de las dos prórrogas.

Cuadro 2. Número de productos del Proyecto, según componentes.

#	Componente	# Productos		
		Carta Acuerdo N° 225	Prórroga 1	Prórroga 2
1	Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral	7	3	5
2	Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo	3	2	0
3	Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia	2	0	0
4	Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables	5	1	1
5	Programa Piloto de Formalización Laboral	9	3	6
6	Apoyo al sistema de subsidio familiar	7	0	1
TOTAL		33	9	13

Lógica de intervención del Proyecto.

La inclusión de los primeros tres componentes (asociados a la Sub Dirección de Análisis del Mercado y Prospectiva Laboral) se explica principalmente porque desde el 2012 esta Sub Dirección inició un proceso de consulta para disponer de herramientas que faciliten el análisis del comportamiento de las principales variables del mercado de trabajo en el corto, mediano y largo plazo.

A partir de esta iniciativa y de la revisión de la experiencia internacional, la Sub Dirección confirmó la importancia del análisis del comportamiento de variables como el nivel de empleo, la TD y la informalidad laboral como insumo para la formulación de acciones que faciliten el diseño y seguimiento de las políticas públicas para el mercado laboral. Pero además se generó un creciente interés en el enfoque de la prospectiva laboral para anticipar la demanda de recursos humanos en el futuro y orientar así la formulación de políticas relativas a la pertinencia de la formación para el trabajo.

En este contexto, los productos incluidos en los primeros tres componentes del Proyecto responden precisamente a este doble interés de centralizar la información de diferentes áreas del Ministerio de Trabajo y generar indicadores que permitan retroalimentar a estas otras áreas, y de realizar prospectiva laboral. También reflejan el énfasis en generar información en zonas rurales, dados los vacíos de información que habían en este tema y tomando en cuenta además (como se mencionó en la sección anterior) la prioridad que el Gobierno de Colombia le da a la promoción del desarrollo en zonas rurales, plasmada en la creación de la Misión Rural.

La inclusión del cuarto componente responde directamente a los problemas identificados en la sección previa de este documento, específicamente a la alta tasa de desempleo en Colombia y a las mayores dificultades que enfrentan poblaciones vulnerables para insertarse en el mercado laboral.

En relación al quinto componente, también responde a los problemas identificados en la sección anterior, concretamente al del empleo informal, ya que uno de los retos más importantes para la economía de Colombia es generar empresas y trabajos formales. Al respecto, la literatura en

formalización plantea que las causas de la informalidad son multifacéticas y, por lo tanto, también son diversas las estrategias para reducirla. Una de ellas se basa en la estrecha relación entre la formalización empresarial y laboral; es decir, entre más empresas formales posea una economía, más trabajos formales habrán.

Tomando en cuenta esto último, antes del Proyecto el Ministerio de Trabajo había emprendido alianzas estratégicas con diferentes actores públicos y privados como la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS) y la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL) para aunar esfuerzos que permitan impulsar políticas, estrategias, proyectos y/o procesos orientados a incrementar la formalización laboral a nivel nacional y local. En este contexto, con el Proyecto se busca establecer programas piloto de formalización laboral⁹ focalizándose en diferentes sectores como el palmero, minero, construcción, agricultura, ganadería, transporte, comercio, textil, que habían sido catalogados por el Gobierno como “locomotoras” del desarrollo del país.

Asimismo, como se muestra en el Anexo 8, en este quinto componente uno de los productos nuevos incorporados con las prórrogas de la Carta Acuerdo N° 225 fue el diseño de mecanismos alternativos de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural). En la sección precedente se ilustró que el porcentaje de ocupados que cotiza en pensiones es bajo en Colombia en relación al promedio de ALC; pero además esta situación es aún más crítica en las zonas rurales donde la mayoría de trabajadores no alcanza el salario mínimo, que en Colombia es un requisito para poder cotizar en pensiones¹⁰: según DANE en el trimestre móvil Octubre – Diciembre 2012 la proporción de ocupados que cotizaba en pensiones era 36% en las zonas urbanas y 10% en zonas rurales.

Ante ello, en el 2013 el Gobierno empieza a crear mecanismos para facilitar la afiliación de grupos específicos de trabajadores (por ejemplo trabajadores urbanos que no trabajan todos los días), en el marco de una política pro formalización. Y es en esta misma línea que el Proyecto decide incorporar este producto de diseño de mecanismos alternativos pero orientados a los trabajadores de las zonas rurales.

La inclusión del sexto componente se justifica porque el Ministerio de Trabajo carecía de las competencias técnicas adecuadas para ejercer su función de instancia rectora en el sistema de subsidio familiar. Además, se trata de un sistema particularmente complejo que, a diferencia de muchos países de ALC, está organizado a través de Cajas de Compensación Familiar (CCF), las cuales son muchas (43 en total) y dispersas, y con la particularidad que, siendo privadas, están financiadas por aportes de empleadores y gobiernos (“parafiscales”¹¹) y son reguladas por el Estado.

En relación al sistema de subsidio familiar en el 2013 se discutían aspectos como cuál debería ser el destino de los parafiscales y quién es el dueño de lo que han generado este tipo de aportes hasta la fecha (¿el Estado o las CCF?); a qué tipo de trabajadores estaba beneficiando más el sistema (¿a los de menores ingresos o a los de ingresos más altos?) tomando en cuenta que los servicios que brindan no son solo prestaciones económicas sino también servicios recreativos, culturales, de vivienda, turismo, créditos, entre otros; y la gran limitante que significaba la ausencia de sistemas

⁹ Estos programas piloto incluyen la realización de diagnósticos que den cuenta de la situación de formalidad laboral, revisión normativa, promoción de la política de formalización laboral, asistencia técnica, entre otros aspectos.

¹⁰ En Colombia no existe la figura de salario mínimo diferenciado, lo cual es una dificultad adicional para cotizar ya que si por ejemplo hubiera un salario mínimo legal menor en el área rural, más trabajadores podrían cumplir el requisito de ganar el salario mínimo y por tanto poder cotizar.

¹¹ El concepto de “parafiscal” alude a cualquier pago tributario de carácter obligatorio pero cuyo destino no es el Estado sino que es administrado por un determinado sector.

de información para dar seguimiento al trabajo de las CCF. Es en estas circunstancias que en el Proyecto se incluyen productos asociados precisamente a estos tres aspectos: análisis jurídico de la regulación del sistema; generación de información sobre la percepción de los usuarios de los servicios de las CCF; y propuesta para constituir un sistema de información para poder realizar un seguimiento constante del servicio de subsidio familiar.

Estrategia de intervención del Proyecto.

Una lectura detallada de todos los productos incluidos en el Proyecto revela que se han previsto diferentes “tipos de productos”:

- Generación de información relevante: baterías de indicadores estadísticos laborales de diferentes fuentes, estudios de prospectiva laboral, perfiles ocupacionales, información socio laboral de hogares en zonas rurales, estudio de productividad laboral, encuestas de percepción de usuarios de las CCF. Este tipo de productos están incluidos en los componentes 1, 2, 3 y 6.
- Capacitación y asistencia técnica: en transferencias de metodologías y herramientas de análisis laboral (componente 1); y en formalización laboral (componente 5).
- Foros, talleres, redes, seminarios, mesas: sobre prospección laboral, formalización laboral, economía solidaria, sistema de subsidio familiar, análisis de mercado laboral, redes de intercambio de experiencias políticas y programas para inserción laboral y emprendimiento. Este tipo de productos están presentes en todos los componentes.
- Propuestas de estrategias, mecanismos, programas y/o experiencias pilotos con diferentes poblaciones y sectores económicos: intervenciones para la inserción en el mercado de trabajo y programas de empleo temporal (componente 4); mecanismos para la protección al trabajador cesante, mecanismos alternativos de afiliación en el sector rural, estrategia nacional de formalización y estrategia de implementación de la red de formalización (componente 5), y propuestas para mejorar el sistema de subsidio familiar así como la propuesta del Libro Blanco de Subsidio Familiar – LBSF (componente 6). Por lo general, estas propuestas implican el desarrollo de instrumentos técnicos y jurídicos.

La inclusión, desde el diseño, de este “mix” de productos y principalmente el importante peso relativo (tanto en cuanto a número de productos como a los recursos destinados a llevarlos a cabo) que tiene el último tipo de productos (“propuestas de estrategias...”) es un elemento a favor del impacto y sostenibilidad del Proyecto porque las acciones que se hagan en el marco del mismo se “aterrizan” en propuestas concretas de estrategias, mecanismos, programas y/o pilotos en las diferentes áreas temáticas que involucra al Proyecto (prospectiva laboral, inserción, formalización, subsidio familiar) y que pueden ser aplicadas por las diferentes Sub Direcciones del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones.

Validez del diseño del Proyecto en su conjunto.

El análisis en esta sub sección se complejiza ante la falta de un Marco Lógico oficial del Proyecto, que haya sido apropiado por el Ministerio de Trabajo y haya servido como referencia para realizar seguimiento a los avances del Proyecto. En la práctica, durante la ejecución del Proyecto, se ha tomado como referencia para el seguimiento de las acciones ejecutadas, la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas, documentos que identifican una relación de productos a ejecutar pero que no están incorporados dentro de una estructura de Marco Lógico.

Un Marco Lógico bien elaborado es muy importante para un proyecto porque permite visualizar la contribución esperada de la intervención, la articulación entre los componentes y productos, así como el hilo conductor de la intervención que debería guiar las diferentes actividades que se tengan previsto realizar. Además un Marco Lógico permite cerciorarse que el Proyecto incluye todos los componentes y productos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y que, por lo tanto, el éxito de la intervención depende básicamente de factores que controla el Proyecto. Finalmente, un Marco Lógico permite identificar indicadores cuyas metas van a ser la referencia para medir en el transcurso del proyecto si se están llevando a cabo las actividades previstas, y si se van alcanzando los productos (de preferencia tomando en cuenta además algunos parámetros de calidad y eficiencia); y para medir una vez finalizado el proyecto si se ha logrado el impacto deseado.

Rol de la OIT en el diseño del Proyecto.

El Ministerio de Trabajo de Colombia, a través de una de sus Direcciones, planteó a la OIT el Proyecto a inicios del 2013 y en Marzo de dicho año envió una propuesta de productos a desarrollar; la OIT revisó la propuesta y sugirió un ajuste en la cantidad de productos.

También la OIT sugirió el mecanismo de Carta Acuerdo para la formalización del Proyecto, en lugar de otros mecanismos más tradicionales como los convenios de cooperación. En dicha Carta Acuerdo se especificaba que la OIT asumiría la función de ejecutora del Proyecto, administrando, de acuerdo a sus normas y procedimientos, los recursos provistos por el Ministerio de Trabajo para llevar a cabo la intervención, y asistiéndolo técnicamente en las diferentes áreas temáticas que incluía el Proyecto.

Asimismo, la OIT procuró dotar de contenido estratégico a la propuesta de productos consensuada con el Ministerio de Trabajo y elaboró el documento de proyecto (PRODOC), que contiene un Marco Lógico. Si bien, como se acaba de mencionar, el Proyecto se llevó a cabo tomando como referencia la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas y no este Marco Lógico del PRODOC, en el Anexo 9 se analiza brevemente la lógica vertical y horizontal del mismo así como su “equivalencia” con el contenido de la Carta Acuerdo y sus prórrogas.

En términos generales, el Marco Lógico elaborado por la OIT contribuye a visualizar más claramente la contribución esperada del Proyecto, sus áreas claves de intervención, y a entender mejor la relación entre actividades, productos y objetivos; no obstante, en la práctica tanto el Ministerio de Trabajo como la OIT han tomado como referencia para el seguimiento de lo ejecutado la Carta Acuerdo N° 225 y sus prórrogas, ninguna de las cuales tiene la estructura del Marco Lógico.

5.4.3. Eficacia del Proyecto.

En esta sección¹² se describe brevemente, para cada componente, cómo se llevaron a cabo los principales productos, cuáles fueron las contribuciones principales de la OIT en el desarrollo de estos productos, y qué factores limitaron o complejizaron el trabajo realizado. En el acápite final de esta sección, se revisa la contribución del Proyecto a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2012 – 2013.

¹² En este criterio y en el siguiente (“eficiencia”) se va a tomar como referencia la relación de productos contemplados en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas porque son los documentos que, en la práctica, sirvieron como referencia para realizar seguimiento a la ejecución del Proyecto.

Un primer aspecto a destacar es que casi todos los productos previstos en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas se han llevado a cabo completamente; siendo las dos únicas excepciones el Foro de Formalización (que form parte del componente 5) y el piloto de la encuesta socio laboral para los hogares del sector rural (que forma parte del componente 1), aunque en este último caso el producto está en ejecución y se espera culmine en Noviembre.

A continuación se detalla los aspectos más relevantes de los principales productos de cada componente.

Componentes 1, 2 y 3.

Identificación de batería de indicadores estadísticos laborales.

Con el Proyecto se actualizaron las necesidades de información estadística de las diferentes dependencias del Ministerio de Trabajo y se ha diseñado una batería de indicadores estadísticos laborales, con sus respectivos manuales (definición operativa, forma y periodicidad de cálculo, entre otras variables) y programaciones para que el Ministerio de Trabajo pueda replicar el cálculo de estos indicadores. Los indicadores se han construido a partir de información proveniente de registros administrativos de las diferentes áreas del Ministerio de Trabajo de atención al usuario (por ejemplo, inspección, vigilancia y control), del Servicio Público de Empleo - SPE¹³ (como número de vacantes, número de colocados, aumento de empleabilidad) y de otras fuentes estadísticas (como DANE, Superintendencia, entidades financieras). Y en todos los casos bajo la premisa de complementar lo que ya existe para evitar duplicaciones con los indicadores que ya generaban el Ministerio de Trabajo u estas otras fuentes.

Generación de información cualitativa vía estudios de prospectiva laboral y perfiles ocupacionales.

Con el Proyecto se hicieron estudios de prospectiva laboral y perfiles ocupacionales, lo que significó indagar con expertos sobre las necesidades de formación y competencias y los puestos de trabajo que requerirá el mercado laboral en el futuro, así como identificar las brechas de oferta y demanda de trabajo. Los sectores y regiones en los que se hicieron estos estudios fueron papa en Cúcuta, calzado en Nariño, y servicios ecoturísticos en Ocaña, elegidos principalmente por la cantidad de empleo que generan y porque están en crecimiento. Los estudios se hicieron vía los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (ORMET) de las zonas mencionadas, los cuales son gestionados por universidades.

Generación de información socio laboral de hogares en zonas rurales.

Con el Proyecto se diseñó una herramienta de recolección de información (encuesta) para captar la dinámica del mercado laboral del sector rural en Colombia. El cuestionario de la encuesta se validó con expertos, y actualmente se está aplicando una prueba piloto para probar su idoneidad.

El diseño de la herramienta supuso primero el planteamiento de un esquema conceptual sobre los elementos claves del mercado laboral en la zona rural, como por ejemplo los principales sectores económicos, las dinámicas laborales, las formas de asociatividad, el empleo de larga duración y estacional, la migración a zonas urbanas, entre otros. Uno de los aspectos más relevantes de este

¹³ El SPE hasta el 2013 formaba parte del Ministerio de Trabajo pero en el 2014 pasa a ser una Unidad de Administración Especial del SPE, que es una de las instancias ejecutoras del Ministerio de Trabajo, aunque es independiente desde el punto de vista financiero.

análisis fue mostrar que el mercado laboral en el sector rural no solamente está ligado a actividades agropecuarias sino también a otros sectores.

Durante la etapa de validación de la herramienta, el Proyecto brindó asesoría técnica y acompañó al Ministerio de Trabajo en las discusiones con el DANE, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Luego de estas discusiones, se decidió que el DANE era la institución más indicada para aplicar la prueba piloto debido a la experiencia que tiene en trabajos similares, y a que al hacerlo el DANE habían más posibilidades de “escalar” posteriormente en la aplicación de la encuesta a nivel nacional.

Habiéndose ajustado el instrumento de recolección producto de esta validación, y con la elaboración de los manuales de aplicación, y la identificación y descripción de los indicadores clave que se pueden obtener a partir de la información que se recoja, el DANE está aplicando una prueba piloto en 3 municipios de Boyacá (específicamente a 20 hogares en cada distrito). Lo más importante de esta prueba piloto no serán los resultados en sí porque no se está trabajando con una muestra representativa de hogares, sino documentar el operativo, probar procedimientos, metodologías, tiempos de recojo de información, y poder hacer los correctivos del caso pensando en la aplicación futura de la encuesta a una escala mucho más grande. Se tiene previsto finalizar este producto en Noviembre del presente año.

Estudio de productividad laboral.

Con el Proyecto se llevó a cabo un estudio para estimar una medida de productividad laboral y su impacto sobre la fijación salarial, que incluyó además la metodología para replicar el ejercicio.

En el diseño del Proyecto se estableció que este estudio podría utilizarse en el proceso tripartito de concertación salarial, no obstante habría una situación de duplicidad porque el DNP de Colombia también realiza anualmente un estudio de productividad y es este último el que utiliza la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) para fijar el salario mínimo. Esta duplicidad ha sido una de las razones por las que la OIT no dio el visto bueno a la realización del estudio, lo que no fue un impedimento para que el Ministerio de Trabajo lo efectuase igual. De acuerdo a las fuentes del Ministerio de Trabajo que fueron entrevistadas los resultados son muy similares a los del DNP, pero lo más importante es que ahora el Ministerio de Trabajo ya sabe cómo se estima la medida de productividad y además cuenta con dicha información antes de que empiece la negociación, lo que, de acuerdo a estas fuentes, le permite una mejor participación durante la misma¹⁴.

Transferencia de metodologías y herramientas de análisis del mercado laboral.

El Proyecto ha transferido al personal de la Sub Dirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, las siguientes metodologías y herramientas de análisis:

- Actualización y ampliación del modelo predictivo de empleo de la OIT. El modelo ya existía antes del Proyecto pero nadie sabía cómo utilizarlo. A partir de este modelo

¹⁴ La misma fuente refirió que en los años anteriores al Proyecto, los representantes del Ministerio de Trabajo que participaban en las negociaciones del salario mínimo, recién conocían las estimaciones de las medidas de productividad el mismo día de la negociación, y no sabían cómo había llegado el DNP a dichas cifras.

predictivo es posible analizar el diseño y/o los resultados de programas de agricultura por ejemplo.

- Tabla de vida activa. Proyecciones demográficas de la población económicamente activa, la población en edad de trabajar y otro tipo de poblaciones. Útil por ejemplo para el cálculo de pensiones o para formalización, pues permite calcular el tiempo de vida activa laboral dadas determinadas características de la persona (edad, sexo).
- Efecto de choques externos sobre el empleo. Modelo econométrico de impulso respuesta sobre cambios en el empleo ante variaciones en el salario. Útil para negociar el salario mínimo, porque permite estimar cuánto variaría el empleo ante un determinado aumento en el salario mínimo.
- Estimación y explicación de los determinantes de la tasa natural de desempleo.

En cada uno de estos casos, un experto transfería a personal de la Sub Dirección, a través de capacitación y asistencia técnica presencial intensiva, sus conocimientos sobre las características y la metodología de construcción de los modelos, los soportes de programación en STATA o Excel para replicar y actualizar estos modelos, así como los posibles usos. En total fueron tres los funcionarios de la Sub Dirección que recibieron esta transferencia de metodologías y herramientas de análisis (la del modelo predictivo de empleo fue transferida a los tres, y cada uno recibió además la transferencia en otra de las herramientas).

Contribución de la OIT.

De acuerdo a las entrevistas sostenidas durante la evaluación, tanto con personal de la OIT como de la Sub Dirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, las contribuciones más importantes de la OIT se han dado en los estudios de prospectiva laboral, en el diseño de la encuesta socio laboral a hogares en zonas rurales, y en el Foro de Prospectiva Laboral y Formación para el Trabajo¹⁵.

En los estudios de prospectiva laboral, OIT cumplió un rol de permanente de acompañamiento y asistencia técnica a los ORMET encargados de realizarlos. En cuanto al diseño de la encuesta socio laboral en zonas rurales, la OIT aportó con pautas sobre el concepto de zona rural y sobre las características que debía tener el instrumento, y en general tuvo una participación activa en la elaboración y ajuste de los términos de referencia de los consultores externos contratados, en la asesoría (presencial y virtual) a estos consultores durante su trabajo, y en los comentarios a los productos parciales y finales que entregaban. Y en el Foro de Prospectiva Laboral una de las experiencias internacionales compartidas fue precisamente la de la OIT en estrategias de generación de habilidades y *matching* laboral.

¹⁵ En este Foro los participantes discutieron acerca de cuáles son y serán los retos de la formación para el trabajo para que ésta responda realmente a las demandas de los diferentes sectores productivos. También sirvió para capacitar a la Red ORMET en los conceptos básicos de la formación para el trabajo y fortalecer sus procesos de recolección de información y elaboración de estudios que realizan para orientar la formación para el trabajo de acuerdo a las necesidades de sus regiones.

Componente 4.

Estudio de identificación de barreras de acceso al mercado de trabajo para poblaciones vulnerables y elaboración de propuestas de intervención para su inserción en el mercado laboral.

Con el Proyecto se elaboraron estudios que cuantificaron y caracterizaron los diferentes tipos de población vulnerable (pobres extremos, indígenas, jóvenes, mayores de 40 años, con rezago educativo, mujeres jefes de hogar) y sus principales barreras de acceso al mercado de trabajo. Además, y luego de la revisión de buenas prácticas internacionales, se hicieron propuestas de intervención para promover la inserción laboral de este tipo de poblaciones. La metodología utilizada para realizar estos estudios fue principalmente revisión de fuentes secundarias y entrevistas a expertos en la materia, pero no se consultó directamente a la población vulnerable (ni con entrevistas ni con encuestas).

Propuesta de programa de empleo temporal y de emergencia que pueda activarse en períodos y/o zonas declaradas en emergencia

Con el Proyecto se trabajó una propuesta de programa de empleo temporal y de emergencia, que incluyó la identificación de sus objetivos, población objetivo, institucionalidad, alcance geográfico, líneas de intervención, estructura de costo, esquema de seguimiento y monitoreo, entre otros aspectos. Esta propuesta se hizo tomando en cuenta los aspectos críticos observados en la implementación del Programa de Empleo de Emergencia que se llevó a cabo en el marco de la Ley 1488 del 2011.

La OIT tuvo una participación muy activa en este producto, brindando al consultor externo encargado de elaborar la propuesta información sobre experiencias similares (en Perú por ejemplo), acompañando y asistiendo permanentemente al consultor, y revisando sus productos parciales y finales. La propuesta se completó, inclusive se adaptaron diferentes versiones (para poblaciones rurales, poblaciones en crisis, etc), no obstante no se llegó a implementar porque el Ministerio de Trabajo decidió dar prioridad a la implementación de otro programa de empleo temporal que había sido elaborado por el DPS y que contaba con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial (BM).

Componente 5.

Programa de capacitación y kit de sensibilización en materia de formalización laboral.

Esta intervención supuso en primer lugar realizar estudios de caracterización de aquellos sectores definidos como “locomotoras” en el Plan Nacional de Desarrollo: minería, construcción, agricultura (panela, palma, café), ganadería, transportes, textiles¹⁶. Parelalmente, un equipo de consultores externos consolidó y analizó la normatividad, jurisprudencias y doctrinas sobre formalización empresarial y laboral en relación al acceso a servicios, programas, créditos y subsidios del Estado, con el objetivo de formular propuestas de ajustes normativos que promuevan la formalización laboral.

El kit de formalización y el proceso de validación al interior del Ministerio de Trabajo.

En cuanto al kit de formalización, inicialmente incluyó hasta 11 documentos, y si bien surgió como iniciativa del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones, tomando en cuenta que debía ser una respuesta institucional de todo el Ministerio de Trabajo se hizo un proceso de validación donde también participó el Vice Ministerio de Relaciones Laborales e Inspecciones.

¹⁶ Esta caracterización incluyó la descripción y análisis de la cadena de producción, los principales obstáculos para la formalidad, el contexto social y territorial de las relaciones de las empresas con los trabajadores, y las motivaciones de las personas o empresas para permanecer en la informalidad laboral y empresarial.

Si bien este proceso de validación fue más largo de lo previsto y se extendió casi hasta fines del Proyecto la aprobación definitiva oficial del kit fue muy importante para consensuar que es un instrumento que no busca generar un concepto definitivo de formalización laboral sino desarrollar las diferentes dimensiones de formalización que contempla el DANE (formalización de la empresa / negocio) y el Ministerio de Trabajo (relaciones y contrataciones laborales, que es prioritario para el Vice Ministerio de Relaciones Laborales e Inspecciones; y sistema integral de seguridad social, que es prioritario para el Vice Ministerio de Empleo y Pensiones).

Finalmente, y como consecuencia de este proceso de validación, se decide que el kit contemple 4 documentos: ABECE de formalización, manual de acceso a seguridad social, cartilla sobre acuerdos de formalización laboral, y cartilla sobre la red de formalización laboral. Según el consultor externo encargado de elaborar estos documentos, se tuvo cuidado en evitar repeticiones en el contenido de estos documentos y sobre todo contradicciones con otros documentos oficiales del Ministerio de Trabajo ya que el kit también tiene este carácter oficial, por ejemplo para la realización de las inspecciones.

