



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Fortalecimiento de los mecanismos nacionales para proteger los derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad de asociación y la negociación colectiva
- **País:** Guatemala
- **TC/SYMBOL:** GUA/13/02/USA
- **P&B Resultado:** Outcome 2 – Ratification and application of international labour standards
- **CP Resultado:** GTM826
- **Duración:** 39 meses
- **Fecha de inicio:** Setiembre 2013
- **Fecha de finalización:** Diciembre 2016
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana
- **Oficina Técnica (OIT):** FUNDAMENTALS
- **Donante (país, monto):** Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, USD\$891.000
- **Tipo de la evaluación:** Evaluación Final Interna
- **Fecha de la evaluación:** Diciembre 2016 - Enero 2017
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Nombre de la consultora:** Rosa Cheng Lo
- **Presupuesto de la evaluación:** USD\$5.000
- **Palabras Claves:** Derechos fundamentales en el trabajo, diálogo social, libertad de asociación, negociación colectiva.

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

NOTA:

Para que la lectura de este material resulte más sencilla, se ha evitado usar simultáneamente el género masculino y el femenino en aquellos términos que admiten ambas posibilidades. En consecuencia, cuando se menciona ministro, director, funcionario, etc. se entiende que nos referimos a las personas de ambos sexos.

CONTENIDO

Acrónimos	3
I. Resumen Ejecutivo.....	4
1.1. Antecedentes y contexto	4
1.2. Propósito, lógica y estructura del proyecto	4
1.3. Situación actual del Proyecto	4
1.4. Propósito, alcance y clientes de la evaluación	5
1.5. Metodología de la evaluación.....	5
1.6. Principales hallazgos y conclusiones.....	6
1.7. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas	8
II. Informe de Evaluación	10
2.1. Antecedentes del Proyecto	10
2.2. Antecedentes de la evaluación.....	13
2.3. Metodología de evaluación	15
2.4. Principales hallazgos	18
2.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica	18
2.4.2. Validez del diseño de la intervención	21
2.4.3. Efectividad del Proyecto (logros).....	26
2.4.4. Eficiencia en el uso de los recursos	33
2.4.5. Eficacia de la estructura de gestión	35
2.4.6. Orientación al impacto y a la sostenibilidad.....	37
2.5. Conclusiones	39
2.6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes.....	42
2.7. Recomendaciones	42
III. Anexos.....	44
3.1. Marco lógico del Proyecto	44
3.2. Términos de Referencia	48
3.3. Lista de personas entrevistadas.....	64
3.4. Matriz de Evaluación.....	65
3.5. Plan de Monitoreo y Evaluación.....	69
3.6. Plan de Contingencia.....	74
3.7. Documentación consultada	75

ACRÓNIMOS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACTEM	Actividades con los Empleadores (OIT)
ACTRAV	Actividades con los Trabajadores (OIT)
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAP	Conocimientos, Actitudes y Prácticas
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CETCOIT	Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la Organización Internacional del Trabajo (Colombia)
CES	Consejo Económico y Social
CLS	Comité de Libertad Sindical
CSU	Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe
CTAIT	Comisión Tripartita sobre Asuntos Internacionales de Trabajo
CTCOIT	Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva (Guatemala)
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (por sus siglas en alemán)
IGT	Inspección General del Trabajo
MOU	Memorando de Entendimiento (por sus siglas en inglés)
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MP	Ministerio Público
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo / Oficina Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
USDOS	Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (por sus siglas en inglés)

I. RESUMEN EJECUTIVO

1.1. Antecedentes y contexto

Durante los últimos años, las organizaciones de trabajadores guatemaltecos han denunciado ante la OIT actos de violencia contra sindicalistas, incluyendo asesinatos. En junio del 2012, un grupo de delegados de los trabajadores de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja contra el Gobierno de Guatemala, en virtud del artículo 26 de la OIT, por incumplimiento del Convenio Núm. 87, en la fin de que se instalara una comisión de encuesta para examinar los aspectos incluidos en la queja. Ante tal situación, el Gobierno y el grupo de trabajadores suscribieron un Memorando de Entendimiento (MOU) en marzo de 2013 que incluía una serie de compromisos para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales.

La OIT designó a un Representante del Director General en Guatemala para dar seguimiento y asistencia técnica al país y envió una Misión Tripartita de Alto Nivel en setiembre de 2013 para examinar las medidas adoptadas por el Gobierno. Dicha misión recomendó la formulación de una hoja de ruta que estableciera con claridad las acciones, indicadores, plazos y responsables de implementar las medidas necesarias para cumplir con los compromisos del MOU, así como aplazar la decisión de instalar la comisión de encuesta a la luz de los avances que se fueran suscitando.

En este contexto, la OIT formuló un proyecto de cooperación técnica para apoyar el proceso de implementación del MOU y la Hoja de Ruta. Dicho proyecto, denominado *"Fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales para la Protección de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, en particular la Libertad de Asociación y la Negociación Colectiva"* fue aprobado en setiembre de 2013 con el apoyo financiero del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (USDOS).

1.2. Propósito, lógica y estructura del proyecto

El Objetivo de Desarrollo del Proyecto es *"promover la cultura de cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, en particular aquellos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva"*, y el Objetivo Inmediato *"fortalecer e institucionalizar los órganos y mecanismos gubernamentales nacionales de diálogo social para proteger y cumplir los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores"*.

El Proyecto definió tres componentes: a) Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos; b) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo; y c) Reforzar y crear instituciones de diálogo social. Las líneas de acción del Proyecto contemplaron capacitación y formación a los diferentes actores, diagnósticos y estudios, así como asistencia técnica para desarrollar planes y programas de formación o acción, mejorar los marcos normativos, desarrollar herramientas de trabajo y apoyar intercambios de experiencias, entre otras.

El Proyecto tenía cobertura nacional y se definió como estrategia el trabajo a nivel local con algunos Departamentos previamente seleccionados, principalmente obedeciendo al criterio de concentración de la industria de la maquila y la agricultura.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Ministerio Público (MP), Ministerio de Gobernación (MG), el Organismo Judicial (OJ), la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT), el Consejo Económico y Social (CES) y las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores fueron definidos como las contrapartes del Proyecto.

Los beneficiarios directos eran los inspectores de trabajo, jueces laborales, magistrados, procuradores, personal responsable de investigación y protección de víctimas de violencia vinculadas a la libertad sindical, y los miembros de organizaciones de trabajadores y de empleadores. Los beneficiarios finales eran los miembros de organizaciones de trabajadores y de empleadores víctimas de delitos relacionados con violencia laboral, particularmente con libertad sindical y sus familias.

El Proyecto contó con un presupuesto total de USD\$891.000,00, y fue ejecutado por la OIT con la participación de un coordinador nacional del proyecto, el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT y el Equipo de Trabajo Decente OIT con sede en San José, Costa Rica.

1.3. Situación actual del Proyecto

El Proyecto se implementó en tres fases: una primera entre setiembre 2013 - setiembre 2014, y dos extensiones correspondientes a los períodos octubre 2014 - marzo 2016 y abril - diciembre 2016. Debido a que el Proyecto no contó con una evaluación intermedia, el presente proceso constituye la evaluación final. Si bien el personal involucrado en la ejecución del Proyecto aún son funcionarios de la Oficina de OIT en Guatemala, para el momento de la evaluación en enero de 2017, se encontraban asignados a otras funciones.

1.4. Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La presente evaluación, que es de carácter final, interna y con apoyo de una consultora externa, definió los siguientes objetivos:

1. Determinar la pertinencia del objetivo de desarrollo, los objetivos inmediatos, los productos y las actividades del marco lógico del Proyecto.
2. Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del Proyecto, así como identificar la eficacia de los indicadores del mismo para medir las metas establecidas y los resultados esperados.
3. Medir el cumplimiento de las metas del Proyecto, evaluando en qué medida se alcanzaron los resultados esperados para cada uno de sus objetivos inmediatos.
4. Analizar y valorar la eficacia y eficiencia de la gestión del Proyecto.
5. Valorar los efectos/impactos del Proyecto y la sostenibilidad de los resultados.
6. Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida.

Esta evaluación fue realizada durante los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, analizó los tres componentes del Proyecto, así como la ejecución de la totalidad de los resultados alcanzados durante el período setiembre 2013 – diciembre 2016. Además, se examinaron siete criterios: pertinencia y aptitud estratégica; validez del diseño; efectividad (logos); eficiencia en el uso de recursos; eficacia de la gestión; orientación al impacto y sostenibilidad; y transversalización del enfoque de género, diversidad y tripartismo.

La evaluación tiene como principales destinatarios a los representantes las instituciones públicas responsables de la implementación de la Hoja de Ruta de Guatemala, especialmente el MTPS, el OJ, el MP, y el MG; el Comité Tripartito de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT); y las organizaciones de empleadores y trabajadores. De igual forma, los hallazgos y recomendaciones de la evaluación final serán de utilidad para futuras iniciativas a desarrollar por parte de la OIT y del donante.

1.5. Metodología de la evaluación

La propuesta metodológica se formuló en concordancia con las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas desarrolladas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation) y el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas.

El enfoque metodológico seleccionado es el de Evaluación basada en resultados, operacionalizada a través de la Teoría del Cambio que subyace en la intervención, con el análisis de los modelos lógicos que explican la teoría del problema y la teoría del programa.

Por la naturaleza del proyecto y la formulación de sus objetivos, resultados y metas poco cuantificables, el método empleado fue de carácter cualitativo. Para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de la información, se usaron tres técnicas de recolección de datos: la revisión documental, las entrevistas individuales semi-estructuradas y las entrevistas colectivas semi-estructuradas.

La etapa de recolección de información mediante entrevistas se realizó entre el 8 y el 13 de enero de 2017. Se entrevistó a un total de diecisiete personas con base en una muestra por conveniencia sugerida por la coordinadora del proyecto.

Se elaboró una matriz de evaluación que incluyó catorce interrogantes de evaluación y veintisiete indicadores que sirvieron de guía para el procesamiento y análisis de la información.

Las principales limitaciones para realizar esta evaluación final fueron: a) la fase de recolección de información coincidió con el receso de fin y principio de año, lo que limitó la posibilidad de contar con una muestra más amplia de actores que permitiera contrastar diferentes puntos de vista y opiniones; b) la documentación del Proyecto a la cual se tuvo acceso fue escasa e incompleta; c) no se contó con una evaluación intermedia del Proyecto que tuvo una duración de más de tres años, de manera que la cobertura de la evaluación fue muy amplia para el tiempo programado para su realización; d) una delimitación difusa entre el alcance y acciones del Proyecto evaluado y otras iniciativas ejecutadas por la OIT para atender temas vinculados al MOU y la Hoja de Ruta; y e) el cambio de la coordinación del Proyecto durante el primer trimestre de 2016, por lo que la coordinadora que asumió la última fase del proyecto no tenía un nivel alto de apropiación y conocimiento del Proyecto.

1.6. Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia y relevancia estratégica

1. El Proyecto responde adecuadamente a las necesidades e intereses del país, ya que los objetivos y líneas de acción guardan consistencia con los compromisos suscritos en el MOU y en la Hoja de Ruta. Sus contenidos coinciden con prioridades de planes, políticas y programas nacionales, así como con las prioridades del Programa País de la OIT. Sin embargo, los actores consideran que esta pertinencia y priorización se ubica en el plano formal y discursivo, ya que el nivel de compromiso expresado en la práctica por el Gobierno y los otros actores sociales ha sido bajo.

Validez del diseño de la intervención

2. El diseño de evaluación es atinente al problema principal y es coherente en su cadena de resultados, sin embargo, muestra debilidades en los siguientes aspectos: a) falta de participación y consulta de los actores sociales locales en su formulación; b) excesivo énfasis en la capacitación como estrategia de fortalecimiento institucional, en detrimento de otras estrategias orientadas a incidir en aspectos actitudinales y en las condiciones y el entorno en el cual se inserta la labor institucional; c) sistema de monitoreo y evaluación con indicadores deficientes para orientar la gestión basada en resultados; d) no se incorporó la perspectiva de género y diversidad ni en el diseño ni en la implementación del proyecto.
3. Los actores sociales se han focalizado en el tema de la instauración de una comisión de encuesta de la OIT para examinar la aplicación del Convenio núm. 87, lo cual ha colocado en un segundo plano los objetivos del Proyecto, y ha representado un obstáculo para desarrollar acciones más efectivas y sostenibles en materia de fortalecimiento de capacidades institucionales para el cumplimiento de los derechos laborales.

Efectividad del Proyecto (logros)

4. El Proyecto contribuyó con la creación e institucionalización de tres estrategias relevantes para proteger los derechos laborales fundamentales: a) el fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas del MP, que incluye la instauración de una mesa técnica con participación de las organizaciones sindicales en la investigación y el proceso penal; b) la creación y funcionamiento de la CTCOIT, que ha permitido contar con un mecanismo alterno para atender y mediar los conflictos colectivos, principalmente los que surgen en el sector público; y c) la instalación de la mesa técnica del MG que facilita la coordinación de medidas de protección a las víctimas de violencia por su condición sindical y a sus familias. Sin embargo, estos mecanismos presentan debilidades tales como la falta de participación regular por parte de los actores, metodologías de trabajo poco efectivas y cambios políticos o institucionales que influyen negativamente en la continuidad de las políticas y programas.
5. El Componente 1 “Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos” mostró un nivel de logro medio. En el caso del MP, contribuyó a fortalecer sus capacidades en materia de investigación y acusación de delitos contra sindicalistas, sin embargo, no se encontraron evidencias de que las capacitaciones realizadas en NIT a los diferentes operadores de justicia generara resultados concretos en el mejoramiento de la cultura de cumplimiento y en la reducción de la impunidad de los delitos cometidos contra sindicalistas.
6. El Componente 2 “Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de

acuerdo con las NIT” tuvo un nivel de logro bajo. No se identificaron resultados significativos en el mejoramiento de las capacidades de la IGT para hacer cumplir la legislación laboral. Además, los proyectos de ley para armonizar la normativa nacional con el Convenio núm. 87 de la OIT y para dotar de capacidad sancionatoria a la IGT, fueron presentados por el MTPS a la Asamblea Legislativa sin haber logrado el consenso tripartito en la CTAIT.

7. El Componente 3 “Reforzar y crear instituciones de diálogo social” obtuvo un nivel de logro medio. La creación de la CTCOIT como mecanismo de mediación de conflictos colectivos es bien ponderada por los actores, pese a las debilidades que presenta en términos metodológicos. En cuanto a los otros mecanismos de diálogo social contemplados en este componente, no se trabajó con el CES y con la CTAIT se realizaron algunas capacitaciones sobre NIT sin que los actores indicaran la generación de cambios significativos en la dinámica de la Comisión. Respecto al mecanismo de coordinación interinstitucional coordinado por el MTPS para dar seguimiento a la Hoja de Ruta, si bien ha contribuido a mejorar los niveles de información y comunicación entre las instituciones responsables, el espacio se ha centrado más en “evitar la comisión de encuesta” que en construir un proceso de fortalecimiento la cultura de cumplimiento de los derechos laborales. Tampoco se logró verificar avances en materia de diálogo social en el sector público, al contrario, los actores indicaron que se incrementó el clima adverso hacia los pactos colectivos en dicho sector, principalmente en el discurso de los medios de comunicación masiva.

Eficiencia en el uso de los recursos

8. La ejecución presupuestaria del Proyecto fue de USD \$863,775.60, lo que representa el 96,94% del presupuesto total. El alto porcentaje de ejecución contrasta con un nivel medio y bajo de logro en sus objetivos. La tercera extensión del Proyecto (abril a diciembre 2016) permitió desarrollar gran parte de las actividades que no se pudieron implementar en los años anteriores, sin embargo, dichas acciones no fueron suficientes para alcanzar los resultados esperados.

Eficacia de la estructura de gestión

9. La estructura organizativa del Proyecto se sustentó en un coordinador nacional y una asistente administrativa, lo que implicó limitaciones para brindar la asistencia técnica necesaria, ya que el/la coordinadora dedicó una porción considerable de su tiempo a atender labores administrativas y logísticas. La contratación de consultores externos para desarrollar actividades específicas permitió ampliar la cobertura del Proyecto y cumplir con el plan de trabajo, aunque también implicó una fragmentación de los procesos y una visión menos integral de la asistencia técnica.
10. Se logró un buen nivel de coordinación y distribución de funciones con el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, así como con la especialista en Normas, complementándose los esfuerzos y los recursos existentes. Sin embargo, el Proyecto no contó con el suficiente apoyo de los especialistas de ACTEMP y ACTRAV. El Proyecto logró vincularse en forma adecuada con otros proyectos de cooperación dirigidos a fortalecer la IGT, tales como los proyectos de GTZ y del ACNUDH, donde validaron productos para garantizar su armonización con las NIT.
11. Tres áreas de la gestión que evidenciaron oportunidades de mejora se relacionan con la programación y planificación de la asistencia técnica; la fluidez de la comunicación con las contrapartes para la toma de decisiones y la consistencia y oportunidad de la información derivada del sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto.

Orientación al impacto y sostenibilidad de los resultados

12. El proyecto evaluado se ejecutó en un contexto en el cual las agendas de los actores sociales estaban orientadas primordialmente a incidir en la decisión de instaurar o no la comisión de encuesta de la OIT, de ahí que las posturas político-ideológicas tuvieron un peso mayor que los aportes político-técnicos dirigidos a la construcción del diálogo social y las soluciones de conflictos colectivos. Debido a este sesgo introducido por los intereses y agendas institucionales, es difícil identificar con certeza los elementos de impacto y sostenibilidad de resultados del Proyecto.
13. Con las limitaciones que esta situación impone, los mecanismos apoyados por OIT que muestran evidencias de orientación al impacto y sostenibilidad son: a) la CTCOIT, siempre y cuando se logre mejorar la metodología de trabajo y la efectividad de la mediación; b) la Unidad Especial

de Delitos contra Sindicalistas, en particular la mesa técnica, en donde la condición fundamental para su sostenibilidad e impacto será mantener la participación de las organizaciones sindicales y mejorar la calidad técnica de sus aportes; y c) el espacio de coordinación interinstitucional liderado por el MTPS para dar seguimiento a la Hoja de Ruta, que actualmente se enfoca en elaborar los informes para el Consejo de Administración de la OIT, pero si logra trascender ese objetivo, podría convertirse en una herramienta útil para avanzar en la construcción de un proceso estructurado y sostenido de fomento de la cultura de cumplimiento de los derechos laborales.

14. Los procesos de formación y capacitación en NIT con el OJ, el MTPS y las organizaciones sindicales; las bases de datos de casos penales tramitados por el MP y la de sentencias judiciales laborales de la OJ; y el plan de fortalecimiento de la IGT no muestran evidencias de sostenibilidad, ya que los actores mencionan que no cuentan con los recursos financieros ni humanos para darles continuidad.
15. Los proyectos de ley presentados al Congreso de la República en noviembre de 2016 no contaron con el consenso tripartito, por lo que se vislumbra un proceso legislativo difícil e incierto para lograr su aprobación.

1.7. Recomendaciones

Para OIT

R.1. Mejorar la formulación y diseño de proyectos mediante estrategias más efectivas para identificar, caracterizar y consultar a los potenciales actores clave y a los beneficiarios; analizar y mitigar los efectos de las “agendas ocultas” de los actores de manera que no distorsionen los objetivos del proyecto; analizar riesgos y formular medidas de contingencia frente a cambios y crisis políticas especialmente en país con inestabilidad y fragilidad institucional; definir estructuras de gestión más realistas y acordes con los resultados esperados donde existe balance entre las tareas de coordinación, las técnicas y las administrativas; y fortalecer la perspectiva de género, diversidad y tripartismo, tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto.

Para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social

R.2. Aprovechar los espacios de coordinación interinstitucional de seguimiento de la Hoja de Ruta para establecer una agenda y una política de mediano y largo plazo que trascienda los compromisos del MOU y permita consolidar un plan de acción dirigido a construir, en forma sistemática y sostenida, las capacidades institucionales requeridas para garantizar la protección y el cumplimiento de los derechos laborales.

R.3. Sensibilizar y brindar acompañamiento a las autoridades de instituciones públicas, principalmente a los alcaldes, concejos municipales y jerarcas de entidades descentralizadas, en materia de sindicalización y negociación colectiva con el propósito de reducir los casos de despido ilegal de trabajadores en conflictos colectivos.

Para el Ministerio Público

R.4. Institucionalizar los esfuerzos de sensibilización y capacitación a los fiscales, auxiliares e investigadores a fin de que reconozcan las particularidades de los delitos motivados en la condición sindical de la víctima. Continuar con el proceso de fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra sindicalistas, que incluye la dotación de personal calificado, la implementación de instrucciones y manuales de procedimientos, así como acciones de divulgación de los servicios y trámites para facilitarles a los usuarios el acceso a la justicia. Además, para hacer más efectivo el funcionamiento de la mesa técnica y potenciar la participación y los aportes de sus miembros, es fundamental capacitarles en temas de investigación forense y derecho penal.

Para el Ministerio de Gobernación

R.5. Fortalecer el servicio de asistencia telefónica 1543 para que brinde atención en forma continua; y reactivar la mesa técnica para hacer efectiva la coordinación y comunicación en los procesos de protección a las organizaciones y sindicalistas que se han recibido amenazas o han sido víctimas de delitos.

Para el Organismo Judicial

R.6. Institucionalizar la capacitación en materia de NIT y su aplicación en los procesos judiciales, mediante su incorporación a los programas regulares de formación que brinda la Escuela Judicial a jueces y otros operadores de justicia.

Para la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT

R.7. Realizar ajustes a la metodología empleada para la mediación de los conflictos colectivos, procurando desformalizar y flexibilizar los procesos para generar las condiciones de confianza y apertura al diálogo y la negociación. Además, es recomendable desarrollar estrategias de sensibilización y promoción de la resolución alterna de conflictos, como un mecanismo más sostenible y efectivo para atender las diferencias entre empleadores y trabajadores.

Para la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo

R.8. Retomar el análisis de los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República con el propósito de alimentar a los diputados con insumos y acuerdos tripartitos que puedan facilitar y respaldar la tramitación, discusión y aprobación de dichas iniciativas.

Para las organizaciones de trabajadores y empleadores

R.9. Mejorar el nivel de compromiso y la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores en los diferentes espacios tripartitos que se instalaron para dar seguimiento a los compromisos del MOU. Ampliar la representación a otros miembros de sus organizaciones para mejorar los niveles de asistencia y la calidad de los aportes, a partir de la designación de personas con conocimiento técnico en los temas específicos que se analizan y se abordan en cada espacio. Dotar a los representantes de potestades para la toma de decisiones, de modo que se agilicen los procesos de consulta y adopción de acuerdos.

