



Apoyo a la participación de los actores laborales en el proceso de Reforma Laboral en Colombia – Evaluación Final Independiente

Resumen Ejecutivo

Código de Proyecto: **COL/23/01/CAN**

Tipo de la evaluación: **Proyecto**

Momento temporal de la evaluación: **Final**

Naturaleza de la evaluación: **Independiente**

País(es): **Colombia**

Resultado(s) de Programa y Presupuesto: **Producto 2.4. Incrementar la capacidad institucional de las administraciones laborales. Resultado 1: Creación de más y mejores empleos y promoción de la formalización. Resultado 3: Protección adecuada de todos los trabajadores a través de la implementación de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) y el diálogo social.**

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: **6/6/2025**

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: **11/6/2025**

Oficina Administrativa (OIT): **DWT/CO-Lima**

Oficina Técnica (OIT): **LABADMIN/OSH**

Duración del proyecto: **Marzo de 2023 - marzo de 2025, con extensión final al 31 de mayo 2025**

Donante y presupuesto: **Canada, Employment and Social Development Canada, US\$ 9.450 USD**

Nombre(s) de (los) consultor(es): **Gloria Vela**

Gestión de la evaluación: **Cybele Burga, Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación**

Oficial Oficina Evaluación: **Patricia Vidal, SEO EVAL**

Presupuesto de la evaluación: **9,450 USD**

Palabras clave: [Use themes as provided in i-eval Discovery](#)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Esta es una evaluación final independiente que busca generar evidencia objetiva y sistemática del apoyo a la participación de los actores laborales en proceso de Reforma laboral en Colombia, mediante el fortalecimiento de la capacidad de diálogo social tripartito, la construcción de propuestas legislativas, el fortalecimiento del enfoque de equidad de género en la Reforma Laboral, la promoción y ratificación del Convenio núm. 190, el desarrollo de capacidades institucionales de la Rama Judicial en materia de Normas Internacionales del Trabajo, y la creación de alianzas estratégicas que fortalezcan la articulación entre sectores del tripartismo, organizaciones sociales y actores académicos e institucionales en favor del cumplimiento de los derechos laborales en el país.

El Proyecto responde a la solicitud del gobierno colombiano de asistencia técnica para adelantar la reforma laboral en el país como oportunidad esencial para que la reforma contemple: las Normas Internacionales del Trabajo (NIT), las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT y el Plan de Acción Bajo el Acuerdo de Cooperación Laboral suscrito con Canadá (relacionado con la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva), así como las buenas prácticas internacionales.

El Proyecto se inscribe en el largo el proceso de apoyo de la OIT al país, responde a *necesidades de la población* de formalización del empleo, de trabajo decente y de justicia en las relaciones laborales, de protección de los derechos de asociación y negociación colectiva; a *necesidades de las instituciones* como: la necesidad del Ministerio del Trabajo de fortalecimiento de su rol en diferentes campos: el diálogo social tripartito y presentación ante el legislativo de reformas y proyectos de ley, la observación de la conflictividad laboral y la aplicación de las NIT; la *necesidad de los funcionarios laborales, jueces laborales, funcionarios judiciales, y miembros de las comisiones del Congreso* “de mejoramiento de las capacidades para la aplicación efectiva y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores; la *necesidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores* “de fortalecimiento de las capacidades de diálogo social tripartito, y la *necesidad de las partes interesadas en la Reforma Laboral* “de aumentar la participación a través de la mejora de los debates sobre políticas legislativas basados en derechos y principios laborales internacionalmente reconocidos”.

Como **alcance** de la evaluación, se cubre el período comprendido entre el 23 de marzo de 2023 y el 25 de marzo de 2025, con extensión final al 31 mayo del 2025.

Propósito, alcance y metodología de la evaluación

Esta es una evaluación basada en resultados, con enfoque cualitativo, enfoque participativo, y enfoque de género y no discriminación. Siguió los criterios del CAD/OCDE, y los conceptos y enfoques de la OIT sobre evaluación.