Uno de los temas que generó mayor demora en la validación del ABECE de Formalización fue la discusión sobre incluir o no los derechos de libertad sindical y negociación colectiva: la OIT proponía su inclusión pero los funcionarios del Ministerio de Trabajo que participaron en la validación no estaban de acuerdo por considerarlo un tema que no está directamente relacionado el aspecto referido con la formalización laboral. Finalmente, no se incluyó.

Sensibilización y capacitación sobre formalización laboral en diferentes sectores.

De forma paralela al proceso de validación del kit al interior del Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo talleres a nivel regional con diferentes sectores de actividad, con el objetivo de sensibilizarlos sobre la importancia de la formalización laboral, y capacitarlos y asesorarlos sobre procedimientos de contratación de personal y afiliación a seguridad social. Asimismo, si bien tomaban como insumos los documentos del kit que se tenían avanzados, también sirvió para obtener retroalimentación de los asistentes del taller para mejorar el contenido de estos documentos.

El enfoque aquí ha sido el de soluciones sectoriales, tomando en cuenta las particularidades de cada uno de los sectores de actividad con los que se trabajó. Por tal motivo, una de las estrategias fue aprovechar los pactos de formalización que ya existían entre el Ministerio de Trabajo y algunos sectores como construcción. No obstante, esta estrategia de soluciones sectoriales habría confundido a algunos empresarios que acudieron a los talleres pensando que les iban a hacer alguna ley especial sobre temas laborales: una de las causas de esta confusión pudo ser el slogan “formalización a tu medida” que se utilizó para la convocatoria en algunos talleres, por lo que luego se cambió por “Colombia trabaja formal” precisamente para evitar estos malos entendidos.

Estos procesos de sensibilización y capacitación, en el que participaron como facilitadores no solo consultores externos contratados por el Proyecto sino también el SENA, se han llevado a cabo en diferentes sectores y los mayores avances se dieron en construcción, taxis y agricultura, y lo contrario ha ocurrido en los sectores textil y minería. En el Anexo 10 se presenta un resumen de las acciones de sensibilización y capacitación laboral realizadas por el Proyecto, según sectores.

Estrategia de implementación de la Red de Formalización.

En el primer semestre del 2014 el Ministerio de Trabajo estructura la Red Nacional de Formalización, conformada por los operadores públicos y privados del SPE, y por las confederaciones sindicales, gremios y entidades públicas y privadas que quieran integrarla, y cuyo objetivo es promover el trabajo decente y la cobertura en seguridad social para todos los trabajadores del país.

En este contexto, el Proyecto decide trabajar en la implementación de esta Red conformando brigadas encargadas de orientar a la ciudadanía, empleadores y trabajadores sobre la formalización laboral y fomentar el incremento de la cobertura en seguridad social. Estas brigadas hicieron la difusión en coordinación con otras instituciones públicas y privadas y centrales sindicales, y aprovecharon espacios de alta concurrencia de público en general (como ferias) pero brindando atención personalizada a segmentos particulares, como los tenderos o los vendedores ambulantes por ejemplo.

Precisamente la diferencia principal con los talleres de sensibilización y capacitación sectoriales es que la Red tiene un carácter más masivo: de acuerdo a información proporcionada por el Proyecto, se habría llegado a aproximadamente 10,000 personas. Una limitación de esta estrategia es que al priorizar las metas de cobertura, la capacitación dada a los brigadistas (en la que también participó la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS) sobre los procedimientos y protocolos que debían seguir para sensibilizar y capacitar a la población objetivo no habría sido suficiente para minimizar el riesgo de que los brigadistas brinden información incorrecta o poco precisa a esta población objetivo. Ante ello, el Ministerio de Trabajo ajustó la metodología para uniformizar mejor los contenidos de los mensajes de los brigadistas.

Estrategia Nacional de Formalización.

Con el Proyecto, se brindó asistencia técnica al Ministerio de Trabajo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Formalización. Específicamente, se revisó el diseño, ejecución y evaluación de políticas internacionales exitosas en la materia, se clasificaron las acciones nacionales en formalización de acuerdo al marco estratégico de OIT, y se plantearon líneas de acción en formalización para el mediano plazo. La Estrategia ya está elaborada y solamente queda pendiente la socialización de la misma en un foro nacional, para recibir retroalimentación y ajustes puntuales para la implementación de políticas en cada uno de los componentes de la Estrategia: productividad; norma (información / capacitación, simplificación y diálogos social); incentivos (vinculación formal empresarial, seguridad social y aproximaciones específicas); y fiscalización (información, automatización y enfoques específicos).

Diseño e implementación de mecanismo de protección al trabajador cesante.

Antes de iniciar el Proyecto, el Ministerio de Trabajo había presentado al Congreso de la República la Ley 1636 sobre mecanismos de protección al trabajador cesante, y con el Proyecto se brindó asistencia técnica al Ministerio de Trabajo para el diseño y la implementación de dichos mecanismos. Específicamente, se identificaron los procedimientos necesarios para implementarlo, se evaluó su viabilidad económica y financiera y se planteó un esquema de manejo institucional así como un modelo de seguimiento del mecanismo, incluyendo beneficiarios, recursos, actores involucrados y otros. También se brindó asistencia jurídica, que finalizó con una propuesta de reglamentación de la Ley 1636.

Diseño de mecanismos no tradicionales de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural).

Tomando en cuenta que el sistema de pensiones en Colombia está orientado a trabajadores urbanos de clase media¹⁷, el Proyecto ha impulsado mecanismos alternativos de afiliación, contribución y recaudo precisamente para aquellos trabajadores de zonas rurales, que no tienen acceso a los mecanismos tradicionales. Esta intervención del Proyecto reconoce las particularidades del país en las zonas rurales, como por ejemplo la existencia de contratos macro entre sectores y el Gobierno,

¹⁷ En Colombia el sistema general de seguridad social se rige por la ley 100, que para el caso de pensiones contempla dos sistemas: el de ahorro individual (privado) con AFP, y el de prima media (público) con COLPENSIONES. Ambos sistemas son contributivos aunque también se complementan con subsidios que el Gobierno da en algunos casos.

donde aquéllos administran los recursos, por lo que potencialmente podrían orientar fondos para seguridad social, pero se enfrentan a limitaciones como la falta de capacidad de gestión.

En tal sentido, con el Proyecto se caracterizó 15 gremios agrícolas que administran tributos que ellos mismos cobran y generan rentas parafiscales, incluyendo un análisis de la administración de los recursos y de la capacidad contributiva. Dentro de estos gremios, destacan los de café que concentran aproximadamente el 80% de los recursos de estos 15 fondos parafiscales agrícolas y ganaderos, inclusive tienen sus propios tributos, y tradicionalmente han administrado los fondos sin rendir cuentas a nadie.

A partir de este análisis y ante el reto de que los trabajadores de las zonas rurales también se beneficien de la seguridad social, el Proyecto propone un esquema institucional, jurídico y operativo de afiliación al sistema de seguridad social, con base en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (cuya ley de creación data del 2011) que, a diferencia de los mecanismos tradicionales, acepta la posibilidad de que trabajadores con salarios inferiores al mínimo legal puedan pensionarse¹⁸; además, el esquema propuesto incluye coberturas en caso de accidentes de trabajo y enfermedades.

El Proyecto llevó a cabo, a través de talleres, la promoción de este mecanismo en los sectores y departamentos donde sector agrícola es más importante: café, panela (caña) y papa, en Cúcuta y Nariño. En todos los casos, identificaron que los gremios y trabajadores estaban dispuestos a contribuir, de acuerdo a sus posibilidades, para poder afiliarse a pensiones, pero su interés principal era el de estar cubiertos ante riesgos laborales, sobre todo quienes trabajan en caña. El Proyecto también consideró que para incorporar la seguridad social en las zonas rurales, los parafiscales de los gremios podrían ser útiles porque ya están en los sitios donde se quiere incorporar este mecanismo, y porque tienen recursos o los pueden generar si mejoran su gestión y, con ello, los niveles de recaudo.

Paralelamente, también se ha trabajado en el aspecto normativo, específicamente en herramientas jurídicas y un proyecto de Decreto para fomentar mecanismos de incorporación a trabajadores en el seguro social. Además, se acompañó al Ministerio de Trabajo en la socialización y discusión de dicho Decreto para tener más posibilidades de conseguir la aprobación.

Contribución de la OIT.

De acuerdo a las entrevistas sostenidas durante la evaluación, tanto con personal de la OIT como de la Sub Dirección de Formalización y Protección del Empleo, las contribuciones más importantes de la OIT se han dado en el proceso de elaboración y validación del kit de formalización, en la estrategia de implementación de la Red de Formalización, en el diseño de la Estrategia Nacional de Formalización, y en el diseño e implementación de los mecanismos de protección al trabajador cesante y de los mecanismos no tradicionales de afiliación.

¹⁸ Este mecanismo de BEPS está dirigido a los que ganan menos del salario mínimo y cumplen otras condiciones de pobreza; es un sistema de ahorro periódico voluntario en que el beneficiario ahorra lo que pueda y luego recibe en función de lo que ha ahorrado. Es decir, se trata también de un sistema contributivo, pero en el que el Gobierno subsidia con el 20% al final.

En el proceso de elaboración y validación del kit de formalización, la Oficina de OIT para los Países Andinos, a través de sus especialistas en mercados laborales y en protección, no solo fueron los que impulsaron la idea de informar y consultar con empresarios y trabajadores, sino que orientaron constantemente el trabajo de los consultores externos, compartiendo la posición institucional de la OIT sobre la materia así como lecciones aprendidas de experiencias internacionales. Asimismo han participado, junto con los consultores externos y los funcionarios del Ministerio de Trabajo en las reuniones de validación del kit al interior del Ministerio.

En cuanto a la Red de Formalización, se trata de una iniciativa que surgió de la aplicación del consejo técnico de la Oficina de la OIT para los Países Andinos a propósito de la intención del Ministerio de Trabajo por mejorar, a través del trabajo conjunto con otras instituciones, los niveles de formalidad en el trabajo en el territorio nacional. Además, la OIT aportó en la definición de la estrategia operativa, brindando información sobre experiencias internacionales similares. Y para la Estrategia Nacional de Formalización, el marco estratégico de la OIT fue importante como referencia para la clasificación de las acciones en formalización y para el planteamiento de las líneas de acción en el mediano plazo.

Respecto a los mecanismos de protección al trabajador cesante, la OIT cumplió un importante rol tanto en la reglamentación de la Ley 1636 como en la implementación de los mecanismos contemplados en dicha ley. Y en relación a los mecanismos no tradicionales de afiliación, la OIT (a través del especialista en protección de la Oficina de Países Andinos) coordinó directamente con el Vice Ministro de Empleo y Pensiones las acciones a realizar en el marco de este producto y aportó en la discusión técnica sobre los principales incentivos que debían ofrecerse a los trabajadores del sector rural para que se afilien a un sistema de protección social (coberturas ante riesgo de accidentes y enfermedades, y ante pérdida de activos) y sobre el contenido del Decreto para fomentar mecanismos de incorporación a trabajadores del sector rural en el seguro social.

Componente 6.

Estudios sobre el Sistema de Subsidio Familiar y propuestas de mejora del sistema.

Con el Proyecto se han llevado a cabo cuatro estudios asociados al Sistema de Subsidio Familiar (SSF): (a) diseño y aplicación de una encuesta de percepción, utilización y satisfacción de los servicios prestados por las CCF a nivel de empresas y trabajadores afiliados; (b) evaluación normativa del SSF para identificar los vacíos jurídicos existentes; (c) análisis de los sistemas de información existentes en las CCF; y (d) análisis financiero del SSF. A partir de estos estudios, el Proyecto también planteó una propuesta normativa para una mejor regulación, seguimiento y evaluación de la prestación de los servicios del SSF, así como una propuesta de fortalecimiento del sistema de información de los servicios prestados por las CCF y de ampliación del mismo a nivel de microdato¹⁹.

Elaboración del Libro Blanco de Subsidio Familiar.

En Abril del 2014 el Ministerio de Trabajo emite la Resolución 01479, que establece la necesidad de elaborar el LBSF para contar con un instrumento de generación de políticas públicas que permita modernizar el SSF. Con el Proyecto se ha elaborado el LBSF a partir de la revisión de la literatura existente sobre el SSF pero sobre todo con talleres, encuestas y entrevistas con representantes de confederaciones sindicales de trabajadores (CUT, CNT, CTC y CGT), pensionados, Ministerio de

¹⁹ Esta propuesta incluía, entre otros aspectos, el diseño de los indicadores que permitirían hacer seguimiento a la evolución del sistema, las necesidades de información a nivel de micro datos para la construcción de estos indicadores, y el modelo de reportes que puede generar el sistema de información.

Trabajo y otras instituciones del Gobierno (DNP, DPS, Ministerio de Educación²⁰), organizaciones de vigilancia y control, gremios empresariales y sector académico. Y también por supuesto con representantes de CCF regionales y nacionales. Uno de los puntos de mayor consenso entre todos estos agentes ha sido la doble necesidad de focalizar el SSF en beneficios para los trabajadores; y de mejorar el modelo de gestión y gerencia, de racionalización de controles y optimización de recursos, no solo de de las CCF, Ministerio de Trabajo, Superintendencia y demás actores del sistema.

En los talleres realizados durante el proceso de elaboración del LBSF²¹ se utilizó una metodología orientada a construir consensos, se puso énfasis en la identificación de variables relevantes que afectan al SSF y sobre las cuales se puedan diseñar políticas públicas que logren tener un impacto; de actores involucrados en el SSF y el rol que deben desempeñar en el funcionamiento y control del SSF; y de posibles escenarios para el SSF según cuatro parámetros (económico, político, social y jurídico).

Un aspecto a resaltar es que ha resultado muy importante durante todo el proceso de elaboración del LBSF el apoyo y la participación activa del Vice Ministro de Empleo y Pensiones, quien además es especialista en la materia. Asimismo, que los productos elaborados el año pasado en el marco del Proyecto (encuestas de percepción, evaluación normativa, análisis de los sistemas de información sirvieron, durante el proceso de elaboración del LBSF, principalmente para dar información a los participantes de cada taller, a manera de preámbulo y para motivar las discusiones posteriores.

Contribución de la OIT.

La OIT ha contribuido con la priorización de las actividades que debía realizar la Sub Dirección de Subsidio Familiar para tener un mayor conocimiento de la situación del sector y de las CCF. Asimismo, participó por ejemplo en el diseño de la encuesta de percepciones sobre los servicios prestados por la CCF y acompañó a los consultores externos (con discusiones técnicas, con envío de información sobre experiencia en otros países, con la revisión y opinión de los informes y finales) encargados de efectuar la evaluación normativa del SSF y los análisis de los sistemas de información existentes en las CCF.

Durante el 2014, el aporte principal de la OIT se ha dado en el proceso de elaboración del LBSF, tanto en la definición de la metodología del proceso en general (la idea de promover una participación amplia de diferentes actores) y de los talleres en particular (orientada a construir consensos, en base a discusiones sobre estrategias, actores y escenarios. Además hubo participación del especialista en protección social de la Oficina para Países Andinos de OIT en los talleres nacionales y regionales con informantes calificados, en las reuniones con el Ministerio de Trabajo y los consultores externos, y en el evento final realizado en Setiembre del 2014 donde se presentó oficialmente el LBSF.

²⁰ Los que tuvieron menos participación, a pesar de estar invitados, fueron Ministerio de Saud y Vivienda.

²¹ Talleres nacionales en Bogotá y regionales en Medellín, Barranquilla y Cali.

Contribución del Proyecto a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2012 – 2013.

A juicio de la presente evaluación, la ejecución del Proyecto estaría contribuyendo (o se espera que en el corto o mediano plazo lo haga) a diferentes resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2012- 2013²².

Cuadro 3. Contribución del Proyecto a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2012-2013.

Resultado	Indicador de cumplimiento	Criterios de medición	Principal componente y/o producto del Proyecto que ha contribuido al cumplimiento de los criterios de medición
Resultado 11 - Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces	Indicador 11.1 - Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, refuerzan sus sistemas de administración del trabajo de conformidad con las normas internacionales del trabajo	<p>*Se adopta una reglamentación que permite al sistema de administración del trabajo ampliar progresivamente sus <u>servicios a los trabajadores y los empleadores de la economía informal</u>.</p> <p>*El sistema de administración del trabajo proporciona asesoramiento técnico y otros <u>servicios</u>, incluso mediante alianzas publico-privadas, a los <u>empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones</u>, tal como se documenta en los registros de los servicios prestados (por ejemplo, en registros, sistemas de información, páginas web)</p>	*Kit de formalización, Red de Formalización, Estrategia Nacional de Formalización – componente 5
Resultado 1 - Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos	Indicador 1.6. - Número de Estados Miembros en los que, con el apoyo de la OIT, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y/o de trabajadores han tomado iniciativas en ámbitos de política que facilitan la transición de las actividades informales hacia la economía formal	*Uno de los mandantes tripartitos adopta una iniciativa o una <u>reforma en materia</u> de políticas eficaz y con perspectiva de género que facilita <u>la transición hacia la economía formal</u> . Dicha iniciativa o reforma en materia de políticas incluye medidas prácticas en al menos dos de los siguientes ámbitos: la <u>adecuación del marco normativo y su aplicación</u> ; la iniciativa empresarial, las competencias laborales y el apoyo financiero; la <u>extensión de la protección social</u> , y la representación y organización.	*Mecanismos alternativos de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural) – componente 5
Resultado 4 - Más personas tienen acceso a prestaciones de seguridad social mejor administradas y más equitativas en lo relativo a la equidad de	Indicador 4.2. - Número de Estados Miembros que, con el apoyo de la OIT, formulan políticas para mejorar la cobertura de la seguridad social, en particular la de los grupos excluidos	*Se elabora un plan para ampliar la seguridad social, que se documenta ya sea a través de un <u>libro blanco</u> , del plan nacional de desarrollo de la legislación, de normativas gubernamentales o de la aplicación <i>de facto</i> de un régimen de seguridad social	Elaboración del Libro Blanco del Subsidio Familiar – componente 6

²² El cuadro también aplica al Programa y Presupuesto de OIT 2014 – 2015 porque los resultados, indicadores y criterios de medición que se presentan en el cuadro son iguales en este bienio que en el bienio 2012 – 2013.

5.4.4. Efectividad de la gestión.

La OIT ha ejercido, de acuerdo a lo establecido en la Carta Acuerdo N° 225, la función ejecutora del Proyecto, administrando los recursos provistos por el Ministerio de Trabajo para llevar a cabo los productos previstos y asistiéndolo técnicamente en el diseño del Proyecto, y a los consultores externos en la ejecución de los productos. El Proyecto se ha desarrollado bajo la dirección de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, estando la asistencia técnica a cargo de los especialistas en mercados laborales y en protección social de dicha Oficina.

En Colombia, el Proyecto contó durante el 2013 con una coordinadora general (Diana Hernández) a tiempo completo, quien deja el cargo a inicios de Enero del 2014 porque asume una función en la Sub Dirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, y el Proyecto no designó un profesional en su reemplazo. Uno de los motivos de esta decisión fue que la cantidad de productos que se iban a llevar a cabo durante el 2014 era menor que la de los que se ejecutaron en el 2013.

Así, en la práctica durante el 2014 la coordinación técnica del Proyecto y la función de interlocutor con el Ministerio de Trabajo y los consultores externos la ha ejercido desde Lima el especialista en protección social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos²³, con el apoyo de una asistente administrativa en Colombia (Laura Norato), dedicada a tiempo completo al Proyecto.

La ejecución de diversos productos y componentes en un corto período de tiempo.

Llevar a cabo más de 50 productos en poco más de 12 meses (Agosto 2013 – Setiembre 2014) ha sido un logro importante del Proyecto en términos de eficacia (se cumplieron con todas las metas previstas) y eficiencia (la cantidad de recursos utilizados se ajustó a lo previsto), más aun tomando en cuenta los diferentes tipos de productos, las diferentes temáticas involucradas y que, en algunos casos, un producto incluía en realidad varios similares²⁴.

En general, el Ministerio de Trabajo ha cumplido con las funciones a las que se comprometió en la Carta Acuerdo N° 225 como facilitar información a la OIT para la realización de actividades; participar en estas actividades; organizar reuniones para coordinar, supervisar y hacer seguimiento a la ejecución de los productos y el desarrollo del Proyecto; y desembolsar los recursos financieros previstos en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas²⁵.

Cada Sub Dirección de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar ha estado enfocada en los productos que le correspondían ejecutar según lo establecido en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas (de hecho, cada una tenía sus propios planes de trabajo para llevar a cabo estos productos en el corto tiempo previsto para ello), lo cual ha contribuido al alto nivel de eficacia del Proyecto, mencionado en una sección anterior de este documento. No

²³ En realidad, este especialista estuvo desde Agosto del 2013 brindando asistencia técnica, principalmente en los productos asociados al componente 6. En cuanto al especialista en mercados laborales tuvo una participación activa en el diseño del Proyecto y en la asistencia técnica durante el 2013 y los primeros meses del 2014, sobre todo en los productos asociados a los componentes 4 y 5.

²⁴ Por ejemplo, en el componente 4 el producto asociado a elaborar diagnósticos sobre barreras a la inserción laboral de las poblaciones vulnerables en realidad incluía varios estudios, uno por cada tipo de población vulnerable; y lo mismo para el componente 5 con los estudios sobre formalización en cada uno de los sectores priorizados.

²⁵ Uno de los factores que influyen en que las Sub Direcciones se preocupen en cumplir todas sus funciones y llevar a cabo todos sus proyectos, es que en Colombia, a diferencia de otros países, los funcionarios del sector público deben poner como garantía sus patrimonios individuales cuando las direcciones o Sub Direcciones a su cargo ejecutan proyectos con recursos del Estado.

obstante, este enfoque de trabajo orientado por productos y no por resultados, así como la falta de un Marco Lógico en el Proyecto, no ha permitido que el Proyecto se desarrolle con una visión más integral y estratégica a nivel de Dirección e inclusive de Vice Ministerio.

Asimismo, esta prioridad del Proyecto por cumplir con la ejecución de productos en tan corto tiempo, ha dejado menos tiempo para otro tipo de acciones, que también son importantes, como la discusión sobre la viabilidad de implementar las recomendaciones contenidas en los productos finalizados, las discusiones de carácter más estratégico y conceptual sobre por qué y cómo llevar a cabo los productos, cómo generar mayor complementariedad entre los mismos, etc. Asimismo, dejó menos tiempo para “vender” más el Proyecto a representantes de empleadores y trabajadores, y a otras instituciones públicas como el SENA o como los Ministerios de Salud y de Vivienda, cuya participación por ejemplo en el proceso de elaboración del LBSF fue limitada.

Esto ha sido más notorio en el 2013 (año en el que se ejecutó aproximadamente las dos terceras partes del Proyecto, tanto en términos de productos como en ejecución del presupuesto), tomando en cuenta además que, debido a los procedimientos administrativos que rigen en el sector público en Colombia, se tenía la presión de tener que ejecutar todos los productos contemplados en la Carta Acuerdo N° 225 antes que finalice el año (lo que significaba hacerlo en 5 meses, entre Agosto y Diciembre del 2013).

En el 2014 la situación cambió porque se hizo una planificación más estratégica para identificar los productos que se deberían llevar a cabo en lo que quedaba del Proyecto. Como consecuencia, la cantidad de productos previstos en las prórrogas de la Carta Acuerdo N° 225 fue menor, en relación al año anterior, pero más vinculados entre sí y con mayor claridad sobre su contribución esperada a los objetivos del Proyecto. El Ministerio de Trabajo reconoce la importancia de la OIT en este proceso de planificación más estratégica del Proyecto en el 2014.

Otros riesgos de tener que ejecutar tantos productos en poco tiempo son la posible duplicidad que pueda haber entre algunos de ellos, la falta de complementariedad, y la ausencia de un “hilo conductor” que ayude a conectar todo lo que se realice en el marco del Proyecto y a que todos los involucrados (OIT, Ministerio de Trabajo, consultores externos) interioricen que existe una línea común transversal a todos los componentes y productos, que es contribuir a la generación de empleos de calidad.

Al respecto, es difícil concluir si en la realidad esos riesgos se han materializado o no, ya que se tienen ejemplos para sustentar ambas posiciones. Por un lado se tienen ejemplos que muestran una complementariedad entre productos al interior de un componente como los estudios de prospectiva laboral y los perfiles ocupacionales (componente 1), que se hicieron en los mismos sectores y regiones; los estudios de inserción laboral para las poblaciones vulnerables (componente 4), en los que si bien los diagnósticos se hicieron de manera paralela, las estrategias de intervención para la inserción en el mercado laboral de diferentes poblaciones vulnerables las trabajaron de manera conjunta los consultores externos involucrados en el producto; los talleres de sensibilización y capacitación sobre formalización laboral, que utilizaron el kit elaborado por el Proyecto y a su vez contribuyeron a mejorarlo (componente 5).

Pero también se tienen ejemplos que evidenciarían cierta duplicación o la no utilización de los resultados de un producto como insumo para ejecutar otro: en el diseño de la encuesta rural (componente 1) se hicieron dos consultorías en paralelo (marco conceptual y diseño del instrumento) cuando lo ideal hubiera sido que el diseño del instrumento esté basado en el marco conceptual; en el análisis de información sobre normatividad y doctrinas sobre formalización (componente 5) se hicieron tres consultorías en paralelo.