R.10. Las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían de aprovechar estos mecanismos de coordinación para consensuar una agenda laboral de mediano y largo plazo, que trascienda los aspectos específicos que se incluyeron en el MOU y la Hoja de Ruta.

II. INFORME DE EVALUACIÓN

2.1. Antecedentes del Proyecto

Durante los últimos años, los órganos de control de la OIT han venido tomando nota sobre una serie de denuncias de múltiples actos de violencia contra los sindicalistas, incluidos asesinatos que han quedado impunes. En junio del 2012, un grupo de delegados del sector trabajador de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo presentó una queja contra el Gobierno de la República de Guatemala, en virtud del artículo 26 de la OIT¹, en el cual se establecen las circunstancias y el procedimiento para establecer una queja respecto a la aplicación de un convenio. En el caso particular, la queja se refirió al Convenio núm. 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

En marzo de 2013, durante el 317º periodo de sesiones del Consejo de Administración de la OIT, se decidió aplazar hasta la 319ª reunión (octubre 2013) la decisión de constituir una comisión de encuesta para examinar la queja presentada por el sector trabajador, ya que el 26 de marzo, el Gobierno de la República de Guatemala y el grupo de trabajadores del Consejo Administrativo suscribieron un Memorando de Entendimiento (MOU) en donde se plasmó la voluntad de mejorar la situación de los derechos fundamentales del trabajo, en particular las relacionadas a la libertad de asociación y la negociación colectiva.

En dicho memorando se establecieron tres compromisos que se resumen de la siguiente manera: a) el establecimiento por parte de la OIT de una *“representación de alto nivel tripartita en Guatemala, con un amplio mandato para asegurar el desarrollo de relaciones laborales maduras” que brinde asesoramiento técnico a las partes y proporcione mediación en las disputas laborales que se susciten;* b) *dentro de su mandato de representación* [...]; b) el desarrollo de las investigaciones judiciales independientes y expeditivas para deducir las responsabilidades y sancionar a los autores materiales e intelectuales de los asesinatos de sindicalistas denunciados; y c) garantizar la seguridad de los y las sindicalistas mediante medidas eficaces de protección. Además, las partes se comprometieron a negociar un acuerdo sobre las políticas y procedimientos necesarios para promover la sensibilización en materia de libertad sindical y negociación colectiva; reformar la normativa para armonizarla con el

¹ Constitución de la OIT, Artículo 26. Queja respecto a la aplicación de un convenio:

1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.

2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.

3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.

4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.

5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.

Convenio núm. 87 de la OIT y mejorar la aplicación de la legislación laborales, en especial respecto a la inspección del trabajo y la sanción de las infracciones laborales².

La primera medida derivada de este acuerdo fue la designación e instalación del Dr. Sergio Paixao Pardo como representante del Director General de la OIT en Guatemala a fin de brindar la asistencia técnica estipulada en el MOU, a partir de julio de 2013.

Entre el 23 y el 27 de setiembre de este mismo año, una Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT visitó Guatemala con el objetivo de informar al Consejo de Administración de la OIT sobre los avances en la aplicación del MOU³. La Misión indicó que se *“ha podido constatar que algunas acciones concretas han sido tomadas para dar aplicación al Memorándum de Entendimiento, especialmente en materia de investigación de los asesinatos de sindicalistas. La Misión observa sin embargo que la aplicación del Memorándum requiere que el Gobierno y las demás instituciones del Estado, tomen acciones adicionales. La Misión considera que el Gobierno debería preparar, antes de la próxima sesión del Consejo de Administración de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales, una Hoja de Ruta detallada acompañada por un cronograma para su ejecución”*. Además, la Misión consideró que *“la Oficina de la OIT en Guatemala debería reforzarse para que pueda apoyar a los mandantes tripartitos a fin de aplicar la Hoja de Ruta”*, para lo cual animó a la comunidad internacional a que facilitara los recursos necesarios para proporcionar el apoyo y la asistencia necesarios.

El 17 de octubre de 2013, con base en el MOU, el Gobierno de Guatemala presentó la Hoja de Ruta en la cual se indicaron las once acciones mediante las cuales se operacionalizaron los compromisos adquiridos, así como las instituciones responsables de implementar cada acción y los plazos para su cumplimiento⁴.

Con base en el Informe de la Misión y la presentación de la Hoja de Ruta, el Consejo de Administración aplazó de nuevo la decisión de constituir la comisión de encuestas hasta la 320ª reunión (marzo de 2014). El aplazamiento de la decisión de constituir una comisión de encuesta se ha reiterado en forma semestral en las reuniones del Consejo de Administración con base en los avances reportados por las instituciones del Estado guatemalteco, y de las organizaciones de trabajadores y empleadores⁵.

En este contexto, la OIT formuló un proyecto de cooperación técnica para apoyar el proceso de implementación del MOU y la Hoja de Ruta. Dicho proyecto, denominado "Fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales para la Protección de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, en particular la Libertad de Asociación y la Negociación Colectiva" fue aprobado en setiembre de 2013 con el apoyo financiero del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (USDOS), entidad que aportó un presupuesto total de USD\$891.000,00.

² Ver documento: OIT. Consejo de Administración, 319ª reunión. Séptimo punto del orden del día. Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Anexo III, págs. 22 y 23. Ginebra, 16-31 de octubre de 2013. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_227081.pdf

³ *Ibíd.*, Anexo 1, págs. 3 a 17. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_227081.pdf

⁴ *Ibíd.*, Anexo 2, págs. 18 a 21. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_227081.pdf

⁵ Ver informes del Consejo de Administración las siguientes reuniones: 322ª reunión (noviembre de 2014), 322ª reunión (marzo de 2015), 324ª reunión (junio de 2015), 325ª reunión (marzo de 2016) y 328ª reunión (noviembre de 2016).

Este proyecto, que es el objeto de la presente evaluación, se implementó en tres fases: una primera que correspondió al período setiembre de 2013 a setiembre 2014, una primera extensión del proyecto correspondiente al período octubre 2014 a marzo de 2016 y una segunda extensión que cubrió el período abril – diciembre de 2016. Esta iniciativa fue ejecutada por la OIT con la participación del Coordinador Nacional de Proyectos de Guatemala, el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT y el Equipo de Trabajo Decente OIT con sede en San José, Costa Rica.

El **Objetivo de Desarrollo** de este proyecto es *“promover la cultura de cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, en particular aquellos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva”*, mientras que el **Objetivo Inmediato** es *“fortalecer e institucionalizar los órganos y mecanismos gubernamentales nacionales de diálogo social para proteger y cumplir los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores”*. (Ver Anexo 1: Marco Lógico del Proyecto)

Los componentes y resultados del proyecto se resumen en el siguiente cuadro:

Componentes	Resultados esperados
1) Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos.	1.1. Jueces, magistrados y fiscales han sido capacitados en derechos fundamentales del trabajo y en investigación penal para el trámite eficaz y eficiente de los casos de violación de la integridad de los sindicalistas y empleadores y con respecto a las violaciones de la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Los casos de impunidad han disminuido.
	1.2 Fortalecimiento de la base de datos existente de casos criminales y amenazas contra dirigentes sindicales y sus familias, así como los empleadores, que apoyan el trabajo de los fiscales y los abogados en el ejercicio de sus funciones.
	1.3 El Ministerio Público está dotado de mecanismos, procedimientos y herramientas de comunicación que mejoran el flujo de información con las víctimas de violencia laboral y sus familias, aumentan la transparencia y mejoran la eficacia de las acciones correctivas.
2) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las normas internacionales del	2.1 Se ha fortalecido la capacidad técnica del Ministerio de Trabajo y la Inspección del Trabajo, centrándose en la libertad sindical, la negociación colectiva y los salarios mínimos, con la participación de las partes interesadas. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola.
	2.2 Se fortalecen las capacidades técnicas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral nacional e internacional. Se presta especial atención a

Componentes	Resultados esperados
trabajo.	los sectores maquila y agrícola.
3) Reforzar y crear instituciones de diálogo social.	3.1 Se ha fortalecido y capacitado a la Comisión Nacional Tripartita y al Consejo Económico y Social y su secretaria.
	3.2 Se ha implementado un mecanismo de mediación tripartita.

El Proyecto tenía cobertura nacional y se definió como estrategia el trabajo a nivel local con algunos Departamentos previamente seleccionados, principalmente obedeciendo al criterio de concentración de la industria de la maquila y la agricultura.

Las principales contrapartes del Proyecto eran las entidades de Gobierno, particularmente el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), el Ministerio Público (MP), el Ministerio de Gobernación, el Organismo Judicial (OJ), la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT), el Consejo Económico y Social (CES) y las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

Como beneficiarios directos del Proyecto se determinaron los siguientes grupos: inspectores de trabajo, jueces laborales, magistrados, procuradores, personal responsable de investigación y protección de víctimas de violencia vinculadas a la libertad sindical, así como los miembros de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Por su parte, los beneficiarios finales del Proyecto eran los miembros de organizaciones de trabajadores y de empleadores víctimas de delitos relacionados con violencia laboral, particularmente con libertad sindical y sus familias.

2.2. Antecedentes de la evaluación

El Proyecto "Fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales para la Protección de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, en particular la Libertad de Asociación y la Negociación Colectiva" no fue evaluado durante los tres años de ejecución, por el presente ejercicio constituye la única evaluación de proyecto y tiene carácter de evaluación final interna.

De acuerdo con los Términos de Referencia (ver Anexo 2), los objetivos de la evaluación son los siguientes:

1. Determinar la pertinencia del objetivo de desarrollo, los objetivos inmediatos, los productos y las actividades del marco lógico del Proyecto.
2. Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del Proyecto, así como identificar la eficacia de los indicadores del mismo para medir las metas establecidas y los resultados esperados.
3. Medir el cumplimiento de las metas del Proyecto, evaluando en qué medida se alcanzaron los resultados esperados para cada uno de sus objetivos inmediatos.

4. Analizar y valorar la eficacia y eficiencia de la gestión del Proyecto.
5. Valorar los efectos/impactos del Proyecto y la sostenibilidad de los resultados.
6. Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida.

Esta evaluación, realizada durante los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017, analizó los tres componentes del Proyecto, así como la ejecución de la totalidad de los resultados alcanzados durante el período setiembre 2013 – diciembre 2016.

Con base en las normas de calidad de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales han sido adheridos por la OIT, los criterios de evaluación que orientaron este proceso fueron los siguientes:

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.
2. **Validez del diseño:** Grado de coherencia y consistencia lógica de los elementos que conforman la estrategia del Proyecto, así como la relación entre los fines y los medios del Proyecto.
3. **Efectividad:** Grado de logro de los objetivos del Proyecto (cobertura, avances y resultados alcanzados en relación con las metas previstas).
4. **Eficiencia en el uso de recursos:** Relación entre el costo del Proyecto y los resultados alcanzados.
5. **Eficacia de la estructura de gestión:** Grado en que la estructura organizacional del Proyecto contribuyó al logro de los objetivos del Proyecto.
6. **Orientación hacia el impacto:** Capacidad del Proyecto de generar cambios económicos, sociales y ambientales, ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, intencionales o no.
7. **Orientación hacia la sostenibilidad:** Grado de probabilidad de que los resultados generados por el Proyecto continúen después de haber concluido la intervención.

Adicionalmente, esta evaluación final incluyó como uno de sus criterios la transversalización del **enfoque de género y diversidad**, tomando como base las pautas establecidas en 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). Dicha valoración incluyó la formulación, ejecución y seguimiento de los objetivos y acciones del Proyecto.

Esta evaluación final interna abarcó todos los criterios de evaluación mencionados, con el fin de destacar las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y las recomendaciones para futuras iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales para la protección y el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, en particular los relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Los destinatarios externos de la presente evaluación son: el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), el Ministerio Público (MP), el Organismo Judicial (OJ), el Ministerio de Gobernación (MG), la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo (CTAIT), las organizaciones de trabajadores y de empleadores y USDOS.

Por su parte, los destinatarios internos están constituidos por el equipo del Proyecto, el Equipo de Trabajo Decente de la Oficina de Guatemala y de la Oficina Subregional de la OIT de San José, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FUNDAMENTALS, ACTRAV, PARDEV y EVAL.

2.3. Metodología de evaluación

La propuesta metodológica de la presente evaluación final se formuló en concordancia con las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas desarrolladas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), del cual forma parte la OIT, así como con las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation) y el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas.

El enfoque metodológico seleccionado es el de Evaluación basada en resultados, operacionalizada a través de la Teoría del Cambio que subyace en la intervención. Dicha Teoría de Cambio está conformada por dos modelos lógicos:

1. Teoría del Problema (hipótesis causal): identifica el problema principal al cual responde el Proyecto y establece las causas y consecuencias asociadas a dicho problema, el cual puede ser de carácter social, económico, político, cultural o ambiental.
2. Teoría del Programa (hipótesis de intervención + hipótesis de implementación): identifica el conjunto de acciones desarrolladas por el Proyecto para atender el problema principal y establece la secuencia de resultados, efectos e impactos que se generarán a partir de la ejecución de dichas acciones. También postula los supuestos y precondiciones vinculadas con el contexto y los actores que permitirán el desarrollo de la secuencia lógica.

Dicha Teoría de Cambio se reformuló a partir del documento oficial donde consta la última versión del diseño del Proyecto, la propuesta de extensión del proyecto y los informes periódicos del Proyecto. La Teoría de Cambio permitió analizar y contrastar la coherencia entre los fines y los medios propuestos; los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos; así como las brechas y dificultades en la ejecución del Proyecto derivados de los supuestos que se emplearon como punto de partida de la intervención.

Por la naturaleza del proyecto y la formulación de sus objetivos, resultados y metas poco cuantificables, el método fue primordialmente cualitativo, con la utilización de algunos datos cuantitativos de acuerdo con la disponibilidad de los mismos.

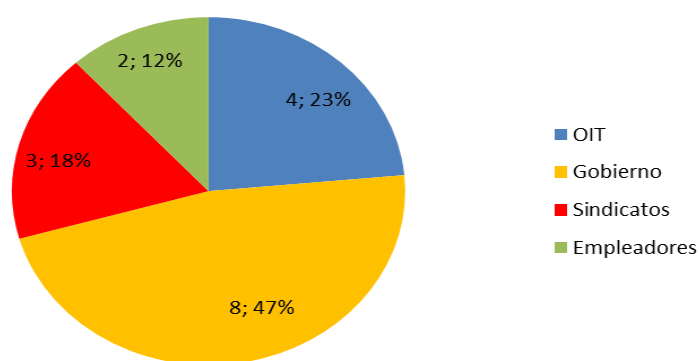
Para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de la información, se utilizaron tres técnicas de recolección de datos: la revisión documental, las entrevistas individuales semi-estructuradas y las entrevistas colectivas semiestructuradas.

Para la selección de los informantes clave, se utilizó una muestra a conveniencia de la población a entrevistar, elaborada a partir de las sugerencias la coordinadora del Proyecto. El trabajo de campo de la evaluación coincidió con las vacaciones de principio y fin de año, por lo cual no fue posible entrevistar a una mayor cantidad de actores, y por ende, lograr más diversidad de opiniones y percepciones sobre el Proyecto.

La etapa de recolección de información se realizó entre el 8 y el 19 de enero de 2017, destinándose cinco días para realizar entrevistas presenciales en Costa Rica (del 8 al 13 de enero) y un día para una entrevista en San José (19 de enero).

Se entrevistó a un total diecisiete personas, de las cuales todas a excepción de una residen en Guatemala. De la población entrevistada, ocho personas (47%) son funcionarios de Gobierno (uno del MTPS, tres del OJ, dos del MP y uno del Comité de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva); cuatro personas (23%) son funcionarios de OIT, tres (18%) representantes de organizaciones de trabajadores y dos representantes del sector empleador (12%). El 59% de las personas entrevistadas son hombres y el 41% mujeres. La lista de personas entrevistadas está consignada en el Anexo 3.

Gráfico 1. Número y porcentaje de personas entrevistadas para la evaluación según sector. Guatemala. Enero 2017.



Elaboración propia, Enero 2017.

En cuanto al procesamiento y análisis de la información, se utilizaron matrices de datos, esquemas, gráficos y referencias derivadas de las entrevistas y documentos empleados como fuentes de información. La redacción de los hallazgos, así como de las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas se realizó empleando como la matriz de evaluación (Anexo 4), la cual contiene las catorce preguntas evaluativas, con sus respectivas variables e indicadores, los métodos de recolección y las fuentes de información a utilizar.

Entre las principales limitaciones para la realización de esta evaluación final interna se pueden mencionar las siguientes:

1. Las fechas programadas para realizar la evaluación no fueron las más adecuadas ya que coincidieron con el receso de fin y principio de año en Guatemala, de ahí la cantidad tan reducida de personas que se pudo contactar para las entrevistas. Esta situación limitó la posibilidad de contrastar algunos puntos de vista y opiniones vertidas por los actores. Por ejemplo, no fue posible entrevistar a funcionarios clave que fueron responsables de la Hoja de Ruta durante la Administración anterior (2012 – 2015), tales como los titulares y responsables del tema en el MTPS, la Fiscalía General y el Ministerio de Gobernación, el exministro de trabajo, la exfiscal general y el exministro de gobernación. Tampoco se logró entrevistar al grupo de trabajadores que representan a los sindicatos globales, por lo que solamente se cuenta con la versión de las organizaciones sindicales autónomas.
2. La documentación del Proyecto es escasa e incompleta, especialmente los informes a donante. Por ejemplo, al finalizar la evaluación el 31 de enero de 2017 y a un mes de finalizado el Proyecto, no se contaba con el informe final para el donante. Este informe era de vital importancia para la evaluación tomando en consideración que gran cantidad de actividades pendientes de la tercera fase se realizaron durante los meses de octubre y noviembre de 2016, y el último informe a donante reporta las acciones realizadas hasta setiembre de ese año. De igual forma, el sistema de monitoreo de indicadores utilizado por la coordinación del Proyecto solo consigna la información del año 2014.
3. No se realizó una evaluación intermedia del Proyecto pese a contar con dos extensiones y ser una iniciativa de casi cuarenta meses de ejecución. Esta omisión representó una dificultad para quienes tenían a cargo la coordinación del Proyecto, ya que una evaluación intermedia les hubiera permitido identificar problemas a nivel de diseño y ejecución y realizar los ajustes pertinentes para alcanzar los objetivos y resultados propuestos.
4. Difusa delimitación entre el alcance y acciones del Proyecto evaluado y otras iniciativas desarrolladas por la OIT en Guatemala para atender los temas vinculados al MOU, tales como el programa de apoyo coordinado por el Representante del Director General en Guatemala iniciado en 2013 y el Proyecto “Apoyo a los países beneficiarios del Régimen Especial de Estímulo al Desarrollo Sostenible (SPG+) para la efectiva implementación de las normas internacionales del trabajo y el cumplimiento de las obligaciones de enviar memorias” financiado por la Comisión Europea y coordinado por la Especialista de Normas de la Oficina Subregional de la OIT en San José, Costa Rica desde octubre de 2015. En este sentido, los funcionarios de OIT expresaron algunas dificultades para recordar y diferenciar las actividades realizadas y sus fuentes de financiamiento, pues el apoyo a la implementación del MOU y de la Hoja de Ruta se ha manejado como un solo programa, donde los tres proyectos se han trabajado en forma conjunta y complementariamente.
5. Durante el primer trimestre del 2016, se dio la salida de Carlos Linares como coordinador de Proyecto, quien pasó a liderar otro proyecto de la OIT. Como relevo en la coordinación se contrató a María Fernanda Garnica, quien se había desempeñado como consultora externa del Proyecto entre setiembre de 2015 y mayo de 2016. Ella asumió la coordinación del Proyecto entre julio y diciembre de 2016, por lo que su nivel de conocimiento y apropiación del mismo afectó la identificación de actores clave a ser entrevistados. En ese sentido, no se logró una buena coordinación con el coordinador anterior para la concertación de entrevistas con actores relevantes, principalmente durante los dos primeros años del Proyecto.

2.4. Principales hallazgos

2.4.1. Pertinencia y aptitud estratégica

La pertinencia y la aptitud estratégica de este proyecto se valoraron a partir de la presencia de sus objetivos en las políticas, planes y programas nacionales, así como de las percepciones de los actores clave sobre la respuesta que el proyecto brindó a sus necesidades.

Como se mencionó en la sección sobre los Antecedentes, el origen del Proyecto se ubica en la queja presentada por el sector sindical ante el Consejo de Administración de la OIT en 2012, y que desencadenó la suscripción del Memorando de Entendimiento de marzo de 2013 por parte de los representantes de los trabajadores y el Gobierno de la República de Guatemala. Este último se comprometió a adoptar una serie de acciones para proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, principalmente la libertad de asociación y negociación colectiva. Dichos compromisos se operacionalizaron a través de la Hoja de Ruta formulada por el Gobierno en octubre de 2013.

Desde esa fecha y en forma periódica, las autoridades del MTPS -con apoyo de las entidades públicas con responsabilidades asignadas en la Hoja de Ruta- han presentado ante el Consejo de Administración informes de seguimiento que dan cuenta de las medidas adoptadas por el Estado a fin de dar cumplimiento con los compromisos adquiridos. Por su parte, las organizaciones de trabajadores han manifestado en forma reiterada la falta de avances y la ineficacia de las acciones reportadas, mientras que el sector empleador ha sido cauto en sus manifestaciones y se ha limitado a precisar su participación en espacios de diálogo tripartito y su disposición a seguir colaborando con el Gobierno en la adopción de las medidas necesarias⁶.

Al analizar la inclusión de los temas y objetivos del Proyecto en las políticas, planes y programas nacionales relativos al ámbito laboral, se identificó la incorporación del tema de cumplimiento de la legislación laboral como un eje, prioridad o lineamiento en varios de los instrumentos formulados, tanto por la Administración Pérez Molina 2012-2016 como la de Jimmy Morales 2016 - 2020:

- 1) El **Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032**, elaborado durante el período 2012 – 2014 con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Eje 3: Riqueza para todos y todas, Prioridad de Generación de empleo decente y de calidad, los lineamientos se refieren a *“mejorar la cobertura de la institucionalidad laboral”, “progresar en materia de legislación laboral y fortalecer a los organismos públicos encargados de velar por su cumplimiento” y “respetar los acuerdos de negociación colectiva y las medidas legales contra la discriminación; además, ampliar los espacios de diálogo más allá de los trabajadores del sector formal...”*⁷

⁶ Ver informes del Consejo de Administración las siguientes reuniones: 319ª reunión (octubre 2013), 322ª reunión (noviembre de 2014), 322ª reunión (marzo de 2015), 324ª reunión (junio de 2015), 325ª reunión (marzo de 2016) y 328ª reunión (noviembre de 2016).

