



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Evaluación agrupada independiente de las operaciones de la OIT de apoyo al trabajo decente en Guatemala, 2018-2019
- **TC/SYMBOL:** GTM/18/01/USA; GTM/18/51/SWE; GTM/19/50/UNA; GTM/18/52/SWE; GTM/16/03/RBS; RLA/17/50/EUR (Componente Guatemala)
- **Tipo de la evaluación:** Evaluación agrupada independiente
- **País(es):** Guatemala
- **Resultado(s) del P&B:** Resultados 1, 2, 7 and 8
- **ODS(s):** 8 y 5
- **Fecha de la evaluación:** Enero – Abril 2020
- **Nombre(s) de consultor:** Sr. Teodoro Sanz
- **Oficina Administrativa (OIT):** DWT/CO-San José
- **Oficina Técnica (OIT):** LABADMIN/OSH; WORKQUALITY; GED; EMPLAB; NORMES
- **Fin del proyecto (fecha):** 2018-2020
- **Donante: país y monto en US\$** USA, SWEDEN, European Union, United Nations, Core voluntary funds (RBSA)
- **Gestión de la evaluación:** Patricia Vidal y Cybele Burga

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT en evaluación. Este informe no ha sido editado, pero ha estado sujeto a un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	6
1. Antecedentes de la intervención de la OIT en Guatemala	11
1.1 Intervenciones de la OIT durante el bienio 2018-19	11
1.2 Apoyo de la OIT al Acuerdo Nacional Tripartito relativo a la aplicación de la Hoja de ruta en Guatemala.....	12
1.3 Teoría del Cambio de la intervención.....	13
1.4 Problemática del país en las áreas temáticas en las que interviene la OIT.....	20
2. Antecedentes, objetivos y metodología de la evaluación.....	23
2.1 Enfoque y metodología de la evaluación.....	23
2.2 Criterios y preguntas de la evaluación.....	24
2.3 Métodos de evaluación, instrumentos de recojo y fuentes de información	25
2.4 Limitaciones de la evaluación	27
3. Hallazgos de la evaluación	27
3.1 Relevancia.....	27
3.2. Validez del diseño y coherencia	32
La incorporación del enfoque de género y no discriminación en el diseño de la intervención de la OIT	34
La incorporación de las NIT y del diálogo social en el diseño de la intervención de la OIT.....	34
3.3. Efectividad.....	35
3.3.1 Análisis global de la efectividad de la intervención de la OIT.....	36
Incremento de los conocimientos de las personas	36
Cambios en los desempeños y actitudes de los funcionarios públicos.....	36
Fortalecimiento institucional	37
Elaboración y aprobación de normativas, políticas y planes.....	38
3.3.2 Análisis de la efectividad de las intervenciones sujetas a evaluación	39
3.3.3 Cumplimiento de los indicadores de los resultados de segundo orden de la TOC de la intervención de la OIT	49
3.3.4 Principales contribuciones de la OIT al logro de los resultados	52
3.3.5. Participación e interés de los mandantes durante el desarrollo de la intervención de la OIT	53
3.3.6. La incorporación del enfoque de género y no discriminación en la ejecución de la intervención de la OIT	54
3.3.7 La incorporación de las normas internacionales de trabajo y del diálogo social en la ejecución de la intervención de la OIT	55
3.3.8 Cumplimiento de los supuestos de la intervención y cambios en el entorno	56
3.4. Eficiencia.....	57
Sinergias entre los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada y entre la OIT y las instituciones de cooperación internacional.....	59
3.5. Efectividad de la estructura de gestión.....	61

Percepción de los mandantes sobre el trabajo conjunto realizado con la OIT	62
3.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad	63
La contribución de la intervención de la OIT a la consecución de los resultados del Programa y Presupuesto de OIT	66
La intervención de la OIT en el marco de reforma del Sistema de las Naciones Unidas	68
Prioridades futuras para contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	69
El contexto actual del país para el diseño de futuras intervenciones de la OIT	70
4. Conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas	71
4.1 Conclusiones	71
4.2. Lecciones aprendidas	75
4.3. Buenas prácticas	77
5. Recomendaciones	79

Siglas y acrónimos

ACNUDH. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
ALC. América Latina y el Caribe
ATRAHDOM. Asociación de Trabajadoras del Hogar, a Domicilio y de Maquila
CA. Consejo de Administración
CACIF. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAMAGRO. Cámara del Agro
CC. Corte de Constitucionalidad
CEACR. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGTG. Central General de Trabajadores de Guatemala
CICIG. Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos
CJI. Consejo de la Juventud Indígena
CNTRLLS Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical
CONED. Comisión Nacional de Empleo Digno
CPO. Country Programme Outcome
CRM. Conferencia Regional sobre Migración
CSJ. Corte Suprema de Justicia
CUSG. Confederación de la Unidad Sindical de Guatemala
EEJ. Escuela de Estudios Judiciales
ENCOVI. Encuesta de Condiciones de Vida
ENEI. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
HR. Hoja de Ruta
ICEFI. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGSS. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
IGT. Inspección General del Trabajo
INE. Instituto Nacional de Estadística
MANUD. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MINTRAB. Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MP. Ministerio Público
MSPAS. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MTI. Mesa Técnica Interinstitucional
NIT. Normas Internacionales de Trabajo
NNA. Niños, Niñas y Adolescentes
ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM. Organización Internacional para las Migraciones
OIT. Organización Internacional del Trabajo
PBI. Producto Bruto Interno
PDH. Procuraduría de los Derechos Humanos
PEA. Población Económicamente Activa
PJ. Poder Judicial
PNED. Política Nacional de Empleo Digno
PNS. Política Nacional de Salarios
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SITRADOMSA. Sindicato de Trabajadoras Domésticas Similar y a Cuenta Propia
SEGEPLAN. Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia.
SEPREM. Secretaría Presidencial de la Mujer