Asimismo, si bien los consultores externos entrevistados coincidieron en que al inicio de su trabajo tuvieron una reunión con la OIT y el Ministerio de Trabajo, donde les dieron las pautas, lineamientos y guías para la consultoría, por lo general estas reuniones eran individuales y no con otros consultores que estaban haciendo trabajos similares, dentro del mismo componente e inclusive dentro del mismo producto. Tampoco ha sido habitual que los consultores coordinen entre ellos durante la ejecución de sus estudios, y menos aún que transfieran, de manera sistemática, los principales hallazgos y aprendizajes al Ministerio de Trabajo para que se pueda poner en prácticas las recomendaciones planteadas.

El aporte efectivo de la OIT en el Proyecto.

A partir de las entrevistas realizadas a representantes de las diferentes Sub Direcciones y Direcciones del Ministerio de Trabajo involucradas en el Proyecto, a continuación se presenta cómo han percibido el rol desempeñado por la OIT durante la ejecución del mismo, comparándolo con lo que sucede en otros proyectos que tiene el Ministerio con otras instancias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el BM o la OISS.

- El Ministerio de Trabajo reconoce el aporte de los especialistas de la Oficina de la OIT para Países Andinos desde el inicio de la ejecución del Proyecto en la selección de los consultores externos (principalmente vía revisión y opinión sobre sus términos de referencia) y en el acompañamiento y seguimiento del trabajo efectuado por dichos consultores. La misma opinión tienen los consultores externos con los que también se conversó como parte de la evaluación, quienes destacaron la importancia de la OIT en aspectos específicos como facilitar bibliografía relevante, brindar respuesta oportuna a las dudas de los consultores (sea en reuniones físicas o por medios electrónicos), entregar rápidamente sus comentarios a los informes parciales y finales.
- La contribución más importante de la OIT se ha dado con la asistencia brindada por los especialistas en mercados laborales y en protección social de la Oficina para Países Andinos, que se ha visto reflejada en diferentes productos de los componentes 1 (estudios de prospectiva laboral, diseño de la encuesta socio laboral a hogares en zonas rurales), 5 (elaboración y validación del kit de formalización, estrategia de implementación de la Red de Formalización, diseño de la Estrategia Nacional de Formalización, diseño e implementación de mecanismos de protección al trabajador cesante, y de mecanismos no tradicionales de afiliación) y 6 (diseño de la encuesta de percepciones sobre las CCF, elaboración del LBSF).
- Otra ventaja que, en un principio, tenía la OIT frente a otras instituciones es su carácter tripartito, que ayudaría mucho para una mayor participación de empleadores y trabajadores durante el Proyecto²⁶. En la práctica, esta participación se ha dado en algunos productos de los componentes 5 y 6 como en la elaboración del kit de formalización (se informó y consultó a empresarios y trabajadores) y la elaboración y validación del LBSF respectivamente, y no solo con agrupaciones gremiales o de trabajadores, sino con empleadores y trabajadores individuales.

El trabajo conjunto entre la OIT y el Ministerio de Trabajo durante la ejecución del Proyecto.

²⁶ De hecho, en la Carta Acuerdo N° 225 se menciona que el Proyecto se implementaría en coordinación con el Ministerio de Trabajo y con las organizaciones de trabajadores y empleadores; y en el Marco Lógico del PRODOC se identifica como un supuesto de intervención del Proyecto la voluntad política de las instancias del Gobierno, empresarios y trabajadores.

De acuerdo a lo manifestado por los representantes de OIT y del Ministerio de Trabajo que fueron entrevistados como parte de la evaluación, el Proyecto ha sido difícil de gestionar desde el punto de vista administrativo.

Por un lado, el Ministerio de Trabajo considera que los procedimientos administrativos de OIT en relación a las contrataciones de consultores externos y firmas consultoras no son sencillos y ha implicado que las Sub Direcciones le dediquen más tiempo del previsto en cumplir con los requisitos exigidos por la OIT para estas contrataciones, más aún tomando en cuenta que se trata de un Proyecto en el que se ha recurrido mucho a los consultores externos.

Por el lado de OIT, también le ha dedicado más tiempo de lo previsto a la “*contratación de servicios, expertos, bienes, elementos y logística necesaria para el desarrollo y cumplimiento de las actividades del Proyecto*”, que es una de sus funciones principales, según lo previsto en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas. En esto ha influido, de acuerdo a la OIT, factores como la gran cantidad de productos y actividades que había que ejecutar en tan poco tiempo y la falta de familiaridad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo respecto a los procesos administrativos de la OIT.

Asimismo, si bien la Carta Acuerdo mencionaba los compromisos de ambas partes, era muy general en mencionar que la OIT haría la contratación de servicios y bienes “*de conformidad con las normas que la regulen y les son aplicables*”, y no establecía un flujo de requisitos y pasos a seguir (identificando responsables y plazos) para la contratación de consultores externos por ejemplo, lo cual seguramente hubiera permitido una gestión administrativa del Proyecto más planificada y ordenada. Al no ser así, a veces los pedidos del Ministerio de Trabajo a la OIT para acciones puntuales como contratar consultores, financiar viajes, cancelación o postergación de eventos no se hacían con la anticipación que se requiere, de acuerdo a los procedimientos de la OIT²⁷.

Una limitación adicional para la gestión administrativa del Proyecto ha sido la ausencia de un coordinador en Bogotá durante el 2014. Si bien el especialista en protección social de la Oficina de Países Andinos de la OIT viajó muchas veces a Bogotá y su contribución técnica en la planificación más estratégica de los productos y en el desarrollo de los mismos es reconocida por todos los funcionarios del Ministerio de Trabajo que fueron entrevistados, también hay coincidencia en que la falta de un coordinador permanente en Bogotá impidió un contacto más fluido entre Ministerio de Trabajo, consultores externos y OIT, lo que a su vez habría reducido la celeridad para resolver algunos temas operativos asociados al desarrollo de los productos; la posibilidad de tener reuniones de seguimiento de los avances del Proyecto más continuas; y la capacidad de convocatoria a representantes de empleadores y trabajadores para aquellos productos en los que ameritaba su presencia.

Otros aspectos u hechos que han complejizado la gestión del Proyecto y la ejecución del mismo con una visión más integral y estratégica han sido los siguientes:

- El Ministerio de Trabajo es relativamente nuevo, cuando inició el Proyecto apenas tenía dos años de creado, y los dos Vice Ministerios (Empleo y Pensiones, y Relaciones Laborales e Inspecciones) no habían trabajado de manera coordinada en algún proyecto o línea de intervención específica. Este hecho confiere un valor mayor a uno de los principales éxitos

²⁷ De hecho, en el único producto que no se llevó a cabo (el Foro de Formalización), el Ministerio de Trabajo postergó varias veces la fecha del Foro, en algunos casos a muy pocos días de llevarse a cabo dicho evento, cuando la OIT ya había invertido mucho tiempo de su personal para llevar a cabo dicha actividad. Ante esta situación, la OIT decide cancelar definitivamente el Foro.

del Proyecto, que ha sido la validación del kit de formalización entre ambos Vice Ministerios.

- El cambio de personal en muchas de las áreas clave para su ejecución, que por lo general ocasionaban retrasos por el tiempo que debe tomar quien asume un nuevo cargo para enterarse de los productos y acciones que se están llevando a cabo con el Proyecto y (a partir de ello y en función de las prioridades de su gestión), dar la continuidad necesaria a estos productos y acciones. Así, desde que el Proyecto se diseñó hasta la fecha, se han producido cambios de Ministro de Trabajo, de Vice Ministro de Empleo y Pensiones, de Director de Generación de Protección del Empleo y Subsidio Familiar y también en la dirección de dos de las tres Sub Direcciones involucradas en la ejecución del Proyecto²⁸.
- Desde inicios del 2014 la Dirección de Movilidad y Formación para el Empleo, que estaba vinculada al cuarto componente, pasó a depender directamente del Ministerio de Trabajo y ya no del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones.
- El 2014 ha sido un año electoral en Colombia y como en cualquier país de ALC los meses previos (e inclusive los meses siguientes también) a unas elecciones presidenciales suelen ser de incertidumbre en las instituciones públicas y se establecen nuevas prioridades, de carácter más político, que retrasan la ejecución de productos y actividades que se tenían programadas.

La coordinación con otras instancias o proyectos de OIT y con otras instituciones.

El Proyecto ha recibido el apoyo de otras instancias o proyectos de OIT principalmente en el proceso de elaboración del LBSF (componente 6) y en el diseño e implementación de mecanismos no tradicionales de afiliación (componente 5).

En cuanto a lo primero, al iniciar el proceso de elaboración del LBSF fue importante el apoyo brindado por una especialista de Francia (que fue posible en el marco del acuerdo de cooperación entre el Departamento de Protección Social de la OIT en Ginebra y la Caja de Seguro Social de Francia) para la identificación de los temas prioritarios y para la socialización de lecciones aprendidas de procesos similares en otros países. Respecto a lo segundo, el Proyecto se benefició de dos productos generados con la Carta Acuerdo Col Pensiones, ejecutado en el último trimestre del 2013: la validación de un diagnóstico del sistema pensional que había realizado el Ministerio de Trabajo para promover un acuerdo fundamental sobre el Nuevo Mecanismo de Protección a la Vejez; y la caracterización económica social de los trabajadores rurales, así como la discusión sobre la posible aplicación en Colombia de los convenios de corresponsabilidad gremial (Argentina) y de aseguramiento colectivo (Costa Rica).

Diversas instancias de OIT (oficinas en Ginebra, Santiago, Montevideo) también han participado en otros productos del Proyecto como la elaboración del modelo predictivo del empleo, la propuesta de programa de empleo temporal, los estudios de productividad y de prospectiva, el diseño de la encuesta rural, entre otros; y lo han hecho a través de la revisión y comentarios de los informes, participación en eventos, asistencia técnica, y/o apoyo a los consultores externos responsables de los productos.

Durante el período 2013 – 2014 la OIT también ha llevado a cabo otros proyectos en Colombia, asociados a derechos fundamentales, diálogo social, inspecciones del trabajo, productividad,

²⁸ Ver detalle en el [Anexo 11](#).

sindicatos, y en todos ellos la interacción se ha dado con el Vice Ministerio de Relaciones Laborales e Inspección. Sin embargo, dado que en el Proyecto se trabajaron otras temáticas y el beneficiario directo fue el otro Vice Ministerio (Empleo y Pensiones) no resulta tan clara la vinculación efectiva con estos otros proyectos.

En cuanto a la complementariedad con otras instituciones, esto ha ocurrido principalmente con el DANE en la encuesta socio económica a hogares en zonas rurales (producto asociado al primer componente): la aplicación de la prueba piloto por parte de DANE jerarquizó el trabajo de OIT y además brinda mayores posibilidades de “escalar” posteriormente en la aplicación de la encuesta a nivel nacional. A su vez, el DANE también se beneficia porque accede a un cuestionario diseñado por el Proyecto con características particulares como que está dirigido exclusivamente a zonas rurales y que indaga sobre una amplia gama de temas (características socioeconómicas, ingresos y empleo, estacionalidad, contratos, migración) que no siempre considera el DANE en sus instrumentos habituales.

Los consultores externos.

La importancia del rol que han desempeñado los consultores externos queda demostrado en que, como se mostrará en la siguiente sección, más de la mitad del presupuesto ejecutado por el Proyecto corresponde precisamente a la contratación de estos consultores. Asimismo, de acuerdo al Marco Lógico del PRODOC uno de los supuestos de intervención del Proyecto es el acceso y disponibilidad de expertos y proveedores de servicios, entre ellos los consultores.

En la práctica este supuesto se ha cumplido, porque no hubo dificultad para seleccionarlos; asimismo, en la gran mayoría de los casos tanto la OIT como el Ministerio de Trabajo han aprobado el trabajo que realizaron. Una de las razones de ello ha sido que el proceso de selección usualmente no fue por concurso sino por designación directa, dándose bastante importancia a las recomendaciones y referencias de los candidatos, y a sus trayectorias como consultores en trabajos similares a los que iban a realizar²⁹.

Los consultores entrevistados coinciden en que no hubo mayores dificultades para cumplir su labor, excepto las demoras que a veces ocurrían entre que entregaban sus informes (parciales o finales) hasta que recibían los comentarios completos (de la OIT y del Ministerio de Trabajo), lo cual generaba falta de continuidad en el trabajo que realizaban y la necesidad de “*volver a engancharse en el tema*” después de varias semanas de haberse desentendido del mismo. Y en algunos casos, comentaron que tener varios interlocutores (tanto en el Ministerio de Trabajo como en la OIT) desordenaba un poco el proceso de recojo de observaciones a sus informes y ajuste en los informes en función a dichas observaciones.

5.4.5. Eficiencia.

El valor total de los aportes previstos para la ejecución del Proyecto es 4,014 millones de pesos colombianos, de los cuales el 94% serían provistos por el Ministerio de Trabajo y el 6% restante de la Oficina OIT para Países Andinos (presupuesto ordinario más recursos extra presupuestarios de proyectos específicos en el área de Diálogo Social). El aporte de OIT ha sido básicamente en asesoría técnica por especialistas, dirección, programación, servicios administrativos y misiones de asistencia técnica desde OIT a Colombia.

²⁹ El Ministerio de Trabajo proponía al consultor y OIT tenía que dar el visto bueno, previa evaluación del perfil. Por lo general, la OIT no ponía objeciones al candidato sugerido, aunque algunas veces sí hizo observaciones a los montos de los honorarios.

En cuanto al financiamiento proveniente del Ministerio de Trabajo, hasta Setiembre del 2014 (es decir, un mes antes que el Proyecto finalice) el Proyecto había ejecutado \$ 1.8 millones³⁰, cifra que representa el 93% del presupuesto del Proyecto proveniente de dicha fuente (\$1.94 millones). Este alto nivel de ejecución financiera, sumado a que, como se mostró en la sección anterior, se han llevado a cabo prácticamente todos los productos previstos, revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.

Ejecución financiera del Proyecto según componentes, tipo de gastos y año.

Al distribuir el presupuesto ejecutado según componentes, se observa que el componente 5 (formalización laboral) es el de mayor importancia relativa ya que representa casi el 30% del total ejecutado; en el otro extremo, los componentes 2 y 3 apenas representan solamente el 4% del total. Estas diferencias son consistentes con lo mostrado en secciones precedentes, en el sentido que el componente 5 es en el que se han ejecutado mayor cantidad de productos, y lo contrario ocurre con los componentes 2 y 3.

Cuadro 4. Presupuesto asignado y ejecutado por el Proyecto, según componentes.

Componente	Presupuesto ejecutado (en \$)	% respecto al total
Componente 1	298,086	17%
Componente 2	67,453	4%
Componente 3	67,191	4%
Componente 4	246,479	14%
Componente 5	543,201	30%
Componente 6	251,341	14%
Gastos del staff, evaluaciones e instalaciones del Proyecto	148,401	8%
Progr. Support Costs de OIT	178,781	10%
Total	1'800,933	100%

Fuente: Información financiera proporcionada por la Oficina de Países Andinos de OIT
Elaboración propia

La distribución del presupuesto ejecutado según tipo de gasto revela el importante rol desempeñado por los consultores externos, cuyos honorarios pagados representan aproximadamente las dos terceras partes del total ejecutado; mientras que los sub contratos con empresas representan el 11%³¹. En cambio, a diferencia de otros proyectos, el monto del presupuesto destinado a los honorarios de un staff de soporte local permanente tiene muy poca importancia relativa dentro del presupuesto (5% del total), lo que se explica principalmente porque el Proyecto tuvo un coordinador solamente durante el período Agosto – Diciembre 2013. Sin embargo, este último porcentaje no puede considerarse como una referencia o un estándar para futuros proyectos similares porque no contempla la gran cantidad de tiempo invertido por los especialistas de la Oficina de Países Andinos de la OIT a lo largo de toda la ejecución del Proyecto.

³⁰ Esta cifra incluye el monto desembolsado y el monto comprometido.

³¹ Como por ejemplo el piloto de la encuesta en zonas rurales como parte del componente 1 o la encuesta de percepción de los servicios de las CCF como parte del componente 6.

Cuadro 5. Presupuesto asignado y ejecutado por el Proyecto, según tipo de gasto.

Tipo de gasto	Presupuesto ejecutado (en \$)	% de Ejecución
Consultores externos	1,176,691	65%
Staff soporte local	93,011	5%
Costos de viaje de especialistas	40,838	2%
Sub contratos	199,593	11%
Seminarios	73,551	4%
Gastos operativos generales, comunicaciones, muebles y equipos	38,467	2%
Prog. Support Costs	178,781	10%
Total	1,800,933	100%

Fuente: Información financiera proporcionada por la Oficina de Países Andinos de OIT

Elaboración propia

Finalmente, cabe destacar que durante el 2013 se ejecutaron \$ 1.156 millones, cifra que representa el 64% del presupuesto ejecutado durante todo el Proyecto. El hecho que en 5 meses del 2013 se haya ejecutado prácticamente el doble que en 9 meses del 2014 es un indicador claro de la cantidad de productos llevados a cabo en uno y otro período. Como se observa en el Anexo 12, esta situación es aún más llamativa en los componentes 3 y 4 del Proyecto.

5.4.6. Orientación hacia el impacto.

El Proyecto está culminando en Octubre del 2014, por lo que no se puede ser concluyente respecto a sus impactos y menos aún sobre si éstos pueden atribuirse exclusivamente a la intervención del Proyecto. No obstante, a continuación se identifican los principales efectos que ha tenido el Proyecto y que, con el tiempo, podrían convertirse en impactos.

Fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo.

El Proyecto ha estado orientado al fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar. Si bien no se dispone de evidencia empírica para sustentar que este objetivo se ha cumplido, a continuación se presentan algunos efectos del Proyecto que apuntan a que se está en el camino correcto para alcanzarlo.

- El Proyecto ha contribuido a que en el tema de formalización el Ministerio de Trabajo tenga un discurso uniforme, que incorpore las posiciones de ambos Vice Ministerios en relación a lo que es formalización. Los talleres de validación interna que hicieron posible esto, habrían contribuido además a ampliar el conocimiento de los funcionarios del Ministerio de Trabajo que participaron en ellos, y quizás en algunos casos a un cambio de mentalidad sobre cómo entender la formalización y las particularidades que hay que tomar en cuenta en cada sector de actividad, y cuáles deben ser las responsabilidades y funciones del Ministerio de Trabajo para promoverla.
- Otros temas sobre los que los funcionarios de las Sub Direcciones implicadas en el Proyecto han ampliado sus conocimientos y/o que se han puesto en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo para propiciar una mayor discusión sobre sus implicancias, son los siguientes:
 - En relación a la protección social, se ha puesto en relieve que las políticas públicas existentes dejan de lado a poblaciones específicas como los independientes, los que

trabajan en zonas rurales, los que ganan un salario inferior al mínimo; y que, por lo tanto, incorporar a estas poblaciones a la protección social debe ser prioritario para el Estado. Sobre esto último, también se han destacado las ventajas de que una parte de los recursos generados por la parafiscalidad puedan ser utilizadas para ampliar la protección social de estas poblaciones; y de que exista un salario mínimo diferenciado, que sea menor en las zonas rurales, para de esta manera incrementar la protección social en estas zonas.

- Respecto al sistema de subsidio familiar, se han identificado los vacíos jurídicos existentes en las normativas y en los sistemas de información; los principales factores que afectan el funcionamiento del sistema; los actores involucrados y el rol que deberían desempeñar; y la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio de las CCF. Todo lo anterior, independientemente de la suscripción del Libro Blanco como instrumento de política, ha ampliado el conocimiento que tenían los funcionarios del Ministerio de Trabajo acerca de un sector sobre el cual no se tenía mucha información antes del Proyecto.
- A partir de la capacitación y asistencia técnica especializada recibida durante el Proyecto, el personal de la Sub Dirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral dispone de nuevas metodologías y herramientas de análisis como el modelo predictivo de empleo, la tabla de vida activa, el modelo de impulso respuesta sobre cambios en el empleo ante variaciones en el salario, y la tasa natural de desempleo.
- El Proyecto también ha aportado en el fortalecimiento de vínculos con otras organizaciones para determinados fines específicos. Así, para el diseño de la encuesta de información socio laboral de hogares en zonas rurales ha propiciado que instituciones como el Ministerio de Trabajo, DANE, DNP y el propio Ministerio de Agricultura sostengan discusiones técnicas sobre temas conceptuales y sobre el diseño mismo del cuestionario³². Lo mismo se puede decir de las discusiones técnicas propiciadas por el Proyecto entre ambos Vice Ministerios del Ministerio de Trabajo para la validación del kit de formalización. E inclusive, que a partir de la iniciativa de la elaboración del LBSF se haya activado el Consejo Superior de Subsidio Familiar, que si bien existe desde hace algunos años, en la práctica no estaba funcionando como se esperaba.

No obstante, el Proyecto también presenta algunas debilidades que pueden limitar sus efectos e impactos en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo.

- Los indicadores estadísticos laborales, construidos a partir de información proveniente de registros administrativos de las diferentes áreas del Ministerio de Trabajo de atención al usuario, del SPE y de otras fuentes estadísticas no se han replicado y en algunos casos ni siquiera se han actualizado. Otro ejemplo de un producto del Proyecto que no se han aprovechado hasta la fecha es el de los diagnósticos y propuestas de intervención para la inserción en el mercado de trabajo de poblaciones vulnerables, desarrollados como parte del cuarto componente; aunque en este caso particular ello se explica porque, como se mencionó en una sección precedente, desde inicios del 2014 la Dirección de Movilidad y Formación para el Empleo, que estaba vinculada al cuarto componente, pasó a depender directamente del Ministerio de Trabajo y ya no del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones.

³² Inclusive, en términos de financiamiento de la aplicación de la prueba piloto, el Ministerio de Trabajo financió aproximadamente el 55% del costo de la misma, y DANE el 45% restante.

- El fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo se habría dado únicamente a nivel de la sede central (Bogotá), tomando en cuenta que la participación de las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo en el Proyecto ocurrió solamente en algunos productos asociados al componente de formalización laboral y al de información y análisis del mercado laboral³³. Este hecho respondería a una estrategia del Ministerio de Trabajo de reforzar primero las capacidades de la sede central y a partir de ello ir transfiriendo lo aprendido a las direcciones territoriales; no obstante, una limitación para ello es que las funciones que desempeñan estas direcciones son principalmente las de inspección, vigilancia y control, ligadas al Vice Ministerio de Relaciones Laborales e Inspección y no al de Empleo y Pensiones.

Mecanismos, servicios y normativas sobre formalización y protección social que el Ministerio de Trabajo brinda a la población.

Antes del inicio del Proyecto el único mecanismo que tenía el Ministerio de Trabajo para incrementar la formalización y el acceso a protección social era el de los acuerdos de formalización del servicio de inspecciones (a partir de la Ley 1610 del 2013 y de la Resolución 321 que contiene los requisitos para celebrar dichos acuerdos), mediante los cuales se busca concertar con los empresarios para evitar posibles sanciones por incumplimiento de la legislación laboral³⁴. En cambio, en la actualidad el Ministerio de Trabajo dispone de un mayor número de mecanismos, servicios y normativas para incrementar la formalización y el acceso de los trabajadores a la protección social.

- El Ministerio de Trabajo, en base al kit de formalización elaborado con el Proyecto, sensibiliza y capacita a entidades, gremios, empleadores y trabajadores de diferentes sectores sobre por qué formalizar y cómo hacerlo.
- El Ministerio de Trabajo también brinda servicios de promoción, capacitación y acompañamiento sobre formalización en forma más masiva, a través de la Red Nacional de Formalización, creada e implementada con el Proyecto, con el respaldo legal del Decreto 567.
- El Ministerio de Trabajo impulsa que los trabajadores en zonas rurales accedan a la protección social con el mecanismo BEPS (ya existente antes del Proyecto pero que no estaba reglamentado y menos implementado), que incluya la protección ante riesgos laborales. De hecho, en el sector agrario ya hay trabajadores con un salario inferior al mínimo que, a partir del Proyecto, se han afiliado a este mecanismo: esto ha ocurrido específicamente en el sub sector cafetero y se espera que en los siguientes meses ocurra lo mismo en el sub sector de la papa.
- El Ministerio de Trabajo promueve el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos, y para ello dispone de reglamentaciones especiales para

³³ Aunque inclusive en este último caso quienes elaboraron los estudios de prospectiva fueron los ORMET, que son universidades y no dependen del Ministerio de Trabajo

³⁴ Además, con estos acuerdos los empleadores pueden deducir de sus impuestos el monto por concepto de salarios y aportes a la seguridad social que pagan por los trabajadores. Durante el 2013 se suscribieron 32 acuerdos, que benefició a más de 25,000 trabajadores que hasta antes de firmar los acuerdos trabajaban bajo contratos inestables.

dichos sectores y/o grupos. Así, a partir del Proyecto se ha expedido el Decreto 1047, que establece normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y adicionalmente se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad. Los trabajadores de este sub sector ya han empezado a afiliarse, amparados en este Decreto.

Otras reglamentaciones especiales se han dado para las madres comunitarias, para quienes trabajan menos de un mes, y para las empleadas domésticas³⁵. Si bien en estos casos, el trabajo de la elaboración de la normativa no ha sido parte del Proyecto, sí puede haber contribuido de alguna manera el que el Proyecto haya promovido como una política prioritaria el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos.