⁷ Guatemala. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra

- 2) La **Política Nacional de Empleo 2012 – 2021**, en el Eje 1 “Empresas Competitivas”, la Estrategia 1: Velar por el cumplimiento de la legislación laboral, incluye varios de los objetivos del Proyecto, tales como fortalecer *“la presencia y la fuerza de la Inspección General del Trabajo (IGT)”* por medio de mayor presupuesto, programas de capacitación y formación al personal y la dotación de planes y programas más estructurados, entre otras medidas; *“impulsar la creación de mecanismos alternos que resuelvan conflictos laborales de manera más eficiente y que se vuelvan una instancia previa a los órganos jurisdiccionales”* y *“difundir los derechos laborales”*⁸.
- 3) La **Política General de Gobierno 2016 – 2020**, en la Prioridad Presidencial 3 “Fomento de las MIPYME, turismo, vivienda y trabajo digno y decente”, en su eje de Trabajo digno y decente menciona como objetivos *“promover la revisión y cumplimiento del marco legal e institucional laboral, que mejore las condiciones, dignifique a los trabajadores y garantice tanto a empleadores y trabajadores el desarrollo óptimo de las relaciones de trabajo”*; *“promover la instalación de la Unidad de Probidad y Transparencia de la Inspección General de Trabajo”*; y *“fortalecer la inspección integral, que considere las condiciones laborales y salud y seguridad ocupacional”*⁹, entre otros.

Tal como se observa, el Gobierno ha reconocido y ha plasmado en documentos oficiales la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para lograr el cumplimiento de la legislación laboral – aunque en términos muy generales y sin referirse específicamente al tema de libertad sindical-. Sin embargo, esta evidencia contrasta con la percepción de todos los actores sociales entrevistados – incluyendo a los funcionarios públicos- quienes opinan que el fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacer cumplir los derechos laborales, y en particular, la libertad sindical y negociación colectiva no se ubica entre las prioridades de la agenda de Gobierno. El sector sindical considera que el MTPS *“corre a imprimir unos cuantos afiches sobre libertad sindical cada vez que debe presentar los avances al Consejo de Administración de la OIT”*.

En este sentido, consideran que pese a que el tema tiene gran presencia en la agenda de los medios de comunicación, la misma es en sentido negativo: *“se ha satanización a los sindicatos y a la negociación colectiva. Hay una especie de campaña en contra de los pactos colectivos del sector público, en la cual se le echa la culpa a los sindicatos del déficit fiscal”*. Aunado a ello, es frecuente la cobertura mediática de casos de despidos ilegales de dirigentes sindicales, en especial de instituciones públicas, y de la negativa a su reinstalación, lo que genera un clima desfavorable hacia el tema y la percepción de que el Estado, principal garante de los derechos laborales, no respeta el derecho a la libertad sindical¹⁰.

Guatemala 2032. Guatemala, Conadur/Segeplán, 2014, pág. 232. Disponible en:

http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

⁸ Guatemala. Política Nacional de Empleo. Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021. Guatemala, 2012, pág. 42 y 43. Disponible en: http://empleojuvenil.info/wp-content/uploads/2015/07/Politica_Nacional_de_Empleo-Guatemala-20121.pdf

⁹ Política General de Gobierno 2016 – 2020. Gobierno de la República de Guatemala, pág. 30. En: <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/2016/PGG2016-2020.pdf>

¹⁰ Durante la misión a Guatemala a inicios de enero 2017, la Ministra de Trabajo enfrentaba un denuncia por el supuesto incumplimiento de una resolución de un Tribunal Contencioso que ordenaba reinstalar a integrantes de la junta directiva del Sindicato de Trabajadores del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Ver noticia en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/ministra-aura-teleguero-presenta-amparo-para-frenar-antejuicio>

Por otra parte, la evaluación logró verificar que los objetivos del Proyecto resultan pertinentes con las políticas y planes de OIT.

En el **Programa de Trabajo Decente 2012 – 2015** suscrito tripartitamente en octubre de 2012, en la Prioridad 1: Promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo, el efecto esperado 1.1. hace referencia al mejoramiento de la justicia laboral y *“el efectivo cumplimiento de los derechos sindicales y laborales, de conformidad con las normas internacionales del trabajo, el marco constitucional guatemalteco y tomando en consideración los comentarios de los Órganos de Control, con especial atención a la libertad sindical, la negociación colectiva, la lucha contra la impunidad”*. De igual forma, la Prioridad 4: Fortalecer el tripartismo y el diálogo social efectivo y objetivo, estipula como efectos esperados el fortalecimiento de capacidades de los mecanismos de diálogo social existentes, así como de la Inspección del Trabajo, en coordinación con el MP y los tribunales laborales de justicia.¹¹ Sin embargo, pese a que este instrumento fue suscrito en un primer momento por los tres sectores, posteriormente el sector sindical se separó del acuerdo y perdió vigencia. Actualmente, no se cuenta con un Programa de Trabajo Decente en Guatemala.

Los **Programas de País de Guatemala de la Oficina Subregional de la OIT** para los períodos 2012 – 2013 y 2014 – 2015, incluyeron el tema de asistencia técnica para fortalecer las capacidades de los actores en la aplicación de las normas internacionales del trabajo (NIT), incluyendo el Convenio 87 sobre libertad sindical, así el seguimiento a los casos judiciales vinculados a la violación de los derechos fundamentales¹².

Además, es importante mencionar que el Proyecto se concibió como complemento al **programa de asistencia técnica** coordinado por el **Representante del Director General de la OIT en Guatemala**, que inició en julio de 2013. Además, ambas iniciativas trabajaron en coordinación con el **Proyecto Apoyo a los países beneficiarios del Régimen Especial de Estímulo al Desarrollo Sostenible (SPG+) para la efectiva implementación de las normas internacionales del trabajo y el cumplimiento de las obligaciones de enviar memorias**, que comenzó en octubre de 2015, financiado por la Comisión Europea y coordinado por la Especialista de Normas de la Oficina Subregional de la OIT en San José, Costa Rica.

En resumen, *el Proyecto responde adecuadamente a las necesidades e intereses del país* ya que sus objetivos y líneas de acción se derivan directamente de acuerdos suscritos por el Estado con el sector de trabajadores (MOU y Hoja de Ruta) y que deben ser implementados por los diferentes actores. Además, *el Proyecto guarda consistencia con los planes, políticas y programas nacionales, así como con las prioridades del Programa País de la OIT*. Sin embargo, los actores consideran que esta pertinencia y priorización de los temas abordados por el Proyecto se ubica más en el plano formal y discursivo, ya que perciben que *el nivel de compromiso por parte del Gobierno y otros actores para implementar los compromisos plasmados en dichos instrumentos, es bajo*.

¹¹ Ver Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la OIT: Programa de Trabajo Decente para la República de Guatemala 2012 – 2015, pág. 2. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/genericdocument/wcms_191254.pdf

¹² Ver CPP Guatemala 2012-2013, GTM104, Outcome 18, Indicador 1.18; y CPP Guatemala 2014-2015, GTM105.

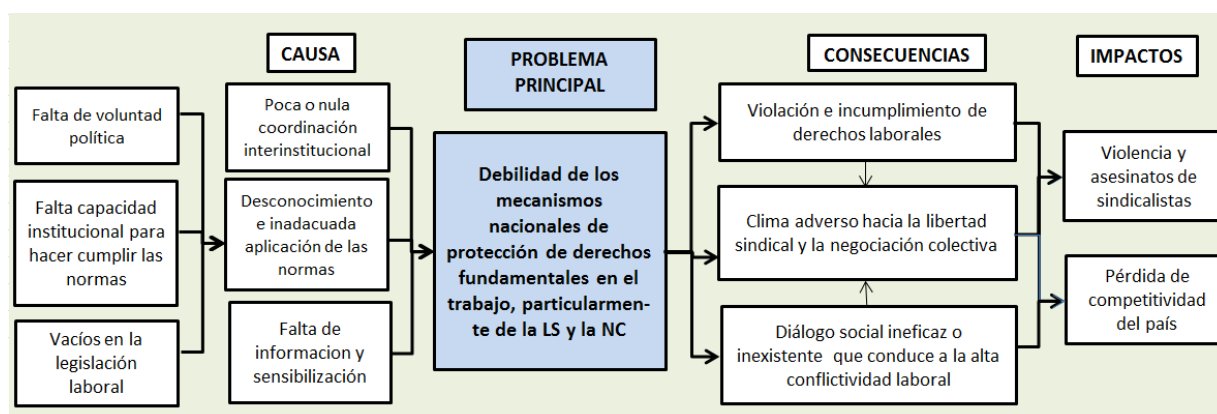
2.4.2. Validez del diseño de la intervención

La presente evaluación formuló cuatro interrogantes relacionadas con la validez del diseño, las cuales se relacionan con el nivel de participación de los actores tripartitos en el diseño; la lógica y coherencia interna del diseño; la calidad del sistema de monitoreo; y la incorporación del análisis y gestión de los riesgos y supuestos que podrían influir en la ejecución del Proyecto.

Para valorar la validez del diseño de la intervención es fundamental partir de la teoría de cambio que sustenta el Proyecto, que incluye tanto la hipótesis causal (teoría del problema) como la hipótesis de intervención e implementación (teoría del programa).

En la siguiente figura 1 se describe el modelo lógico que identifica el problema principal que atiende el Proyecto, así como la cadena de causas, consecuencias e impactos que se deriva del mismo.

Figura 1. Modelo lógico de la Teoría del Problema del Proyecto Fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección de los derechos fundamentales para el trabajo



Fuente: Elaboración propia, enero 2017.

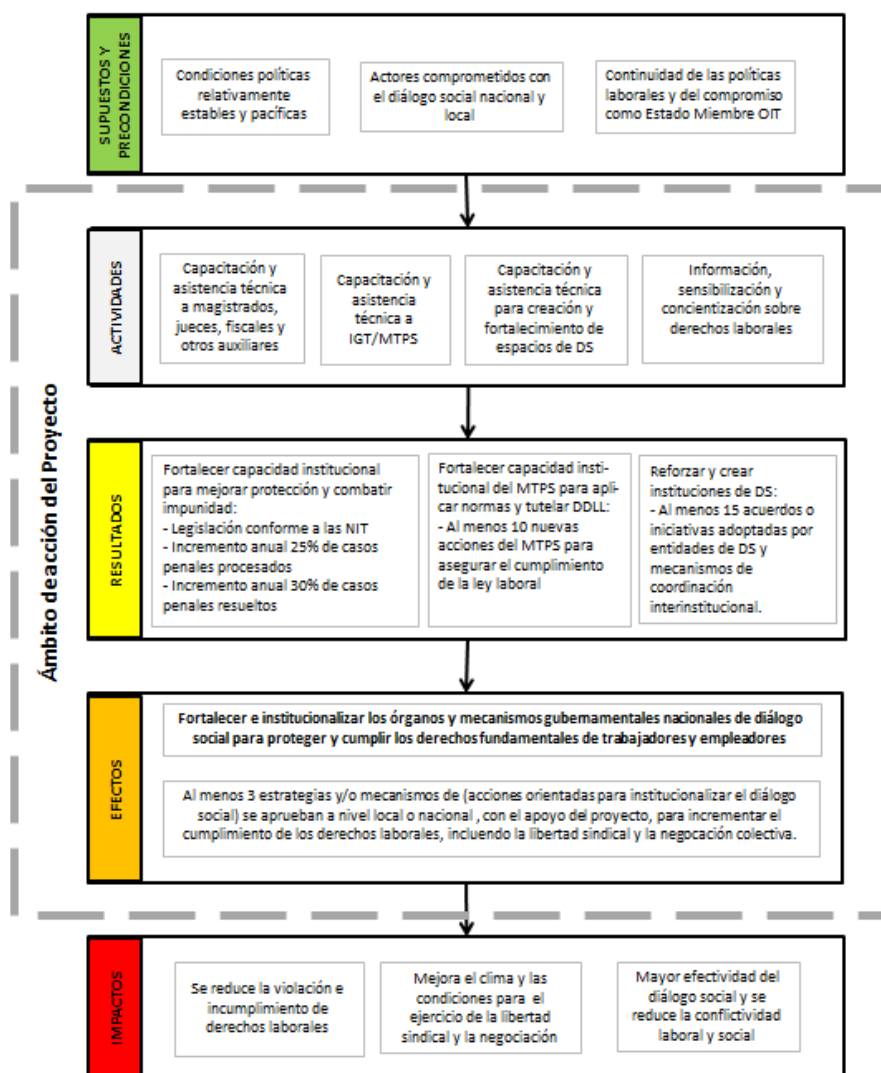
Para atender las causas que generan la el problema principal, identificado como “*la debilidad de los mecanismos nacionales de protección de los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva*”, el Proyecto formuló tres líneas de acción:

1. Capacitación y asistencia técnica a magistrados, jueces, fiscales y otros auxiliares de justicia para fortalecer la protección de los sectores víctimas de violencia y asesinatos por razón de su actividad sindical, así como la reducción de la impunidad en estos delitos;
2. Capacitación y asistencia técnica a la Inspección General del Trabajo para lograr la aplicación de la legislación laboral y tutelar de mejor manera los derechos laborales de la población;
3. Capacitación y asistencia técnica a los espacios y mecanismos de diálogo social tripartito (CES, CTAIT, CTCOIT y otras comisiones interinstitucionales o bipartitas) para fortalecer su capacidad de adoptar y dar seguimiento a acuerdos tripartitos, bipartitos o interinstitucionales.

Como eje transversal se definió la realización de acciones de información y sensibilización a los diferentes actores, incluyendo la población general, sobre la importancia y los beneficios del derecho de sindicalización y de la negociación colectiva.

En la Figura 2 se describe la cadena de resultados formulada por el Proyecto para alcanzar los efectos e impactos deseados, así como los supuestos y precondiciones necesarias para que se produjeran dichos resultados.

Figura 2: Modelo lógico de la Teoría del Programa del Proyecto Fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección de los derechos fundamentales para el trabajo



Fuente: Elaboración propia, enero 2017.

En cuanto a la **participación de los actores en el proceso de diseño** de la intervención, la formulación se realizó desde la sede de OIT en Ginebra y la Oficina Subregional de OIT en San José, tomando como base las necesidades planteadas por los actores en la Queja ante la OIT (2012) y los compromisos y acciones plasmados en la Hoja de Ruta (2013). Sin embargo, de acuerdo con las personas entrevistadas, no se realizaron consultas con los actores locales ni las contrapartes, lo cual derivó en algunos problemas para la ejecución de determinadas acciones.

Por ejemplo, en el Proyecto se incluyeron acciones con el Consejo Económico y Social (CES) como parte del fortalecimiento de los espacios de diálogo tripartito, pero los actores consideran que dicho

Consejo no constituye un espacio pertinente para abordar los temas del Proyecto, ya que este órgano consultivo aborda temas de carácter “macro” y no tan específicos u operativos como los contenidos en la Hoja de Ruta y en el Proyecto.

Por otra parte, el Proyecto propuso el desarrollo de una base de datos para el seguimiento de casos de asesinatos a sindicalistas en el MP, sin tomar en consideración la existencia y operación de un sistema informático que esta institución tiene en funcionamiento para la gestión de todos los casos que tramita.

Asimismo, las acciones del Proyecto se focalizaron principalmente en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas, pero no se identificaron líneas de acción específicas para atender las necesidades propias de los sectores empleador y trabajador. Por ejemplo, en el caso del sector trabajador, estrategias y protocolos para adoptar medidas de autoprotección y seguridad para los dirigentes sindicales, así como para fortalecer los mecanismos de información y seguimiento de los casos penales y laborales. En este sentido, las actividades de capacitación y pasantías se realizaron en forma tripartita, pero sin considerar las necesidades particulares de cada sector.

De la misma forma, es importante mencionar que los actores entrevistados no tenían clara la delimitación entre las acciones correspondientes al Proyecto evaluado y las otras iniciativas de OIT desarrolladas como parte del programa de cooperación para el seguimiento de la Hoja de Ruta, por lo que los resultados del Proyecto deben valorarse a la luz de esta situación.

En cuanto a la **lógica y coherencia del diseño del Proyecto**, se destacan los siguientes aspectos:

1. El Proyecto identifica adecuadamente las causas del problema principal y plantea acciones para mejorar las capacidades institucionales para la aplicación de la legislación, la coordinación interinstitucional y los niveles de información de los diferentes actores involucrados. Sin embargo, no propone acciones para mejorar la voluntad política de los actores y el clima para el diálogo social; fortalecer el marco normativo en temas claves (aspectos procesales de la reinstalación de dirigentes y sindicalistas despedidos ilegalmente; resolución alterna de conflictos; Servicio Civil, especialmente a nivel municipal); entre otros aspectos.
2. La intervención del Proyecto en materia de fortalecimiento de capacidades de las instituciones y espacios de diálogo social se operacionalizó a través de actividades de capacitación (diplomado, cursos, talleres y seminarios), lo cual resulta muy limitado para lograr cambios significativos en una organización y su personal. Es importante recordar que los procesos de fortalecimiento de capacidades requieren intervenir en 3 niveles: conocimientos, actitudes y prácticas (CAP). La capacitación generalmente atiende el nivel de conocimiento, pero los cambios actitudinales y de prácticas requiere de otras estrategias de asistencia técnica que incluyen procesos de sensibilización y acompañamiento; modelación del comportamiento y estrategias gerenciales para mejorar el clima y la cultura institucional; políticas de selección e inducción de los recursos humanos; rediseño de los modelos de gestión y prestación de servicios; dotación de recursos materiales, equipo e infraestructura; reformas al marco normativo; entre otras medidas.
3. Si bien, en términos generales, el Proyecto presenta un modelo lógico en donde existe coherencia entre el problema y la intervención, la poca variedad en el tipo de estrategias de asistencia técnica unido a una baja cobertura de los grupos atendidos, evidencia una debilidad

del diseño. En este sentido, los funcionarios de OIT entrevistados mencionaron que *“habían demasiados fondos para desarrollar las mismas acciones”*, refiriéndose a que las tres iniciativas que se estaban implementando en Guatemala con relación a la Hoja de Ruta y la libertad sindical, incluían capacitaciones en materia de NIT para los mismos grupos (magistrados, jueces, fiscales, inspectores de trabajo y representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores).

4. Una de las debilidades más importantes del diseño es que no incorpora la perspectiva de género y diversidad. No existe en el documento de proyecto ninguna referencia a este enfoque y los objetivos, componentes, resultados, actividades e indicadores no reflejan consideración alguna al respecto.

En cuanto a la **calidad del sistema de monitoreo y seguimiento del Proyecto**, durante la primera fase del Proyecto se realizó un seguimiento de los indicadores utilizando un sistema automatizado y llevando un control actualizado de la información. Sin embargo, en el último año de ejecución, la información no se actualizó y muchas de las acciones no están consignadas en el sistema ni se cuenta con informes sistemáticos que den cuenta de lo realizado. Por ejemplo, al momento de realizar la evaluación, el último informe de avance del Proyecto registraba las acciones realizadas hasta setiembre de 2016, y no se proporcionó un informe con el último trimestre del Proyecto.

Respecto a los indicadores, la mayoría de ellos se refiere exclusivamente al cumplimiento de actividades y no son adecuados para medir los avances del Proyecto en términos de resultados y de su contribución a resolver el problema identificado. Por ejemplo, el indicador para el objetivo inmediato del Proyecto es *“número de estrategias y/o mecanismos (acciones adoptadas para institucionalizar el diálogo social) a nivel local y nacional que son aprobadas con el apoyo del Proyecto para incrementar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo la libertad de asociación y negociación colectiva”*, mientras que para el resultado esperado del componente 2 es *“número de nuevas acciones adoptadas por el MTPS (presentación de proyectos de ley, implementación de decretos, aumento de presupuesto, etc.) para asegurar el cumplimiento de la ley laboral, especialmente en libertad de asociación y negociación colectiva en concordancia con las NIT.”* En ambos casos, no es clara operacionalización del tipo de resultados (acciones) que deberían de contabilizarse como contribuciones del Proyecto, especialmente porque algunas de ellas no tienen vínculo directo con las actividades del Proyecto, por ejemplo, el aumento de presupuesto para el MTPS.

En otros casos, como los indicadores del Componente 1 (incremento anual en el porcentaje de casos penales procesados y resueltos por el sistema judicial donde la víctima es un sindicalista) no miden exactamente el aporte del Proyecto, sino la evolución de los casos donde existen variables muy diversas, fuera del control del Proyecto, tales como el volumen total de casos procesados y resueltos; el reforzamiento de personal y recursos de la institución; etc. que pueden afectar el comportamiento del indicador.

También es importante señalar que muchos de los indicadores muestran dificultades para ser medidos y para realizar el seguimiento. Por ejemplo, para el resultado 2.3. *“Se fortalecen las capacidades técnicas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral nacional e internacional. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola”*, estableció como indicador *“porcentaje de implementación de los mecanismos de apoyo al*

cumplimiento de la legislación laboral y los convenios ratificados”, con una meta de “70%”, sin que quedara claro cómo se mediría la implementación de dichos mecanismos. En el resultado 3.1 *“Se ha fortalecido y capacitado a la Comisión Nacional Tripartita y al Consejo Económico y Social y su secretaria”*, el indicador se definió como *“porcentaje de miembros de la CTAIT y del CES que reportan que los contenidos del plan de capacitación son útiles para mejorar su trabajo y dan evidencias de que utilizan lo aprendido”*. En este caso, el indicador resulta poco confiable para medir el resultado, además de impreciso porque no queda claro cómo y cuándo se verifica el nivel de cumplimiento del indicador, (Ver Anexo 5: Plan de Monitoreo y Evaluación)

En cuanto a la **gestión de riesgos del Proyecto**, el diseño identificó adecuadamente los supuestos y condiciones en que operaría el mismo (estabilidad política, compromiso de los actores y continuidad de las políticas laborales), así como las medidas que adoptarían en cada escenario. (Ver Anexo 6: Plan de Contingencia). Sin embargo, un elemento fundamental que ha movilizado a los actores, y que se evidenció en las entrevistas de la evaluación, es el peso que ha tenido decisión del Consejo de Administración de OIT de constituir o no una comisión de encuesta para Guatemala.