Parte de la *hipótesis de alcances* planteada por la evaluación sobre resultados *atribuibles* al Proyecto, y de la *teoría de cambio* del Proyecto con relación a los cambios que son *contribución* del Proyecto, como referentes de las preguntas e indicadores de verificación aplicados y las escalas de valoración de los hallazgos utilizadas.

Las preguntas a los actores entrevistados fueron abiertas; el análisis documental, la triangulación de la información y la presentación de los hallazgos se hicieron de manera estricta a los indicadores acordados en el Informe de Inicio; las valoraciones de los criterios y las conclusiones se plantearon según las escalas de valoración acordadas también en el Informe de Inicio.

Para la evaluación se consideraron los siguientes seis actores: 1) *OIT*: la Oficina de la OIT para los Países Andinos, la coordinación nacional del Proyecto de la OIT en Colombia, la Especialista en Normas Internacionales del Trabajo de la OIT para los Países Andinos; 2) *Socio implementador (donante)*: Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC); como Representantes del Tripartismo: 3) *Gobierno* (Ministerio del Trabajo de Colombia); 4) *Trabajadores* (CTC), incluidas mujeres sindicalistas; 5) *Rama Judicial* (Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de Bogotá y jueces de Circuito); 6) *Actores Sociales y academia*.

Se realizaron 16 *entrevistas individuales* (de 22 planeadas), con personas pertenecientes a cinco de los seis actores previstos¹, de las cuales 10 (63%) fueron mujeres y 6 (37%) hombres. La distribución por actor fue la siguiente: 3 personas del *Ministerio del Trabajo* (1 mujer y 2 hombres); 1 persona (mujer) del *sector de Trabajadores*; 5 personas de la Rama Judicial (3 mujeres y 2 hombres); 1 persona (mujer) del Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá, y 6 personas de la OIT (4 mujeres y 2 hombres). Igualmente, se realizaron tres *Grupos Focales*: 2 con representantes de organizaciones sociales y academia vinculados a diversos eventos de diálogo social sobre la Reforma Laboral en los que participaron 7 mujeres y 4 hombres; y 1 con representantes de la Rama Judicial participantes en el proceso de formación sobre las NIT, el Convenio núm. 190 y la Reforma Laboral, en el que participaron 5 mujeres y 4 hombres. **En total, se recogió información de 36 personas**, de las cuales 22 fueron mujeres (61%) y 14 hombres (39%).

En el análisis documental, se consultaron los productos, publicaciones y otros documentos remitidos por la Oficina de la OIT en Colombia (12 documentos), de los cuales se citaron en el informe principalmente el PRODOC, los Informes de Progreso del Proyecto y apartes de los productos.

Limitaciones de la evaluación

La limitación más significativa que se presentó durante el proceso de evaluación fue la dificultad para concretar las entrevistas semiestructuradas y los Grupos Focales, lo cual atrasó considerablemente la terminación de las entrevistas limitando, por consiguiente, el tiempo disponible para la triangulación y análisis de la información primaria. Lo anterior fue motivado por las cargadas agendas de trabajo de los distintos actores, especialmente de los mandantes, dada la reactivación de la deliberación en el Congreso de la República para la aprobación de la Reforma Laboral, que se consideraba suspendida desde fines del 2024.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia

Los objetivos y líneas de intervención del Proyecto se alinearon con: i) las prioridades institucionales y sectoriales de los participantes en los campos de la Reforma Laboral, la aplicación de las NIT y la ratificación del Convenio núm. 190; ii) las recomendaciones de la CEACR, los compromisos internacionales, y los compromisos asumidos en el Plan de Acción del Acuerdo de Cooperación Canadá y Colombia. Así mismo, la intervención del Proyecto integró y abordó de manera explícita los componentes de igualdad de género y no discriminación, libertad sindical y diálogo social inclusivo; y el diseño del Proyecto se adecuó para atender desafíos estructurales del país en los campos de la Reforma Laboral, la aplicación

¹ No fue posible concertar la entrevista con representantes de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), por no tener disponibilidad en su agenda durante la etapa de recolección de información prevista en la evaluación.

de las NIT y la ratificación del Convenio núm. 190. Se resalta que, en el PRODOC, no se plantearon indicadores para medir y verificar el cumplimiento explícito y en profundidad de los componentes de igualdad de género y no discriminación, libertad sindical o diálogo social inclusivo.