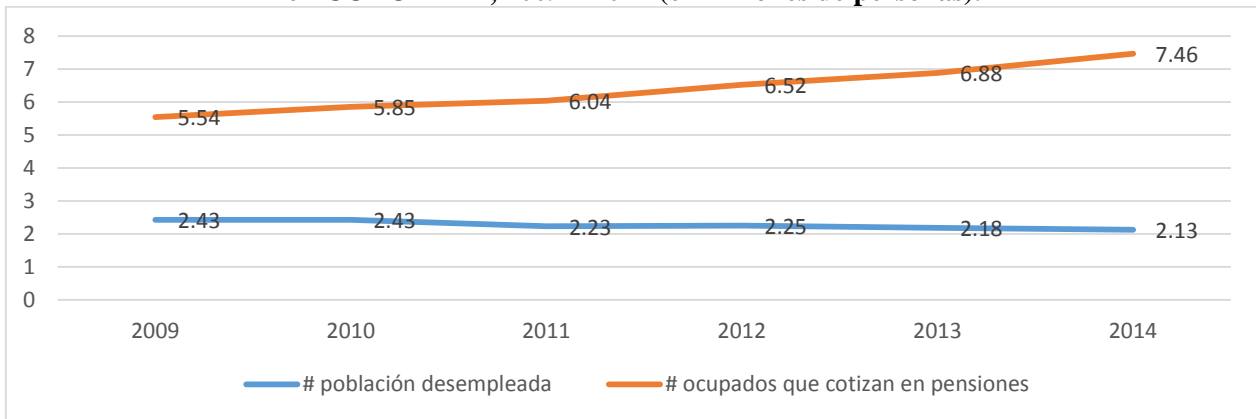
Evolución del desempleo y de la proporción de ocupados que cotizan en pensiones en Colombia.

Este último acápite muestra que, según cifras oficiales del DANE, el desempleo en Colombia se viene reduciendo sostenidamente en los últimos 5 años, y al mismo tiempo se viene incrementando la proporción de ocupados que cotizan en pensiones. No es posible ni siquiera aproximar de manera cuantitativa la contribución del Proyecto en estos resultados, aunque presumiblemente no sea muy alta tomando en cuenta el corto tiempo de duración del mismo, que ni siquiera ha culminado, que su alcance ha sido principalmente a nivel de Bogotá, y que no se han podido implementar los programas de empleo temporal o aquellos para promover la inserción laboral de la población más vulnerable, diseñados precisamente con el Proyecto.

De todas maneras, igual el ejercicio sirve para mostrar que en Colombia se han dado algunos avances en los últimos años en dos de las áreas temáticas más relevantes sobre las que ha trabajado el Proyecto (empleo y protección social). Se espera que los efectos generados por el Proyecto (identificados en esta sección) sean sostenibles en el tiempo (cuestión que se analiza en la siguiente sección) y puedan contribuir a que se continúe con esta tendencia positiva en ambas áreas.

³⁵ En el primer caso con el Decreto 289 de 2014, mediante el cual se garantiza que todas las madres comunitarias tendrán contrato a término indefinido y recibirán todas las prestaciones de ley; en el segundo con el Decreto 2616 de 2013, que da la posibilidad de vincular a trabajadores dependientes a pensiones, riesgos laborales y cajas de compensación siempre y cuando estos laboren por menos de un mes; y en el último caso con el Decreto 721 de 2013, relativo a la afiliación de las empleadas domésticas al sistema de compensación familiar y de riesgos laborales

Gráfico 5. Evolución de la población desempleada y del número de ocupados que cotizan en pensiones en COLOMBIA, 2009 – 2014 (en millones de personas).

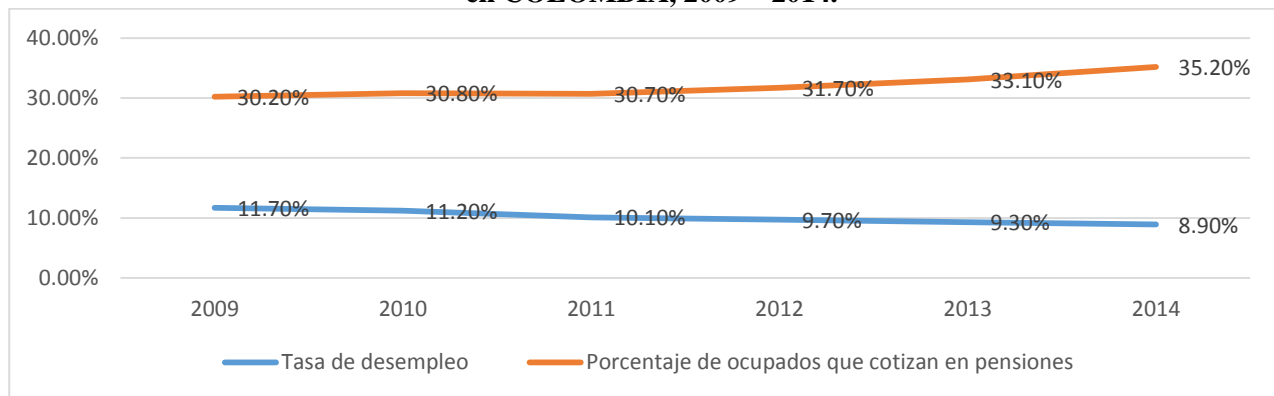


Fuente: DANE, en base a la gran Encuesta Integrada de Hogares

Elaboración propia

En el caso de la población desempleada los datos corresponden a Agosto de cada año, mientras que en el caso de quienes cotizan a pensiones corresponde al trimestre móvil Marzo – Mayo.

Gráfico 6. Evolución de la tasa de desempleo y de la proporción de ocupados que cotizan en pensiones en COLOMBIA, 2009 – 2014.



Fuente: DANE, en base a la gran Encuesta Integrada de Hogares

Elaboración propia

En el caso de la población desempleada los datos corresponden a Agosto de cada año, mientras que en el caso de quienes cotizan a pensiones corresponde al trimestre móvil Marzo – Mayo

5.4.7. Orientación hacia la sostenibilidad.

En la sección anterior se mencionaron los principales efectos que ha tenido el Proyecto y que, con el tiempo, podrían convertirse en impactos. En esta sección se identifican algunos factores que deberían contribuir a que estos efectos / impactos sean sostenibles en el tiempo.

- El mayor conocimiento que los funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen, a partir del Proyecto, sobre la temática de formalización, la protección social, el subsidio familiar, y el análisis de prospectiva laboral es una condición necesaria para que el Ministerio de Trabajo pueda diseñar mejores políticas asociadas a estos temas así como mejores estrategias y mecanismos para implementar estas políticas.

- Otro factor que favorece la continuidad de lo avanzado es que el Proyecto ha dejado instrumentos técnicos, manuales, guías que están facilitando la réplica y la ampliación de lo que se ha realizado, pero a mayor escala en términos geográficos y/o sectoriales.

Así, en lo que respecta a la generación de información cualitativa vía la prospectiva laboral, el Ministerio de Trabajo utilizó los instrumentos metodológicos que formaron parte de los estudios elaborados con el Proyecto, para replicar otros estudios en los sectores confecciones (en la región Antioquia), construcción, muebles de madera (en Atlántico), metalmecánica (en Boyacá), café (en Cauca y en el Eje Cafetero), servicios de salud (en Santander) y farmacéutico (en Cauca)³⁶.

En cuanto a las herramientas de análisis de mercado laboral, ya se han hecho réplicas del modelo predictivo de empleo, y se espera que en la negociación de salarios de este año, el Ministerio de Trabajo (que forma parte de la CPCPSL, instancia donde se lleva a cabo dicha negociación) utilice como una de las herramientas el modelo de impulso respuesta entre salario y empleo.

Otro ejemplo de instrumentos que facilitan la réplica de lo realizado es el portal informativo de formalización laboral, que brinda capacitación virtual a los brigadistas de formalización y a la población en general sobre formalización laboral y protección social. Y también la aplicación de la prueba piloto de la encuesta a hogares en zonas rurales, aunque en este caso la réplica a mayor escala se efectuaría, en el mejor de los casos, el próximo año.

- En términos de la sostenibilidad de la intervención también es clave que exista un entorno favorable en términos de políticas, leyes y normativas para consolidar los resultados alcanzados.

Al respecto, a nivel del Ministerio de Trabajo, como se mencionó en la sección precedente, se cuenta con el Decreto 567 que respalda la Red de Formalización, así como con reglamentaciones especiales para promover el acceso a la protección social de poblaciones específicas (Decreto 1047 para servicio de taxi, Decreto 289 para madres comunitarias, Decreto 2616 para quienes trabajan menos de un mes, Decreto 721 para las empleadas domésticas). Pero además existen otras propuestas normativas elaboradas con el Proyecto que aún no han sido aprobadas como las referidas a la reglamentación de la Ley sobre mecanismos de protección al trabajador cesante, al proyecto de Decreto para fomentar mecanismos institucionales de incorporación de trabajadores en el seguro social³⁷, y a la propuesta normativa para una mejor regulación, seguimiento y evaluación de la prestación de servicios del SSF³⁸.

A nivel país se espera incluir en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2015 – 2018 tanto la estrategia nacional de formalización (que orienta la política del país en materia de formalización en el mediano plazo) como el LBSF (que orienta la política en relación al sector de subsidio familiar), que se han desarrollado como parte del quinto y sexto componente del Proyecto respectivamente. En este último caso, se espera que el contenido del LBSF también se incorpore en el Consejo Superior de Subsidio Familiar.

³⁶ Estos estudios se han llevado a cabo también vía la Red ORMET pero con financiamiento del PNUD.

³⁷ El consultor externo encargado está acompañando al Ministerio de Trabajo en la socialización y discusión de dicho Decreto con las entidades públicas competentes, pero aún no ha sido aprobado.

³⁸ La propuesta se encuentra en revisión, la Sub Dirección de Subsidio Familiar tiene previsto validarla en mesas de trabajo con CCF pero esta actividad ya no forma parte del Proyecto.

- Además de todos los factores mencionados en esta sección, la sostenibilidad de la intervención también requiere de una inversión de recursos financieros por parte del Ministerio de Trabajo (en Colombia este financiamiento debe estar ligado a proyectos de inversión) para realizar acciones en las diferentes áreas temáticas en las que se ha avanzado.

Al respecto, donde se pudo obtener mayor información es en la Sub Dirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, cuyo presupuesto para el 2015 se iría casi exclusivamente en los dos proyectos de inversión que tienen actualmente (de sistemas de información y de red de observatorios), por lo que tienen pendiente gestionar recursos para la encuesta rural a nivel nacional y para realizar estudios de pertinencia de la formación para el trabajo, a nivel de habilidades y competencias. Para la encuesta rural se espera llegar a un acuerdo de cofinanciamiento con DANE y/o con DNP, quienes ya habrían manifestado su voluntad para que así sea; mientras que los estudios de pertinencia de la formación, se haría en conjunto con la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo.

El crecimiento económico, la competitividad y la productividad como condiciones del entorno necesarias para la sostenibilidad del Proyecto.

Colombia ha experimentado un crecimiento económico importante en los últimos 15 años, que se refleja por ejemplo en que el Producto Bruto Interno (PBI) se ha incrementado a una tasa promedio anual de 4.3% anual durante el período 2001 – 2013, inclusive llegando casi a 5% anual promedio en los últimos tres años (2011 – 2013).

Este crecimiento ha sido impulsado por sectores de alta productividad, que son intensivos en capital y que no absorben tantos puestos de trabajo, a diferencia de otros sectores de menor productividad, donde el crecimiento del PBI ha sido menor pero que generan muchos más puestos de trabajo. Según la OIT³⁹ los sectores de alta productividad (electricidad, gas y agua, minería, establecimientos financieros) han crecido a un ritmo promedio anual de 1.6% durante el período 2008–2012 y concentran el 10% del empleo en Colombia, mientras que los de baja productividad (comercio, restaurantes y hoteles, servicios, agricultura) han crecido a un ritmo promedio anual de 0.8% pero concentran el 63% del empleo.

El menor nivel de crecimiento en sectores de mediana o baja productividad pero de alta importancia relativa en cuanto a generación de empleos, es uno de los factores que explica que la reducción de la informalidad laboral se esté produciendo a un ritmo más lento de lo que se podría, tomando en cuenta las cifras globales de crecimiento económico en Colombia. Al respecto, en el siguiente cuadro se observa que la reducción de la informalidad laboral (tanto nacional como acotado únicamente a los sectores no agrícolas) ha sido de solo dos puntos porcentuales entre el 2009 y el 2013, y en esta variación porcentual coinciden las estimaciones de DANE, Ministerio de Trabajo y OIT.

³⁹ OIT (2014) “Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013”, en Notas sobre Formalización, FORLAC.

Cuadro 6. Evolución de la informalidad laboral según DANE, Ministerio de Trabajo y OIT, 2009 – 2013.

	DANE		Ministerio de Trabajo		OIT	
	IT 2009	IT 2013	IT 2009	IT 2013	IT 2009	IT 2013
Total Nacional	64.1%	62.1%	68.1%	65.5%	nd	nd
Total Nacional no agrícola	59.0%	57.3%	62.5%	60.0%	57.5%	55.2%

Fuente: “Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013”, en Notas sobre Formalización, FORLAC (2014) Elaboración propia

Es decir, lo que ocurre en Colombia muestra que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para la formalización del empleo. Para que esto último ocurra también se requieren mejoras en competitividad y productividad, aspectos en los que, de acuerdo a rankings internacionales, Colombia aún está rezagada en relación a otros países de la región.

En cuanto a la competitividad, según el Foro Económico Mundial (FEM), el 2014 Colombia se ubica en el puesto 66 en el índice global de competitividad, sobre un total de 144 países⁴⁰ y esta posición es muy similar a la que ha ocupado el país en los últimos 6 años. Este Índice agrupa 12 variables, siendo una de ellas la eficiencia del mercado laboral (referida a los pagos y a la productividad), en la que Colombia ocupa el puesto 84 en el ranking. Y respecto a la productividad, de acuerdo a The Conferencia Board Economy Database en América Latina, el 2013 Colombia muestra el nivel de PBI por hora trabajada más bajo de la región, junto con Brasil: \$11, mientras que los primeros lugares los ocupan Chile y México con \$21 y \$17 respectivamente⁴¹.

⁴⁰ FEM calcula este índice desde el 2005, definiendo define la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. En el índice del 2014 algunos países de ALC que ocupan un mejor puesto que Colombia son Chile (33), Brasil (57), México (61) y Perú (65).

⁴¹ En el [Anexo 12](#) se presentan algunos gráficos que ilustran esta situación crítica de Colombia en cuanto a la competitividad y productividad.

6. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones.

6.1 Conclusiones.

Pertinencia y aptitud estratégica.

1. El elevado desempleo, la baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social, y la alta proporción de empleos informales en Colombia, justifica la puesta en marcha de un proyecto cuyo objetivo es fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, para que de esta manera esté más preparada para fomentar políticas, estrategias y normativas que apunten a la generación de trabajo decente, al mayor acceso a la protección social y a la formalización laboral.

Al 2012, la tasa de desempleo en Colombia estaba por encima del 10%, la proporción de ocupados que cotizaba era apenas 30%, y el porcentaje de empleo informal no agrícola era 56%; en las tres variables, la situación en Colombia es más crítica que la del promedio de ALC.

2. La pertinencia del Proyecto también se sustenta en que sus objetivos, componentes y productos se enmarcan en las políticas, planes y medidas que el Gobierno colombiano ha adoptado en los últimos años en materia del trabajo decente, y también en los objetivos estratégicos y resultados de la OIT; lo cual contribuye a legitimar el Proyecto y a que se desarrolle en un contexto favorable.

En Colombia, estos instrumentos son principalmente el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010 – 2014, la Ley de Formalización y Generación de Empleo (2010), la Misión Rural (2013), así como ordenanzas emitidas el 2014 en diferentes departamentos que establecen políticas públicas para garantizar el derecho a un trabajo digno, formal y decente. En la OIT, el Proyecto está asociado a los resultados #11, #1 y #4 del Programa y Presupuesto 2012 – 2013.

Diseño.

3. Los productos incluidos en los diferentes componentes responden a necesidades y prioridades específicas de las Sub Direcciones que forman parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, en temáticas asociadas a la información y análisis de prospectiva laboral, a la inserción laboral de poblaciones vulnerables, a la formalización laboral y al sistema de subsidio familiar.

En el caso de la SD de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral los productos responden al interés de la SD de centralizar la información de diferentes áreas del Ministerio de Trabajo y generar indicadores que permitan retroalimentarlas; y de realizar prospectiva laboral. En la SD de Movilidad y Formación para el Empleo responden a que la situación laboral es más crítica en determinadas poblaciones más vulnerables, sobre las que es prioritario intervenir.

En la SD de Formalización y Protección de Empleo, los productos responden a la idea de que mientras más empresas formales existan, más trabajos formales podrán haber; y a la necesidad de crear mecanismos para facilitar la afiliación a protección social en grupos específicos de trabajadores, sobre todo en zonas rurales. Y en la SD de Subsidio Familiar, los productos responden a la necesidad de generar información relevante sobre un sistema

complejo (el de subsidio familiar), de tal manera que ayude al Ministerio de Trabajo a ejercer adecuadamente sus funciones de instancia rectora en dicho sistema.

4. Los principales aportes de la OIT durante el diseño del Proyecto han sido la revisión y propuesta de ajuste a la relación de productos sugerida por el Ministerio de Trabajo; el planteamiento del mecanismo de Carta Acuerdo para formalizar el Proyecto; y la dotación de contenido estratégico a la relación de productos del Proyecto, vía la elaboración del PRODOC, que incluye un Marco Lógico.
5. No obstante, la ausencia de un Marco Lógico (o de otro instrumento de planificación) que en la práctica haya sido apropiado y utilizado por el Ministerio de Trabajo, limitaba, a priori, la mejor comprensión de la contribución esperada de la intervención, y de cómo y por qué los productos del Proyecto van a generar estos resultados esperados; la articulación entre los componentes y productos; y un mejor entendimiento de cuál es el hilo conductor de la intervención, que guíe las diferentes actividades y productos que se realicen.

Eficacia del Proyecto.

6. La alta eficacia del Proyecto se refleja en que la gran mayoría de los productos previstos en la Carta Acuerdo N° 225 y en sus prórrogas se han llevado a cabo; y esto ha ocurrido a nivel de todos los componentes y Sub Direcciones involucradas en el Proyecto y de todos los “tipos” de productos que se tenía previsto ejecutar.

El Proyecto ha cumplido con la ejecución de los productos asociados a la generación de información relevante (baterías de indicadores estadísticos laborales, estudios de prospectiva laboral, perfiles ocupacionales, información socio laboral de hogares en zonas rurales, estudio de productividad laboral, encuestas de percepción de usuarios de las Cajas de Compensación Familiar); a la capacitación y asistencia técnica (en transferencias de metodologías y herramientas de análisis laboral; y en formalización laboral); a foros, talleres, redes, seminarios, mesas (sobre análisis de mercado y prospección laboral, formalización laboral, economía solidaria, sistema de subsidio familiar); y a propuestas de estrategias, mecanismos, programas y/o experiencias pilotos con diferentes poblaciones y sectores económicos.

7. El Ministerio de Trabajo, a través de las diferentes SD que forman parte de la Dirección Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, ha participado activamente durante la ejecución del Proyecto, y ha mostrado disposición a recibir la asistencia técnica de la OIT, lo cual explica, en buena medida, que se hayan podido llevar a cabo todos los productos previstos.
8. La OIT, a través de sus especialistas en mercado laborales y en protección social de la Oficina para los Países Andinos, ha contribuido en la ejecución de los productos de diferentes maneras: acompañando y brindando asistencia técnica a los consultores externos; participando en foros, seminarios y en los talleres de validación del kit de formalización y de elaboración del Libro Blanco; proponiendo estrategias y metodologías para llevar a cabo determinados productos; y brindando soporte conceptual relevante para la ejecución de otros productos.

La asistencia a los consultores externos (presencial pero sobre todo virtual) se ha materializado en entregar información relevante para el trabajo que realizaban, compartir con ellos la posición institucional de OIT sobre un determinado tema así como lecciones

aprendidas de experiencias internacionales, y en revisar y comentar los informes parciales y finales que entregaban.

En cuanto a la propuesta de estrategias y metodologías destacan las de implementación de la Red de Formalización, la validación del kit de formalización con empresarios y trabajadores, y la de una participación amplia de diferentes actores relevantes durante el proceso de elaboración del Libro Blanco. Y en relación al soporte conceptual, esto ha ocurrido en el diseño de la encuesta socio laboral en zonas rurales, en el diseño de la encuesta de percepciones sobre los servicios de las cajas de compensación familiar, y en la elaboración de la estrategia nacional de formalización, entre otros productos.

Efectividad de la gestión.

9. Llevar a cabo más de 50 productos en poco más de 12 meses revela una gestión adecuada del Proyecto en términos de eficacia (se cumplieron con todas las metas previstas) y eficiencia (la cantidad de recursos utilizados se ajustó a lo previsto), más aun tomando en cuenta los diferentes tipos de productos y las diferentes temáticas y SD involucradas.
10. Si bien el hecho que cada SD haya estado enfocada en cumplir con los productos que le correspondían ejecutar y hacerlo en los tiempos previstos ha contribuido al alto nivel de eficacia del Proyecto, este enfoque de trabajo orientado por productos y no por resultados, así como la falta de un Marco Lógico en el Proyecto, no ha permitido que el Proyecto se desarrolle con una visión más integral y estratégica a nivel de Dirección e inclusive de Vice Ministerio.
11. Durante la ejecución del Proyecto hay muchos ejemplos que muestran complementariedad entre productos al interior de un componente, pero también hay otros que evidencian duplicación o la no utilización de los resultados de un producto como insumo para ejecutar otro, lo cual estaría asociado a que se ejecutaron muchos productos en muy poco tiempo.

Entre los ejemplos de complementariedad destacan los estudios de prospectiva laboral y los perfiles ocupacionales (componente 1), realizados en los mismos sectores y regiones; los estudios de inserción laboral para las poblaciones vulnerables (componente 4), cuyas estrategias de intervención las trabajaron de manera conjunta los diferentes consultores externos involucrados en el producto; los talleres de sensibilización y capacitación sobre formalización laboral que utilizaron el kit elaborado por el Proyecto y a su vez contribuyeron a mejorarlo (componente 5).

Mientras que ejemplos contrarios son que en el diseño de la encuesta rural (componente 1) se hicieron dos consultorías en paralelo (marco conceptual y diseño del instrumento) cuando lo ideal hubiera sido que el diseño del instrumento esté basado en el marco conceptual; en el análisis de información sobre normatividad, jurisprudencias y doctrinas sobre formalización (componente 5) se hicieron tres consultorías en paralelo sobre temáticas similares.

12. Las SD involucradas en el Proyecto perciben que la principal ventaja de trabajar con la OIT ha sido la asistencia técnica brindada por los especialistas en mercados laborales y en protección social de la Oficina de Países Andinos en diferentes productos de los componentes 1, 5 y 6; aunque también destacan el acompañamiento y seguimiento al trabajo de los consultores externos, y el carácter tripartito de la OIT que impulsó la participación de empleadores y trabajadores en la elaboración del kit de formalización, y en la elaboración y validación del Libro Blanco.

Los principales productos en los que estas Sub Direcciones perciben la importancia de la asistencia de la OIT son los estudios de prospectiva laboral, diseño de la encuesta socio laboral a hogares en zonas rurales (componente 1); la elaboración y validación del kit de formalización, la estrategia de implementación de la Red de Formalización, el diseño de la Estrategia Nacional de Formalización, y el diseño e implementación de los mecanismos de protección al trabajador cesante y de los mecanismos no tradicionales de afiliación (componente 5); y el diseño de la encuesta de percepciones sobre las cajas de compensación familiar y la elaboración del Libro Blanco (componente 6).

13. La gestión administrativa del Proyecto ha sido compleja y ha demandado más tiempo de lo previsto tanto al Ministerio de Trabajo como a la OIT, y en ello han influido diferentes factores como la gran cantidad de productos y actividades que había ejecutar en poco tiempo; que los procedimientos administrativos de la OIT en relación a contrataciones de consultores externos y firmas consultoras no son sencillos; la falta de familiaridad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo en relación a estos procesos administrativos; y que en la Carta Acuerdo no se especificaron las acciones previas necesarias para poder contratar a un consultor por ejemplo, así como los plazos y responsables de llevar a cabo estas acciones, lo cual hubiera permitido una gestión administrativa del Proyecto más planificada y ordenada.

Eficiencia.

14. El Proyecto muestra un alto nivel de ejecución financiera (93% del presupuesto asignado, hasta Setiembre del 2014, es decir un mes antes de que finalice), lo que sumado al alto nivel de eficacia revela que el Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos, porque cumplió con todas las metas físicas ajustándose a los recursos que se tenían asignados para ello.
15. La distribución del presupuesto ejecutado según componentes y rubros guardan consistencia con los resultados de la ejecución técnica del Proyecto, específicamente en lo que se refiere a la alta importancia relativa del componente 5 y del rubro “consultores externos”, tanto en lo que se refiere al presupuesto ejecutado como la cantidad de productos ejecutados.

Orientación hacia el impacto.