Las preocupaciones, necesidades y estrategias de los actores se han focalizado en el tema de la comisión de encuesta y no en los aspectos específicos de la Hoja de Ruta, por lo que las discusiones, posturas y discursos tienen más un carácter político-ideológico para justificar una u otra posición, pero no necesariamente para contribuir a la construcción de soluciones sostenibles y efectivas en materia de mecanismos nacionales de protección de los derechos fundamentales en el trabajo.

En síntesis, el diseño de evaluación es coherente en su cadena de resultados y guarda coherencia lógica con el problema principal que atiende, sin embargo, tiene algunas debilidades importantes relacionadas con: a) la falta de participación y consulta de los actores sociales locales en su formulación; b) el excesivo énfasis en la capacitación como estrategia de fortalecimiento institucional, desaprovechando el potencial de otras estrategias de asistencia técnica orientadas a incidir en los aspectos actitudinales del personal y en las condiciones y el entorno en el cual se inserta la labor de las instituciones; c) un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores deficientes para orientar la gestión basada en resultados; d) no se incorporó la perspectiva de género y diversidad; y e) la focalización de los actores sociales en el tema de la instauración de una comisión de encuesta por parte de la OIT para examinar la aplicación del Convenio 87 ha desplazado a un segundo plano los objetivos del Proyecto, lo que implica un obstáculo para desarrollar acciones más efectivas y sostenibles en materia de fortalecimiento de capacidades institucionales.

2.4.3. Efectividad del Proyecto (logros)

En esta sección se valora la efectividad del proyecto con base en las siguientes preguntas de evaluación: ¿En qué medida el Proyecto alcanzó el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos?, ¿cuáles fueron los principales logros y los beneficios percibidos por los actores?, ¿qué factores incidieron en el nivel de logro? y ¿en qué medida el Proyecto logró incidir en las políticas públicas, espacios tripartitos y planes de acción para promover el cumplimiento de los derechos de libertad de asociación y negociación colectiva?

Respecto al **Objetivo Inmediato** de *“fortalecer e institucionalizar los órganos y mecanismos gubernamentales nacionales de diálogo social para proteger y cumplir los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores”*, el resultado esperado era que *“al menos tres estrategias y/o mecanismos (acciones adoptadas para institucionalizar el diálogo social) a nivel local y nacional fueran aprobadas con el apoyo del Proyecto para incrementar el cumplimiento de los derechos laborales, incluyendo la libertad de asociación y negociación colectiva”*.

Los actores entrevistados coinciden en que los tres logros más importantes del Proyecto se relacionan con las siguientes estrategias para mejorar el cumplimiento de los derechos laborales:

1. El **fortalecimiento de la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas**, que ha permitido avanzar en el proceso de investigación, acusación y juzgamiento de los casos denunciados ante la OIT por muertes violentas de sindicalistas. Parte de esta estrategia incluyó la instauración de una **mesa técnica** para dar participación directa a las víctimas y a las organizaciones sindicales en la etapa de investigación y el proceso penal.
2. La creación en setiembre de 2014 de la **Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva (CTCOIT)** y su funcionamiento, la cual constituye un mecanismo alternativo para dar seguimiento y atender los conflictos colectivos de trabajo, tanto los que han sido presentados ante la OIT, como los que han surgido en la actualidad. Dicha comisión está conformada tripartitamente, sin embargo, la mayoría de los casos que se ha atendido se refieren a conflictos colectivos en el sector público.
3. La instauración de una mesa técnica en el **Ministerio de Gobernación**, para abordar las denuncias y las solicitudes de protección de las organizaciones de trabajadores, así como para mejorar la coordinación interinstitucional necesaria para dar seguimiento a los casos que se presentan.

Los actores resaltan como un logro del Proyecto la **institucionalización de estos tres mecanismos de protección de los derechos laborales fundamentales**, las cuales han funcionado con presupuesto y el liderazgo de las instituciones públicas responsables (MP, MTPS y MG)¹³. Por ejemplo, la CTCOIT es un órgano adscrito a la CTAIT del MTPS y cuenta con su propia regulación. Sin embargo, también reconocen que estos espacios de diálogo social requieren de un mayor acompañamiento y asistencia técnica para lograr efectividad.

En las tres instancias se menciona la **falta de participación de los actores** en las reuniones periódicas, especialmente de la representación sindical. Por ejemplo, de las veinticuatro convocatorias a sesiones

¹³ La CTCOIT cuenta con una regulación propia estipulada por medio del “Normativo de resolución voluntaria y de buena fe de conflictos relacionados con el ejercicio de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva”, Guatemala, 25 de setiembre de 2015. La Instrucción General 1-2015 para la investigación y persecución efectiva de los delitos cometidos contra sindicalistas y agremiados trabajadores y otros defensores de los derechos laborales y sindicales (2015) fue discutida por la Mesa Técnica del MP, donde participaron organizaciones sindicales, el MTPS y la OIT.

ejecutivas de la CTCOIT realizadas en 2016, diecisiete no se llevaron a cabo por falta de quórum¹⁴. La Mesa Técnica del MP realizó veintiuna reuniones entre enero 2015 y octubre 2016, sin embargo, reporta que las dos últimas reuniones del año 2016 no pudieron realizarse por inasistencia de las organizaciones sindicales¹⁵. En este sentido, las organizaciones sindicales reconocen que no han asistido con regularidad a las reuniones porque “*estas mesas generan mucho trabajo*” (por la frecuencia de las mismas) y no pueden desatender sus “*otras responsabilidades en sus organizaciones*”.

Por otra parte, los **cambios de autoridades** en el MP (mayo 2014), en el MTPS y el MG (enero 2016), así como la **crisis política e institucional** que se presentó en Guatemala en 2015 y que culminó con la renuncia del Presidente de la República en setiembre de ese año, afectaron el funcionamiento regular, la continuidad y el ritmo de trabajo de estas instancias.

Finalmente, otro factor relevante que ha incidido en la efectividad de estos espacios es **la metodología de trabajo**. En el caso de la mesa técnica del MP, los funcionarios de la institución consideran que la participación de los actores sociales debería de ser más técnica para potenciar sus aportes en materia de investigación forense y análisis penal de los casos, pues actualmente, las reuniones se centran en temas de carácter general o políticos. En cuanto a la CTCOIT, las personas entrevistadas coinciden en que el abordaje que se realiza en este espacio no corresponde a la metodología propia de la mediación y resolución alterna de conflictos, pues por el perfil y experiencia laboral del mediador, el proceso está caracterizado por los formalismos del proceso judicial, lo cual desvirtúa los objetivos de la comisión y no ha permitido avanzar en la solución de los casos sometidos a este órgano.

A continuación se analizan los logros y resultados alcanzados del Proyecto para cada uno de los componentes, tomando como referencia los indicadores establecidos en el diseño. Es importante señalar que debido a las limitaciones de información señaladas en la sección correspondiente a la Metodología, no fue posible identificar evidencias para todos los indicadores del Proyecto. Además, en algunos casos fue difícil ponderar la relevancia de las acciones reportadas por la Coordinación del Proyecto y por los actores, por las deficiencias de los indicadores.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
Componente 1: Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos.	
Nivel de logro: Medio	
Indicadores: - Adopción de legislación laboral acorde con NIT - Incremento anual del porcentaje de casos penales contra sindicalistas procesados por el sistema judicial. (Meta: 25%) - Incremento anual del porcentaje de casos penales contra sindicalistas resueltos por el sistema judicial (Meta: 30%).	- No se adoptaron leyes ni decretos para armonizar la legislación laboral con las NIT vinculadas a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva. - De los 84 casos registrados por muertes violentas de sindicalistas, 53 se encuentran en investigación, 12 cuentan con sentencias condenatorias, 3 con sentencias absolutorias, 9 órdenes de aprehensión, 4 extinciones de la persecución penal, 1 sobreseimiento y 2 en debate¹⁶. De los casos sentenciados, el MP asegura que solamente 2 podrían vincularse a situaciones relacionadas con la condición sindical de la

¹⁴ Ver Informe de Labores 2016 de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva, Guatemala, 31 de diciembre de 2016, pág. 1.

¹⁵ Ver Informe de la Fiscal General de la República “Situación de los casos denunciados ante la OIT por muerte violenta de sindicalistas”, Guatemala, 9 de enero de 2017, pág. 28.

¹⁶ Ibídem, pág. 3.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
	víctima, pues en la mayoría de los casos se registran como móvil “problemas personales”¹⁷. - Se apoyó la elaboración de un compendio de criterios jurisprudenciales en materia laboral (agosto 2015) y base de datos con miles de sentencias donde se utilizan las NIT como fundamento, sin embargo, los actores consideran que herramienta no es accesible ni útil porque no permite ubicar con facilidad la información relevante.
1.1. Jueces, magistrados y fiscales han sido capacitados en derechos fundamentales del trabajo y en investigación penal para el trámite eficaz y eficiente de los casos de violación de la integridad de los sindicalistas y empleadores y con respecto a las violaciones de la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Los casos de impunidad han disminuido.	
Indicadores: - Número de parlamentarios, fiscales, investigadores, jueces, funcionarios de ministerios, trabajadores y empleadores capacitados en NIT (Meta: 50). - Número de oficiales guatemaltecos y colombianos que intercambiaron experiencias en violencia laboral y protección de sindicalistas (Meta: 6).	- De acuerdo con los informes a donante del Proyecto, se capacitaron a más de 400 funcionarios públicos (jueces, magistrados, fiscales, auxiliares judiciales) en materia de NIT, con énfasis en libertad sindical y negociación colectiva. Entre las acciones de capacitación más relevantes se mencionan el Diplomado de Especialización en NIT y el Sistema de Supervisión de la OIT¹⁸, un taller de capacitación para la aplicación del derecho internacional de trabajo en decisiones judiciales para jueces laborales¹⁹, talleres regionales sobre NIT para asistentes legales y otros funcionarios de los Juzgados de Trabajo y Previsión Social y las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, y un Diplomado Introductorio sobre Libertad Sindical en el Proceso de Investigación del Ministerio Público.²⁰ - La Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas del MP de Guatemala realizó un intercambio de experiencias con la Fiscalía General y la Oficina de Protección de Testigos de Colombia en abril de 2014. Este mismo intercambio permitió que otros funcionarios y actores de los órganos tripartitos de diálogo social conocieran la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva de ese país.
1.2 Fortalecimiento de la base de datos existente de casos criminales y amenazas contra dirigentes sindicales y sus familias, así como los empleadores, que apoyan el trabajo de los fiscales y los abogados en el ejercicio de sus funciones.	
Indicadores: - Base de datos creada, fortalecida y consolidada que facilita el acceso a información a fiscales, abogados y actores sociales.	- El MP cuenta con un sistema de información institucional para el registro y seguimiento de los casos que tramita, por lo que desde noviembre de 2015, el Fiscal a cargo de la Unidad indicó que la implementación de esta base de datos no era pertinente. Sin embargo, con la integración de otro Agente

¹⁷ Causa 24-2010 donde las víctimas se negaron a ser trasladados al nuevo mercado municipal de Coatepeque y causa 1076-2010-008 donde se presentó un conflicto de intereses vinculado al servicio de energía eléctrica para la población de San Marcos.

¹⁸ Organizado en coordinación con el Centro de Justicia y la Escuela Judicial (II semestre 2014, 7 módulos, 15 días, 65 jueces y magistrados).

¹⁹ Guatemala, octubre 2016, 30 participantes.

²⁰ Guatemala, octubre y noviembre 2014, 32 horas, 28 participantes.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
- Porcentaje de población marginalizada que tiene acceso a la información generada por la base de datos (Meta: 25% en 2014, 15% en 2015, 10% en 2016).	Fiscal en la Unidad en 2016, éste indicó que sí tenía interés en la base de datos. En julio de 2016, se retomó el proceso de construcción de la base de datos, donde el único producto generado al finalizar el Proyecto es un documento con la propuesta conceptual de dicha base de datos.
1.3 El Ministerio Público está dotado de mecanismos, procedimientos y herramientas de comunicación que mejoran el flujo de información con las víctimas de violencia laboral y sus familias, aumentan la transparencia y mejoran la eficacia de las acciones correctivas.	
Indicadores: - Estrategia y nuevas herramientas de información actualizada implementadas para facilitar las audiencias y el seguimiento por parte de los actores. - Porcentaje de mecanismos, procedimientos y herramientas de comunicación dirigidas a población marginalizada. (Meta: 30%)	- El MP desarrolló las siguientes estrategias y mecanismos para mejorar su actuación en materia de investigación y procesamiento de casos penales: a) Instrucción General 1-2015 del MP para la protección y persecución efectiva de los delitos cometidos contra sindicalistas y agremiados trabajadores y otros defensores de los derechos laborales y sindicales, con la participación de las organizaciones sindicales y el MTPS; b) incremento en el número de funcionarios asignados al a Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas, pasando de 5 personas a 12 (2 agentes fiscales, 8 auxiliares y 2 oficiales)²¹; c) diseño del Plan de Fortalecimiento Institucional de la Unidad Especial y un plan de comunicación para informar a los usuarios sobre los servicios y procedimientos (Setiembre 2016)²²; d) Manual de Funciones de la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas²³; e) capacitación en NIT, protocolos e instrucciones sobre el abordaje de casos penales contra sindicales a al menos 100 funcionarios del MP de las oficinas regionales; f) Convenio de Cooperación entre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el MP para apoyar la investigación de los casos de muertes violentas de sindicalistas. - Además, se implementó en el MG la línea telefónica 1543 para recibir denuncias de amenazas y ataques contra sindicalistas y brindar asistencia. - No se registran datos sobre el acceso de la población a dichos mecanismos.
Componente 2: Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo. Nivel de logro: Bajo	
Indicadores: - Número de acciones adoptadas por el MTPS (presentación de proyectos de ley, decretos implementados, aumento de presupuesto, etc.) para asegurar el cumplimiento de la legislación, en	- La principal acción realizada por el MTPS para mejorar la aplicación de la legislación y garantizar los derechos fundamentales fue la elaboración y presentación ante el Congreso de la República de dos iniciativas de ley: el Proyecto de Reforma al Código de Trabajo, Decreto No. 1441 del Congreso de la República y sus reformas, de la Ley de

²¹ Ver Informe de la Fiscal General de la República "Situación de los casos denunciados ante la OIT por muerte violenta de sindicalistas", Guatemala, 9 de enero de 2017, pág. 32.

²² Ver Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: April 01, 2015 - March 31, 2016, Annex 2.

²³ Ibídem, Annex 3.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
especial la libertad de asociación y la negociación colectiva, en concordancia con las NIT. (Meta: 10)	sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado y sus reformas y del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República. Este proyecto de ley tiene el objetivo de armonizar la legislación local con los Convenios Núm. 87, 98 y 154 de la OIT; y la Iniciativa No. 5198 de Reforma al Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República, y que tiene el objetivo de conferir a facultades sancionatorias a la Inspección General del Trabajo. Sin embargo, los proyectos de ley que fueron presentados ante el Congreso el 2 de noviembre de 2016, no cuentan con el consenso tripartito y las organizaciones sindicales consideran que no reflejan sus observaciones y comentarios. - El Proyecto apoyó algunos procesos de fortalecimiento de capacidades de la IGT, sin embargo, no se encontró evidencia de los resultados que se derivaron de la asistencia técnica brindada, ya que los aportes se hicieron en conjunto con otras iniciativas que estaban apoyando de igual manera al MTPS (Proyectos de GTZ y del ACNUDH).
2.1 Se ha fortalecido la capacidad técnica del Ministerio de Trabajo y la Inspección del Trabajo, centrándose en la libertad sindical, la negociación colectiva y los salarios mínimos, con la participación de las partes interesadas. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola.	
Indicadores: - El MTPS ha fortalecido su capacidad por medio del diseño e implementación de un plan estratégico para el Departamento de Inspección Laboral y la definición de criterios técnicos para la planificación y conducción de las inspecciones. - Porcentaje de incremento en el número de inspecciones para proteger el derecho a la sindicalización y negociación colectiva y las condiciones de trabajo en la maquila y la agricultura, especialmente fuera de Ciudad Guatemala. (Meta: 20% en 2014, 15% en 2015 y 5% en 2016).	- No se logró desarrollar un plan estratégico para la IGT. En su lugar, se realizaron las siguientes acciones: a) Debido a que la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ) implementó un proyecto para fortalecer a la IGT en 2013 y 2014, que incluyó la elaboración de manuales de puestos y funciones; el Reglamento Interior de la IGT; un protocolo único de actuación; un compendio de leyes y jurisprudencia; la creación de la Oficina de Responsabilidad; y la validación de la plataforma de capacitación virtual para los inspectores; el Proyecto retomó en junio de 2015 los productos y avances de dicha iniciativa para formular un Plan de Actividades para el fortalecimiento de la IGT. b) En setiembre de 2016 presentó un diagnóstico de necesidades del sector maquila en materia de derechos laborales e inspección laboral, a fin de brindar insumos para formular un programa de fortalecimiento de las capacidades de la IGT, que les permita a los funcionarios aplicar procedimientos y herramientas acordes con las NIT en el sector maquila; c) En octubre de 2016 contribuyó con la validación de los protocolos de inspección para los sectores de maquila y agricultura; d) Brindó asistencia técnica, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), para la elaboración de los lineamientos internos de la IGT para la verificación del cumplimiento de la legislación laboral en el sector agrícola. - Durante el año 2016 apoyó al MTPS para la formulación del Plan Estratégico Institucional 2016-2020. - No se cuenta con datos sobre el porcentaje de incremento de las inspecciones laborales en los sectores de maquila y

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
	agricultura.
2.2 La Oficina del Inspector General de Trabajo aplica los procedimientos, herramientas y plazos para mejorar sus servicios, particularmente en los sectores de maquila y la agricultura.	
Indicadores: - Porcentaje de inspectores laborales que usaron nuevos procedimientos, herramientas y plazos, particularmente en los sectores de maquila y agricultura. (Meta: 70%)	- En mayo de 2014 se realizó un taller sobre NIT con énfasis en libertad sindical, negociación colectiva y salarios para 32 inspectores de la Región Occidental. - Se apoyó a la IGT en la capacitación de 78 nuevos inspectores de trabajo que fueron contratados en 2014. - No se obtuvo información sobre el porcentaje de inspectores laborales que aplican los nuevos procedimientos y herramientas.
2.3 Se fortalecen las capacidades técnicas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral nacional e internacional. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola.	
Indicadores: - Porcentaje de implementación de los mecanismos de apoyo al cumplimiento de la legislación laboral y los convenios ratificados. (Meta: 70%)	- Apoyo a las organizaciones de trabajadores para la definición de un plan de actividades para fortalecer sus capacidades en materia de NIT, particularmente de la libertad sindical y la negociación colectiva en el sector maquila y agricultura, mediante la realización de reuniones y talleres de capacitación (Abril 2014, 20 participantes; octubre 2014, 20 participantes).
Componente 3: Reforzar y crear instituciones de diálogo social. Nivel de logro: Medio	
Indicadores: - Número de acciones adoptadas (iniciativas y acuerdos tripartitos) por las entidades de diálogo social y mecanismos de coordinación interinstitucionales, especialmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva en concordancia con las NIT. (Meta: 15)	- La creación y funcionamiento de la CTCOIT. - La implementación de un espacio de coordinación interinstitucional para dar seguimiento a la Hoja de Ruta, liderado por el MTPS y con la participación del OJ, MP, MG, organizaciones de empleadores y trabajadores, y la OIT. Este espacio ha permitido mantener informados a los diferentes actores sobre los avances en la implementación de la Hoja de Ruta, así como preparar los informes para el Consejo de Administración respecto a dichos avances. - Talleres y seminarios de capacitación para promover los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva.
3.1 Se ha fortalecido y capacitado a la Comisión Nacional Tripartita y al Consejo Económico y Social y su secretaria.	
Indicadores: - Porcentaje de miembros de la CTAIT y del CES que reportan que los contenidos del plan de capacitación son útiles para mejorar su trabajo y dan evidencias de que utilizan lo aprendido. (Meta: 80%)	- Los actores mencionaron que no se logró trabajar con el CES debido a que los temas del Proyecto no constituyen parte de su agenda y la representación sindical en este espacio no incluye a los sindicatos autónomos. - Los actores entrevistados, principalmente los representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores, consideran que la dinámica de diálogo de la CTAIT no es fluida ni efectiva, porque no se ha logrado crear un clima de confianza que propicie el análisis y la negociación que conduzca a acuerdos relevantes. En este sentido, consideran que la metodología empleada para facilitar las reuniones resulta muy formalista. - El Proyecto no tiene registros de este indicador, por lo que no se pudo verificar su cumplimiento.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
3.2 Se ha implementado un mecanismo de mediación tripartita.	
Indicadores: - Número de acciones adoptadas por la CTCOIT en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva. (Meta: 4 acciones anuales)	- El CTCOIT, creado en setiembre de 2014, realizó las siguientes acciones ²⁴ : a) Analizar el estado de las quejas antiguas presentadas por los sindicatos ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT. De los 7 casos existentes (3 del sector privado y 4 del público), recomendó el cierre de los casos (4 por el tiempo transcurrido y la falta de interés de las partes y 3 por la existencia de sentencias judiciales). b) De los 4 casos recientes (2015 y 2016) presentados ante el CLS, 3 están siendo atendidos por la CTCOIT sin que haya aún resultados de la mediación. c) De las quejas planteadas directamente a la CTCOIT (8 del sector público y 1 del privado), 5 se encuentran en trámite, 2 desistidas, 1 archivada por falta de competencia del órgano y 1 resuelto. d) Un taller sobre mediación y resolución de conflictos para los miembros de la CTCOIT (12 de octubre 2016, 16 participantes) e) Taller informativo y preventivo sobre libertad sindical y negociación colectiva (26 y 27 de octubre 2016, 40 participantes) - En setiembre de 2016, el Proyecto elaboró un diagnóstico de necesidades de capacitación de la CTCOIT y un plan de formación.
3.3 El mecanismo de coordinación interinstitucional entre el MTPS, la Oficina del Fiscal General y el Organismo Judicial se ha fortalecido.	
Indicadores: - Número de acciones de coordinación interinstitucional adoptados por el MTPS, el MP y el OJ. (Meta: 6 acciones anuales)	- Se han realizado reuniones periódicas con las instituciones responsables de la Hoja de Ruta a fin de dar seguimiento a los indicadores y preparar los informes de progreso que solicita el Consejo de Administración en forma semestral ²⁵ . - Es importante mencionar que los actores se han movilizado en torno a la instauración o no de la comisión de encuesta de la OIT en lugar de focalizarse en los aspectos de fondo de la Hoja de Ruta, por lo tanto, las posturas que han adoptado los actores obedecen más a argumentos político-ideológicos que a argumentos técnicos.
3.4 Fortalecido el diálogo social bipartito en el sector público.	
Indicadores: - Número de acciones consensuadas por los mecanismos de diálogo social en relación con el MOU y la Hoja de Ruta. (Meta: 6 localidades)	- Se realizaron actividades de promoción de los derechos laborales, tales como el Foro sobre Experiencias de Diálogo Social en Guatemala, 17 de marzo de 2014 (72 participantes), el Semanario Subregional Libertad sindical y negociación colectiva en Centroamérica: Retos y perspectivas del

²⁴ Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Informe de Labores 2016. Guatemala, 31 de diciembre de 2016.