Coherencia

El Proyecto creó sinergias con otras iniciativas de la OIT en Colombia en las áreas de las NIT, el diálogo social y género. También, creó espacios de coordinación o trabajo conjunto (conversaciones y mesas) con: i) entidades de Gobierno (Ministerio del Trabajo, Ministerio de Cultura) y la OIT, con mecanismos de coordinación y herramientas adecuadas (hojas de ruta, mapeo de problemas y cronogramas) que permiten mantener el diálogo con continuidad; ii) organizaciones sindicales, incluida la organización de mujeres sindicalistas, y el sector de la actuación; iii) observatorios de conflictividad laboral (del Ministerio del Trabajo, la academia y centros pensamiento); iv) otros actores (ANDI, Rama Judicial, socios cooperantes). El Proyecto implementó actividades coejecutadas, coorganizadas o articuladas formalmente con otras entidades nacionales o internacionales; mejoró la coordinación interinstitucional, y promovió, reforzó y formalizó mecanismos de coordinación entre instituciones y organizaciones (alianzas, redes, acuerdos, memorándums).

Eficacia

Los productos técnicos del Proyecto² fueron útiles y suficientes; los insumos entregados por el Proyecto se consideraron con alta calidad y adecuados. Con la intervención del Proyecto los actores y mujeres participantes mejoraron su capacidad de participación o incidencia en espacios tripartitos o institucionales. A pesar de lo puntual de la participación de la mayoría de los actores en las actividades del proyecto, consideran que en los espacios de diálogo o concertación³ se aplicaron los conocimientos adquiridos. Fueron más los factores que facilitaron que los que obstaculizaron la implementación del Proyecto a nivel institucional, normativo y político, y el Proyecto se adaptó frente a factores obstaculizadores.

Eficiencia

El uso de recursos financieros, humanos y técnicos se considera altamente eficiente. El Proyecto alcanzó resultados en componentes estratégicos (formación de jueces y magistrados de la Rama Judicial) como consecuencia directa de la reorientación de recursos. Igualmente, implementó mecanismos de coordinación eficaces (con el Gobierno de Colombia y el Gobierno del Canadá) para optimizar recursos y asegurar el enfoque de género.

Impacto

Como resultado del Proyecto: i) el Ministerio de Trabajo adoptó medidas, actos administrativos e instrumentos institucionales; ii) la Rama Judicial adoptó decisiones, jurisprudencia y procesos formativos; iii) el Congreso implementó iniciativas deliberativas y legislativas vinculadas a la ratificación del Convenio núm. 190; iv) se avanzó en el diálogo

² Los Productos técnicos elaborados por el Proyecto fueron: documento técnico con propuestas de Reforma Laboral, memorándum técnico con recomendaciones de aplicación de las NIT, documento de orientación sobre impacto de la Reforma Laboral, Hoja de Ruta para la aplicación de reformas y matriz de seguimiento, estrategia de comunicación y programa de formación de jueces y magistrados.

³ Como espacios de diálogo o concertación se realizaron reuniones, mesas, eventos de diálogo social, espacios institucionales de concertación, foros, talleres, campañas y cursos con jueces y magistrados, con metodología participativa y práctica.

tripartito y se fue más allá del tripartismo tradicional, al involucrar en el diálogo social a otros sectores laborales; y el diálogo social inclusivo y amplio en los territorios, quedó apropiado como una manera de hacer política pública; v) se crearon y fortalecieron organizaciones sindicales, la red de observatorios de conflictividad laboral, y la mesa permanente del sector audiovisual en la que se crearon y fortalecieron protocolos laborales basados en las NIT y el Convenio núm. 190; y vi) se evidenciaron cambios en la forma de participación de mujeres y otros grupos subrepresentados en espacios de formación, diálogo y concertación. Adicionalmente, el Proyecto contribuyó a: 1) la Reforma Laboral en términos de contenido técnico, legitimidad y procesos de concertación; la versión final del articulado de la Reforma Laboral incorporó elementos técnicos del Proyecto; 2) el mejoramiento de la calidad representativa del diálogo social dado que, como resultado del Proyecto, los líderes sindicales, empresariales, mujeres sindicalistas y aliados académicos fortalecieron sus capacidades de incidencia para un diálogo social más inclusivo y representativo en torno a la Reforma Laboral, el Convenio núm. 190 y las NIT.