16. El Proyecto ha contribuido a que el Ministerio de Trabajo tenga un discurso uniforme sobre el tema de la formalización, que incorpora las posiciones de ambos Vice Ministerios; y también a ampliar el conocimiento de los funcionarios que participaron en los talleres de validación del kit de formalización y quizás en algunos casos a un cambio de mentalidad sobre cómo entender la formalización y las particularidades de la misma en cada sector de actividad, y cuáles deben ser las responsabilidades y funciones del Ministerio de Trabajo para promoverla.
17. La protección social, el sistema de subsidio familiar y el análisis del mercado y prospectiva laboral son otras áreas temáticas en las que los funcionarios de las SD implicadas en la ejecución del Proyecto han ampliado sus conocimientos y/o en las que el Proyecto ha contribuido a poner en la agenda institucional del Ministerio de Trabajo determinadas líneas de acción para propiciar una mayor discusión sobre sus implicancias.

En cuanto a la protección social (SD Formalización y Protección del Empleo) el Proyecto ha contribuido a relevar que las políticas públicas existentes suelen dejar de lado a poblaciones

específicas como los que trabajan en zonas rurales y los que ganan un salario inferior al mínimo; y que incorporar a estas poblaciones a la protección social debe ser prioritario para el Estado.

Respecto al sistema de subsidio familiar (SD Subsidio Familiar) el Proyecto ha ampliado el conocimiento de los funcionarios sobre un sector del cual no se tenía mucha información antes del Proyecto; específicamente, ahora se conoce más sobre los vacíos jurídicos existentes en las normativas y en los sistemas de información, los principales factores que afectan el funcionamiento del sistema, los actores involucrados y el rol que deberían desempeñar; y la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio de las cajas de compensación

Y en cuanto al análisis de mercado laboral, a partir de la capacitación y asistencia técnica especializada recibida durante el Proyecto, el personal de la SD de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral dispone de nuevas metodologías y herramientas de análisis como el modelo predictivo de empleo, la tabla de vida activa, el modelo de impulso respuesta sobre cambios en el empleo ante variaciones en el salario, y la tasa natural de desempleo.

18. Sin embargo, algunos factores que pueden limitar los efectos e impactos del Proyecto en términos del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión del Ministerio de Trabajo son la no utilización de algunos de los productos ejecutados así como la poca participación de las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo en el Proyecto.

Algunos ejemplos de lo primero son los indicadores estadísticos laborales, construidos como parte de los componentes 1, 2 y 3, que no se han replicado y en algunos casos ni siquiera actualizado; o las propuestas de programa de empleo temporal o de intervenciones para la inserción laboral de poblaciones vulnerables, desarrollados como parte del componente 4, pero que no se han puesto en práctica; aunque en el último caso se explica porque la Dirección encargada pasó a depender directamente del Ministerio de Trabajo y ya no del Vice Ministerio de Empleo y Pensiones.

Respecto a las direcciones territoriales, su poca participación en el Proyecto respondería a una estrategia del Ministerio de Trabajo de reforzar primero las capacidades de la sede central y luego transferir lo aprendido a las direcciones territoriales; no obstante, una posible limitación aquí es que las funciones que desempeñan estas direcciones son principalmente las de inspección, vigilancia y control, que no están muy ligadas al Vice Ministerio de Empleo y Pensiones.

19. Antes del inicio del Proyecto el único mecanismo que tenía el Ministerio de Trabajo para incrementar la formalización y el acceso a protección social era el de los acuerdos de formalización del servicio de inspecciones; en cambio, en la actualidad dispone de un mayor número de mecanismos y servicios para incrementar la formalización y el acceso de los trabajadores a la protección social.

El Ministerio de Trabajo, en base al kit de formalización elaborado con el Proyecto, sensibiliza y capacita a gremios, empleadores y trabajadores de diferentes sectores sobre por qué formalizar y cómo hacerlo. También brinda servicios de promoción, capacitación y acompañamiento sobre formalización en forma más masiva, a través de la Red Nacional de Formalización. Asimismo, impulsa que los trabajadores en zonas rurales accedan a la protección social con el mecanismo BEPS; de hecho, en el sector cafetero ya hay

trabajadores con un salario inferior al mínimo que, a partir del Proyecto, se han afiliado a este mecanismo.

20. El Ministerio de Trabajo también promueve el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos, y para ello dispone de reglamentaciones especiales para dichos sectores y/o grupos, como por ejemplo los conductores de taxi, madres comunitarias, los que trabajan menos de un mes, las empleadas domésticas.

En el caso de los conductores de taxi, los trabajadores de este sub sector ya han empezado a afiliarse, amparados en la reglamentación desarrollada como parte del Proyecto. En los otros casos, la contribución del Proyecto ha sido promover como una política prioritaria el acceso a protección social en sectores de actividad y/o grupos poblaciones específicos.

Orientación hacia la sostenibilidad.

21. El mayor conocimiento que los funcionarios del Ministerio de Trabajo tienen, a partir del Proyecto, sobre la temática de formalización, la protección social, el subsidio familiar, y el análisis de prospectiva laboral es una condición necesaria para que el Ministerio de Trabajo pueda diseñar mejores políticas asociadas a estos temas así como mejores estrategias y mecanismos para implementar estas políticas.
22. Otro factor que favorece la continuidad de lo avanzado es que el Proyecto ha dejado instrumentos técnicos, manuales y guías que están facilitando la réplica y la ampliación de lo que se ha realizado, pero a mayor escala en términos geográficos y/o sectoriales.

En lo que respecta a la prospectiva laboral, el Ministerio de Trabajo utilizó los instrumentos metodológicos que formaron parte de los estudios elaborados con el Proyecto, para replicar otros en los sectores confecciones, construcción, muebles de madera, metalmecánica, café, servicios de salud y farmacéutico, en diferentes regiones de Colombia. En cuanto a las herramientas de análisis de mercado laboral, ya se han hecho réplicas del modelo predictivo de empleo, y se espera que en la negociación de salarios de este año, el Ministerio de Trabajo utilice el modelo de impulso respuesta entre salario y empleo. Además, el Ministerio de Trabajo ha diseñado un portal informativo de formalización laboral, que brinda capacitación virtual a los brigadistas de y a la población en general sobre formalización laboral y protección social.

23. El entorno favorable en términos de políticas, leyes y normativas a nivel del Ministerio de Trabajo y a nivel país, al cual ha contribuido y/o se espera que contribuya el Proyecto, también es un factor que debería contribuir a la sostenibilidad de la intervención.

A nivel del Ministerio de Trabajo, con el Proyecto se han emitido el Decreto 567 que respalda la Red de Formalización, y el Decreto 1047, que es una reglamentación especial para promover el acceso a la protección social de los que brindan servicio de taxi. Además, existen otros decretos similares para otros sectores específicos de la población (289 para madres comunitarias, 2616 para quienes trabajan menos de un mes, y 721 para las empleadas domésticas), así como otras propuestas normativas elaboradas con el Proyecto que aún no han sido aprobadas como las referidas a la reglamentación de la Ley sobre mecanismos de protección al trabajador cesante, o al Decreto para fomentar mecanismos institucionales de incorporación de trabajadores en el seguro social.

A nivel país se espera incluir en el siguiente Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2015 – 2018 tanto la estrategia nacional de formalización como el Libro Blanco, que se han desarrollado como parte del quinto y sexto componente del Proyecto respectivamente.

24. En cuanto a la inversión de recursos financieros por parte del Ministerio de Trabajo para continuar con lo avanzado en el Proyecto, que es otro factor asociado a la sostenibilidad, no se han encontrado muchas evidencias que prueben que de todas maneras se va a dar esta inversión.

6.2 Lecciones aprendidas.

1. En un proyecto como el evaluado, que debe ejecutar una gran cantidad de productos en un período muy corto de tiempo, se le concede menos atención y menos recursos a acciones que también son importantes como las discusiones técnicas y políticas sobre la viabilidad de implementar las recomendaciones contenidas en los productos finalizados, u otras de carácter más estratégico y conceptual sobre por qué y cómo llevar a cabo los productos; y también a las acciones de “venta” del Proyecto a representantes de empleadores y trabajadores, y de otras instituciones públicas.
2. Otros riesgos de un proyecto que tiene que ejecutar muchos productos en poco tiempo y donde cada SD se concentra exclusivamente en cumplir, dentro de los plazos previstos, con los productos que le correspondían ejecutar, son la posible duplicidad y/o la falta de complementariedad entre productos, y sobre todo la ausencia de un hilo conductor que ayude a conectar todo lo que se realice en el marco del proyecto y a que todos los involucrados interioricen que existe una línea común transversal a todos los componentes y productos, que en este caso era contribuir a la generación de empleos de calidad.
3. En general, la motivación principal de un trabajador del sector agrícola en zonas rurales para acceder a protección social no es tanto la posibilidad de cotizar en pensiones sino principalmente poder estar cubiertos ante riesgos de accidentes o enfermedades laborales, y de pérdida de activos o capital de trabajo.
4. Un riesgo de una estrategia de difusión masiva como la de la Red de Formalización es que al priorizar las metas de cobertura, el adiestramiento que se brinda a los brigadistas sobre los procedimientos y protocolos que deben seguir para sensibilizar y capacitar a la población objetivo resulte insuficiente para minimizar el riesgo de que brinden información incorrecta o poco precisa a esta población objetivo.
5. En una estrategia de soluciones sectoriales como la que utilizó el Proyecto para los talleres de sensibilización y capacitación en formalización, los usuarios de estos servicios son especialmente sensibles a los mensajes comunicacionales.

El mensaje de “formalización a tu medida” utilizado inicialmente en el Proyecto para la convocatoria a estos talleres generó alguna confusión y un exceso de expectativas en algunos empresarios que acudieron a los talleres pensando que se daría alguna ley especial sobre temas laborales; aunque luego se solucionó el tema cuando se empieza a utilizar el mensaje de “Colombia trabaja formal”.

6. La participación activa de las instancias de mayor jerarquía dentro del Ministerio de Trabajo es importante para la realización de los productos; esto es lo que ha ocurrido en el Proyecto con el impulso que le ha dado el Vice Ministro de Empleo y Pensiones a la elaboración del Libro Blanco, más aún tomando en cuenta que es un especialista en la materia.

7. Los plazos que se definan para llevar a cabo un determinado producto deben tomar en cuenta la relación existente entre las instancias involucradas en su ejecución, y además el cumplimiento de estos plazos pueden alterarse por factores que no controla el Proyecto, tales como cambios de personal en estas instancias.

En relación a lo primero, el Ministerio de Trabajo es relativamente nuevo, cuando inició el Proyecto apenas tenía dos años de creado, y los dos Vice Ministerios (Empleo y Pensiones, y Relaciones Laborales e Inspecciones) no habían trabajado de manera coordinada en algún proyecto o línea de intervención específica, lo cual contribuyó a alargar el proceso de validación del kit de formalización.

Respecto a lo segundo, el Proyecto tuvo que lidiar con el cambio de personal del Ministerio de Trabajo en muchas de las áreas clave para su ejecución, que por lo general ocasionaban retrasos por el tiempo que debe tomar quien asume un nuevo cargo para enterarse de los productos y acciones que se están llevando a cabo con el Proyecto y dar la continuidad necesaria a estos productos y acciones.

6.3. Buenas prácticas.

1. La alta importancia relativa que, desde el diseño del Proyecto, se le dio (tanto en cantidad de productos como en presupuesto destinado a su ejecución) a los productos referidos a propuestas de estrategias, mecanismos, programas y/o experiencias pilotos con diferentes poblaciones y sectores económicos ha permitido el desarrollo de numerosos instrumentos técnicos y jurídicos que, a priori, favorecen la permanencia en el tiempo de los logros del Proyecto en materia de formalización laboral, acceso a protección social y mejora del sistema de subsidio familiar.

Este desarrollo de instrumentos técnicos y jurídicos ha ocurrido en las propuestas efectuadas para la inserción en el mercado de trabajo y programas de empleo temporal (componente 4); en los mecanismos para la protección al trabajador cesante, mecanismos alternativos de afiliación en el sector rural, estrategia nacional de formalización y estrategia de implementación de la red de formalización (componente 5), y en las propuestas para mejorar el sistema de subsidio familiar así como la propuesta del Libro Blanco de Subsidio Familiar – LBSF (componente 6).

2. Los procesos de información, consulta y validación de diferentes productos del Proyecto, impulsados por la OIT y que contaron con la participación del Ministerio de Trabajo, representantes de empleadores, trabajadores y de otras instituciones, no solo fueron importantes para enriquecer la calidad técnica de los productos, sino para darles mayor legitimidad, y generar consensos sobre algunos aspectos conceptuales, estratégicos y operativos.

Estos procesos de información, consulta y validación se han dado prácticamente en todos los componentes: en el primero, la discusión con el DANE, el Ministerio de Agricultura y el DNP sobre la encuesta de hogares en zonas rurales; en el quinto, la discusión entre Vice Ministerios donde se consensó la necesidad de que el kit incorpore diferentes dimensiones de formalización (como la formalización de la empresa, las relaciones y contrataciones laborales, y el sistema integral de seguridad social); o en el sexto, el proceso de elaboración del Libro Blanco en el que participaron no solo representantes de las cajas de compensación, sino de confederaciones sindicales de trabajadores, pensionados y diferentes instituciones del Gobierno.

3. Para llevar a cabo algunos de los productos asociados a los últimos dos componentes, el Proyecto ha sabido aprovechar estrategias y mecanismos ya existentes, como los pactos de formalización entre el Ministerio de Trabajo y los gremios de empresarios de construcción y comercio, para impulsar políticas, estrategias y proyectos orientados a incrementar la formalización laboral a nivel nacional y local en los sectores “locomotoras” del desarrollo; y el mecanismo de BEPS para que los trabajadores de zonas rurales se afilien al sistema de seguridad social.
4. La coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el DANE para el diseño y la aplicación de la prueba piloto de la encuesta socio económica a hogares en zonas rurales es un buen ejemplo de los beneficios compartidos que pueden generar este tipo de acciones.

Por un lado el producto se “jerarquizó” con la participación del DANE, que además brinda mayores posibilidades de escalar posteriormente en la aplicación de la encuesta a nivel nacional; y a su vez el DANE también se beneficia porque accede a un cuestionario diseñado por el Proyecto con características particulares como que está dirigido exclusivamente a zonas rurales y que indaga sobre una amplia gama de temas que no siempre consideraba el DANE en sus instrumentos habituales.

5. El Proyecto gestionó y se benefició del apoyo de otras instancias o proyectos de OIT principalmente en el proceso de elaboración del LBSF, con la participación de una especialista de Francia para identificar los temas prioritarios y compartir lecciones aprendidas de procesos similares en otros países; y en el diseño e implementación de mecanismos no tradicionales de afiliación, con la utilización de informes de diagnósticos y caracterizaciones que se elaboraron en el marco del proyecto Col Pensiones, ejecutado en el último trimestre del 2013.

6.4.Recomendaciones.

Recomendaciones al Ministerio de Trabajo y la OIT respecto al Proyecto que culmina.

1. Sistematizar y documentar las lecciones aprendidas de aquellos productos que involucran estrategias o metodologías que se espera replicar a una mayor escala en el corto o mediano plazo, como la Red de Formalización y la aplicación de la encuesta socio económica a hogares en zonas rurales. De esta manera se estaría contribuyendo al proceso de gestión de conocimiento, tan necesaria para la sostenibilidad y replicabilidad de los efectos e impactos de una intervención.
2. Definir “estrategias de salida” para cada uno de los componentes e identificar las acciones de seguimiento a los temas más prioritarios como la inclusión de la estrategia nacional de formalización y del Libro Blanco en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2015 – 2018, o la aprobación del Decreto para fomentar mecanismos no tradicionales de afiliación de los trabajadores rurales.

La inclusión de la estrategia de formalización y del Libro Blanco en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia no solo les confiere la legalidad y legitimidad sino que es clave para gestionar los recursos que se requieren para llevar a cabo lo que plantean dicha estrategia y el Libro Blanco.

3. Socializar los productos desarrollados y difundir los principales resultados e impactos del Proyecto entre los mandantes, las empresas, la sociedad civil y las instituciones de cooperación para posicionar en las agendas nacionales y regionales las temáticas trabajadas e incrementar las posibilidades de conseguir nuevo financiamiento.

Recomendaciones a la OIT asociadas a un eventual nuevo proyecto que ejecuten o administren.

4. Realizar una planificación más estratégica para identificar los cambios que se esperan generar o los resultados que se esperan alcanzar con el proyecto; las líneas de intervención o componentes que, a priori, son más efectivos para ello; y definir un conjunto limitado de productos que se van a llevar a cabo en cada componente, que además explique cómo y por qué estos productos van a contribuir a alcanzar los resultados esperados, y cuál es el hilo conductor de la intervención, que articulará y guiará las diferentes actividades y productos que se realicen.
5. En el diseño del Proyecto se deben definir indicadores medibles, atribuibles a la intervención del proyecto, que no sean solo de producción física (cumplimiento o cobertura) sino también de desempeño (calidad, aplicación, satisfacción) y además incorporar en el PRODOC justificación teórica y, en la medida de lo posible, evidencia empírica sobre la validez del diseño, esto es, que alcanzando determinados productos se contribuye a la consecución de los objetivos inmediatos y lo mismo para la relación entre éstos y el objetivo de desarrollo.
6. Dimensionar mejor el tiempo de ejecución del proyecto, tomando en cuenta no solamente la cantidad de productos sino las complejidades que existen al interior de la institucionalidad de los mandantes, y que es necesario destinar tiempo y recursos a acciones como el seguimiento a la implementación de las recomendaciones de un producto, sobre todo cuando éstas implican propuestas de estrategias o programas; o a las acciones de “venta” del Proyecto a representantes de empleadores y trabajadores, y de otras instituciones públicas.
7. Es deseable que un proyecto de envergadura similar al evaluado tenga un coordinador permanente en el país donde se ejecuta el proyecto porque facilita los canales de comunicación con los mandantes, permite resolver con mayor celeridad los problemas operativos que siempre se presentan, tener reuniones más continuas para evaluar el seguimiento de los avances del proyecto, porque mejora la capacidad de convocatoria a representantes de empleadores y trabajadores para aquéllos productos en los que amerita su presencia.

Recomendaciones al Ministerio de Trabajo en general.

8. Establecer los mecanismos necesarios para poner en marcha la estrategia nacional de formalización, que continúe involucrando un trabajo coordinado entre los Vice Ministerios de Empleo y Pensiones, y Relaciones Laborales e Inspecciones, tal como sucedió durante el Proyecto en la elaboración del kit de formalización.
9. Fortalecer aún más las capacidades técnicas y de gestión, asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, y relevar la importancia de Sub Direcciones como la de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, y la de Formalización y Protección del Empleo, cuyos roles son tan importantes para contribuir a la generación de trabajo decente en la actualidad y en el futuro, y que confieren al Ministerio de Trabajo de Colombia un valor agregado tomando en cuenta que son pocos los Ministerios de Trabajo de la región que cuentan con estas instancias dentro de su estructura.

Ello sin descuidar el rol tradicional de un Ministerio de Trabajo en términos de políticas intensivas de empleo, clave más aún en el contexto de los Acuerdos de Paz en Colombia.

10. Proponer estrategias integrales y multisectoriales para promover la productividad laboral en las empresas, tomando en cuenta que es un factor importante para incrementar la formalización y que Colombia se encuentra rezagada respecto a otros países de la región.

Se deben considerar las políticas de promoción de productividad que ya existen en Colombia; involucrar en el diseño de las estrategias y en su implementación al Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, SENA y otras instituciones públicas y privadas que ya vienen trabajando en el tema; y aprovechar las lecciones aprendidas de otros países de la región como México que vienen implementando este tipo de estrategias integrales y multisectoriales.

11. Asegurar la transferencia de los conocimientos y capacidades generadas a partir del Proyecto, desde la sede Central hacia las direcciones territoriales, y en general involucrar más a estas direcciones en funciones más asociadas al Vice Ministerio de Empleo y Pensiones como el diseño de políticas, estrategias, regulaciones, planes y programas en materia de generación de empleo, formalización, subsidio familiar, así como el desarrollo de la agenda de análisis e investigaciones para la formulación de este tipo de políticas, estrategias y planes.
12. Evaluar las ventajas y desventajas de incorporar, como un incentivo para la afiliación de los trabajadores del sector rural al sistema de protección social, los microseguros para dar cobertura frente a los riesgos de pérdidas de activos o capital de trabajo; así como la viabilidad de la implementación de este mecanismo.

ANEXOS



ANEXO 1: Términos de Referencia de la evaluación final independiente

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Términos de Referencia para Evaluación Final Independiente

Programa de fortalecimiento institucional para la promoción del empleo decente en Colombia

XB Symbol:	COL/13/03/COL
Título del Proyecto:	Programa de fortalecimiento institucional para la promoción del empleo decente en Colombia
País:	Colombia
P&B Resultado:	Outcome 03 - Sustainable Enterprises: Sustainable enterprises create productive and decent jobs
CP Resultado:	COL 131
Duración:	1.3 años
Fecha de inicio:	Junio 2013
Fecha de finalización:	Octubre 2014
Idioma del Proyecto:	Español
Presupuesto:	US \$ 1,999,967
Project Administrative and Technical Backstopping Unit:	EMP/POL, EMP/ELM
Fecha de la evaluación:	Agosto-Setiembre 2014
Costo de la evaluación:	USD 11,317.00
Tipo de evaluación:	Evaluación Final Independiente
Evaluation Manager:	Cybele Burga

CONTENIDOS

I.	Introducción y Racionalidad de la Evaluación	64
II.	Antecedentes y Contexto del Proyecto.....	66
III.	Propósito, Alcance y Clientes de Evaluación	67
IV.	Preguntas Clave de Evaluación.....	68
V.	Metodología a Seguir	72
VI.	Principales productos: Reporte de Inicio de inicio (<i>Inception Report</i>), informe de avance e informe final	72
VII.	Modalidades de gestión, Plan de Trabajo, los Requisitos de Formato y los Plazos	73
VIII.	Aspectos Legales y Éticos	75
IX.	Anexos	75

LISTA DE ACRÓNIMOS

ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CTP	Consejera Técnica Principal
CEI	Consultor Evaluador Internacional
DAC/OECD	Development Assistance Committee/ Organisation for Economic Co-operation and Development
	Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar,
	Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospección Laboral
	Subdirección de Formalización y Protección del Empleo
	Subdirección de Subsidio Familiar
EVAL	Evaluation Office
PROCUREMENT	ILO's Procurement Bureau
P&B	ILO's Programme and Budget
ILO	International Labour Organization
MT	Ministerio del Trabajo
NGO	Non-governmental organization
ODF	Oficina de Derechos Fundamentales
PRODOC	Documento de Proyecto (Project Document)
TdR	Términos de Referencia
UNDAF	United Nations Development Action Framework
UNEG	United Nations Evaluation Group

I. INTRODUCCIÓN Y RACIONALIDAD DE LA EVALUACIÓN

1. Estos Términos de Referencia (TdR) cubren la Evaluación Independiente Final del Proyecto “Programa de fortalecimiento institucional para la promoción del empleo decente en Colombia” (de ahora en adelante *El Proyecto*), que está financiado por el Ministerio de Trabajo de Colombia.
2. **La Carta Acuerdo N° 225.** El Proyecto se suscribió en Junio del 2013 a través de una Carta Acuerdo entre OIT y el Ministerio de Colombia, que tenía por título “*Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional*” y en la que OIT asumía la función de “ejecutora” del Proyecto, de acuerdo a sus normas y procedimientos. Este proyecto **estableció una duración de seis meses** (junio 2013 – diciembre 2013) para la ejecución de todos los productos que establecía la Carta Acuerdo.

La lista de componentes y productos a los que se comprometían las partes en el marco de la **Carta Acuerdo N° 225** se describen en el **Anexo 1** de la Carta Acuerdo, siendo seis los componentes alrededor de los cuáles se ejecutarían los productos:

Componentes de la Carta Acuerdo 225	Descripción de los componentes
Componente 1	Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral
Componente 2	Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo de Colombia
Componente 3	Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia
Componente 4	Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables
Componente 5	Programa Piloto de Formalización Laboral
Componente 6	Apoyo al sistema de subsidio familiar

3. En una primera prórroga el plazo de ejecución se extendió de diciembre del 2013 a marzo del 2014, sin ampliación o reducción presupuestaria alguna. En marzo del 2014, se aprobó una segunda prórroga para el cumplimiento de actividades, que modificaba la fecha de cierre de marzo del 2014 a octubre del 2014. Por medio de esta **segunda modificatoria** también se hacían algunos cambios a lista de productos comprometidos en el marco de la **Carta Acuerdo 225 (Anexo 2)**.