²⁵ En junio 2016 se realizaron varias reuniones y un taller de revisión de los contenidos del Informe sobre cumplimiento de Indicadores de la Hoja de Ruta y Visita de Misión de Alto Nivel sobre NIT OIT a Guatemala. Ver Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: April 01, 2015 - December 31, 2016, Annex 5.

Resultados esperados según indicadores	Logros y resultados alcanzados
anualmente)	movimiento sindical (Junio 2015, 4 participantes de sindicatos guatemaltecos) y la Segunda Semana Internacional de la Negociación Colectiva en Ciudad de Guatemala, agosto 2016. - Durante el período 2014-2015 se presentaron 470 incidentes de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente dentro de conflictos colectivos (93,5% del sector público), mientras que en el año 2016 los incidentes se incrementaron a 1.853 casos (95,7% del sector público).²⁶ Esta desproporción entre casos del sector público y el privado se explica en términos de la poca presencia de sindicales en este último sector. - No se pudo avanzar en el fortalecimiento del diálogo bipartito en el sector público y los actores afirman que parte del problema es el clima adverso que existe en la opinión pública sobre los pactos colectivos y el sindicalismo.

En resumen, los logros más importantes del Proyecto se refieren a la creación e institucionalización de **tres estrategias relevantes** para proteger los derechos laborales fundamentales: a) el fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas del MP, que incluye la instauración de una mesa técnica con participación de las organizaciones sindicales y las víctimas en la investigación y el proceso penal; b) la creación y funcionamiento de la CTCOIT; y c) la instalación de la mesa técnica del MG que permite coordinar las medidas de protección a las víctimas y sus familias. Sin embargo, estos mecanismos presentan **debilidades** tales como la **falta de participación** regular por parte de los actores, **metodologías de trabajo poco efectivas** y **cambios políticos o institucionales** que incluyen negativamente en la continuidad de sus labores.

Con base en el análisis de los indicadores de cada componente del Proyecto, se identificó un **nivel medio** para el **Componente 1:** Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos; **nivel bajo** en el **Componente 2:** Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo; y **nivel bajo** en el **Componente 3:** Reforzar y crear instituciones de diálogo social.

2.4.4. Eficiencia en el uso de los recursos

La ejecución presupuestaria del Proyecto, hasta el 31 de diciembre de 2016, fue de USD **\$863,775.60**, lo que representa el **96,94%** del presupuesto total. Al 17 de enero de 2017 quedaba un remanente de **USD \$27,224.40** pendientes de ejecutar.

Como se observa en la Tabla 1, pese a que el Proyecto fue aprobado en setiembre de 2013, su operación no inició sino hasta el año 2014. La ejecución presupuestaria se mantuvo en un nivel muy

²⁶ OJ. Estadísticas de reinstalaciones dentro de conflictos colectivos. Guatemala, enero 2017.

similar durante los dos primeros años (promedio mensual de USD\$21.000), incrementándose significativamente para el último año del Proyecto (promedio mensual de alrededor de USD\$29.000).

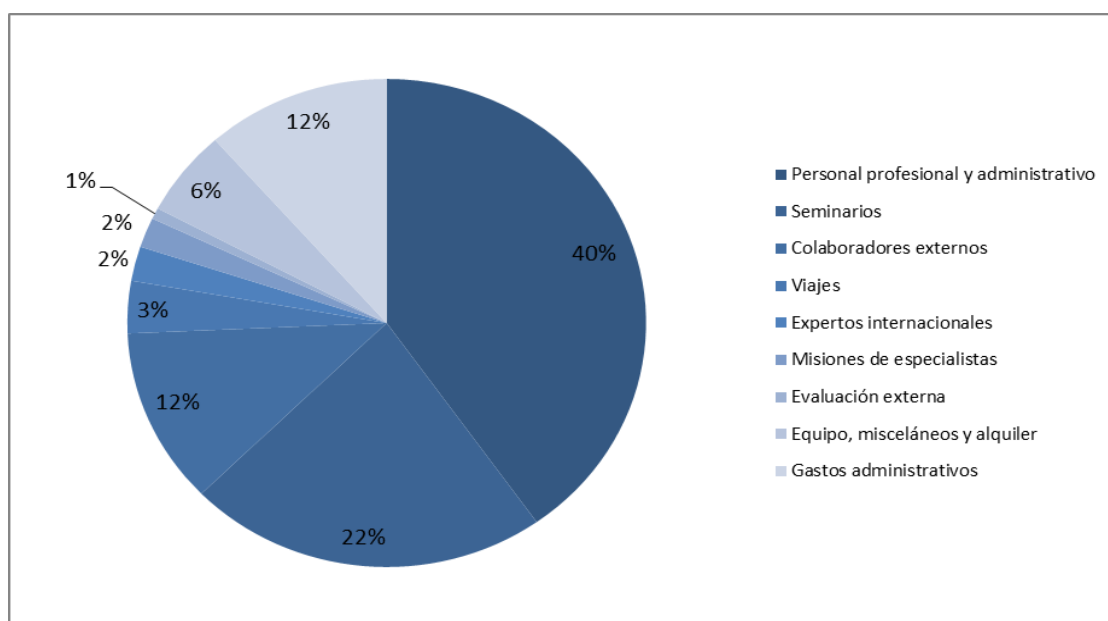
Tabla 1. Ejecución presupuestaria y promedio mensual de ejecución por año. Setiembre 2013 – Diciembre 2016 (En USD \$)

Año	Monto ejecutado	Porcentaje	Promedio mensual
2013	0,00	0,0%	0,00
2014	254.453,00	29,5%	21.204,42
2015	257.108,00	29,8%	21.425,67
2016	352.214,60	40,8%	29.351,22
Total	863.775,60	100,0%	19.195,01

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Financieros Anuales del Proyecto 2014, 2015 y 2016.

El rubro de personal profesional y apoyo administrativo representó el 40% del presupuesto, que sumado a los rubros de colaboradores externos (12%), expertos internacionales (2%) y misiones de especialistas (2%), corresponde al 56% del total de recursos financieros del Proyecto. Los gastos administrativos y de infraestructura consumieron el 18%, lo que implica que el Proyecto solamente contó con 26% de los recursos financieros para sufragar gastos de operación como las capacitaciones, tal como se observa en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Distribución del gasto presupuestario según rubro, Setiembre 2013 – Diciembre 2016 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Financieros Anuales del Proyecto 2014, 2015 y 2016.

Como se observa en la siguiente tabla, el rubro de personal profesional y administrativo se mantuvo relativamente estable durante los tres años de ejecución del Proyecto, sin embargo, los otros rubros presentaron variaciones importantes si se comparan los períodos. Por ejemplo, es interesante observar

que pese a la crisis político-institucional que se dio en el año 2015, los seminarios y las colaboraciones externas no se afectaron, es decir, que el Proyecto continuó desarrollando sus actividades nacionales. Debido a que el Proyecto solo contaba con una persona que asumió las labores de coordinación y asistencia técnica, la estrategia de contratar colaboradores externos permitió aumentar el número de acciones de capacitación.

Por otra parte, los rubros relacionados con viajes, contratación de expertos internacionales y las misiones de especialistas fueron suspendidos durante el año 2015, lo cual explica la baja ejecución en esas líneas presupuestarias, aunque en términos globales, el gasto fue levemente mayor que el registrado en 2014.

El Proyecto contempló presupuesto para la elaboración y reproducción de materiales, pese a que existían varias actividades relacionadas con divulgación y sensibilización en materia de derechos fundamentales en el trabajo.

**Tabla 2. Ejecución presupuestaria según rubros por año.
Setiembre 2013 – Diciembre 2016 (En USD \$)**

Rubro	2014	2015	2016	Total
Personal profesional y administrativo	113.195,00	120.750,00	113.143,71	347.088,71
Seminarios	48.140,00	59.601,00	86.491,49	194.232,49
Colaboradores externos	15.512,00	39.078,00	46.000,00	100.590,00
Viajes	11.783,00	595,00	17.473,22	29.851,22
Expertos internacionales	8.000,00	700,00	11.057,00	19.757,00
Misiones de especialistas	5.338,00	0,00	11.782,58	17.120,58
Evaluación externa	0,00	0,00	6.390,00	6.390,00
Equipo, misceláneos y alquiler	23.212,00	6.805,00	19.356,28	49.373,28
Gastos administrativos (13%)	29.273,00	29.579,00	40.520,32	99.372,32
TOTAL	256.467,00	259.123,00	354.230,60	863.775,60

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Financieros Anuales del Proyecto 2014, 2015 y 2016.

Respecto a la eficiencia en el uso de los recursos, se concluye que el Proyecto logró un **alto nivel de ejecución presupuestaria**, lo cual contrasta **con un nivel medio y bajo de logro en sus objetivos**. La última tercera y última extensión del Proyecto (abril a diciembre 2016) permitió desarrollar gran parte de las actividades que no se pudieron implementarse en los años anteriores, sin embargo, dichas acciones no fueron suficientes para alcanzar los resultados esperados.

2.4.5. Eficacia de la estructura de gestión

El Proyecto contó con una persona a cargo de la coordinación con perfil de Oficial Nacional (NO-B), y una persona de apoyo administrativo con perfil de Servicios Generales (G6), lo cual constituyó según los funcionarios de OIT entrevistados, una limitación para brindar la asistencia técnica necesaria para cumplir a cabalidad con los objetivos. En este sentido, la coordinación del Proyecto se vio en la obligación de distribuir su tiempo entre las tareas propias del seguimiento de las contrapartes, con

tareas de asistencia técnica, de gestión administrativa y de logística, lo cual implicó un desaprovechamiento de este recurso en labores no siempre estratégicas para el Proyecto.

Una de las medidas adoptadas para mejorar la gestión del Proyecto y evitar duplicidades fue la distribución de funciones entre el Representante del Director General de la OIT en Guatemala, Sergio Paixao, y la coordinación del Proyecto, en donde el primero se hizo cargo de los aspectos políticos de la relación con las contrapartes de la Hoja de Ruta, mientras que el Proyecto atendió los aspectos técnicos. Asimismo, el Proyecto recibió el apoyo técnico de los especialistas en Normas y en Administración del Trabajo de la Oficina Subregional, sin embargo, el acompañamiento por parte de ACTEMP y ACTRAV fue muy escaso.

La contratación de consultores externos para elaborar productos específicos dentro de los procesos técnicos también resultó relevante para lograr avances, aunque con el inconveniente y de que no siempre los consultores tenían un panorama integral de la intervención y sus contribuciones se limitaban a aspectos específicos, sin garantizar la continuidad de los procesos. En algunos casos, la coordinación no tuvo el tiempo suficiente para supervisar de cerca la labor de dichos consultores, por lo que algunos productos no lograron los resultados esperados.

El Proyecto logró articular adecuadamente sus acciones con otras iniciativas de OIT dirigidas a los mismos objetivos (programa de OIT para apoyar la implementación de la Hoja de Ruta y el proyecto financiado por la Comisión Europea), lo que permitió dar unidad y consistencia a la asistencia técnica de OIT y complementar recursos financieros. También se logró vincular con otros proyectos de cooperación orientados a fortalecer la inspección de trabajo (proyectos de GTZ y ACNUDH), especialmente para validar las herramientas y productos, y asegurar su armonía con las NIT.

De acuerdo con los actores entrevistados, la programación del Proyecto fue “*desordenada*” y no obedeció siempre a criterios técnicos, pues la Oficina de Guatemala respondía a las demandas de las contrapartes y se comprometía sin tomar en consideración los plazos que se requieren para gestionar los recursos y preparar la logística de las actividades.

En cuanto a los canales de comunicación con las contrapartes, la coordinación resultó fluida y eficiente cuando ésta se estableció con los jerarcas de las instituciones (MTPS, OJ), sin embargo, en otros casos, fue difícil porque las personas asignadas no tenían poder para tomar decisiones en los espacios en los cuales participaban. Esta situación implicó atrasos en la implementación de las acciones, así como desajustes en la programación del Proyecto.

En cuanto al sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto, en la sección correspondiente a la validez del diseño se mencionó los problemas en cuanto a la calidad de los indicadores y las dificultades para su medición y seguimiento. En la primera fase del Proyecto, el monitoreo fue sistemático y se mantuvo actualizada la información sobre los avances, sin embargo, en las fases posteriores y principalmente durante el último año del Proyecto, se perdió la sistematicidad y la claridad en el seguimiento del plan de trabajo. Esta situación obedeció, en gran medida, al cambio de coordinador.

2.4.6. Orientación al impacto y a la sostenibilidad

El proyecto evaluado, si bien definió como su objetivo de desarrollo “*promover la cultura de cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, en particular aquellos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva*”, su implementación se dio en el marco de agendas institucionales y sectoriales orientadas a incidir en la decisión de instaurar o no la comisión de encuesta de la OIT. Es por esta razón que es difícil ponderar los elementos de impacto y sostenibilidad de resultados de este proyecto, pues las posturas político-ideológicas han tenido un peso mayor que los aportes político-técnicos para la construcción del diálogo social y de soluciones a los conflictos colectivos de trabajo.

Con las limitaciones que esta situación impone, es posible identificar algunas estrategias y mecanismos que presentan características de orientación al impacto y sostenibilidad de resultados. Si bien son espacios que aún requieren fortalecimiento, constituyen órganos y mecanismos gubernamentales nacionales de diálogo social que fomentan la protección y cumplimiento de los derechos fundamentales de trabajadores y empleadores.

- a) **Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva:** Los actores sociales reconocen la **CTCOIT** como un órgano relevante para la resolución alterna de conflictos y enfatizan la importancia de fortalecer sus capacidades para que su mediación sea más efectiva. Este mecanismo se encuentra institucionalizado, cuenta con su propio reglamento de funcionamiento y con presupuesto asignado por parte del MTPS. La continuidad y sostenibilidad de esta comisión dependerá más de la legitimidad que logre frente a los sectores que lo conforman, legitimidad que se sustenta en la capacidad del mediador para crear espacios de confianza que propicien el diálogo transparente y acuerdos equitativos para las partes.
- b) **Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas:** La sensibilización y capacitación en materia de NIT y libertad sindical contribuyó al proceso de fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas del MP. Dicho proceso ha potenciado, entre otros aspectos, dotar a la institución de lineamientos (Instrucción General 1-2015) y manuales para estandarizar su actuación a nivel nacional; reforzar la Unidad con más personal (de 5 a 12 personas); avanzar en la investigación y la tramitación judicial de los asesinatos de sindicalista; e instalar la mesa técnica que facilita la coordinación entre la Fiscalía y los actores sociales. Esta mesa técnica es un espacio que posibilita el seguimiento de los casos penales y fomenta el diálogo social y la participación de los actores en los procesos judiciales. Sin embargo, si bien esta mesa opera bajo el liderazgo y con los recursos del MP, lo cierto es que su sostenibilidad y futuros impactos depende de la voluntad de participación de las organizaciones sindicales y de los familiares de las víctimas. Los actores entrevistados indicaron que las organizaciones sindicales han mostrado un menor interés en participar en este espacio, lo cual ha implicado que en los últimos dos meses del año 2016 no se ha podido sesionar. También el MP considera que la mesa podría tener un mayor impacto si los representantes de las organizaciones sindicales contaran con conocimiento técnico en materia penal y forense.

- c) **Mecanismo de coordinación interinstitucional del MTPS:** Las reuniones y talleres de capacitación sobre NIT y el sistema de supervisión de la OIT que el MTPS ha promovido con apoyo del Proyecto ha mejorado el nivel de comunicación y la coordinación entre las entidades responsables de los compromisos asumidos por en la Hoja de Ruta, a saber el OJ, el MP, el MG, así como las organizaciones de empleadores y trabajadores. Además, este mecanismo ha contribuido a mejorar la calidad de registros y de información de las instituciones deben recolectar y procesar de cara a informar a la comunidad internacional sobre las medidas que han adoptado para lograr una mayor protección y cumplimiento de los derechos laborales fundamentales en Guatemala. Sin embargo, de acuerdo con algunos actores entrevistados, estos esfuerzos han estado enfocados en preparar los argumentos para rendir cuentas semestralmente frente al Consejo de Administración y evitar así la instalación de la comisión de encuesta, y no tanto en la construcción de un proceso estructurado y sostenido para fomentar la cultura de cumplimiento de los derechos laborales.

En cuanto a los procesos de capacitación en NIT, tanto en el OJ como en el MTPS y en las organizaciones sindicales, estas no muestran condiciones para su sostenibilidad, pues los representantes de estas entidades mencionaron que no es posible desarrollar dicha formación con recursos humanos o financieros propios, y tampoco han logrado institucionalizar los programas y planes de formación promovidos por el Proyecto.

Las bases de datos apoyadas por el Proyecto, tanto la del MP para el seguimiento de casos penales como la del OJ para las sentencias judiciales que utilizan las NIT como fuente de fundamentación, no cuentan con recursos financieros ni humanos para poder implementarse y mejorarse.

En cuanto al Plan de Fortalecimiento de la IGT y al proceso de capacitación de los inspectores para la aplicación de los nuevos protocolos de actuación, al momento de la evaluación, no había logrado aprobar las partidas necesarias para institucionalizar el programa de capacitación.

Finalmente, los proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa en noviembre de 2016, tendrá que enfrentar diversos obstáculos para lograr su aprobación, principalmente porque los textos presentados no contaron con el consenso tripartito.

2.5. Conclusiones

Pertinencia del Proyecto

- El Proyecto responde adecuadamente a las necesidades e intereses del país, ya que los objetivos y líneas de acción guardan consistencia con los compromisos suscritos en el Memorando de Entendimiento y en la Hoja de Ruta. Además, los contenidos del Proyecto coindicen con las prioridades fijadas en los planes, políticas y programas nacionales, así como con las prioridades del Programa País de la OIT. Sin embargo, los actores consideran que esta pertinencia y priorización de los temas abordados por el Proyecto se ubica más en el plano formal y discursivo, pues el nivel de compromiso expresado en la práctica por el Gobierno y los otros actores sociales ha sido bajo.

Validez del diseño de la intervención

- El diseño de evaluación es coherente en su cadena de resultados y guarda coherencia lógica con el problema principal que atiende, sin embargo, muestra debilidades en los siguientes aspectos: a) falta de participación y consulta de los actores sociales locales en su formulación; b) excesivo énfasis en la capacitación como estrategia de fortalecimiento institucional, en detrimento del potencial de otras estrategias de asistencia técnica orientadas a incidir en los aspectos actitudinales y en las condiciones y el entorno en el cual se inserta la labor institucional; c) sistema de monitoreo y evaluación con indicadores deficientes para orientar la gestión basada en resultados; d) no se incorporó la perspectiva de género y diversidad ni en el diseño ni en la implementación del proyecto.
- Los actores sociales se han focalizado en el tema de la instauración de una comisión de encuesta por parte de la OIT para examinar la aplicación del Convenio núm. 87, lo cual ha desplazado a un segundo plano los objetivos del Proyecto, y ha representado un obstáculo para desarrollar acciones más efectivas y sostenibles en materia de fortalecimiento de capacidades institucionales para el cumplimiento de los derechos laborales.

Efectividad del Proyecto (logros)

- El Proyecto contribuyó con la creación e institucionalización de tres estrategias relevantes para proteger los derechos laborales fundamentales: a) el fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas del MP, que incluye la instauración de una mesa técnica con participación de las organizaciones sindicales en la investigación y el proceso penal; b) la creación y funcionamiento de la CTCOIT, que ha permitido contar con un mecanismo alterno para atender y mediar los conflictos colectivos, principalmente los que surgen en el sector público; y c) la instalación de la mesa técnica del MG que facilita la coordinación de medidas de protección a las víctimas de violencia por su condición sindical y a sus familias. Sin embargo, estos mecanismos presentan debilidades tales como la falta de participación regular por parte de los actores, metodologías de trabajo poco efectivas y cambios políticos o institucionales que influyen negativamente en la continuidad de las políticas y programas.
- El Componente 1 “Fortalecer la capacidad institucional del Gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y

los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos” mostró un nivel de logro medio, ya que contribuyó a fortalecer las capacidades del MP en materia de investigación y acusación de asesinatos y otros delitos contra sindicalistas, sin embargo, no se encontraron evidencias de que las capacitaciones realizadas en NIT a los diferentes operadores de justicia generara resultados concretos en el mejoramiento de la cultura de cumplimiento y en la reducción de la impunidad de los delitos cometidos contra sindicalistas.

- El Componente 2 “Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las NIT” tuvo un nivel de logro bajo, ya que no se identificaron resultados significativos en el mejoramiento de las capacidades de la IGT para hacer cumplir la legislación laboral. Además, los proyectos de ley para armonizar la normativa nacional con el Convenio núm. 87 de la OIT y para dotar de capacidad sancionatoria a la IGT, fueron presentados por el MTPS a la Asamblea Legislativa sin haber logrado el consenso tripartito en la CTAIT.
- El Componente 3 “Reforzar y crear instituciones de diálogo social” obtuvo un nivel de logro medio, donde la creación de la CTCOIT como mecanismo de mediación de conflictos colectivos es bien ponderada por los actores, pese a las debilidades que presenta en términos metodológicos. En cuanto a los otros mecanismos de diálogo social contemplados en este componente, no se trabajó con el CES y con la CTAIT se realizaron algunas capacitaciones sobre NIT sin que los actores indiquen que produjeran algún cambio significativo en la dinámica de la Comisión. En cuanto al mecanismo de coordinación interinstitucional coordinado por el MTPS para dar seguimiento a la Hoja de Ruta, si bien ha contribuido a mejorar los niveles de información y comunicación entre las instituciones responsables, el espacio parece estar más centrado en “evitar la comisión de encuesta” que en construir un proceso de fortalecimiento la cultura de cumplimiento de los derechos laborales. Tampoco se logró verificar avances en materia de diálogo social en el sector público, al contrario, los actores indican que se ha incrementado el clima adverso hacia los pactos colectivos en dicho sector, principalmente en el discurso de los medios de comunicación masiva.