Sostenibilidad

Se han tomado decisiones institucionales que aseguran la continuidad de productos, procesos o capacidades desarrolladas por el Proyecto, y las mesas de diálogo iniciadas; se han incorporado productos, herramientas o metodologías del Proyecto en políticas, programas o prácticas institucionales u organizacionales; las instituciones y organizaciones participantes han replicado o adaptado productos y estrategias del Proyecto sin acompañamiento directo de la OIT; y se considera que son más los factores que facilitan la sostenibilidad de los resultados del Proyecto que los factores que la limitan.

Conclusiones

El Proyecto **tuvo un nivel de pertinencia alto**, en tanto respondió a necesidades y prioridades de los actores con las líneas de intervención desarrolladas: los diálogos sociales de Reforma Laboral; la formación de jueces y magistrados; el debate entre empleadores, trabajadores y Gobierno; el diálogo basado en las recomendaciones de la CEACR y los compromisos del Plan de Acción con Canadá. Así mismo, con la inclusión de los derechos colectivos, el diálogo social inclusivo y los derechos de la mujer trabajadora en la propuesta de proyecto de ley de RL. Sin embargo, el PRODOC del Proyecto no plantea indicadores que permitan medir y verificar el cumplimiento explícito y en profundidad de los componentes de igualdad de género y no discriminación, libertad sindical o diálogo social inclusivo.

Fue altamente coherente: creó sinergias en distintos ámbitos, sobre diferentes temas y entre un número importante de actores involucrados y comprometidos con la aplicación efectiva de los derechos laborales y el cumplimiento de las NIT en el país.

Fue altamente eficaz puesto que dejó metodologías, hojas de ruta, herramientas, estándares, insumos, información, espacios y relaciones, alianzas y capacidades para el desarrollo de políticas públicas, legislación, y la toma de decisiones para la aplicación de las normas, compromisos y recomendaciones internacionales.

Fue altamente eficiente, los recursos “se usó en lo que se tenían que usar”, “se redireccionaron recursos cuando se debía y para un objetivo estratégico”, los objetivos que se propusieron se lograron, incluido el logro previsto con la concentración de recursos en el proceso de formación a jueces y magistrados del ámbito laboral.

Tuvo un **impacto alto** porque generó cambios en distintos niveles: i) incluyó en el proyecto de ley de Reforma Laboral cambios complejos y controversiales en el país relativos a apuestas del derecho laboral colectivo; ii) en el poder legislativo; iii) en la capacidad de discernimiento de la Rama Judicial; IV) en la metodología de formación de jueces y magistrados; iv) en el modo de construcción de documentos institucionales sobre conflictividad laboral. Igualmente, impulsó de manera efectiva la ratificación del Convenio núm. 190, que está próxima a ser aprobada en el Congreso, e impulsó el sostenimiento y cualificación institucional del CETCOIT.

La **sostenibilidad del Proyecto fue alta**, se mantienen diálogos, se utilizan redes de apoyo creadas, continúan las reuniones e intercambios, se llevan a cabo acuerdos realizados.

LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas

- LA1.** Impulsar un diálogo social y concertación tripartita pertinente, eficaz y sostenible en un contexto socio político cambiante.
- LA2.** Generar alianzas como medio para recobrar la confianza en los espacios institucionales de diálogo y concertación tripartita a fin de avanzar en el cumplimiento de las NIT y los derechos laborales, el fortalecimiento de la formalización y sindicalización laboral y del movimiento social por los derechos laborales.
- LA3.** Desarrollar procesos formativos institucionales eficaces y de impacto en la Rama Judicial, como estrategia de creación de capacidades de los actores judiciales en la aplicación de las NIT y los derechos laborales.
- LA4.** Abordar de manera flexible el marco lógico de los proyectos durante la implementación, para facilitar ajustar los enfoques a las dinámicas cambiantes del entorno y aprovechar oportunidades y recursos emergentes, de forma coherente con los compromisos y objetivos. Estas cuatro lecciones aprendidas guían la formulación de las recomendaciones.