Componentes estipulados según la modificatoria de la Carta Acuerdo 225	Productos adicionales
Componente 1	Herramienta de recolección de información para el sector rural validada por expertos
	Transferencia de metodologías y herramientas de análisis del mercado laboral
	Asistencia técnica para la actualización y ampliación del modelo predictivo de empleo

Componente 4	Asistencia técnica para la implementación de un programa de políticas activas
Componente 5	Ampliación del programa de capacitación en materia de formalización laboral
	Estrategia de implementación de la Red de Formalización
	Estrategia Nacional de Formalización
	Mecanismos no tradicionales (alternativos) de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural)
Componente 6	Libro blanco de subsidio familiar

4. En cuanto al valor total de los aportes para la ejecución del proyecto, éstos suman \$4.014.144.888 de pesos, de los cuales \$ 3.839.937.000 de pesos son recursos que serán desembolsados en tres armadas por el Ministerio de Trabajo de Colombia a la tasa de cambio vigente a la fecha de depósito desde Colombia, y \$ 264.207.888 de pesos por OIT para asesoría técnica. La estrategia de desembolsos se encuentra descrita en detalle en el documento Carta Acuerdo N° 225 del 6 de Junio del 2013 (ver [Anexo 1](#)).
5. Las responsabilidades de OIT y el Ministerio de Trabajo de Colombia, quedan claramente establecidas en la Carta Acuerdo N° 225 (ver [Anexo 1](#), acápite SEXTO y SÉPTIMO).
6. Al momento de aprobarse el Proyecto éste no contaba con un documento de Proyecto, requisito fundamental para poder ingresarlo en el sistema administrativo de OIT. Por tal razón fue necesaria su formulación ad-hoc sobre la base de los productos establecidos en la Carta Acuerdo. OIT fue responsable de la preparación de este documento (PRODOC- Ver [Anexo 3](#)), buscando maximizar la coherencia de la totalidad de los productos, buscando además priorizar algunos productos en función a sus propias capacidades y competencias como organización y las fortalezas institucionales del Ministerio de Trabajo como contraparte.
7. Este PRODOC incluía, ya que es requisito para todos los proyectos de OIT, un Marco Lógico, indicadores y metas para cada uno de ellos. Este Marco Lógico guarda una relación muy estrecha con los productos y actividades contempladas en la Carta Acuerdo, razón por la cual algunos de los criterios de análisis que se aplicarán en esta evaluación (principalmente pertinencia, diseño y orientación hacia el impacto y sostenibilidad) tendrán como referencia este Marco Lógico.
8. El Proyecto tiene como principal objetivo fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia⁴².
9. Este Proyecto se debe visualizar en dos fases, la primera que va desde junio del 2013 hasta diciembre del 2013, en la que el Proyecto contó con una ATP que trabajó muy

⁴² En el año 2011 el Congreso de la República otorga facultades extraordinarias para modificar la estructura de la administración pública al presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, quien mediante la ley 1444 de 2011 decide escindir y reorganizar el Ministerio de la Protección Social, dando paso nuevamente a un Ministerio del Trabajo y un Ministerio de Salud y Protección Social. El presidente Juan Manuel Santos Calderón establece una modificación a los objetivos del Ministerio del Trabajo e integra el Sector Administrativo del Trabajo. Es así como para el 2012 el Ministerio del Trabajo es el octavo ministerio (en orden de precedencia) de los 16 ministerios que existen actualmente en Colombia. Este Ministerio se denominó antes Ministerio de la Protección Social, lo que resultó de fusionar el antiguo Ministerio de Trabajo con el Ministerio de Salud (Gobierno de Álvaro Uribe, periodo 2002-2006).

coordinadamente con la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar y desarrolló una agenda intensa de productos; y una segunda fase que cubre el periodo enero 2014 hasta la actualidad en la que no se contó con un ATP del Proyecto sino una colaboradora externa que buscó facilitar la comunicación y coordinación entre la OIT y el Ministerio de Trabajo.

10. **Grupos meta.** El Proyecto se dirige al fortalecimiento de las políticas de trabajo decente, por lo que los actores sociales que convergen en dicho concepto y orden normativo son los principales socios en la implementación. Por el lado de los beneficiarios finales, se prioriza la atención sobre poblaciones vulnerables que constituyen los grupos principales que demandan acción del Estado para lograr su inclusión laboral.
11. **Los socios.** Los principales socios del proyecto son el Ministerio de Trabajo como responsable del diseño, planeación, ejecución y seguimiento de las políticas de trabajo decente es el ejecutor del Proyecto, contando con el apoyo de los principales gremios y empleadores de los principales sectores económicos del país, así como también las organizaciones de la economía social y solidaria. También son socios relevantes los demás Ministerios del Gobierno Nacional, el Departamento Nacional de Planeación.
12. **Beneficiarios directos:**
 - Ministerio de Trabajo de Colombia: Vice Ministerio de Empleo y Pensiones
 - Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar
 - Subdirección de Análisis, Monitoreo y Prospección Laboral.
 - Subdirección de Formalización y Protección del Empleo.
 - Subdirección de Subsidio Familiar
 - Dirección de Movilidad y Formación para el Empleo
13. **Otros beneficiarios del Proyecto:** las intervenciones directas a través de experiencias piloto, permitirán acceder a colectivos vulnerables, como los siguientes: La población rural; los trabajadores informales de los sectores prioritarios, y, en general los grupos poblacionales con barreras de acceso al mercado laboral.
14. **Presupuesto:** La contribución total en USD \$ 1.997 millones de dólares de junio del 2013 a octubre del 2014.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO

15. En Colombia, la persistencia de tasas de desempleo superiores al 10%; la existencia de un sector informal que genera alrededor de la mitad de los empleos; la discriminación que el mercado laboral efectúa contra las mujeres, los jóvenes, las personas en situación de discapacidad, los desplazados, entre otros; el incumplimiento de los estándares laborales; el mal uso de figuras como las cooperativas de trabajo asociado y los contratos por prestación de servicios; las bajas tasas de sindicalización; la precariedad de los mecanismos de negociación colectiva y la baja proporción de cotizantes en el sistema de seguridad social, revelan la complejidad de los problemas asociados al mundo del trabajo y ponen de presente la insuficiencia de los esfuerzos que el Estado ha invertido para superarlos. Estos fenómenos evidencian que el desempeño actual del mercado laboral en Colombia no permite un salto cualitativo en términos del desarrollo económico y social del país. En la medida en que se perpetúe este panorama en materia laboral, el trabajo no será una fuente de realización personal, ni desarrollo socioeconómico de los trabajadores colombianos.
16. Con la conversión del Estado colombiano en un Estado social de derecho (según lo estipulado por la Constitución de Colombia del año 1991) el trabajo pasó a ocupar un lugar central por la triple calidad que se le reconoció. A partir de esa fecha, el trabajo sería principio, deber y derecho. En cuanto a los factores que impiden la consecución del trabajo decente, en el

debate público se ha destacado como causa del déficit de trabajo digno y decente en el país, la utilización recurrente de modalidades atípicas de contratación laboral, distintas al contrato de trabajo clásico. La utilización abusiva de estas formas de contratación alternativas para encubrir relaciones de trabajo subordinadas, desconociendo los presupuestos legales bajo los cuales estas figuras pueden funcionar legítimamente, ha generado una gran polémica en torno a su compatibilidad con el trabajo digno y decente.

III. PROPÓSITO, ALCANCE Y CLIENTES DE EVALUACIÓN

17. Habiéndose ejecutado 14 meses de la duración total del Proyecto (entre junio del 2013 y setiembre del 2014) y, considerando el monto y la duración del Proyecto, corresponde la aplicación una Evaluación Final Independiente, tal como queda especificado en la minuta de aprobación del Proyecto y el Acuerdo de Cooperación con el donante. Esta evaluación está en línea con la política de evaluación de la OIT respecto a la evaluación de dichos programas. La evaluación también deberá cumplir con las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).
18. Esta **Evaluación Final Independiente** será realizada por un consultor evaluador externo y gestionada por Cybele Burga, Oficial Regional de Evaluación de la OIT, como Gerente de Evaluación. El proceso de evaluación tendrá carácter participativo e implicará a contrapartes interesadas durante el proceso. El Proyecto, la Oficina de la OIT, los mandantes tripartitos y otras partes que participaron en la ejecución del Proyecto, son los principales usuarios de los resultados de la evaluación y las lecciones aprendidas.
19. Se espera puntualmente que esta evaluación determine si el Proyecto tuvo un diseño adecuado para alcanzar los resultados esperados (coherencia), si la ejecución del Proyecto está alcanzando las metas previstas, si esto se está haciendo con eficiencia o no, si hay algún indicio de cambios positivos generados por el Proyecto, y si hay buenas prácticas generadas o lecciones aprendidas que puedan mejorar el desempeño futuro del Proyecto. Además se esperan recomendaciones concretas a los mandantes del Proyecto sobre actividades específicas que consideren puedan contribuir a lograr el impacto esperado. Tomando en cuenta los criterios que utiliza la OIT para la evaluación de los proyectos, éstos serían los objetivos específicos:
 - Determinar la pertinencia de los productos de la Carta Acuerdo N° 225 en relación a las necesidades de los principales beneficiarios del Proyecto y los Objetivos estratégicos de la OIT.
 - Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del Proyecto.
 - Identificar el valor añadido de la asistencia técnica de la OIT en el desarrollo de los objetivos del Ministerio de Trabajo.
 - Medir el progreso actual del Proyecto, evaluando en qué medida se están logrando los productos establecidos para cada componente del Proyecto. La lista de productos y actividades principales que el Proyecto ha elaborado hasta la fecha de inicio del proceso de evaluación se encuentran detallados en el [Anexo 4](#).
 - Analizar la eficiencia de las estrategias de intervención y gestión del Proyecto.
 - Aproximar los principales impactos/efectos que podría tener el Proyecto y si se estima que estos continuarían luego de terminado el Proyecto.
 - Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida, así como establecer recomendaciones futuras intervenciones.

20. **Objetivo de la evaluación.** Tomando en cuenta el objetivo principal del Proyecto de fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones, la evaluación indagará sobre los principales logros (atribuibles al Proyecto) en cuanto al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de las Sub Direcciones de Análisis, Monitoreo y Prospección Laboral (a la cual están asociados los componentes 1, 2 y 3 del Proyecto), de Formalización y Protección del Empleo (a la cual está asociado el componente 5) y de Subsidio Familiar (a la cual está asociado el componente 6). Todas estas Sub Direcciones forman parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, que a su vez pertenece la Viceministerio de Empleo y Pensiones.
21. **Ámbito:** La evaluación incluye el período hasta ahora ejecutado, entre junio 2013 y setiembre 2014. El alcance geográfico de la evaluación es nacional, según los lugares trabajados por el Proyecto. En tal sentido se prevé que la evaluación incluya trabajo de campo sólo en la ciudad de Bogotá.
22. **Clientes:** Los principales clientes de la evaluación son los constituyentes de la OIT en Colombia, considerando el enfoque del Proyecto: fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las entidades públicas⁴³. Como cliente externo estaría el Ministerio de Trabajo de Colombia y como clientes interno, el Equipo del Proyecto, ETD/OP de Países Andinos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Unidades relacionadas en la sede: EMP/POL, EMP/ELM, PARDEV y EVAL
23. La evaluación se llevará a cabo entre agosto y setiembre del 2014 (el Informe final estará disponible a mediados de Octubre 2014). El Proyecto se hará cargo del costo de la evaluación.
24. El informe de evaluación será en español.

IV. PREGUNTAS CLAVE DE EVALUACIÓN

25. La OIT aplica los criterios del DAC⁴⁴ de la OCDE para la evaluación de la asistencia al desarrollo: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, los que están alineados con los estándares internacionales de buenas prácticas. La OIT se adhiere a los criterios de las normas de calidad de evaluación de la OCDE/DAC y las utiliza como punto de referencia para el control de calidad de los procesos y productos de evaluación.
26. La OIT es miembro del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y se adhiere a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que fueron desarrolladas por el UNEG, lo que queda reflejado en las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*) y las normas técnicas y éticas. Esta evaluación se adhiere a estos principios así como al Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas a fin de garantizar una evaluación internacional creíble.
27. Los criterios de evaluación son:
- 30.1 Pertinencia y aptitud estratégica:** Grado en que el(los) objetivo(s) y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y políticas asociadas al grupo objetivo, beneficiarios y el donante.

⁴³ Se informó que la reciente toma de mando por el presidente Santos implicará algunos cambios en el gabinete ministerial, lo que podría complicar en alguna medida la disponibilidad de tiempo para asignar reuniones con el equipo técnico y de alto nivel del Ministerio de Trabajo de Colombia, responsables de implementar conjuntamente con OIT los principales productos del Proyecto.

⁴⁴ Las siglas en español serían: CAD-Comité de Ayuda al Desarrollo

- 30.2 Validez del diseño:** Grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográficas de intervención, niveles de gobierno que serán atendidos en el marco del Proyecto así como la coherencia entre el diseño técnico del Proyecto y el presupuesto asignado.
- 30.3 Efectividad:** medida del grado en que una actividad alcanza sus objetivos. Se describirán la cobertura, avances y resultados de la intervención del Proyecto en términos de las metas previstas.
- 30.4 Eficiencia en el uso de recursos:** mide los productos (cualitativos y cuantitativos) en relación a los insumos. Es un término económico que significa que las actividades utilizan el mínimo costo de recursos con el fin de lograr los resultados deseados. Esto generalmente requiere la comparación de enfoques alternativos para lograr los mismos resultados, para ver si el proceso más eficiente ha sido adoptado.
- 30.5 Eficacia de la estructura de gestión:** se analizará la estructura organizacional del proyecto, el apoyo y coordinación con otros proyectos e instancias de la OIT y con los mandantes nacionales, y los mecanismos de seguimiento interno a los resultados del proyecto.
- 30.6 Orientación hacia el impacto:** se refiere a los cambios positivos y negativos producidos, directa o indirectamente, intencionalmente o no, por la intervención en cuestión. Esto implica identificar los principales impactos y efectos resultantes de la intervención a nivel de indicadores de desarrollo económico, medioambiente y sociales. La evaluación debería preocuparse por los resultados, tanto intencionales como no intencionales y, debe incluir también el impacto positivo y negativo de los factores externos, tales como los cambios en los términos de intercambio y condiciones financieras.
- 30.7 Orientación hacia la sostenibilidad:** se ocupa de medir si es probable que los beneficios de una actividad continúen después de haber concluido el financiamiento de los donantes. Los proyectos deben ser sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente y a nivel económico también.
28. Las cuestiones de género deben ser abordadas de acuerdo a la Nota de Orientación 4 de la OIT: "Teniendo en cuenta el género en el monitoreo y evaluación de proyectos" (*Considering gender in the monitoring and evaluation projects*). Todos los datos deben ser desagregados por sexo y diferentes necesidades de las mujeres y de los hombres y de los grupos marginados contemplados por el programa deben ser considerados a lo largo del proceso de evaluación.
29. La evaluación examinará el Proyecto a lo largo de los siguientes seis criterios de evaluación estándar. Un marco de análisis más detallado de las preguntas y sub-preguntas será desarrollado por el consultor evaluador internacional.

1. Pertinencia y aptitud estratégica

- 1.1. ¿De qué modo el Proyecto se adecuó y apoyó a los planes nacionales de desarrollo, los planes nacionales de trabajo decente, el plan estratégico de 2012-2014 del Ministerio de Trabajo de Colombia, además de los resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT?
- 1.2. ¿En qué medida el proyecto complementó y encajó con otros proyectos/ programas de la OIT que apoyan los PTDP de los países involucrados y otros proyectos del Ministerio de Trabajo?

2. Validez del diseño (coherencia)

- 2.1. ¿Cuáles son los principales componentes estratégicos del proyecto (previstos en la Carta Acuerdo) y hasta qué punto se vinculan adecuadamente entre sí? ¿los productos

previstos en la Carta Acuerdo y en sus modificatorias son necesarios y suficientes para alcanzar estos componentes? ¿cuáles fueron los criterios para definir los componentes y productos?

2.2. ¿Quiénes participaron en la definición de componentes y productos de la Carta Acuerdo y sus modificatorias? ¿Cuál fue el rol de la OIT?, ¿Cuál fue el rol de los mandantes?

2.3. ¿Existe una teoría del cambio subyacente a la estrategia de intervención?

2.4. En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del proyecto? ¿Cuán cruciales fueron para el éxito del proyecto?, ¿Cuán realistas fueron?, ¿Hasta qué punto pudo controlarlos el proyecto?

2.5. ¿Los indicadores contemplados en el PRODOC fueron los más adecuados para medir la obtención de los productos y el logro de los objetivos?

2.6. ¿Se incorporó en enfoque de género en la etapa de diseño del proyecto (problemática, estrategia de intervención, actividades, indicadores y metas, presupuesto)?

3. Efectividad del Proyecto

3.1. ¿El Proyecto ha cumplido con los productos previstos en la Carta Acuerdo 225 y en la modificatoria de la misma Carta Acuerdo de marzo del 2014? ¿en qué componentes el Proyecto muestra un mayor nivel de cumplimiento y en cuáles un menor nivel y por qué?

3.2. ¿Hubo incorporaciones de nuevos productos o cancelaciones de otros? ¿Cuáles fueron los criterios empleados para justificar estas modificaciones?

3.3. ¿Los beneficiarios del Proyecto consideran satisfactoria la cantidad y calidad de los productos entregados por el Proyecto? De ser necesario, ¿Qué consideran debería ajustarse o modificarse?

4. Eficiencia en el uso de los recursos

4.1 ¿Los fondos presupuestarios del proyecto se han ejecutado en su totalidad?, ¿hubo ahorros importantes en algunas actividades?, ¿se ha gastado más de lo previsto en otras?

4.2 ¿El nivel de ejecución presupuestaria en cada componente es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?, ¿los resultados alcanzados justifican los costos?

4.3 ¿El proyecto ha logrado movilizar fondos complementarios de socios nacionales, donantes u otros aliados?

4.4 ¿El tiempo previsto para la ejecución del proyecto ha sido suficiente?, ¿hubo demoras en la ejecución de algunas actividades?

5. Eficacia en la estructura de gestión

- 5.1. ¿La gestión y organización del proyecto facilita la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente?, ¿cuáles han sido las principales diferencias entre la estructura de gestión en el 2014 en relación a la del 2013?
- 5.2. ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades, presupuestarias y técnicas, que ha tenido que enfrentar la dirección del proyecto para gestionarlo?
- 5.3. ¿Cuán eficaz ha sido la comunicación y coordinación entre el equipo del proyecto y los socios ejecutores nacionales?
- 5.4. ¿El proyecto ha utilizado estratégicamente la coordinación y colaboración con otros proyectos de la OIT y con otros donantes en los países y región para aumentar su eficacia e impacto?
- 5.5. ¿El proyecto ha tenido flexibilidad para responder a cambios de naturaleza política, jurídica, económica, institucional, etc. producidos en su entorno?
- 5.6. ¿El Proyecto ha realizado actividades de seguimiento periódico sobre el avance de los productos y componentes? ¿se generaron informes regulares a partir de este seguimiento? ¿se han tomado decisiones para mejorar el Proyecto en base al seguimiento de este avance?

6. Orientación hacia el impacto

- 6.1. ¿Cuáles serían los principales impactos del Proyecto en términos de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, así como en términos de las diferentes áreas temáticas que se han trabajado (prospección laboral, formalización, protección al trabajador, entre otros)?
- 6.2. ¿Hasta qué punto estos impactos pueden vincularse causalmente a las intervenciones del Proyecto?, ¿qué otros factores, externos al Proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos impactos?
- 6.3. ¿Cuáles han sido las contribuciones principales de la OIT al Proyecto para la consecución de estos impactos?
- 6.4. ¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como consecuencia de las intervenciones del proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del proyecto?

7. Orientación hacia la sostenibilidad

- 7.1. ¿El Proyecto ha promovido o fortalecido un entorno favorable (leyes y reglamentos, políticas, compromisos y capacidades institucionales y de personas) para consolidar los resultados en materia de trabajo decente, formalización, asociatividad, emprendimiento y protección al trabajador?
- 7.2. ¿El proyecto ha transferido responsabilidades, aprendizajes, metodologías y herramientas a los socios nacionales?
- 7.3. ¿Los socios nacionales han asumido estas responsabilidades?, ¿o están usando y obteniendo provecho de los productos del mismo? ¿Han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin el proyecto no se hubieran alcanzado?

7.4. ¿Los socios nacionales se comprometen a consolidar los resultados del proyecto, aún cuando ya no haya proyecto?, ¿cuentan con capacidades, voluntad política y financiamiento para ello?

7.5. ¿Cuáles son las acciones / intervenciones necesarias por parte de la OIT, el Gobierno de Colombia, y los donantes para garantizar que los logros del Proyecto se pueden mantener y proporcionar una plataforma significativa para una mayor creación de capacidad del Gobierno de Colombia?

V. METODOLOGÍA A SEGUIR

30. El marco conceptual básico sobre el cual se desarrollará esta evaluación es el de Las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*): principios, racionalidad, planificación y gestión. Asimismo, la evaluación se llevará a cabo de acuerdo con las políticas y los procedimientos ordinarios de la OIT. La OIT se adhiere a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, así como con los Estándares de Calidad de Evaluación del DAC/OCDE.

31. Las metodologías a utilizar en el marco de esta evaluación se complementarán entre sí y los datos serán triangulados a través de las diferentes metodologías. Se espera que el evaluador utilice las siguientes metodologías durante la evaluación:

- **Revisión en gabinete:** El evaluador revisará los siguientes documentos antes de realizar cualquier entrevista y emprender las visitas a los sitios del programa:
 - PRODOC (documento del Proyecto) y Marco Lógico
 - Carta Acuerdo 225 y su modificatoria de marzo 2014
 - Matrices de Seguimiento- Informes de Progreso al donante (Ver [Anexo 4](#))
 - Lista de productos obtenidos y actividades realizadas hasta setiembre 2014
 - Carpetas del DROPBOX con todos los documentos técnicos y administrativos del Proyecto (productos finales, informes de actividades, listados de participantes, presupuesto, etc)
- **Recolección y revisión de datos:** El evaluador revisará los Informes de Progreso al donante que da seguimiento al progreso en la consecución de los productos. El evaluador revisará los datos cuantitativos y cualitativos existentes y recopilará más datos de progreso cuando se considere necesario.
- **Entrevistas a actores clave/trabajo de campo.** Se llevará a cabo reuniones con los Especialistas de empleo y protección social de la Oficina Andina de la OIT a fin de tener una comprensión profunda del Proyecto, de los cambios que ha tenido que afrontar, de los principales avances, estructura organizativa y retos pendientes. En Bogotá-Colombia se llevarán a cabo reuniones con la Asistente Técnica Principal del Proyecto, quien estuvo durante el periodo junio-diciembre 2013 a fin de levantar información específica sobre el desarrollo de las actividades y productos de cada objetivo que no esté recogida en la documentación. Luego, como parte del trabajo de campo, se llevarán a cabo todas las entrevistas (mandantes y beneficiarios) agendadas por la coordinación del Proyecto con el fin de recolectar y validar la información encontrada durante la revisión documental (Ver [Anexo 5](#))

**PRINCIPALES PRODUCTOS: REPORTE DE INICIO DE INICIO (*INCEPTION REPORT*),
INFORME DE AVANCE E INFORME FINAL**

32. **Reporte de Inicio** (*Inception report*) presentado al Gerente de Evaluación con el documento metodológico detallado que describa el enfoque de evaluación, actividades clave, cuestionarios de entrevista, lista de actores clave y el calendario (consulte Checklist 3: *Escribiendo el Informe inicial*).
33. Preparar el **Informe de Evaluación** con recomendaciones factibles, específicas y priorizadas, presentadas al Gerente de Evaluación de la OIT (consulte Checklist 5: *Preparación del Informe de Evaluación*).
34. **Informe Final de Evaluación** presentado al Gerente de Evaluación, una semana después de que el evaluador haya recibido los comentarios finales a la versión preliminar/borrador del informe de evaluación. El informe deberá seguir la plantilla de formato EVAL, incluyendo una página de título (consulte Checklist 7: *Presentación en la portada de evaluación*) y no tener más de 35 páginas de extensión, excluyendo anexos. Los anexos del informe incluirán: los cuestionarios definitivos utilizados en el trabajo de campo, los resultados de la encuesta, un resumen de los resultados de cada visita de campo, resumen de cada reunión, una lista de las personas entrevistadas y una lista de los documentos revisados. La calidad del Informe será calificada en base a los estándares de calidad de EVAL (consulte Checklist 6: *Valoración de la calidad de los informes de evaluación*).
35. **Resumen Ejecutivo** presentada al Gerente de Evaluación. Para su preparación consultar el Checklist 8: Escribir el Resumen del Informe de Evaluación.
36. Las cuestiones de igualdad de género deberán ser abordadas de manera explícita a través de las actividades de evaluación que lleven a cabo los consultores, así como en los informes finales y en los eventos que se lleven a cabo en el marco del proceso de evaluación.
37. Todos los borradores y productos finales, incluyendo los documentos de apoyo, informes analíticos y los datos brutos deben ser proporcionados en versión electrónica compatible con el software de Microsoft Word para Windows. La información (datos) producida en el marco de esta evaluación, así como los derechos de autor sobre el Informe de Evaluación, son de propiedad exclusiva de la OIT y el Donante. El uso de los datos para su publicación y otra forma de presentación sólo se puede hacer con el acuerdo de la OIT. Las principales partes interesadas puedan hacer un uso adecuado del informe de evaluación de acuerdo con el propósito original y con el reconocimiento adecuado.

MODALIDADES DE GESTIÓN, PLAN DE TRABAJO, LOS REQUISITOS DE FORMATO Y LOS PLAZOS

Arreglos de gestión

38. La Evaluación Intermedia Independiente será realizada por un Consultor Evaluador Externo (CEE).
39. El Consultor Evaluador Externo será responsable de realizar la evaluación de acuerdo con los términos de referencia. El CEE deberá:
 - Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario
 - Revisar la documentación del Proyecto (*desk review*)
 - Revisar las preguntas de evaluación y refinar las preguntas en colaboración con la Gerente de Evaluación, según sea necesario y desarrollar protocolos de entrevista
 - Desarrollar e implementar una metodología de evaluación (es decir, revisión de documentos e implementación de entrevistas, triangulando la información) para responder a las preguntas de la evaluación
 - Diseñar y conducir cuestionario/encuestas para las entrevistas, discusiones de grupo y visitas de campo
 - Conducir un Taller de partes interesadas al final de la misión en terreno;

- Llevar a cabo una teleconferencia de planificación de la evaluación antes de la misión de evaluación con la Gerente de Evaluación y la CTP del Proyecto
- Llevar a cabo la misión de evaluación a Bogotá-Colombia.
- Preparar un borrador del informe de evaluación y presentarlo a la Gerente de Evaluación
- Preparar un Informe Final de Evaluación, que reflejará las observaciones o aportes que se reciban
- Presentar el Informe Final de Evaluación después de la misión de evaluación de acuerdo al calendario de la evaluación (ver a continuación).