Eficiencia en el uso de los recursos

- La ejecución presupuestaria del Proyecto fue de USD \$863,775.60, lo que representa el 96,94% del presupuesto total. El alto porcentaje de ejecución contrasta con un nivel medio y bajo de logro en sus objetivos. La tercera extensión del Proyecto (abril a diciembre 2016) permitió desarrollar gran parte de las actividades que no se pudieron implementar en los años anteriores, sin embargo, dichas acciones no fueron suficientes para alcanzar los resultados esperados.

Eficacia de la estructura de gestión

- La estructura organizativa del Proyecto se sustentó en un coordinador nacional y una asistente administrativa, lo que implicó limitaciones para brindar la asistencia técnica necesaria, ya que el/la coordinadora dedicó una porción considerable de su tiempo a atender labores administrativas y logísticas. La contratación de consultores externos para desarrollar

actividades específicas permitió ampliar la cobertura del Proyecto y cumplir con el plan de trabajo, aunque también implicó una fragmentación de los procesos y una visión poco integral de la asistencia técnica.

- Se logró un buen nivel de coordinación y distribución de funciones con el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, así como con la especialista en Normas, complementándose los esfuerzos y los recursos existentes. Sin embargo, el Proyecto no contó con el suficiente apoyo de los especialistas de ACTEMP y ACTRAV. De la misma forma, el Proyecto logró vincularse en forma adecuada con otros proyectos de cooperación dirigidos a fortalecer la IGT, tales como los proyectos de GTZ y del ACNUDH.
- Tres áreas de la gestión que evidenciaron oportunidades de mejora se relacionan con la programación y planificación de la asistencia técnica; la fluidez de la comunicación con las contrapartes para la toma de decisiones y la consistencia y oportunidad de la información derivada del sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto.

Orientación al impacto y sostenibilidad de los resultados

- El proyecto evaluado se ejecutó en un contexto en el cual las agendas de los actores sociales estaban orientadas primordialmente a incidir en la decisión de instaurar o no la comisión de encuesta de la OIT, de ahí que las posturas político-ideológicas tuvieron un peso mayor que los aportes político-técnicos dirigidos a la construcción del diálogo social y las soluciones de conflictos colectivos. Debido a este sesgo introducido por las agendas institucionales, es difícil identificar con certeza los elementos de impacto y sostenibilidad de resultados del Proyecto.
- Con las limitaciones que esta situación impone, los mecanismos apoyados por OIT que muestran evidencias de orientación al impacto y sostenibilidad son: a) la CTCOIT, siempre y cuando se logre mejorar la metodología de trabajo y la efectividad de la mediación; b) la Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas, en particular la mesa técnica, en donde la condición fundamental para su sostenibilidad e impacto será mantener la participación de las organizaciones sindicales y mejorar la calidad técnica de sus aportes; y c) el espacio de coordinación interinstitucional liderado por el MTPS para dar seguimiento a la Hoja de Ruta, que actualmente se enfoca en elaborar los informes para el Consejo de Administración de la OIT, pero si logra trascender ese objetivo, podría convertirse en una herramienta útil para avanzar en la construcción de un proceso estructurado y sostenido de fomento de la cultura de cumplimiento de los derechos laborales.
- Los procesos de formación y capacitación en NIT con el OJ, el MTPS y las organizaciones sindicales; las bases de datos de casos penales tramitados por el MP y la de sentencias judiciales laborales de la OJ; y el plan de fortalecimiento de la IGT no muestran evidencias de sostenibilidad, ya que los actores mencionan que no cuentan con los recursos financieros ni humanos para darles continuidad.
- Los proyectos de ley presentados al Congreso de la República en noviembre de 2016 no contaron con el consenso tripartito, por lo que se vislumbra un proceso legislativo difícil e incierto.

2.6. Lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes

Debido a las limitaciones de información que se presentaron durante la evaluación, no fue posible documentar lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes.

2.7. Recomendaciones

Para OIT

1. Mejorar la formulación y diseño de proyectos mediante estrategias más efectivas para identificar, caracterizar y consultar a los potenciales actores clave y a los beneficiarios; analizar y mitigar los efectos de las “agendas ocultas” de los actores de manera que no distorsionen los objetivos del proyecto; analizar riesgos y formular medidas de contingencia frente a cambios y crisis políticas especialmente en país con inestabilidad y fragilidad institucional; definir estructuras de gestión más realistas y acordes con los resultados esperados donde existe balance entre las tareas de coordinación, las técnicas y las administrativas; y fortalecer la perspectiva de género, diversidad y tripartismo, tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto.

Para el MTPS:

2. Aprovechar los espacios de coordinación interinstitucional de seguimiento de la Hoja de Ruta para establecer una agenda y una política de mediano y largo plazo que trascienda los compromisos del MOU y permita consolidar un plan de acción dirigido a construir, en forma sistemática y sostenida, las capacidades institucionales requeridas para garantizar la protección y el cumplimiento de los derechos laborales.
3. Sensibilizar y brindar acompañamiento a las autoridades de instituciones públicas, principalmente a los alcaldes, concejos municipales y jerarcas de entidades descentralizadas, en materia de sindicalización y negociación colectiva con el propósito de reducir los casos de despido ilegal de trabajadores en conflictos colectivos.

Para el MP:

4. Institucionalizar los esfuerzos de sensibilización y capacitación a los fiscales, auxiliares e investigadores a fin de que reconozcan las particularidades de los delitos motivados en la condición sindical de la víctima. Continuar con el proceso de fortalecimiento de la Unidad Especial de Delitos contra sindicalistas, que incluye la dotación de personal calificado, la implementación de instrucciones y manuales de procedimientos, así como acciones de divulgación de los servicios y trámites para facilitarles a los usuarios el acceso a la justicia. Además, para hacer más efectivo el funcionamiento de la mesa técnica y potenciar la participación y los aportes de sus miembros, es fundamental capacitarles en temas de investigación forense y derecho penal.

Para el MG:

5. Fortalecer el servicio de asistencia telefónica 1543 para que brinde atención en forma continua; y reactivar la mesa técnica para hacer efectiva la coordinación y comunicación en los procesos de protección a las organizaciones y sindicalistas que se han recibido amenazas o han sido víctimas de delitos.

Para el OJ:

6. Institucionalizar la capacitación en materia de NIT y su aplicación en los procesos judiciales, mediante su incorporación a los programas regulares de formación que brinda la Escuela Judicial a jueces y otros operadores de justicia.

Para el CTCOIT

7. Realizar ajustes a la metodología empleada para la mediación de los conflictos colectivos, procurando desformalizar y flexibilizar los procesos para generar las condiciones de confianza y apertura al diálogo y la negociación.
8. Desarrollar estrategias de sensibilización y promoción de la resolución alterna de conflictos, como un mecanismo más sostenible y efectivo para atender las diferencias entre empleadores y trabajadores.

Para el CTAIT:

9. Retomar el análisis de los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República con el propósito de alimentar a los diputados con insumos y acuerdos tripartitos que puedan facilitar y respaldar la tramitación, discusión y aprobación de dichas iniciativas.

Para las organizaciones de trabajadores y empleadores

10. Mejorar el nivel de compromiso y la participación de los representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores en los diferentes espacios tripartitos que se instalaron para dar seguimiento a los compromisos del MOU. Ampliar la representación a otros miembros de sus organizaciones para mejorar los niveles de asistencia y la calidad de los aportes, a partir de la designación de personas con conocimiento técnico en los temas específicos que se analizan y se abordan en cada espacio. Dotar a los representantes de potestades para la toma de decisiones, de modo que se agilicen los procesos de consulta y adopción de acuerdos. Finalmente, las organizaciones de empleadores y trabajadores deberían de aprovechar estos mecanismos de coordinación para consensuar una agenda laboral de mediano y largo plazo, que trascienda los aspectos específicos que se incluyeron en el MOU y la Hoja de Ruta.

III. ANEXOS

3.1. Marco lógico del Proyecto²⁷

Needs	Inputs	Activities	Outputs	Outcomes (results)	Impact
Respond to long-standing requests for action from the ILO supervisory bodies in relation to freedom of association which run parallel to complaints made by the AFL-CIO and a group of Guatemalan unions under the Free Trade Agreement (CAFTA-DR). Similarly, support the April 2013 Labor Enforcement Plan between the	Project staff, equipment, facilities; consultants; ILO international experts; materials; partner contribution s	(1) Training for parliamentarians, prosecutors, investigators and new judiciary; workshop to strengthen the knowledge acquired from the ILO specialization diploma, keeping the 2013 MOU and Road Map in mind (a total of 30 participants); conduct a study on trends and criteria on labor matters at the Supreme Court and courts of justice regarding aspects on labor compliance and labor inspection, as well as regular trials concerning labor rights (focus on domestic legislation and violence against trade unionists). (2) Conduct consultations with Public Prosecutor's offices throughout the country, prosecutors and attorneys to determine needs and lacunae in relation to information on trade union violence; build up the development and implementation of the necessary measures to improve the existing database in collaboration with the stakeholders. (3) Build up the development, design and implementation of a strategy for providing more	* Parliamentarians, Prosecutors, investigators, new judges, trained in the ILS and in the effective and efficient processing of cases involving violations of the integrity of trade unionists and employers, and with respect to violations of national legislation and the ILS, both in the public and private sectors. Impunity cases have decreased. * Consolidation of the existing database of criminal cases and threats against trade union leaders and their families, as well as employers, which support the work of prosecutors and attorneys in the performance of their duties, has been consolidated.	1) Strengthen the institutional capacity of the Guatemalan government and judicial institutions to adopt legislation that reflects ILS and enhance protection measures for trade union leaders, members, activists and organizers and to combat impunity for perpetrators of violence against them.	Long term Goal: Promote a compliance culture of respect for labor rights, in particular those related to freedom of association and collective bargaining. Short Term Goal: Strengthen and institutionalize government institutions and mechanisms that support social dialogue

²⁷ Tomado del Documento de Proyecto "Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining –Phase II, Annex A.

Governments of Guatemala and of the United States.		regular updates, information and hearings for stakeholders; keep on the training plan of officials in the Public Prosecutor's office on the new strategy and procedures (a total of 60 participants); design and implement an awareness campaign through different media to increase access to justice for victims of labor violence and their families; execute an exchange with the Public Prosecutor's office in Colombia to adapt and incorporate strategy mechanisms, procedures and communication tools aimed at reducing impunity in cases of violence against labor unionists (at least 6 Guatemalan participants)	*Consolidation of the mechanisms, procedures and communication tools for the Public Prosecutor's office which improves information flow with victims of labor violence and their families, increase transparency and improve effectiveness of remedial action.		in the country to help protect and fulfil the rights of workers and employers, including freedom of association and collective bargaining.
		(1) Design and implement a specialized training plan on domestic legislation and international standards addressed to inspectors of the General Labor Inspection Office of the Ministry of Labor and Social Security; provide technical assistance to the General Labor Inspection Office for the design and strategic planning of official inspections; provide technical assistance to improve technical criteria for planning and conducting labor inspections in an economic and geographical sector of the country, with regard to official inspections. (2) Design and implement an action plan for the General Labor Inspection Office to improve its services in the agricultural and maquila sectors; provide technical assistance for the preparation and implementation of the action plan in the agricultural and maquila sectors, focused in three	* The capacity of the Ministry of Labor and Social Security has been strengthened to institutionalize ongoing inspector training, research and adopt technical and administrative measures for the improvement of General Labor Inspection Office services. * The General Labor Inspection Office applies the procedures, tools and periods, particularly in the agricultural and maquila sectors in order to improve their services. * The technical capacity of the Ministry of Labor and also	2) Strengthen the institutional capacity of the Ministry of Labor to effectively enforce Guatemalan labor laws and guarantee fundamental rights at work, particularly in relation to freedom of association and collective bargaining in accordance with international labor standards and with the participation of	

		selected geographical areas; systematize the experiences of the implementation of the action plan in the agricultural and maquila sectors, focused in three selected geographical areas, in order to identify good practices, lessons learnt and technical criteria to be applied in nationwide inspections. (3) A proposed mechanism for monitoring compliance with national labor laws and international conventions ratified by the country, with special emphasis on the maquila and agriculture sectors; tripartite validation workshops on the proposed “mechanisms”, ensuring the special participation of stakeholders involved with the maquila and the agricultural sectors; technical assistance for the institutionalization of the “mechanisms” in the Ministry of Labor and accessibility of social partners to monitor the “mechanisms”; special emphasis on the maquila and agricultural sectors.	employers and workers’ organizations to monitor the enforcement of domestic and international labor law is strengthened, taking special attention to the maquila and agricultural sectors.	stakeholders; a special attention is paid to the maquila and agricultural sectors.	
		(1) Institutionalization of a training programme for the Tripartite National Commission and the Economic and Social Council on subjects associated with their mandate; consolidate ongoing specific technical assistance to the tripartite partners to draft the necessary reform and/or legislative proposals, as well as supporting technical documents, and presented the proposals to the National Assembly; (2) Provide technical assistance to facilitate the conclusion of agreements by the Committee for	* The capacity of the National Tripartite Commission and the Economic and Social Council has improved and its members has been strengthened * The Committee for Conflict Resolution on issues related to freedom of association and collective bargaining has been	3) Strengthen social dialogue institutions and their stakeholders	

		Conflict Resolution on issues related to freedom of association and collective bargaining; conduct a study on the possibility for the regional extension of the Committee for Conflict Resolution on issues related to freedom of association and collective bargaining (3) Provide technical assistance for the functioning of “the inter-institutional coordination mechanism between the Ministry of Labor and Social Security, the Attorney General’s Office, the Ministry of the Interior and the Judicial Organism”. (4) Elaborate tools, materials and other resources to promote the social dialogue in the public sector; development and consolidation of a training plan based on the “tools”; train public sector union representatives at the national and regional level on the “tools”; train public officials at the national and regional levels on the “tools” (120 participants in total)	strengthened * The inter-institutional coordination mechanism between the Ministry of Labor and Social Security, the Attorney General’s Office and the Judicial Organism is strengthened. * Bipartite social dialogue in the public sector has been strengthened		
Assumptions			External factors		
Guatemala will continue with a relative stable and peaceful political condition. Although non-conflict social dialogue is, in fact, hard to achieve, all social partners will continue to have an interest in committing to the process, nationally and locally.			Change in the government policies in relation to workers’ rights. Change in the political and social situation (for instance general social violence and/or civil unrest). Change in the status of the Member State of the ILO.		

3.2. Términos de Referencia

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Términos de Referencia

Evaluación final interna

FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS NACIONALES PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO, EN PARTICULAR LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

XB Symbol:	GUA/13/02/USA
Título del Proyecto:	Fortalecimiento de los mecanismos nacionales para proteger los derechos fundamentales del trabajo, en particular la libertad de asociación y la negociación colectiva.
País:	Guatemala
P&B Resultado:	Outcome 2 - Ratification and application of international labour standards
CP Resultado:	GTM826
Duración:	3.1 años
Fecha de inicio:	Setiembre 2013
Fecha de finalización:	Diciembre 2016
Idioma del Proyecto:	Español
Presupuesto del Proyecto:	USD \$ 788,496.00 (dato PARDEV)
Project Administrative and Technical Backstopping Unit:	FUNDAMENTALS
Fecha del estudio:	Diciembre 2016

**Presupuesto de la
evaluación** USD XX

**Supervisión técnica del
estudio:** Cybele Burga Solís

CONTENIDOS

I.	Introducción y objetivos del proyecto	50
II.	Propósito, Alcance y Clientes del Estudio	51
III.	Enfoque y preguntas Clave de la Investigación.....	53
IV.	Metodología a Seguir	55
V.	Principales productos: Reporte de Inicio de inicio, informe de avance e informe final.....	59
VII.	Modalidades de gestión, Plan de Trabajo, los Requisitos de Formato y los Plazos...	61

IV. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DEL PROYECTO

Por muchos años, los órganos de control de la OIT han venido tomando nota sobre una serie de denuncias de múltiples actos de violencia contra los sindicalistas, incluidos los asesinatos que han quedado impunes. En junio del 2012 un grupo de delegados de los trabajadores de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo presentaron una queja contra el gobierno de Guatemala, en virtud del artículo 26 de la OIT, por incumplimiento del Convenio N° 87. Y en el 2013, durante el 317º periodo de sesiones del Consejo de Administración de la OIT, la determinación de mejorar la situación de los derechos fundamentales del trabajo, en particular las relacionadas a la libertad de asociación y la negociación colectiva, llevó al gobierno y al grupo de trabajadores del Consejo Administrativo a firmar un Memorando de Entendimiento (MOU).

La OIT, como la organización internacional responsable de promover la justicia social y los derechos humanos y laborales, así como la supervisión de las normas internacionales del trabajo, está en una posición única para abordar las causas fundamentales de la situación en Guatemala y trabajar con el Gobierno para llevar a cabo un cambio sustantivo. En ese sentido, se consideró conveniente diseñar un proyecto e implementar un proyecto de cooperación técnica para fortalecer la capacidad del gobierno guatemalteco y las partes interesadas para contribuir al desarrollo económico con justicia social.

El proyecto de cooperación técnica "Fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales para la Protección de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, en particular la Libertad de Asociación y la Negociación Colectiva" ha continuado en Guatemala, en estrecha coordinación con el Coordinador Nacional de Proyectos, el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT y el Equipo de Trabajo Decente OIT con sede en San José, Costa Rica.

El siguiente cuadro incluye los objetivos del proyecto y los resultados asociados a los objetivos.

Objetivos específicos	Resultados
1. Fortalecer la capacidad institucional del gobierno guatemalteco para mejorar las medidas de protección de los dirigentes sindicales, los miembros, los activistas y los organizadores para combatir la impunidad de los perpetradores de violencia contra ellos.	1.1. Jueces, magistrados, fiscales formados en los derechos fundamentales del trabajo y en la investigación penal para el trámite eficaz y eficiente de los casos de violación de la integridad de los sindicalistas y empleadores y con respecto a las violaciones de la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo, Tanto en el sector público como en el privado. Los casos de impunidad han disminuido.
	1.2 Fortalecimiento de la base de datos existente de los casos criminales y amenazas contra dirigentes sindicales y sus familias,

	así como los empleadores, que apoyan el trabajo de los fiscales y los abogados en el ejercicio de sus funciones.
	1.3 El Ministerio Público está dotado de mecanismos, procedimientos y herramientas de comunicación que mejoran el flujo de información con las víctimas de la violencia laboral y sus familias, aumentan la transparencia y mejoran la eficacia de las acciones correctivas.
2. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo para aplicar efectivamente las leyes laborales guatemaltecas y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente en relación con la libertad sindical y la negociación colectiva, de acuerdo con las normas internacionales del trabajo.	2.1 Se ha fortalecido la capacidad técnica del Ministerio de Trabajo y su inspección del trabajo, centrándose en la libertad sindical, la negociación colectiva y los salarios mínimos, con la participación de las partes interesadas. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola.
	2.2 La capacidad técnica de los empleadores y las organizaciones de trabajadores para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral nacional e internacional se fortalece. Se presta especial atención a los sectores maquila y agrícola.
3. Reforzar y crear instituciones de diálogo social.	3.1 Se ha fortalecido y capacitado a la Comisión Nacional Tripartita y al Consejo Económico y Social y su secretaria.
	3.2 Se ha implementado un mecanismo de mediación tripartita.

V. PROPÓSITO, ALCANCE Y CLIENTES DE LA EVALUACIÓN

Propósito del estudio.

- ✓ Según la política de evaluación de la OIT y de acuerdo a lo señalado en la minuta de aprobación del *Proyecto*, corresponde realizar una **Evaluación Final Interna**. Los recursos asignados en el presupuesto del *Proyecto* para actividades de evaluación sólo podrán ser utilizados para esos fines. La evaluación será gestionada por un Director de Evaluación y deberá presentarse a EVAL para su aprobación antes de su difusión al donante a través PARDEV. La Evaluación Final Interna contribuirá a que la OIT pueda sistematizar las lecciones aprendidas y buenas prácticas del proceso, generar conocimiento sobre la mejor estrategia a seguir en futuros proyectos de temáticas similares así como a rendir cuentas hacia sus constituyentes sobre los logros obtenidos en el marco de estas intervenciones.
- ✓ Esta Evaluación Final Interna deberá determinar los logros y el cumplimiento de las metas, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que ha funcionado y lo que no. Todo esto de acuerdo al diseño aprobado tomando en

consideración la ejecución directa del Equipo del *Proyecto*, con el fin de mejorar el diseño de futuras iniciativas, de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Determinar la pertinencia del objetivo de desarrollo, los objetivos inmediatos, los productos y las actividades del marco lógico del *Proyecto*.
 - Valorar la coherencia de la estrategia y metodología de desarrollo del *Proyecto* así como identificar la eficacia de los indicadores del mismo para medir las metas establecidas y los resultados esperados.
 - Medir el cumplimiento de las metas del *Proyecto*, evaluando en qué medida se alcanzaron los resultados esperados para cada uno de sus dos objetivos inmediatos.
 - Analizar y valorar la eficacia y eficiencia de la gestión del *Proyecto*.
 - Valorar los efectos/impactos del *Proyecto* y la sostenibilidad de los resultados.
 - Identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas de la intervención con el fin de maximizar la experiencia adquirida.
- ✓ **Ámbito:** La evaluación incluye la valoración y análisis de la totalidad de las actividades especificadas en el marco lógico del *Proyecto*, realizadas entre setiembre de 2013 y diciembre 2016.

Trabajo de campo. Las entrevistas se realizarán en Ciudad de Guatemala a las instituciones listadas en los presentes Términos de Referencia.