Buenas prácticas

- BP1.** El proceso de diálogo social para la construcción del texto de propuesta de Reforma Laboral en Colombia, presentado al Congreso de la República.
- BP2.** El programa de formación para Magistrados y Jueces laborales en Colombia orientado a profundizar y desarrollar habilidades para la aplicación de las NIT.
- BP3.** El espacio de diálogo Social en el Sector Audiovisual.

Recomendaciones

- R1. Insistir en el componente tripartito del diálogo**, respetando la iniciativa del Ministerio del Trabajo de convocar las consultas tripartitas, y facilitar para que haya realmente *diálogo fundamentado*, dando a cada uno de los actores apoyo ya sea desde el Proyecto o a través de Especialistas de sector, para *garantizar discusiones técnicas*. A su vez, *generar alianzas de participación* con los movimientos sociales por los derechos laborales: i) para ser invitados a *los espacios de diálogo y concertación tripartita*, sobre todo a nivel regional, y ii) *para el diálogo y la discusión* en torno a situaciones e intereses coyunturales, como medio para recobrar la confianza en los espacios institucionales de diálogo y concertación tripartita, y garantizar su legitimidad, impacto y sostenibilidad. Esta Recomendación está relacionada con la L.A 1 y la L.A 2. **Prioridad alta: corto plazo; no requiere recursos adicionales**, se plantea como parte de la asistencia técnica y acompañamiento prestados por la OIT. Otros destinatarios son el Ministerio de Trabajo, sindicatos, empresarios y socios financiadores.
- R2. Hacer incidencia y pactos con las altas directivas de los órganos de la Rama Judicial,**

“priorizando con mirada estratégica en función del impacto”⁴, para que jueces y magistrados y funcionarios y funcionarias judiciales de las distintas cortes y tribunales, *institucionalicen la formación en las NIT* como base fundamental para la aplicación efectiva y sostenible de los derechos laborales en los diferentes procesos y casos judiciales. Esta Recomendación está relacionada con la L.A 2. *Prioridad alta: mediano plazo; requiere recursos adicionales*, se plantea como parte de la incidencia de la OIT y el acuerdo con socios financiadores como ESDC interesados en el apoyo continuo a la labor de la OIT. *Otros destinatarios* son la CSJ y ESDC.

R3. Replantear el modo de formulación del PRODOC a fin de que se convierta en guía efectiva de la implementación, en dos sentidos: i) *La posibilidad de adecuación en la marcha* a riesgos, factores obstaculizadores no esperados, situaciones cambiantes, oportunidades y factores favorables no esperados, pudiendo reorientar enfoques, estrategias, productos, actividades y recursos de manera flexible, aunque manteniendo los compromisos, objetivos y responsabilidades pactadas; ii) *contar con metodologías e indicadores para medir y verificar en la marcha el cumplimiento explícito y en profundidad de componentes* como la igualdad de género y no discriminación, libertad sindical y diálogo social inclusivo, con líneas base definidas al inicio, de tal forma que se puedan hacer evaluaciones cuanti-cualitativas para verificar los impactos de los proyectos de manera más eficaz. Esta Recomendación está relacionada con la L.A 4. *Prioridad media: mediano plazo, requiere el apoyo de especialistas de departamentos relacionados con los proyectos, bajo el liderazgo del área de evaluación regional de la OIT*.

⁴ Como manifiesta una de las personas entrevistadas: “tener una mirada estratégica de la Rama Judicial para identificar dónde es más valioso y pertinente el apoyo de la OIT para tener más impacto, y abrir el espectro al relacionamiento, por ejemplo, a la Corte Constitucional (que es quien resuelve las tutelas y no tienen jueces especialistas en lo laboral; los temas laborales más coyunturales son por tutela y los están resolviendo jueces civiles y penales) y además, es quien hace cambios en el ordenamiento jurídico nacional al Consejo de Estado” (OIT).