40. EL CEE SERÁ SUPERVISADO POR LA GERENTE DE EVALUACIÓN. LA GERENTE DE EVALUACIÓN HARÁ LO SIGUIENTE:

8. Preparar y ultimar los términos de referencia para la evaluación y servir de enlace con la CTP del Proyecto y EVAL según sea necesario⁴⁵
9. Revisar las preguntas de la evaluación y trabajar con el donante y el CEI para refinar las preguntas, según sea necesario
10. Asegurar que la agenda de entrevistas/reuniones esté preparada (en coordinación con la CTP del Proyecto)
11. Revisar y formular observaciones al Informe de Evaluación
12. Asegurarse que la evaluación se realice de acuerdo a los Términos de Referencia
13. Discutir el borrador del Informe de Evaluación con el consultor evaluador internacional, los beneficiarios y las partes interesadas del Proyecto
14. Servir de enlace con el personal del Proyecto donde se necesite su compromiso de cumplir con los requisitos anteriores.

Plan de Trabajo

41. La duración total del proceso de evaluación es de 40 días calendario, desde el 18 de Agosto hasta el 3 de Octubre. El CEE será contratado durante aproximadamente 30 días, de los cuales aproximadamente 4 días de trabajo se llevarán a cabo en Colombia.

42. Reuniones en Colombia serán organizadas por el personal del Proyecto, de acuerdo a las peticiones del CEE, de manera consistente con los términos de referencia. Un programa detallado de la misión en terreno (país) será preparado por el Proyecto:

43. El siguiente es un cronograma de tareas y de duración prevista por cada producto.

ETAPA	RESPONSIBLE	TAREAS	FECHAS TENTATIVAS	DÍAS CEE
I	Consultor Evaluador externo	- Reunión con OIT (con Gerente de Evaluación) - Revisión de la documentación del Proyecto en gabinete (<i>desk review</i>) - Preparación de guía de entrevistas en Lima - Elaboración de informe de inicio (<i>Inception Report</i>)	18 al 22 de Agosto	5
II	Consultor Evaluador externo	- Revisión de la documentación del Proyecto en gabinete (<i>desk review</i>) - Entrevistas en Lima (ver relación de entrevistados en Anexo 5) - Preparación de guía de entrevistas en Bogotá	25 al 29 de Agosto	5
III	Consultor Evaluador externo	-Entrevistas en Bogotá (ver relación de entrevistados en Anexo 5)	1 al 5 de Setiembre	5
IV	Consultor Evaluador externo	-Revisión de la documentación del Proyecto en gabinete (<i>desk review</i>) -Preparación del informe de evaluación (borrador)	8 – 19 de Setiembre	10

⁴⁵ El procedimiento regular es que los ToR sean revisados y aprobados por el Oficial Regional de Evaluación con sede en la Oficina Regional de la OIT en Lima, sin embargo, en este caso, la Gerente de Evaluación y la Oficial Regional de Evaluación son la misma funcionaria por lo que no se hace explícito este procedimiento.

V	Gerente de Evaluación	Verificación de la calidad y revisión inicial Circular la versión borrador entre los involucrados Consolidar los comentarios de los involucrados y enviarlos al Evaluador Independiente	22 - 26 de Setiembre	0
V	Consultor Evaluador externo	Finalización del reporte de evaluación y resumen ejecutivo	29 de Setiembre – 3 de Octubre	5
TOTAL =				30

Recursos

44. Los recursos requeridos para esta evaluación son:

45. PARA EL CONSULTOR EVALUADOR EXTERNO:

15. Honorarios para el Consultor Evaluador Externo: 30 días efectivos de trabajo a \$ 315 por día = \$9,450. El pago de los honorarios se realizará en un 30% (\$2,835) contra la entrega y aprobación por la Dirección de la Evaluación del *Inception Report* y el restante 70% (US \$6,615) contra la entrega y aprobación por la Dirección de la Evaluación del Informe Final de la Evaluación.

16. Costo del pasaje Lima – Bogotá – Lima

17. 4 días de viáticos en Bogotá, de acuerdo a las regulaciones y políticas de OIT.

46. PERFIL DEL CONSULTOR EVALUADOR INDEPENDIENTE. EL CONSULTOR EVALUADOR INTERNACIONAL DEBE TENER:

- Educación/ Formación: Maestría o Doctorado en Ciencias Políticas, Ciencias Sociales, Economía.
- Un mínimo de seis años de experiencia en la realización de evaluaciones de proyectos, incluyendo enfoques laborales, normas.
- Conocimiento en la dinámica socio- laboral presentada en Colombia.
- Familiaridad con el mandato de la OIT, sus mandantes y fundamentos internacionales de normalización
- Sólida habilidad de trabajo en equipo y en metodologías participativas. Excelente dominio del idioma español.
- Excelentes habilidades analíticas y de redacción.

47. ASPECTOS LEGALES Y ÉTICOS

48. Esta evaluación cumple con las normas y estándares de evaluación de las UN y asegurará que se tomen en consideración las garantías éticas relativas a la independencia de la evaluación. Por favor, consulte las directrices éticas UNEG: <http://www.unevaluation.org/ethicalguidelines>.

49. Para asegurar el cumplimiento de las normas de la OIT/NU que garanticen la independencia de la evaluación, el contratista no será elegible para un trabajo técnico en el Proyecto durante los próximos 12 meses y no podrá ser el evaluador de la evaluación final del Proyecto.

50. ANEXOS

Anexo 1: Carta Acuerdo N° 225

Anexo 2: Segunda modificatoria de la Carta Acuerdo N° 225 (de marzo 2014)

Anexo 3: PRODOC -Marco Lógico

Anexo 4: Matrices de Seguimiento - Informes de Progreso

Anexo 5: Lista de los funcionarios de la OIT y contrapartes a ser entrevistados

Anexo 6: Lista de proyectos de OIT en Colombia vigentes a Agosto del 2014
Anexo 7: Lista de guías de EVAL

Anexo 2. Relación de documentación revisada.

- Carta Acuerdo 225 y sus prórrogas
- PRODOC del Proyecto
- Informes de actividades del Proyecto 2013 (Agosto, Octubre y Diciembre)
- Informes de COLEXT Laura Norato 2014 (Junio, Julio y Agosto)
- Matrices de seguimiento a la ejecución del Proyecto 2013
- Matrices de seguimiento a la ejecución del Proyecto 2014
- TDR e informes finales de los productos del Proyecto ejecutados en el 2013
- TDR e informes finales de los productos del Proyecto ejecutados en el 2014
- Reportes EXCEL con resultados de ejecución presupuestaria, a Setiembre del 2014
- Información estadística laboral sobre Colombia (páginas web Ministerio de Trabajo, DANE, OIT)
- Notas técnicas de foros, talleres, seminarios
- Memorias de reuniones entre Ministerio de Trabajo y OIT
- OIT (2014) “Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013”, en Notas sobre Formalización, FORLAC.

Anexo 3. Contenido de la guía de entrevistas.

Pertinencia y aptitud estratégica

- 17.1. ¿De qué modo el Proyecto se adecuó y apoyó al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 de Colombia, los planes nacionales de trabajo decente, el plan estratégico de 2012-2014 del Ministerio de Trabajo de Colombia, las necesidades y prioridades de las Direcciones y Sub Direcciones del Ministerio de Trabajo de Colombia, además de los resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT?
- 17.2. ¿Cómo se identificaron las áreas temáticas que incluye el Proyecto (prospectiva laboral, productividad, inserción, formalización, protección al trabajador)?, ¿cuáles eran los indicadores clave en estos componentes que revelaban que era necesario intervenir en ellos, tanto en lo que se refiere a las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, como a las áreas temáticas?
- 17.3. ¿En qué medida el Proyecto se complementa con otros que tiene o ha tenido la OIT con el Ministerio de Trabajo de Colombia (proyecto sobre pensiones en el 2013, proyecto de inspección y formalización en la actualidad)?, ¿y con otros proyectos que tiene el Ministerio de Trabajo con otros organismos internacionales (PNUD)?

Validez del diseño (coherencia).

- 2.1. ¿Cómo y cuándo se originó el Proyecto, formalizado con la Carta Acuerdo 225?, ¿por qué se estableció un plazo original tan corto (6 meses)?
- 2.2. ¿De qué manera participó la OIT en la definición de los contenidos del Proyecto y del mecanismo de cooperación (carta acuerdo)?, ¿por qué se utilizó este mecanismo y no otros como convenios por ejemplo?
- 2.3. ¿Por qué se decide incorporar en las prórrogas de la Carta Acuerdo 225 nuevos productos en los componentes 1, 5 y 6 del Proyecto?, ¿cuál fue la participación de la OIT en la identificación de estos nuevos productos?
- 2.4. ¿Existe una teoría del cambio subyacente a la estrategia de intervención?
- 2.5. ¿Hasta qué punto se vinculan adecuadamente entre sí los componentes del Proyecto? ¿los productos previstos en la Carta Acuerdo y en sus modificatorias son necesarios y suficientes para alcanzar estos componentes?

- 2.6. ¿Los indicadores contemplados en el PRODOC del Proyecto fueron los más adecuados para medir la obtención de los productos y el logro de los objetivos?
- 2.7. ¿Se incorporó en enfoque de género (problemática, estrategia de intervención, actividades, indicadores y metas, presupuesto) en la etapa de diseño del Proyecto?
- 2.8. ¿En qué riesgos y supuestos se basó la lógica del Proyecto? ¿Cuán cruciales fueron para el éxito del Proyecto?, ¿Cuán realistas fueron?, ¿Hasta qué punto pudo controlarlos el Proyecto?

Efectividad del Proyecto.

- 3.1 ¿El Proyecto ha cumplido con los productos previstos en la Carta Acuerdo 225 y en las prórrogas de esta Carta Acuerdo?, ¿en qué componentes el Proyecto muestra un mayor nivel de cumplimiento y en cuáles un menor nivel, y por qué?
- 3.2 ¿Los beneficiarios del Proyecto consideran satisfactoria la cantidad y calidad de los productos entregados por el Proyecto?
- 3.3 Tomando en cuenta la gran cantidad de productos del Proyecto (más de 50) y de contratos de colaboración externa (COLEXT) que se celebraron para llevar a cabo estos productos, ¿se ha identificado algún tipo de duplicidad en las acciones realizadas en el Proyecto, ya sea entre componentes o al interior de un mismo componente?, ¿y duplicidad con lo que realizan otras instancias como el DANE o el SENA?
- 3.4 En los estudios o informes que se han llevado a cabo en los componentes #1 (prospectiva laboral, perfiles ocupacionales), #3 (productividad laboral), y #6 (percepción de usuarios de las Cajas de Compensación Familiar), ¿con qué criterios se acotaban dichos estudios a determinados ámbitos sectoriales o geográficos?
- 3.5 En los productos asociados a capacitación y asistencia técnica a funcionarios del Ministerio de Trabajo (principalmente en el componente #1), ¿bajo qué criterios se seleccionaron a los beneficiarios que recibirían dichos servicios y los temas?, ¿se tuvo en cuenta alguna cuota de género?, ¿los diseños de los servicios de capacitación y asistencia técnica consideraban diferentes necesidades entre hombres y mujeres, en caso las hubiera?, ¿se realizaron encuestas de satisfacción y/o se llevaron a cabo acciones de seguimiento sobre la aplicación de lo aprendido?
- 3.6 ¿Qué productos realizados son los que menos han contribuido al objetivo del Proyecto de fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia?, ¿qué otros productos, no contemplados en el diseño, hubiera sido importante incluir?

Eficiencia en el uso de los recursos.

- 4.1.¿Los fondos presupuestarios del Proyecto se han ejecutado en su totalidad?, ¿hubo ahorros importantes en algunas actividades?, ¿se ha gastado más de lo previsto en otras?
- 4.2.¿El nivel de ejecución presupuestaria en cada componente es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?, ¿los resultados alcanzados justifican los costos?
- 4.3.¿Cómo se ha distribuido el monto ejecutado por el Proyecto según diferentes criterios como: componentes del proyecto, tipos de productos (batería de indicadores; estudios e informes; capacitación y asistencia técnica; foros, talleres y seminarios; propuestas de mecanismos y estrategias; propuestas de programas o pilotos), modalidad de contratación (consultores naturales, sub contratos), período de ejecución (2013, 2014)?
- 4.4.¿El Proyecto ha logrado movilizar fondos complementarios de socios nacionales, donantes u otros aliados?
- 4.5.¿Hubo demoras en la ejecución de algunas actividades?, ¿siempre se tuvo a disposición fondos suficientes para llevar a cabo los productos y actividades previstos?
- 4.6.¿Cómo se eligieron a los colaboradores externos (COLEXT) del Proyecto (concurso, designación directa por recomendación)?, ¿cómo se llevaba a cabo el control de calidad de los productos que elaboraron?, ¿hubo dificultades para identificar todos los colaboradores externos que se requerían para llevar a cabo las diferentes actividades y productos previstos? ¿cuándo se contrataban consultores personas naturales y cuándo subcontrataban a otras instituciones?

Eficacia en la estructura de gestión.

- 5.1.¿Cuáles han sido las principales diferencias entre la gestión del Proyecto en el 2013 y en el 2014? ¿cómo participó la OIT en ambas etapas?, ¿cómo afectó el hecho que en el 2014 ya no hubo un reemplazo para Diana Hernández, quien en el 2013 fue la coordinadora del Proyecto en Colombia?
- 5.2.La gran cantidad de productos ejecutados en el Proyecto y el poco tiempo que había para hacerlo, sobre todo en el 2013, ¿ha implicado dejar de lado otro tipo de acciones como “venta del Proyecto”, manejo político, involucramiento de otros actores?, ¿limitó la posibilidad de tener más definido un “hilo conductor” o una estrategia claramente definida, transversal a todos los componentes y productos?
- 5.3.¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades, presupuestarias y técnicas, que ha tenido que enfrentar la dirección del Proyecto para gestionarlo?
- 5.4.¿Con qué frecuencia y a través de qué medios se ha dado la comunicación entre los funcionarios de la OIT y del Ministerio de Trabajo de Colombia involucrados en el desarrollo del Proyecto?, ¿cómo ha sido la relación institucional (técnica, política, administrativa) entre la OIT y el Ministerio de Trabajo?

- 5.5. Tomando en cuenta la experiencia del Ministerio de Trabajo de Colombia en cuanto a desarrollo de proyectos en colaboración con otras instituciones (PNUD por ejemplo), ¿cuáles son las principales diferencias entre trabajar con la OIT y hacerlo con estas otras instituciones?, ¿cuál es el diferencial generado por OIT?, ¿qué debería mejorarse en cuanto esta relación?, ¿dónde están las principales debilidades de esta alianza estratégica con la OIT?, ¿se aprovechó de alguna manera las ventajas comparativas de la OIT (como por ejemplo, el carácter tripartito) frente a otras instituciones?
- 5.6. ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional que hayan afectado el Proyecto y/o que no contemplados inicialmente?, ¿estos cambios implicaron ajustes en el Proyecto?
- 5.7. ¿Han tenido alguna participación en el Proyecto, tanto en su diseño como en la ejecución, representantes de empleadores, trabajadores u otras organizaciones como SENA, DANE u otros?
- 5.8. ¿El Proyecto ha realizado actividades de seguimiento periódico sobre el avance de los productos y componentes?, ¿se generaron informes regulares a partir de este seguimiento?, ¿se logró establecer un Comité Técnico para realizar este seguimiento?
- 5.9. El hecho que el Ministerio de Trabajo haya sido beneficiario y a la vez quien financia el Proyecto, y que además sea una institución “nueva” (desde el 2011 porque antes era parte, junto con Salud, del Ministerio de Protección Social), ¿han afectado de alguna manera, positiva o negativa, la ejecución del Proyecto?

Orientación hacia el impacto.

- 6.1. ¿Cuáles han sido los principales efectos del Proyecto en términos de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Sub Direcciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, así como de las diferentes áreas temáticas que se han trabajado (prospección laboral, formalización, protección al trabajador, entre otros)?
- 6.2. ¿Hasta qué punto estos efectos pueden vincularse causalmente a las intervenciones del Proyecto?, ¿qué otros factores, externos al Proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos efectos?
- 6.3. Específicamente, ¿de qué manera contribuyó la OIT en la consecución de estos efectos?, ¿qué intervenciones específicas de OIT (a través de asistencia técnica, acompañamiento físico de los especialistas de OIT Lima (Juan Chacaltana y Pablo Casali), acciones de seguimiento, manejo político, venta del Proyecto, involucramiento de otros actores) fueron las más relevantes para conseguir estos resultados?
- 6.4. ¿La batería de indicadores planteados en diversos productos de los primeros tres componentes han sido actualizados y replicados por el Ministerio de Trabajo?, ¿los estudios e informes desarrollados en el marco de estos componentes se han utilizado para diseñar estrategias, políticas o programas de empleo o para que la Comisión

Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales negocie el salario mínimo?

- 6.5.¿Los productos asociados a las propuestas de programas o experiencias pilotos (componente #4) o a propuestas de mecanismos, estrategias y normativas (componentes #5 y #6) se han puesto en práctica?
- 6.6.¿El fortalecimiento de capacidades en el Ministerio de Trabajo se ha dado principalmente a nivel de sede central (Bogotá) o también a nivel regional, local (sedes del Ministerio de Trabajo, observatorios)?, ¿de qué manera?
- 6.7.¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como consecuencia de las intervenciones del Proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del Proyecto?

Orientación hacia la sostenibilidad

- 7.1 ¿El Proyecto ha promovido o fortalecido un entorno favorable en términos de leyes reglamentos y políticas, para consolidar los resultados en materia de prospección laboral, inserción, formalización y protección al trabajador?
- 7.2 ¿El Proyecto ha transferido responsabilidades, aprendizajes, metodologías y herramientas a los socios nacionales?, ¿los socios nacionales han convertido los productos en efectos directos reflejados en iniciativas y avances en sus actividades que sin el Proyecto no se hubieran alcanzado, como por ejemplo replicar los estudios o informes (prospectiva, perfiles ocupacionales en otros sectores de actividad o zonas geográficas, y lo mismo con los programas piloto (inserción en el mercado de trabajo, formalización laboral)?
- 7.3 ¿Los socios nacionales se comprometen a consolidar los resultados del proyecto, aun cuando ya no haya proyecto?, ¿cuentan con capacidades, voluntad política y financiamiento para ello?
- 7.4 ¿Cuáles son las acciones / intervenciones necesarias por parte de la OIT, el Gobierno de Colombia, y los donantes para garantizar que los logros del Proyecto se pueden mantener y proporcionar una plataforma significativa para una mayor creación de capacidad del Gobierno de Colombia?
- 7.5 ¿El Proyecto tiene previsto establecer una “hoja de ruta” o estrategia de salida al finalizar sus actividades?

Anexo 4. Relación de personas entrevistadas.

Funcionarios de OIT

- María Arteta (Funcionaria OIT encargada del seguimiento institucional y administrativo del Proyecto en el 2013 y 2014)
- Juan Chacaltana (Funcionario OIT encargado del seguimiento técnico del Proyecto en el 2013)
- Pablo Casali (Funcionario OIT encargado del seguimiento técnico del Proyecto en el 2014)

Funcionarios del Ministerio de Trabajo de Colombia

- Julián Moreno (Director de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar)
- Diana Hernández (Directora de la Subdirección de Análisis del Mercado y Prospectiva Laboral (y ex coordinadora del Proyecto))
- Yanira Oviedo (Ex Directora de la Subdirección de Análisis del Mercado y Prospectiva Laboral)
- Marcela Mosquera (Directora de la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo)
- Gelman Rodríguez (Director de Subdirección de Subsidio Familiar)
- Guillermo Rodríguez (Asesor del Despacho, vinculado al Libro Blanco)

Consultores externos del Proyecto

- Laura Norato (COLEXT encargada del seguimiento técnico al Proyecto en el 2014)
- Diego Escobar (COLEXT que hizo producto “encuesta a hogares en zonas rurales”, asociado al componente 1)
- Santiago Arrubla (COLEXT que hizo producto “procesamiento de base de datos de sectores urbanos”, asociado al componente 2)
- Paula Barbosa (COLEXT que hizo producto “inserción laboral población extrema pobreza”, asociado al componente 4)
- Iván Darío Gómez y asistente (COLEXT que hizo producto “Libro Blanco Subsidio Familiar” asociado al componente 6)
- Iván Jaramillo (COLEXT que hizo producto “kit de formalización laboral”, asociado al componente 5)
- Juan Carlos Bejarano (COLEXT que hizo producto “mecanismos alternativos de afiliación”, asociado al componente 5)

Anexo 5. Principales indicadores del mercado laboral en Colombia y en América Latina y el Caribe, según grupos poblacionales

- La tasa de desempleo de las mujeres es claramente superior que la de los hombres, y la tasa de participación es menor. Como consecuencia la proporción de ocupados respecto a la PET es mucho mayor en los hombres que en las mujeres, y esto ocurre tanto en Colombia como en toda ALC.
- Respecto a las condiciones laborales, las diferencias son mucho menos marcadas entre hombres y mujeres. Así, la proporción de ocupados que a pensiones es similar en ambos grupos, aunque el porcentaje de quienes tienen empleo informal sí es superior en las mujeres. Esto ocurre tanto en Colombia como en el promedio de ALC.

Tasas de desempleo, de participación y de ocupación en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según género, 2012.

	ALC (Promedio)		Colombia	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de Desempleo	5.0	7.6	7.9	13.8
Tasa de Participación	78.2	51.3	82.1	58.2
Tasa de Ocupación	74.3	47.4	75.6	50.2

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

Indicadores asociados a las condiciones laborales de los ocupados en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según género, 2012

	ALC (Promedio)		Colombia	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
% Ocupados cotizantes a sistema de pensiones	53.6	52.7	31.1	30.3
% Empleo informal no agrícola	45.4	51.2	52.0	60.7
% Ocupados que ganan menos de un salario mínimo	nd	nd	54.0	57.2

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

- Según edad, la situación es más crítica entre los más jóvenes, como lo muestra la mayor tasa de desempleo, la menor tasa de participación y ocupación, la menor

proporción de ocupados que cotizan en pensiones, y el mayor porcentaje de empleo informal y de quienes ganan menos de un salario mínimo. Esto ocurre tanto en Colombia como en el promedio de ALC.

Tasas de desempleo, de participación y de ocupación en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según edad, 2012.

	ALC (Promedio)		Colombia	
	15-24 años	25 años a más	15-24 años	25 años a más
Tasa de Desempleo	13.3	4.4	20.5	7.9
Tasa de Participación	51.2	68.5	55.8	74.4
Tasa de Ocupación	44.4	65.5	44.3	68.5

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

Indicadores asociados a las condiciones laborales de los ocupados en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según edad, 2012

	ALC (Promedio)		Colombia	
	15-24 años	25 años a más	15-24 años	25 años a más
% Ocupados cotizantes a sistema de pensiones	41.3	55.8	22.2	32.6
% Empleo informal no agrícola	57.0	45.9	65.2	54.1
% Ocupados que ganan menos de un salario mínimo	nd	nd	55.2	42.2

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

- Y en cuanto a nivel de pobreza, tanto en Colombia como en el resto de países de ALC, ocurre que la tasa de desempleo es mayor entre quienes están en situación de mayor pobreza, y lo mismo ocurre con el porcentaje de empleo informal no agrícola.

Tasas de desempleo en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según quintil de pobreza, 2012.

Quintil de ingreso	ALC (Promedio)	Colombia
1	15.6	19.2
2	8.7	13.3
3	5.8	10.7
4	4	8
5	2.6	5.2

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

Empleo informal no agrícola en Colombia y en América Latina y el Caribe (promedio) según quintil de pobreza, 2012.