✓ **Interesados en la evaluación (externos a OIT):**

- Ministerio de Trabajo
- Fiscalía
- Autoridades del Sistema Judicial
- Organizaciones de trabajadores y empleadores
- Órganos institucionales de diálogo social
- Órganos estatales encargados de aplicar la legislación vigente relacionada con los derechos fundamentales en el trabajo
- Comisión Tripartita de Asuntos Laborales
- Consejo Económico Social

✓ **Interesados en la evaluación (internos a OIT):**

- Equipo del Proyecto
- ETD/OP de la Oficina Subregional de la OIT de San José
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe
- FUNDAMENTALS
- ACTRAV
- PARDEV
- EVAL

VI. ENFOQUE Y PREGUNTAS CLAVE DE LA EVALUACIÓN

- ✓ Cinco criterios de valoración (normas del CAD/OCDE) que guían la investigación (valoración final de resultados):
 - **Pertinencia:** Grado en que los objetivos y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y/o necesidades del grupo objetivo, beneficiarios y donante.
 - **Validez:** Grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográfica 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.
 - **Efectividad:** de los procesos, productos, resultados intermedios y finales. El análisis se lleva a cabo haciendo una valoración de la lógica horizontal de la matriz de ML. También se valorará la efectividad del mecanismo de M&E del Proyecto.
 - **Impacto:** Se busca valorar si la orientación estratégica del Proyecto permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo. Estas contribuciones pueden ser cambios positivos y negativos producidos por la intervención en cuestión ya sea directa o indirectamente, de manera intencional o no intencionada.
 - **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 y social también.
- ✓ Las cuestiones de género deben ser abordadas de acuerdo a la Nota de Orientación 4 de la OIT: (*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 investigación.

Preguntas clave de la investigación

Pertinencia y coherencia estratégica con la intervención

- 1) ¿El Proyecto responde a las necesidades de los beneficiarios directos e indirectos? ¿En qué medida los objetivos inmediatos responden a las necesidades de las partes interesadas clave, particularmente, líderes sindicales, fiscales, magistrados, jueces, etc?
- 2) ¿Las necesidades de las partes interesadas del Proyecto cambiaron a lo largo de su implementación?, Si cambiaron, ¿Cómo se adaptó el proyecto a estas nuevas necesidades?
- 3) ¿Cuál ha sido el nivel de participación de los actores tripartitos en el diseño y ejecución de los productos del Proyecto?

Validez

- 4) ¿En qué medida el diseño del Proyecto es lógico y coherente? ¿Los objetivos/resultados, metas y plazos fueron realistas?

- 5) ¿Qué tan útiles son los indicadores del Proyecto para valorar el progreso del mismo? ¿El Proyecto cuenta con un mecanismo práctico y útil de monitoreo/seguimiento del progreso del Proyecto hacia la consecución de resultados? ¿Cómo se recoge la data y cómo podría ser mejor utilizada?
- 6) ¿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 (logros)

Progreso del proyecto

- 7) El proyecto ha cumplido con todas las metas trazadas? Si no fue así, ¿cuáles fueron los principales obstáculos tanto en términos de los factores que estuvieron bajo el control del Proyecto como factores externos fuera de su control?
- 8) ¿En qué medida los productos planificados y realizados fueron necesarios (y en qué medida) para lograr los objetivos del proyecto?

Logros del proyecto

- 9) Evaluar si el proyecto ha alcanzado sus objetivos inmediatos.
- 10) ¿En qué medida los resultados del proyecto contribuyeron al fortalecimiento de la influencia de los estándares laborales, de los interlocutores sociales y el diálogo social; y a la igualdad de género?

Resultados clave

- 11) ¿En qué áreas se obtuvieron los principales logros? ¿Qué factores explican estos resultados? ¿Cómo se podrían construir?
- 12) ¿Qué tan exitoso ha sido el proyecto en integrar/incorporar la libertad sindical y negociación colectiva (por ejemplo, en legislación nacional, códigos de conducta, políticas)?
- 13) Examinar cómo este proyecto de OIT interactuó y posiblemente influyó en las políticas, debates y foros tripartitos.
- 14) Evaluar hasta qué punto el proyecto ha podido promover un plan de acción nacional respecto la libertad de asociación y negociación colectiva
- 15) ¿Cuán relevantes y efectivos fueron los estudios encargados por el proyecto en términos de afectar el cumplimiento de la libertad de asociación y negociación colectiva?
- 16) ¿Cuál es la percepción de los beneficiarios directos, indirectos y finales sobre los principales servicios/productos entregados por el Proyecto?

Eficacia en la incorporación del enfoque de género

- 17) Evaluar el grado en que la estrategia de sostenibilidad del proyecto incluye una perspectiva de género y la inclusión social de los grupos vulnerables, especialmente a nivel de resultados.

Eficiencia

- 18) ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria desagregado según diferentes criterios como: objetivos del Proyecto, productos, tipo de gastos, año de ejecución?
- 19) ¿Este nivel de ejecución presupuestaria es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?
- 20) ¿Los recursos (económicos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) necesarios para llevar a cabo las actividades y productos fueron asignados al Proyecto de manera oportuna?

Eficacia de la gestión

- 21) ¿La estructura de la OIT para gestionar el Proyecto contó con el staff adecuado? ¿En qué medida las capacidades de gestión del Equipo del Proyecto y los procedimientos administrativos seguidos por el mismo, facilitaron (o no) la consecución de resultados?, ¿Cuáles han sido las principales restricciones y/o dificultades técnicas y administrativas enfrentadas por la OIT para gestionar el Proyecto?
- 22) ¿Qué tipo de soporte técnico y administrativo recibió el Equipo del Proyecto de las unidades técnicas de la Sede (FUNDAMENTALS), de los especialistas de la Oficina Subregional de San José de la OIT?
- 23) Desde la perspectiva de las organizaciones de empleadores, ¿cuáles son las ventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales? ¿Cuáles son las principales dificultades de trabajar con la OIT?

Orientación hacia el impacto y sostenibilidad

- 24) ¿Cuáles son los efectos más importantes del Proyecto?, ¿En qué indicadores se reflejan?, ¿qué parte de estos resultados son atribuibles al Proyecto?
- 25) ¿Cuál fue la naturaleza del compromiso de los actores nacionales, incluyendo el Gobierno de Guatemala, el movimiento sindical, los empleadores? ¿Cómo ha manejado el Proyecto la relación con estas partes interesadas en términos generales y en tiempos de crisis?
- 26) ¿Las partes interesadas perciben que sus preocupaciones han sido suficientemente abordadas?
- 27) ¿Cuáles son los elementos clave que el proyecto desarrolló durante este tiempo y que podrían sostenerse más allá de la vida y el contexto del proyecto?

VII. METODOLOGÍA A SEGUIR

La metodología que se utilizará en la evaluación final interna se regirá por el marco conceptual básico 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. También, la evaluación se desarrollará de acuerdo con las políticas y los procedimientos ordinarios de la OIT; considerando las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, así como los Estándares de Calidad de Evaluación del DAC/OCDE, a los que se adhiere la OIT.

La evaluación tendrá en cuenta los criterios de evaluación estándares que usa OIT, detallando para ello (como se muestra más adelante) la racionalidad del proceso de recolección de datos (las preguntas de evaluación, los indicadores a utilizar para aproximar su medición, las fuentes de información que se propone emplear, el método / técnicas / instrumentos).

Cabe destacar, que el proceso de evaluación tendrá carácter participativo e implicará a contrapartes interesadas durante el proceso.

Dado el corto tiempo disponible para la recolección de información e informantes clave, y con el fin de optimizar recursos, se recomienda complementar la información recabada en campo, con la aplicación de encuestas virtuales. Para tal efecto, es muy importante contar con el apoyo de presentación y respaldo al consultor, por parte de OIT en Lima, y de la

dirección y del equipo local, en Guatemala, a cargo del proyecto. En un posterior acápite, del presente documento, se presentan los instrumentos que se utilizarán para tal fin.

Criterios de evaluación

La evaluación examinará el Proyecto a lo largo de los siguientes criterios de evaluación estándar empleados en los estudios de evaluación de OIT. Un marco de análisis más detallado de las preguntas y sub-preguntas que se presentan en los TdR, será desarrollado por la consultora evaluadora en coordinación con la Directora de Evaluación.

Los criterios de evaluación que se valorarán son:

Pertinencia: Grado en que los objetivos y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y/o necesidades del grupo objetivo, beneficiarios y donante.

Validez: Grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográfica 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.

Efectividad: de los procesos, productos, resultados intermedios y finales. La evaluación se lleva a cabo haciendo una valoración de la lógica horizontal de la matriz de ML. También se valorará la efectividad del mecanismo de M&E del Proyecto.

Eficiencia: 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.

Eficacia de la gestión: Ayuda a determinar que tan bien o mal se ha realizado la gestión, bajo este último criterio se estudian aspectos de coordinación, uso de la información de M&E, entre otros aspectos.

Impacto: Se busca valorar si la orientación estratégica del Proyecto permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo. Estas contribuciones pueden ser cambios positivos y negativos producidos por la intervención en cuestión ya sea directa o indirectamente, de manera intencional o no intencionada.

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.

Los aspectos de género serán 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*). En la medida que la disponibilidad de información lo permita, todos los datos serán desagregados por sexo y diferentes

necesidades de las mujeres y de los hombres, y de los grupos marginados contemplados por el Proyecto.

Fuentes de información

La metodología para la recopilación de datos será principalmente de naturaleza cualitativa. Los datos cuantitativos se obtendrán de los documentos y los informes del proyecto y se incorporarán al análisis. Los métodos de recolección de datos y las perspectivas de los interesados serán triangulados para muchas de las preguntas de evaluación a fin reforzar la credibilidad y validez de los resultados. Se desarrollará un protocolo de entrevista estructurado, con ajustes para el nivel de participación de cada persona en las actividades del proyecto. El proceso de recopilación de datos incluirá una revisión de documentos, el desarrollo de herramientas de recopilación de datos, visitas de campo, entrevistas con los interesados y la compilación de datos en una matriz para el análisis final.

El progreso de la ejecución (entrega) y los avances en el logro de los resultados y resultados intermedios se evaluarán en función del documento del proyecto y de los objetivos, resultados e hitos definidos al inicio del proyecto

Herramientas de recopilación de datos

El evaluador tiene la intención de utilizar una serie de métodos y herramientas de recopilación de datos cualitativos para reunir y analizar los datos del proyecto. El conjunto básico de preguntas de evaluación (Anexo 1) servirá de marco para los instrumentos y métodos de evaluación, así como para las fuentes de datos. Las preguntas de evaluación se usarán para desarrollar entrevistas con informantes clave y guías y protocolos de grupos focales. Estas herramientas de recopilación de datos se utilizarán para realizar exámenes de documentos, entrevistas con informantes clave y entrevistas en grupo que se describen con más detalle en la siguiente sección. El plan de recolección de datos se resume en el Anexo 1

Métodos y Fuentes de Recopilación de Datos

Los principales métodos de recopilación de datos incluirán la revisión de documentos clave del proyecto, entrevistas individuales cara a cara con informantes clave, al menos. A continuación se presenta una visión general de los métodos y fuentes de recopilación de datos.

Tomando en consideración los criterios de evaluación antes dichos, a continuación se presentan, tentativamente, las fuentes de información que se utilizarán para su análisis.

Básicamente se utilizarán, dos tipos de fuentes de información:

- 1) Fuentes de información existentes provenientes de la documentación oficial del proyecto, del sistema de seguimiento y evaluación del mismo, y documentación oficial emitida por instituciones involucradas en el proyecto, estudios de OIT y documentos del donante.

Documentos del Proyecto:

- Documento de formulación del Proyecto (PRODOC)
- Marco lógico oficial
- Planes de trabajo
- Informes de ejecución para el donante
- Lista de productos obtenidos y actividades realizadas desde inicios del Proyecto, de setiembre 2013 hasta diciembre 2016.
- Materiales de capacitación
- Información de carácter cualitativo que maneja el Proyecto.
- Información del sistema o mecanismo de M&E del Proyecto

El consultor revisará los Informes Trimestrales de Progreso (TPR) al donante que da seguimiento al progreso en la consecución de las metas y objetivos, así como todos los registros administrativos, de carácter cuantitativo y cualitativo existentes del Proyecto, así como fuentes de información nuevas provenientes fundamentalmente de datos recogidos en las entrevistas (a) virtuales y (b) presenciales y verificaciones in situ.

Se realizarán entrevistas cara a cara con las principales partes interesadas en Guatemala, mientras que las partes interesadas fuera de Guatemala serán entrevistadas vía skype. Esto incluye funcionarios de la Oficina Subregional y Regional de la OIT y, los funcionarios del USDOS. A continuación se presenta una lista de entrevistas dirigidas y la metodología de entrevista correspondiente en la Tabla 1.

PARTE INTERESADA	MÉTODO DE ENTREVISTA
Equipo de proyecto	Individual/grupal
Funcionarios relevantes de la OSR de San José, Lima y Ginebra	Skype/individual
Equipo de gestión del proyecto- USDOS	Individual/grupal
Comisión Tripartita de Asuntos Laborales, Consejo Económico y Social	Individual/grupal
Representantes de instituciones del gobierno (Ministerio de Trabajo, Fiscalía, Sistema Judicial, etc)	Individual/grupal
Representantes de los empleadores	Individual/grupal
Representantes de los trabajadores	Individual/grupal

Análisis de los datos

La revisión de los documentos y las entrevistas con informantes clave generarán una cantidad sustancial de datos cualitativos crudos. El evaluador usará métodos cualitativos de

análisis de datos, incluyendo el análisis matricial, para categorizar, sintetizar y resumir los datos brutos capturados de las notas de la entrevista. El proceso de análisis de datos será conducido y enmarcado en el conjunto de preguntas clave de evaluación. Los resultados del proceso de análisis de datos proporcionarán bloques tangibles de información que el evaluador utilizará para redactar el informe de evaluación.

Taller de devolución: Se procurará organizar una pequeña reunión informativa y de validación con el equipo de proyecto y grupos de interés para recoger recomendaciones, buenas prácticas del proyecto y lecciones aprendidas, y poner a prueba las principales conclusiones y recomendaciones de evaluación. Esta reunión debería efectuarse al finalizar el trabajo de campo y previo a la redacción del informe.

VIII. PRINCIPALES PRODUCTOS: REPORTE DE INICIO DE INICIO, INFORME DE AVANCE E INFORME FINAL

- ✓ **Producto 1 (Informe de Inicio)** El Informe de Inicio será propuesto por el consultor externo sobre la base de lo acordado con el Equipo de Evaluación y presentado al Director de Evaluación para su revisión y aprobación. Este Informe deberá incluir una descripción de la metodología a emplearse, el enfoque de evaluación, preguntas de evaluación e indicadores propuestos, guías de entrevista, lista de actores clave y plan de trabajo (consulte [Checklist 3: Escribiendo el Informe inicial](http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165972/lang--en/index.htm). http://www.ilo.org/eval/Evaluationguidance/WCMS_165972/lang--en/index.htm).

También consultar la Guía *Validando metodologías*:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_166364.pdf

- ✓ **Producto 2 (Informe de avance).** Este Informe será redactado por el evaluador bajo las orientaciones técnicas del Director de Evaluación y deberá incluir recomendaciones factibles, específicas y priorizadas. El informe será presentado al Director de Evaluación de la OIT para su revisión, circulación, consolidación de resultados y aprobación final. Los párrafos deberán estar numerados. (consulte [Checklist 5: Preparación del Informe de Evaluación](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165967.pdf). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165967.pdf).
- ✓ **Producto 3 (Informe Final definitivo).** Este informe será presentado al Director de Evaluación y deberá incluir 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](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_166363.pdf): http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_166363.pdf) y no tener más de 45 páginas de extensión, excluyendo anexos.

Los anexos del informe incluirán las guías y técnicas empleadas en la evaluación así como los resultados de su aplicación; 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 [Guía 6: Valoración de la](#)

calidad de los informes de evaluación; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165968.pdf).

El Reporte de evaluación deberá estar escrito en formato Word, A4, letra Arial 12, con un total de 45 páginas sin incluir anexos. Cada párrafo del reporte deberá ser numerado.

Estructura de contenidos del Informe

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y la evaluación**
- (2) Tabla de contenidos y listas (anexos y tablas o gráficos)**
- (3) Listado de siglas o abreviaturas**
- (4) Resumen ejecutivo**
- (5) Cuerpo del reporte**
 - 5.1. Antecedentes de la evaluación
 - 5.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura
 - 5.1.2. Situación actual de la asignación
 - 5.1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación
 - 5.1.4. Metodología de evaluación
 - 5.2. Principales hallazgos ordenados conforme a los 6 criterios del marco analítico
- (6) Conclusiones**
 - 6.1. Conclusiones
 - 6.2. Lecciones aprendidas
 - 6.3. Buenas prácticas
 - 6.4. Recomendaciones
- (7) Anexos**

- ✓ **Producto 4 (Power point):** Presentación que incluye, propósito, metodología de la evaluación, hallazgos, conclusiones y recomendaciones para ser compartido con el donante.

Las cuestiones de igualdad de género deberán ser abordadas de manera explícita a través de las actividades de evaluación que lleven a cabo el consultor, así como en los informes finales y en los eventos que se lleven a cabo en el marco del proceso de evaluación.

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.

IX. VII. MODALIDADES DE GESTIÓN, PLAN DE TRABAJO, LOS REQUISITOS DE FORMATO Y LOS PLAZOS

Arreglos de gestión

- ✓ La Evaluación Intermedia Independiente será realizada por un Consultor Externo.
- ✓ El consultor externo será responsable de realizar la evaluación de acuerdo con los términos de referencia.
 - Llevar a cabo una reunión con la Directora de evaluación para definir el alcance de la evaluación y aspectos contractuales.
 - Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario
 - Llevar a cabo una reunión con el Especialista en Actividades para los Trabajadores de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, el Asistente de Proyecto y con la Dirección de la Oficina Andina.
 - Llevar a cabo una reunión de trabajo con las/los coordinadoras/es y ATPs de los proyectos activos de OIT
 - Revisar la documentación del *Proyecto* (*desk review*)
 - Revisar las preguntas de evaluación y refinar las preguntas en colaboración con la Director 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 guías de entrevistas.
 - Llevar a cabo la misión de evaluación a las regiones de Cundinamarca, Cartagena, Valle del Cauca y Nariño.
 - Preparar un borrador del informe de evaluación y presentarlo a la Directora de Evaluación
 - Preparar un Informe Final de Evaluación, que reflejará las observaciones o aportes que se reciban
 - Presentar el Informe Final de Evaluación.
 - Realizar una presentación de los resultados ante las partes interesadas
 - Preparar un power point con la síntesis de la evaluación.
 - Preparar un resumen ejecutivo de máximo tres páginas.
- ✓ El consultor externo será supervisado por la Director de Evaluación. La Director de Evaluación hará lo siguiente:
 - Preparar y ultimar los términos de referencia para la evaluación y servir de enlace con el Especialista en Actividades para los Trabajadores de la Oficina Andina y la Oficial Regional de Evaluación según sea necesario.
 - Revisar las preguntas de la evaluación y trabajara con el consultor externo para refinar las preguntas, según sea necesario
 - Asegurar que la agenda de entrevistas/reuniones esté preparada (en coordinación con el Equipo del *Proyecto*)
 - Revisar y formular observaciones al Informe de Evaluación
 - Asegurarse que la evaluación se realice de acuerdo a los Términos de Referencia
 - Discutir el borrador del Informe de Evaluación con el consultor externo, los beneficiarios y las partes interesadas del *Proyecto*

- Servir de enlace con el personal del *Proyecto* donde se necesite su compromiso de cumplir con los requisitos anteriores.

Plan de Trabajo

- ✓ La duración total del proceso de evaluación es de aproximadamente 20 días efectivos.
- ✓ Las entrevistas en Ciudad de Guatemala serán organizadas por el personal del *Proyecto* y del área de Programación de la Oficina Sub Regional de OIT en de San José, de acuerdo a las peticiones del evaluador, de manera consistente con los términos de referencia. Un programa detallado de la misión en terreno será preparado por el *Proyecto*.

Plan de Trabajo Provisional

- ✓ El siguiente es un cronograma tentativo de tareas y de duración prevista por cada etapa de la evaluación. Se prevé en total un plazo de poco más de 6 semanas para todo el proceso de evaluación y 20 días de trabajo efectivo.

Fecha de inicio de evaluación: de 9 de diciembre de 2016.

Plan de Trabajo de la evaluación					
Actividades de la evaluación	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5
Entrevista con Director de Evaluación y Coordinador del Proyecto					
Trabajo de escritorio					
Revisión fuentes secundarias					
Preparación de guía de entrevistas / Entrega de Informe de Inicio					
Revisión y comentarios al Informe de Inicio					
Entrega de versión final de Informe de Inicio					
Trabajo de campo					
Entrevistas vía skype con funcionarios de OIT, San José, Lima, Ginebra					
Entrevistas en Ciudad de Guatemala					
Sistematización y análisis					
Sistematización de las entrevistas					
Revisión fuentes secundarias					
Análisis de la información					
Preparación del Informe Final de Evaluación					
Elaboración del Informe					
Circulación del Informe Final para comentarios - contrapartes					
Elaboración de Informe Final definitivo					
Envío de Informe final a contrapartes y a EVAL para aprobación final					

Recursos

- ✓ Los recursos requeridos para esta evaluación son:
- ✓ Para el Consultor Evaluador Externo:
 - Honorarios para el evaluador: 20 días de trabajo efectivo a USD a USD \$ XX por día =USD Lumpsum **USD \$ XXX** que incluye X días de viáticos.
 - Los boletos aéreos en clase económica en la ruta más directa serán proporcionados por OIT en base a la agenda final de entrevistas.

Pagos

- La entrega del lumpsum se hará efectivo a la firma del contrato y será transferido a la cuenta del consultor.
- Se efectuarán **tres pagos**, el primero contra la entrega del Informe de Inicio, equivalente al 20% del monto total de los honorarios, y el segundo, contra la entrega y aprobación del Informe de avance equivalente al 40% del monto total de honorarios y el último contra entrega y aprobación del informe final definitivo y power point, equivalente al 40% del monto total de honorarios.
- ✓ Perfil del evaluador. El consultor evaluador debe tener:
 - Educación/ Formación: Ciencia Política, Ciencias Sociales, Derecho, Economía, Administración Pública y Relaciones Internacionales.
 - Haber realizado al menos 10 evaluaciones y al menos una para OIT.
 - Conocimiento en la dinámica socio- laboral de Guatemala.
 - Familiaridad con el mandato de la OIT, sus mandantes y principios y derechos fundamentales del trabajo
 - Sólida habilidad de trabajo en equipo y en metodologías participativas.
 - Excelentes habilidades analíticas y de redacción.

X. ASPECTOS LEGALES Y ÉTICOS

- ✓ 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>.
- ✓ 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.