Quintil de ingreso	ALC (Promedio)	Colombia
1	73.1	89.0
2	61.3	78.7
3	53.4	65.7
4	43.2	51.3
5	31.1	31.0

*Fuente: OIT con la base de información de las encuestas de hogares de los países
Elaboración propia*

**Anexo 6. Características de la población ocupada informal y formal en
COLOMBIA, IV Trimestre 2012.**

	Población ocupada informal	Población ocupada formal
Categoría ocupacional		
% ocupados por cuenta propia	58%	14%
% ocupados en empresas particulares	22%	76%
Sector de actividad		
% ocupados en sectores de alta productividad (electricidad, gas y agua / minería / establecimientos financieros / actividades inmobiliarias y empresariales)	8%	19%
% ocupados en sectores de media productividad (construcción / manufactura / transportes y comunicaciones)	32%	34%
% ocupados en sectores de baja productividad (comercio, restaurantes y hoteles / servicios / agricultura)	60%	47%
Subempleo (incluye subempleo objetivo y subjetivo)		
% ocupados en situación de subempleo por horas	22%	7%
% ocupados en situación de subempleo por ingresos	51%	28%
% ocupados en situación de subempleo por competencias	34%	22%

*Fuente: DANE, en base a la Gran Encuesta Integrada de Hogares en 13 áreas metropolitanas.
Elaboración propia.*

Anexo 7: Contendio Carta Acuerdo N°225

1	Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral	1.1	1 base de datos con información cualitativa que permita hacer prospectiva laboral en sectores o regiones priorizadas, construida y documentada
		1.2	1 base de datos con información socio laboral de hogares en un departamento que sea esencialmente rural
		1.3	1 batería de indicadores estadísticos laborales a partir de la información administrativa priorizada que produce el Ministerio para el público en general
		1.4	1 documento de estimaciones de proyecciones poblacionales validadas con CELADE y OIT
		1.5	2 documentos de perfiles ocupacionales en sectores y regiones priorizadas
		1.6	1 documento que analice la información cualitativa para prospectiva laboral levantada por el Ministerio
		1.7	1 foro sobre prospectiva laboral (alrededor de 100 invitados)
		1.8	Articulación y actualización de modelo predictivo de empleo
		1.9	Actualización de modelo de canales de búsqueda
		1.10	Estrategia de consolidación de nuevos modelos macroeconómicos para análisis laboral

	1.11	asoc a 1.2	Herramienta de recolección de información para el sector rural validada por expertos
	1.12	asoc a 1.2	Piloto de la encuesta socio-laboral para los hogares del sector rural
	1.13	igual a 1.7	1 foro sobre prospectiva laboral
	1.14		Transferencia de metodologías y herramientas de análisis del mercado laboral
	1.15	asoc a 1.8	Asistencia técnica para actualización y ampliación del modelo predictivo de empleo
2	2.1		1 documento que actualice y refine las necesidades de información estadística de las dependencias el Ministerio de Trabajo
	2.2		1 batería de indicadores estadísticos de diversas fuentes de información para queden respuesta a las necesidades de información estadística del Ministerio adicionales a los existentes
	2.3		1 seminario técnico para la reflexión académica sobre análisis del mercado laboral
	2.4	asoc a 2.3	Seminario sobre el mercado laboral
	2.5		Asistencia técnica para fortalecimiento y articulación con otros sistemas
			Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo de Colombia

3	Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia	3.1	1 batería de indicadores estadísticos a partir de la información del Sistema de Gestión de Empleo para la Productividad - Red de Servicios de Empleo
		3.2	1 estudio sobre productividad laboral en Colombia
		4.1	1 documento que establezca criterios técnicos y operativos para la implementación de un piloto de inserción en el mercado de trabajo para la población rural
4	Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables	4.2	1 documento que F16
		4.3	1 manual que elabore la propuesta, el desarrollo y la gestión para la reglamentación de programas de empleo temporal para períodos de crisis y defina los esquemas de implementación
		4.4	1 red de instituciones nacionales e internacionales para conocer e intercambiar experiencias en torno al diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y acciones orientados a facilitar la inserción en el mercado de trabajo de diferentes poblaciones (jóvenes, mayores de 40, mujeres, desplazados, víctimas, población en condición de discapacidad, población rural, inactivos)
		4.5	1 mesa de expertos para implementar mecanismos para la construcción de lineamientos de política en torno a empleabilidad y la inserción laboral
		4.6	asoc a 4.3 Asistencia técnica para la implementación de un programa de empleo temporal y de emergencia en Colombia

	4.7	Asistencia técnica para la implementación de un programa de políticas activas
5	5.1	Programas Piloto de Formalización Laboral sectorial implementados
	5.2	1 programa de capacitación implementado en materia de formalización laboral, que contemple los diferentes instrumentos de política desarrollados por el Ministerio de Trabajo
	5.3	1 paquete (kit) de sensibilización desarrollado para la promoción en materia de formalización laboral, que contemple los diferentes instrumentos de política desarrollados por el Ministerio de Trabajo
	5.4	1 documento de asistencia técnica especializada para la formulación de políticas públicas integrales en referencia a la economía social y solidaria, la asociatividad y el cooperativismo colombiano
	5.5	1 documento de asistencia técnica a la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo para el fortalecimiento de la política de emprendimiento y la del sector social y solidario
	5.6	1 documento de asistencia técnica especializada sobre la revisión y propuesta de ajuste a las principales normas del sector trabajo, con énfasis en aquellas relacionadas con el sector social y solidario, la protección al trabajador y la formalización laboral
	5.7	1 documento de asistencia técnica para el diseño institucional y la implementación de un mecanismo de protección al trabajador cesante, que contemple los diferentes escenarios para su desarrollo

	5.8		1 seminario técnico para la reflexión académica sobre formalización laboral
	5.9		1 seminario técnico para la reflexión académica sobre economía solidaria
	5.10	asoc a 5.2	Ampliación del programa de capacitación en materia de formalización laboral
	5.11		Asistencia técnica en formalización laboral
	5.12		Foro de formalización laboral
	5.13	asoc a 5.3	1 Kit de promoción en formalización laboral validado y consolidado
	5.14	asoc a 5.2 y 5.10	Ampliación del programa de capacitación en materia de formalización laboral
	5.15		Estrategia de implementación de la Red de Formalización
	5.16	igual a 5.9	Seminario técnico para la reflexión académica sobre economía solidaria (memorias del evento)
	5.17		Estrategia Nacional de Formalización
6	5.18		Mecanismos no tradicionales (alternativos) de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural)
	6.1		1 base de datos con información sobre la percepción de los usuarios de los servicios prestados por las Cajas de compensación familiar construida y documentada
Apoyo al sistema de subsidio familiar			

6.2		1 documento con el análisis jurídico de la regulación del sistema de subsidio familiar y el análisis de los PQR, así como las recomendaciones y propuesta normativa para mejorar el sistema (incluyendo información sobre las mesas de trabajo realizadas con los actores del sistema)
6.3		1 documento con recomendaciones de mejora de la batería de indicadores existente en la subdirección de subsidio familiar alimentada con la información de la superintendencia y definición de los objetivos y necesidades del sistema de información del subsidio familiar a nivel de microdato
6.4		1 informe con batería de indicadores propuesta a partir de los objetivos del Sistema de Información del subsidio familiar a nivel de microdato
6.5	igual a 6.4	1 batería de indicadores documentada a partir de los objetivos del Sistema de Información del subsidio familiar a nivel de microdato
6.6	igual a 5.7	1 documento de asistencia técnica para el diseño institucional y la implementación de un mecanismo de protección al trabajador cesante, que contemple los diferentes escenarios para su desarrollo
6.7		1 foro sobre sistemas de cajas de compensación familiar (aproximadamente 100 invitados)
6.8		Libro blanco de Subsidio Familiar

Anexo 8a. Productos principales de la Carta Acuerdo N° 225, según componentes del Proyecto.

#	Componente	Productos principales
1	Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral	*Identificación de batería de indicadores estadísticos laborales (a partir de información administrativa del Ministerio de Trabajo, del Servicio Público de Empleo, y de otras fuentes): componentes 1, 2 y 3.
2	Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo	*Generación de información cualitativa vía estudios de prospectiva laboral y perfiles ocupacionales: componente 1. *Generación de información socio laboral de hogares en zonas rurales: componente 1.
3	Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia	*Estudio de productividad laboral: componente 3.
4	Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables	*Estudio de identificación de barreras de acceso al mercado de trabajo para poblaciones vulnerables y elaboración de propuestas de intervención para su inserción en el mercado laboral. *Propuesta de programa de empleo temporal y de emergencia que pueda activarse en períodos y/o zonas declaradas en emergencia.
5	Programa Piloto de Formalización Laboral	*Programa de capacitación implementado en materia de formalización laboral y kit de sensibilización desarrollado para la promoción en materia de formalización laboral, que contemplen los diferentes instrumentos de política desarrollados por el Ministerio de Trabajo. *Propuesta de diseño y la implementación de un mecanismo de protección al trabajador cesante.
6	Apoyo al sistema de subsidio familiar	*Generación de información sobre la percepción de los usuarios de los servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar. *Análisis jurídico de la regulación del sistema de subsidio familiar y propuesta normativa para mejorar el sistema. *Propuesta para ampliar el sistema de información del sistema de subsidio familiar a nivel de microdato.

Anexo 8b. Productos principales incorporados al Proyecto en las prórrogas de la Carta Acuerdo N° 225, según componentes.

# Componente	Productos incorporados con las prórrogas que continúan con los productos de la Carta Acuerdo N° 225	Productos incorporados con las prórrogas que son nuevos
1	En la Carta Acuerdo N° 225 había un producto asociado al recojo de información socio laboral de hogares en un departamento rural; con las prórrogas se añadieron dos productos asociados a ello: <i>“herramienta de recolección de información para el sector rural validada por expertos”</i> y <i>“piloto de la encuesta socio-laboral para los hogares del sector rural”</i> .	Con las prórrogas se añadieron como productos la <i>“transferencia de metodologías y herramientas de análisis del mercado laboral”</i> y específicamente la <i>“actualización y ampliación del modelo predictivo de empleo”</i> .
5	En la Carta Acuerdo N° 225 dos de los productos eran un programa de capacitación implementado en materia de formalización laboral y un kit de sensibilización desarrollado para la promoción en materia de formalización laboral; con las prórrogas se añadieron como productos la <i>“ampliación del programa de capacitación”</i> y la <i>“validación y consolidación del kit”</i> .	Con las prórrogas se añadieron como productos la <i>“estrategia de implementación de la Red de Formalización”</i> , la <i>“Estrategia Nacional de Formalización”</i> , y el diseño de <i>“mecanismos no tradicionales (alternativos) de afiliación, contribución y recaudo (seguridad social rural)”</i> .
6		Con la segunda prórroga se añadió como producto la elaboración del <i>“Libro Blanco de Subsidio Familiar”</i>

Anexo 9. Análisis del Marco Lógico del PRODOC.

El Marco Lógico (ML) permite visibilizar cuál es la contribución esperada del Proyecto al hacer explícito que el objetivo de desarrollo del mismo es *“contribuir a la generación de empleo formal y la mejora de ingresos a nivel nacional y regional, a través del diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de las políticas de trabajo decente”*.

Otros aspectos a resaltar del ML es que agrupa los seis componentes del Proyecto en tres objetivos inmediatos, reduce ostensiblemente la cantidad de productos en cada componente, e incorpora las actividades que se requieren realizar para alcanzar los productos.

En cuanto a los objetivos inmediatos, el primero está asociado a los tres primeros componentes establecidos en la Carta Acuerdo 225; el segundo al cuarto y quinto componente; y el tercero al sexto componente.

Equivalencias entre los objetivos inmediatos del Proyecto según Marco Lógico del PRODOC y los componentes según Carta Acuerdo 225

Objetivos inmediatos del Proyecto según Marco Lógico del PRODOC	Componentes según Carta Acuerdo 225
1. Realizar estudios de base y levantamientos de información del mercado laboral que faciliten la toma de decisiones en materia de políticas de trabajo decente	1. Fortalecimiento de la capacidad de producir información y análisis de prospectiva laboral
	2. Fortalecimiento del sistema de estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo
	3. Apoyo a la gestión de la productividad laboral en Colombia
2. Diseñar políticas de trabajo decente en materia de inserción, formalización, asociatividad, emprendimiento y protección al trabajador	4. Propuesta de programa de inserción laboral rural y para poblaciones vulnerables
	5. Programa Piloto de Formalización Laboral
3. Diseñar la normativa y el sistema de información del subsidio familiar	6. Apoyo al sistema de subsidio familiar

En cuanto a los productos, el ML incluye nueve productos, tres para cada uno de los objetivos. Consideramos que estos productos reflejan bastante bien las prioridades y las temáticas más importantes del Proyecto.

Objetivos inmediatos del Proyecto según Marco Lógico del PRODOC	Productos del Proyecto según Marco Lógico del PRODOC
1. Realizar estudios de base y levantamientos de información del mercado laboral que faciliten la toma de decisiones en materia de políticas de trabajo decente	1.1 Se ha implementado un Banco de Información 1.2 Se ha implementado un sistema de prospectiva laboral 1.3 Se fortalecen capacidades para la promoción del trabajo decente
2. Diseñar políticas de trabajo decente en materia de inserción, formalización, asociatividad, emprendimiento y protección al trabajador	2.1 Se cuenta con metodologías para la inserción laboral, para mejorar la empleabilidad de poblaciones vulnerables y se diseñan y aplican pilotos 2.2 Se cuenta con metodologías probadas, ajustadas e implementadas para el fomento de la formalización laboral en el marco de los Programas de Formalización Laboral a nivel sectorial 2.3 Se cuenta con cuatro documentos de asistencia técnica especializada para la definición de agenda y formulación de políticas públicas integrales
4. Diseñar la normativa y el sistema de información del subsidio familiar	3.1 Se cuenta con mejoras a la normativa del subsidio familiar 3.2 Se cuenta con el diseño del sistema de información de los servicios de subsidio familiar 3.3. Se cuenta con una base de datos con información sobre la percepción acerca de los servicios prestados por las Cajas de compensación familiar

De hecho, esta relación de nueve productos es muy similar a la de productos que, a juicio de la presente evaluación, eran los más relevantes entre todos los que aparecían en la Carta Acuerdo 225, únicamente con las siguientes diferencias:

- El ML no considera como producto (ni como actividad) la generación de información socio laboral de hogares en zona.
- El ML no considera como producto la propuesta de programa de empleo temporal y de emergencia que pueda activarse en períodos y/o zonas declaradas en emergencia; aunque sí lo incluye a nivel de actividad.
- El ML sí considera como producto (asociado al primer objetivo inmediato) el fortalecimiento de capacidades para la promoción del trabajo decente, pero no queda claro (tampoco al revisar las actividades que forman parte de este producto) a qué tipo de capacidades se refiere.

Y respecto a las actividades planteadas en el ML, contribuyen a tener una idea general de lo que se debe hacer para alcanzar cada producto, aunque se pudo haber incluido más actividades en algunos productos y prescindido de otras como por ejemplo “conformar un equipo de trabajo para el diseño y la implementación de los programas piloto” ya que se entiende que es una condición previa para cualquier actividad.

En síntesis, el ML elaborado por la OIT y en general todo el documento PRODOC (que incluye además del ML, la justificación del Proyecto, las estrategias, el marco institucional y mecanismos de gestión) contribuye a visualizar más claramente la contribución esperada del Proyecto, así como sus áreas claves de intervención. Asimismo, a entender mejor la relación entre actividades, productos y

objetivos (“lógica vertical de una intervención”) y a identificar los indicadores de cumplimiento y medios de verificación, a nivel de objetivos, y los insumos que se requieren, a nivel de actividades.

No obstante, algunas sugerencias que se pueden hacer (pensando en documentos similares que se puedan hacer para futuros proyectos) son las siguientes⁴⁶:

- Hacer más explícito en el PRODOC que es a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de determinadas Direcciones y Sub Direcciones del MT, que el Proyecto busca promover mejores políticas, estrategias y normativas para la generación de trabajo decente y de esta manera contribuir a la generación de empleo formal y a la mejora de ingresos.
- Los indicadores a nivel de objetivos y productos son básicamente de cumplimiento o cobertura (“número de instrumentos técnicos generados”, “número de normas”, “número de perfiles”, “número de pilotos”, “base de datos creada”) pero falta establecer las metas físicas que sirvan como estándar para comparar las metas realmente alcanzadas durante la ejecución del Proyecto. Pero sobre todo falta incluir indicadores que reflejen otros atributos como la calidad, aplicación e inclusive satisfacción o percepción de utilidad por parte de los beneficiarios.
- Incorporar en el PRODOC evidencia empírica que justifique que alcanzando determinados productos se contribuye a la consecución de los objetivos inmediatos y lo mismo para la relación entre éstos y el objetivo de desarrollo. Esta evidencia sería muy útil para justificar, ex ante la validez del diseño de un Proyecto.

⁴⁶ En realidad, y de acuerdo a nuestra experiencia, las dos últimas sugerencias aplican a la gran mayoría de proyectos que se diseñan y no solo en el marco de OIT.

Anexo 10. Acciones de sensibilización y capacitación laboral realizadas por el Proyecto, según sectores de actividad

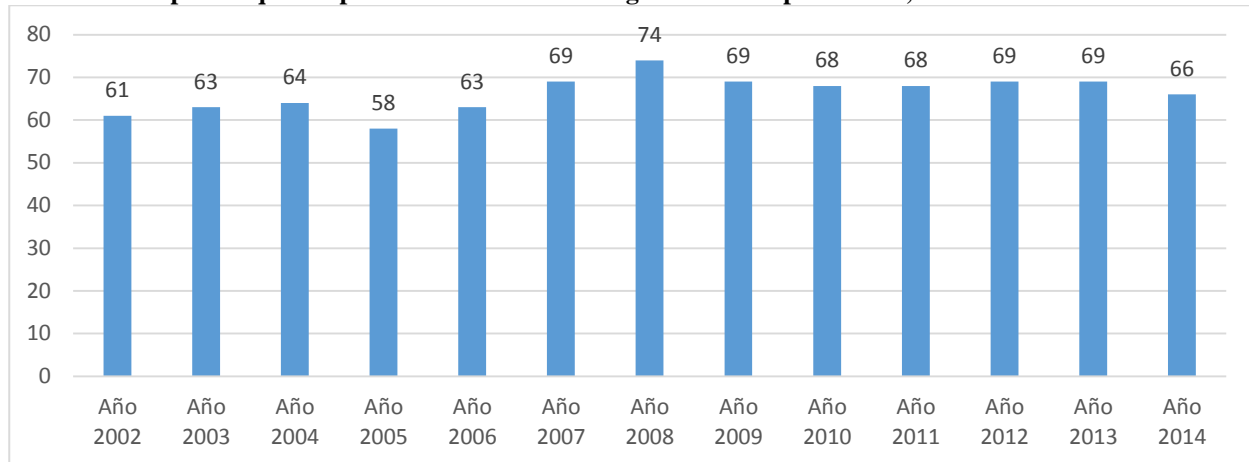
Sector	Trabajo realizado con el Proyecto
Construcción	<p>Se trabajó de forma intensa aprovechando que ya existía un Pacto de Formalización (antes del Proyecto) entre Ministerio de Trabajo y la Cámara Colombiana de Construcción (CAMACOL). Así, se llevaron a cabo tres talleres regionales (Manizales, Bogotá, Cúcuta) de manera coordinada con CAMACOL, con una asistencia total de casi 100 personas entre inspectores de Trabajo (adscritos a la Dirección Territoriales), personas encargadas del manejo de personal de empresas constructoras o que ocupan cargos de administración, contratistas del gremio, personas que, en su condición de trabajadores, prestan sus servicios a los contratistas y a las empresas</p> <p>En estos talleres se trataron los temas de relaciones de trabajo, obligaciones del empleador y tipos de contrato de trabajo; sistema de seguridad social, de riesgos laborales y de salud ocupacional; importancia de la estructuración adecuada de costos de la empresa como uno de los primeros pasos para la formalización. Uno de los principales mensajes que se procuró dar es que, además de las consideraciones de justicia y éticas, desde el punto de vista económico a la empresa le conviene afiliarse a sus trabajadores porque de no hacerlo, en caso de accidentes de sus trabajadores, debe asumir un pago mucho más alto.</p>
Transporte – sub sector taxis	<p>Se decidió trabajar con el subsector taxis por ser el más complejo⁴⁷ y, por lo tanto, el que presentaba un reto mayor y más posibilidades de impactar más inclusive a nivel de la opinión pública. Con el Proyecto, se propuso un decreto de formalización laboral para los conductores de taxi, el cual fue firmado y aprobado (Decreto 1047 del 2014)⁴⁸, y luego de eso se llevaron a cabo seis talleres regionales (Medellín, Ibagué, Cartagena, Montería, Apartado, Bogotá) de sensibilización y capacitación a empresas del sector.</p>
Agricultura	<p>Se promovió la figura de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), ya existente antes del Proyecto, así como los mecanismos alternativos de afiliación, contribución y recaudo, que sí es un producto del Proyecto. No obstante, en el subsector panela, no se han tenido resultados porque muchos agentes en la cadena de valor y el margen de ganancias es muy pequeño; por lo tanto, los involucrados no tienen incentivos suficientes ni recursos para formalizarse</p>
Comercio	<p>El trabajo se focalizó en vendedores ambulantes, que es una de las poblaciones más vulnerables, y se promovió la figura de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)</p>
Textil	<p>Poco interés de los gremios en participar con Ministerio de Trabajo porque ya lo venían haciendo con Ministerio de Comercio y porque en una eventual relación con el Ministerio de Trabajo no había un “gancho comercial” que les genere beneficios más tangibles a los gremios</p>
Minería	<p>El Proyecto intervino muy poco porque una parte importante del sector es ilegal, lo cual impide que el Ministerio de Trabajo pueda trabajar con ellos</p>

⁴⁷ Por ejemplo, a diferencia de otros sub sectores como carga o interprovincial, los taxis no tienen puntos de salida ni llegada, rutas u horarios fijos. Inclusive se puede considerar que cada pasajero es jefe del taxista y, por lo tanto, es más difícil identificar la relación laboral.

⁴⁸ A través de este Decreto “se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones”.

Anexo 11. Indicadores de competitividad y productividad de Colombia.

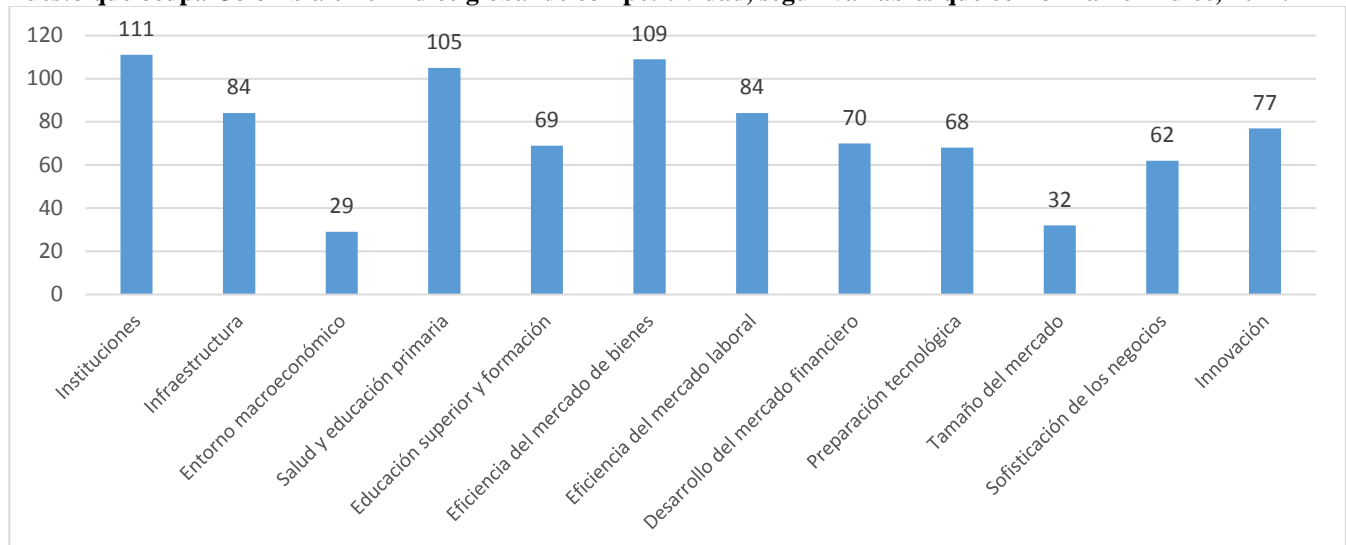
Evolución del puesto que ocupa Colombia en el índice global de competitividad, 2002 – 2014



Fuente: Foro Económico Mundial (FEM)

Elaboración propia

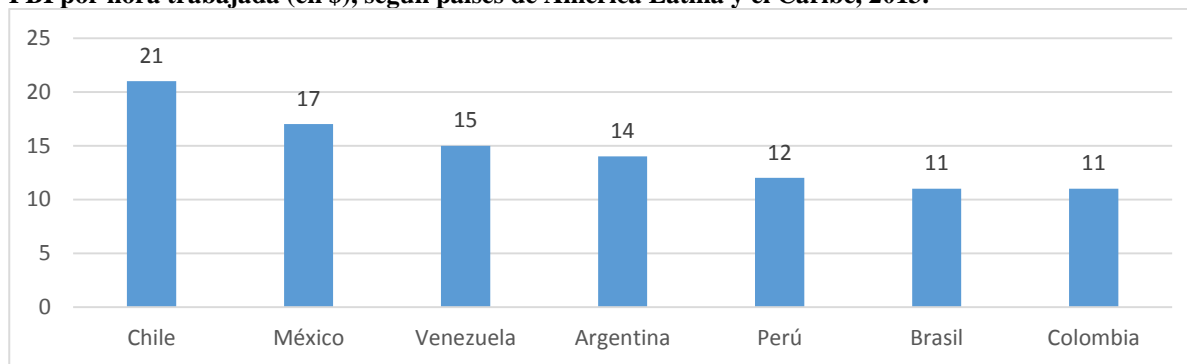
Puesto que ocupa Colombia en el índice global de competitividad, según variables que conforman el índice, 2014.



Fuente: Foro Económico Mundial (FEM)

Elaboración propia

PBI por hora trabajada (en \$), según países de América Latina y el Caribe, 2013.



Fuente: The Conferencia Board Economy Database en América Latina, 2013

Elaboración propia