XI. ANEXOS

Anexo 1: PRODOC

Anexo 2: Marco Lógico

Anexo 3: Informes Semestrales de Progreso al donante

Anexo 4: Productos obtenidos y actividades hasta diciembre 2016

(La documentación del Proyecto será enviada por correo electrónico a la firma del contrato)

3.3. Lista de personas entrevistadas

Organización	Persona entrevistada	Puesto
Oficina OIT	1. Carlos Linares	Coordinador del Proyecto Enero 2014 – Mayo 2016
	2. María Fernanda Garnica	Coordinadora del Proyecto Julio 2016 – Diciembre 2016
	3. Sergio Paixao	Delegado del Director General para Guatemala
	4. Tania Caron	Especialista en Normas, OIT
MTPS	5. Guillermo Gándara	Viceministro de Trabajo, MTPS
	6. Cristina González	Exfuncionaria del MTSS y consultora de OIT
OJ	7. Sivia Verónica García	Magistrada Sala Amparos, CSJ
	8. Aroldo Santos	Centro de Gestión Laboral, OJ
	9. Lilliana Medina	Centro de Gestión Laboral, OJ
CTCOIT	10. Mario Pérez Guerra	Mediador Independiente, Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT y
MP	11. Ofelia León	Secretaria de la Fiscal General de la República
	12. Marvin Sazo	Unidad Especial de Delitos contra Sindicalistas
CUSG	13. Noel Ramírez	Representante de organización de trabajadores
	14. Víctor Pérez	Representante de organización de trabajadores
	15. Carlos Mancilla	Representante de organización de trabajadores
CACIF	16. Guido Ricchie	Representante de organización de empleadores
	17. Alicia Valenzuela	Representante de organización de empleadores

3.4. Matriz de Evaluación

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
Pertinencia y coherencia estratégica de la intervención		
1. ¿En qué medida el Proyecto responde a las necesidades de los beneficiarios directos e indirectos, en particular, de los líderes sindicales, fiscales, magistrados, jueces y otros grupos interesados? Si dichas necesidades cambiaron durante la implementación del Proyecto, ¿en qué medida se adaptó el Proyecto a las nuevas necesidades?	- Presencia de los objetivos del proyecto en los programas, planes y agendas del país. - Percepciones de los actores clave con relación a la respuesta que el proyecto dio a sus necesidades.	- Revisión documental: PRODOC; informes al donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
Validez del diseño de la intervención		
2. ¿Cuál ha sido el nivel de participación de los actores tripartitos en el diseño y ejecución de los productos del Proyecto?	- Tipo y grado de participación de las entidades responsables del tema a nivel nacional y regional en el diseño del proyecto. - Nivel de comprensión de los participantes y beneficiarios del Proyecto respecto a los objetivos y estrategias del proyecto.	- Revisión documental: PRODOC; informes al donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
3. ¿En qué medida el diseño del Proyecto es lógico y coherente? ¿En qué medida los objetivos, resultados, metas y plazos fueron realistas?	- Nivel de consistencia lógica entre el problema, los fines y los medios del proyecto. - Nivel de suficiencia y pertinencia de los componentes estratégicos para lograr los objetivos.	- Revisión documental: Prodoc; informes al donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
4. ¿En qué medida el sistema de monitoreo y seguimiento del Proyecto, incluyendo los indicadores, permitieron valorar el progreso del mismo y orientar la consecución de los resultados?	- Calidad y oportunidad de la información proporcionada por el sistema. - Nivel de dificultad de la recolección y actualización de la información de los indicadores.	- Revisión documental: Prodoc; informes al donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT.

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
5. ¿En qué medida el Proyecto incorporó en su lógica los riesgos y supuestos, y cómo se controlaron y administraron los riesgos a lo largo de la implementación del Proyecto?	- Nivel de identificación de supuestos y riesgos del proyecto. - Existencia de medidas de mitigación y administración de riesgos	- Revisión documental: Prodoc; informes al donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
Efectividad del proyecto (logros)		
6. ¿En qué medida el Proyecto alcanzó el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos? ¿Cuáles fueron los principales logros del proyecto de acuerdo con los ejecutores y los constituyentes? ¿Cuáles fueron los principales beneficios percibidos por los beneficiarios del proyecto? ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en el grado de cumplimiento del proyecto?	- Nivel de progreso del proyecto con respecto a los objetivos y metas propuestas (Ver indicadores del proyecto). - Número y tipo de logros del proyecto a nivel local y nacional. - Percepción de los actores sobre la contribución del proyecto al fortalecimiento de los mecanismos de protección y cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, particularmente respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva.	- Revisión documental: Informes a donante, publicaciones y materiales producidos por el proyecto. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
7. ¿En qué medida el Proyecto logró incidir, por medio de sus acciones, en las políticas públicas, espacios tripartitos y planes de acción para promover y lograr el cumplimiento de los derechos a la libertad de asociación y negociación colectiva?	- Número y tipo de acciones adoptadas por los actores involucrados en la ejecución del proyecto en materia de fortalecimiento e institucionalización de los mecanismos nacionales de protección y cumplimiento de los DDFF. - Nivel de incorporación o adecuación de los aportes del proyecto a las políticas, programas y proyectos locales o nacionales relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva.	- Revisión documental: Informes de proyecto, documentos y publicaciones apoyados o generados por el Proyecto. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
8. ¿De qué forma el proyecto incorporó la perspectiva de género en la implementación de las acciones?	- Nivel de incorporación del enfoque de género a las iniciativas desarrolladas o apoyadas por el proyecto.	- Revisión documental: Informes de proyecto, directrices de género de OIT.

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
	- Nivel de consistencia entre las acciones del proyecto y las directrices de OIT sobre la transversalización del enfoque de género.	- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
Eficiencia en el uso de los recursos		
9. ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria del Proyecto? ¿En qué medida el nivel de ejecución es acorde con el nivel de logro de los objetivos y metas del Proyecto? ¿Cuáles fueron los factores que incidieron en el nivel de ejecución presupuestaria?	- Nivel de ejecución presupuestaria anual desglosada por tipo de línea presupuestaria. - Distribución porcentual del presupuesto por tipo de línea presupuestaria.	- Revisión documental: Informes financieros. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT (equipo ejecutor, personal de cooperación y administrativo).
Eficacia de la estructura de gestión		
10. ¿En qué medida la estructura organizativa del proyecto influyó –positiva y negativamente- en la ejecución y el logro de sus objetivos, tomando en consideración las siguientes dimensiones: toma de decisiones estratégicas, técnicas y operativas; recursos humanos; recursos financieros; comunicación y coordinación interna; comunicación y coordinación con actores externos; mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación; y procedimientos administrativos?	- Nivel de agilidad y efectividad de los mecanismos de toma de decisiones, coordinación y comunicación con el donante, al interior de la OIT y con las instancias administrativas. - Nivel de suficiencia y adecuación entre la estructura organizativa y los requerimientos de ejecución del proyecto - Tipo y grado de efectividad de los mecanismos utilizados para la ejecución del proyecto. - Tipo y calidad de los mecanismos de planificación y seguimiento de planes.	- Revisión documental: Informes de proyecto, planes de trabajo - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores y trabajadores.
11. Desde la perspectiva de los beneficiarios, ¿cuáles son las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales?	- Nivel de claridad en la definición de roles y responsabilidades de las entidades ejecutoras del proyecto.	- Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores y trabajadores.
Orientación al impacto y la sostenibilidad		

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
12. ¿Cuáles son los efectos más importantes del Proyecto? ¿En qué indicadores se reflejan? ¿En qué medida dichos efectos son atribuibles al Proyecto?	- Tipo de efectos esperados y no esperados generados por las acciones del proyecto.	Revisión documental: Informes del Proyecto, publicaciones y materiales generados por los países. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
13. ¿En qué medida los resultados y productos generados por el proyecto han sido incorporados, adoptados o utilizados por los beneficiarios del proyecto?	- Nivel de utilización y adopción de los resultados y productos generados por el proyecto por parte de las entidades de gobierno, empleadores y trabajadores.	- Revisión documental: Informes del Proyecto, publicaciones y materiales generados por los países. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.
14. ¿Qué iniciativas continuarán desarrollando las contrapartes y los beneficiarios directos del proyecto una vez que éste ha finalizado?	- Tipo de acciones iniciadas por el proyecto que continúan ejecutando las instituciones y organizaciones participantes sin el apoyo técnico y financiero de OIT.	- Revisión documental: Informes del proyecto, documentos relacionados con las iniciativas de los beneficiarios. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT, gobierno, empleadores, trabajadores, beneficiarios directos.

3.5. Plan de Monitoreo y Evaluación

Activity	Indicator	Output/ Outcome	Baseline	Target	Data Source	Data Disaggregation	Frequency
Short Term Goal: Strengthen and institutionalize government institutions and mechanisms that support social dialogue in the country to help protect and fulfil the rights of workers and employers, including freedom of association and collective bargaining.	Number of strategies and/or mechanisms (actions addressed to institutionalize the social dialogue) at local and national levels that are approved, with the support of the project, to increase the compliance of workers' and employers' rights, including freedom of association and collective bargaining	Outcome	0	<i>At least 3 (at the end of the project)</i>	<i>Project's Monitoring System (PMS), based on information from stakeholders: surveys, Minutes of Meetings with resolutions adopted regarding new strategies and/or mechanisms. Information generated by the project and administrative data to confirm an increase on compliance of rights of workers and employers.</i>	By strategy and/or mechanism at local and national level, economic sector (maquila, agriculture)	<i>Every 6 months, as from year</i>
Component 1: Strengthen the institutional capacity of the Guatemalan government and judicial institutions to enhance protection measures for trade union leaders, members, activists and organizers and to combat impunity for perpetrators of violence against them.	Adoption of legislation reflecting ILS. Annual increase in the percentage of criminal cases against trade unionists and their organizations which are processed by the judicial system. Annual increase in the percentage of criminal cases against trade unionists and their organizations which are resolved by the judicial system.	Objective	N/A	 <i>25% annually</i> <i>30% annually</i>	<i>PMS, based on information from official statistics</i>	By type of case, economic sector (maquila, agriculture), sex, region, target group..	<i>Quarterly</i>
Outcome1.1. Parliamentarians, investigators, prosecutors, new judges trained in the ILS and other matters procedures for the effective and efficient processing of cases involving violations of the integrity of trade unionists and employers, and with respect to violations of national	Number of parliamentarians and prosecutors, investigators and new judges, ministerial officials, workers' and employers' representatives trained on ILS	Outcome	<i>To be determined.</i>	50 (2015)	<i>PMS, based on information from stakeholders: list of participants, pre and post tests; trainers' evaluations and reports.</i>	By sex, judges, magistrates.	<i>Quarterly</i>
	Number of Guatemalan and Colombian officials exchange	Output	10	At least 6 from Guatemala (2015)	<i>PMS, based on information from</i>	By sex, nationality	Quarterly

Activity	Indicator	Output/ Outcome	Baseline	Target	Data Source	Data Disaggregation	Frequency
legislation and the international labor standards, both in the public and private sectors.	experiences with Colombian officials on labor violence and protection of trade unionists				<i>stakeholders.</i>		
Outcome 1.2 Consolidation of the existing database of criminal cases and threats against trade union leaders and their families, as well as employers, which support the work of prosecutors and attorneys in the performance of their duties has been consolidated.	Database is created, strengthened, and consolidated in terms of the quality of information that is delivered to users; for supporting the duties of prosecutors and attorneys and then the information access of social partners (workers, employers and their organizations). Percentage of marginalized population ²⁸ that have access to information generated by the data base.	Outcome	N/A 0	Database is running appropriately (Semester I, 2015) and widely used by stakeholders (Semester I, 2016). At least 25%; 15% by 2015 and an additional 10% to 2016.	<i>*PMS, based on information from stakeholders. *Interviews with Stakeholders.</i>	---	Quarterly
Outcome 1.3 Consolidation of the mechanisms, procedures and communication tools for the Public Prosecutor's office which improve information flow with victims of labor violence and their families, increase transparency and improve effectiveness of remedial action.	Strategy and new tools that improve information flow to provide more regular updates, information and hearings for stakeholders are implemented. Percentage of mechanisms, procedures and communication tools that are directed to or benefit explicitly marginalized population.	Outcome	0 0	New tools are available and working on August 2015 At least 30%	<i>PMS, based on information from stakeholders, analysis made to the mechanisms, procedures and communication tools.</i>	---	Quarterly
Component 2: Strengthen the institutional capacity of the Ministry of Labor to effectively enforce Guatemalan labor laws and guarantee fundamental	Number of new actions taken by the Ministry of Labor (presentation of laws. Implementation of decrees,	Objective	N/A	10 at the end of the project; 7 2015, 3 (2016)	<i>PMS, based on information from official statistics.</i>	By type of action taken, year, target group (maquila and agriculture sectors)	Quarterly

²⁸ "Marginalized communities are those who have traditionally been excluded from power and access to resources, and may include indigenous peoples, tribal peoples, other minorities, LGBT populations, women and girls, youth, individuals with disabilities, or other similar groups" (Definition is taken from the Foreign Assistance Framework <http://www.state.gov/documents/organization/101763.pdf>).

Activity	Indicator	Output/ Outcome	Baseline	Target	Data Source	Data Disaggregation	Frequency
rights at work, particularly in relation to freedom of association and collective bargaining in accordance with international labor standards and with the participation of stakeholders; a special attention is paid to the maquila and agricultural sectors	increased budget, etc.) to ensure compliance of labor law, especially freedom of association and collective bargaining in accordance with international labor standards.						
Outcome 2.1 The capacity of the Ministry of Labor and Social Security has been strengthened to institutionalize ongoing inspector training, research and adopt technical and administrative measures for the improvement of General Labor Inspection Office services.	The Ministry shows a strengthened capacity to improve the General Labor Inspection Office. Percentage increase in the number of routine inspections held for the protection of freedom of association and collective bargaining and acceptable conditions of work, in the maquila and agriculture sectors, especially outside of Guatemala City.	Outcome	N/A N/A	The Ministry design and implement a strategic plan for the Labor Inspection Department. (I semester 2015) The Ministry defines a improved technical criteria for planning and conducting labor inspections (I semester 2016 2015) 20% (at least 12% inspections held outside Guatemala City). 15% in 2015; 5% in 2016.	PMS, based on information from the Ministry of Labor (Reports, etc.)	---	Quarterly
Outcome 2.2 The General Labor Inspection Office applies the procedures, tools and periods, particularly in the agricultural	Percentage of labor inspectors that use the new procedures, tools and periods, particularly in the agricultural and maquila sectors	Outcome	0	40% 2015 30% 2016 Total at the end	PMS, based on information from labor inspectors (interviews, reports, etc.):	By region, sector (maquila and agriculture sectors, sex.	Quarterly

Activity	Indicator	Output/ Outcome	Baseline	Target	Data Source	Data Disaggregation	Frequency
and maquila sectors in order to improve their services.	delivered by the project.			of the project: 70%			
Outcome 2.3: The technical capacity of the Ministry of Labor and also employers and workers' organizations to monitor the enforcement of domestic and international labor law is strengthened, taking special attention to the maquila and agricultural sectors.	Percentage in the implementation of mechanism to support the compliance of labor law and the ratified Conventions.	Outcome	N/A	60% at the end of the Project. 40% 2015 20% 2016	<i>* PMS, based on information from stakeholders: government reports, NTC, analysis of plans, interviews.</i>	By type of action, reference to the mechanisms plan	Quarterly
Component 3: Strengthen social dialogue institutions and their stakeholders.	Number of actions taken (tripartite agreements and initiatives) by the tripartite dialogue entities and the interinstitutional coordination mechanisms, especially the ones on freedom of association and collective bargaining in accordance with international labor standards.	Objective	N/A	15 by the end of the project 12 in 2015. 3 in 2016.	<i>* PMS, based on information from stakeholders: government reports, NTC, analysis of plans, interviews.</i>	By type of action taken, target group, region, sector (maquila and agriculture sectors).	Quarterly
Outcome 3.1: The capacity of the National Tripartite Commission and the Economic and Social Council has improved and its members have been strengthened.	Percentage of members of the National Tripartite Commission and the Economic and Social Council Secretary report that the contents of the training plan are useful for improving their duties and give evidence that they are using in their jobs what they learned.	Outcome	N/A	80% of the total members.	<i>* PMS, based on information from stakeholders: reports from NTC and ESC</i>	By activity	Quarterly
Outcome 3.2: The Committee for the Settlement of Dispute in the area of Freedom of Association and Collective Bargaining has been strengthened	Number of action taken by the Committee for the Settlement of Dispute in the area of Freedom of Association and Collective Bargaining.	Outcome	0	4 actions annually	<i>* PMS, based on information from stakeholders: reports and/or interviews to Constituents.</i>	By action, theme	Quarterly
Outcome 3.3 The inter-institutional coordination mechanism between the Ministry of Labor and Social Security, the	Number of inter-institutional coordination actions taken between the Ministry of Labor and Social	Outcome	0	At least 6 annually	<i>PMS, based on information from stakeholders</i>	By action, theme	Quarterly

Activity	Indicator	Output/ Outcome	Baseline	Target	Data Source	Data Disaggregation	Frequency
Attorney General's Office and the Judicial Organism is strengthened.	Security, the Attorney General's Office and the Judicial Organism.						
Outcome 3.4 Bipartite social dialogue in the public sector has been strengthened.	Number of action taken for consensus by the social dialogue mechanism, regarding the MOU and the Labor Enforcement Plan.	Outcome	N/A	At least 6 locations annually.	<i>PMS, based on information from stakeholders</i>	By action, theme	Quarterly

3.6. Plan de Contingencia

Risk	Likelihood		Foreseen Impact	Contingency Measures
	Assessment	Explanation		
Civil Unrest (destabilization of peace)	Low	Even though, there are demonstrations of lobbying groups (including labor unions), due to government policies (national or local), it is not foreseen that they will be out of control.	Social partners (especially labor unions) would be threatened because their actions would be reduced, with direct impact on the implementation of the project.	Stop the execution of national activities until conditions are restored in the affected territories. Activities in other unaffected areas could be performed, as recommended by the authorities. A high-risk situation and widespread would require reprogramming the project.
Loss of interest in dialogue by the social partners.	Low	Social partners have been open to dialogue (albeit with reservations and conditions, disposition prevails), consequently, the interest shown so far is not expected to change.	In the case of exhausting all possibilities for dialogue, the project would maintain all activities directed to each stakeholder, setting aside Component 3 which corresponds to 10% of the budget of this proposal, therefore the real negative impact on the logistics of the Project would not be high.	Given that situation the ILO would propose USDOS reprogramming the delivery of outcomes from Component 3.
Official Policies and practices that attempt the labor legislation and union rights culture of compliance	Very low	It is not expected that the government would implement policies or practices directed to the noncompliance of labor legislation and union rights.	Although the probabilities are very low, the expected impact would be labor union protest mobilizations that would destabilize social peace.	The project could redirect their actions to provide support elements to prevent such practices, including using international complaint mechanisms (e.g. ILO and CAFTA).
Widespread Violence (threat to national security).	Intermediate	Eventhough violence and citizens' security are a major concern; this situation has not yet paralyzed the daily routines of the population. Changes are not expected during the execution of the project.	In case of widespread violence, the implementation of the project's activities could be affected, especially in rural areas with outbreaks of violence.	The project would take measures to protect the development of activities, ensuring that they would be conducted safely. There would be resource reallocation to cover possible expenses incurred with the security of participants and staff.
Country withdraws its membership from the ILO.	Very low	There are no indications that the Government of Guatemala would withdraw from the ILO.	Cease of all activities that the ILO is executing in the country.	None

3.7. Documentación consultada

- Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Informe de Labores 2016. Guatemala, 31 de diciembre de 2016.
- Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva. “Normativo de resolución voluntaria y de buena fe de conflictos relacionados con el ejercicio de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva”, Guatemala, 25 de setiembre de 2015.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala, Conadur/Segeplán, 2014.
- Memorándum de Entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la OIT: Programa de Trabajo Decente para la República de Guatemala 2012 – 2015.
- Ministerio Público. Informe de la Fiscal General de la República “Situación de los casos denunciados ante la OIT por muerte violenta de sindicalistas”, Guatemala, 9 de enero de 2017.
- Ministerio Público. Instrucción General 1-2015 para la investigación y persecución efectiva de los delitos cometidos contra sindicalistas y agremiados trabajadores y otros defensores de los derechos laborales y sindicales (2015).
- OIT. Consejo de Administración, 319ª reunión. Séptimo punto del orden del día. Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Ginebra, 16-31 de octubre de 2013.
- OIT. Consejo de Administración, 320ª reunión. Noveno punto del orden del día. Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Ginebra, 13-27 de marzo de 2014.
- OIT. Consejo de Administración, 323ª reunión. Sexto punto del orden del día. Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Ginebra, 12-27 de marzo de 2015.
- OIT. Consejo de Administración, 326ª reunión. Sexto punto del orden del día. Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Ginebra, 10-24 de marzo de 2015.

- OIT. CPP Guatemala 2012-2013, GTM104, Outcome 18, Indicador 1.18; y CPP Guatemala 2014-2015, GTM105.
- OIT. Documento de Proyecto “Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining –Phase II, Annex A.
- OIT. Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: January 01, 2014 - March 31, 2014.
- OIT. Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: April 01, 2014 - June 30, 2014.
- OIT. Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: October 01, 2014 – December 31, 2014.
- OIT. Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: April 01, 2015 - March 31, 2016.
- OIT. Technical Aid Project: Strengthening national mechanisms to protect fundamental rights at work, particularly freedom of association and collective bargaining. Progress Report. Period: July 01, 2016 - September 30, 2016.
- Organismo Judicial. Criterios Jurisprudenciales en Materia Laboral. Cámara de Amparo y Antejuicios de la Corte Suprema de Justicia, Juzgados de Primera Instancia de Trabajo y Previsión Social, Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Guatemala, agosto 2015.
- Organismo Judicial. Estadísticas de reinstalaciones dentro de conflictos colectivos. Guatemala, enero 2017.
- Política General de Gobierno 2016 – 2020. Gobierno de la República de Guatemala.
- Política Nacional de Empleo. Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021. Guatemala, 2012.
- Proyecto de ley Iniciativa No. 5198 de Reforma al Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República. Guatemala, 2 de noviembre de 2016.
- Proyecto de ley Reforma al Código de Trabajo, Decreto No. 1441 del Congreso de la República y sus reformas, de la Ley de sindicalización y regulación de la huelga de los trabajadores del Estado y sus reformas y del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República. Guatemala, 2 de noviembre de 2016.