SNE. Servicio Nacional de Empleo
SNU. Sistema de Naciones Unidas
SST. Seguridad y Salud en el Trabajo
TOC. Teoría del Cambio
UE. Unión Europea
UNSITRAGUA. Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala
USAID. United States Agency for International Development
USDOL. United States Department of Labor
VUME. Ventanillas Únicas Municipales de Empleo

Resumen ejecutivo

Durante el bienio 2018-2019 las intervenciones de la OIT se reflejan en diversos Country Programme Outcome (CPO) y para cumplir con los resultados de estos CPO, la OIT ha llevado a cabo diferentes proyectos, la mayoría de los cuales termina su ejecución durante el primer semestre del 2020.

Áreas de intervención	CPO	Proyectos
Aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo	GTM 826 – Mejora capacidad de los Estados para ratificar y aplicar normas internacionales de trabajo y cumplir obligaciones de reporte	RLA 1750 EUR – Fortalecer capacidades para mejorar cumplimiento de NIT y presentar informes
		GTM 1603 RBS – Mejora capacidades para aplicar y ratificar NIT y cumplir con obligaciones de reporte
Promoción y verificación de adecuadas condiciones laborales	GTM 101 – Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido	GTM 1801 USA – Apoyo al respeto a las condiciones laborales trabajadores sector agroexportador
Generación de empleo	GTM 129 – Reducción de vulnerabilidad de empresarios de bajos ingresos a través de mejoras de gestión	GTM 1852 SWE – Políticas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes
Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	GTM 128 – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	GTM 1851 SWE – Mejora de capacidades para proteger derechos laborales de trabajadores indígenas, domésticas, personas con discapacidad y para responder al VIH en el mundo del trabajo
		GTM 1950 UNA – Apoyo política VIH en sector caficultura
Migración laboral	GTM 132 Marco normativo y política migratoria basada en marco multilateral	GLO 1569 EUR - Acción global para mejorar el marco de la contratación de los trabajadores migrantes

La Oficina de Evaluación de la OIT ha llevado a cabo una evaluación agrupada independiente del trabajo realizado en Guatemala y ha cubierto el período 2018 – marzo 2020. La evaluación se realizó entre enero y abril del 2020, incluyendo una misión de campo en Guatemala. Los clientes de la evaluación son los mandantes de la OIT en Guatemala, miembros tripartitos de los comités consultivos nacionales y otras organizaciones de alianza estratégica; el personal de proyectos, la oficina de país de la OIT, la oficina regional, y otro personal de terreno y de sede central; y los donantes.

La evaluación ha examinado la intervención de OIT en base a los criterios establecidos por el OECD/CAD: (a) relevancia, (b) validez del diseño y coherencia, (c) efectividad, (d) eficiencia, (e) efectividad de la gestión y (f) orientación hacia impacto y sostenibilidad. Asimismo, integra las cuestiones transversales de la OIT: las Normas Internacionales de Trabajo (NIT), el diálogo social y la igualdad de género y no discriminación. La evaluación ha aplicado un enfoque de Teoría del Cambio (TOC) y usado métodos mixtos que permiten un análisis de datos cuantitativos y cualitativos; ha utilizado varias técnicas de recolección de datos para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos; así como un enfoque participativo que a involucre a las partes interesadas clave de la OIT, como los constituyentes tripartitos de la OIT, el personal de la OIT y los socios estratégicos.

Se efectuaron entrevistas a profundidad a funcionarios de OIT y a representantes de los mandantes, sector académico, Sistema de Naciones Unidas (SNU) y donantes. También se llevaron a cabo grupos de discusión, uno con representantes de los empleadores, otro

con representantes de los trabajadores y un tercero con representantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). En total se recogió la opinión de 59 personas, seleccionadas tomando en cuenta que estén representadas las instituciones y personas con mayor participación en la intervención de la OIT en las diferentes áreas temáticas. También se ha revisado y analizado información proveniente de fuentes secundarias, vinculada al diseño y ejecución de la intervención global de la OIT en Guatemala y de los proyectos que han formado parte de la misma.

Una limitación enfrentada durante la evaluación ha sido que no existe una TOC explícita de la intervención integral de la OIT en Guatemala; sin embargo, como parte de la evaluación se ha planteado una. Otra limitación ha sido que en el diseño de los proyectos no se han contemplado instrumentos para medir el incremento de los conocimientos ni los cambios en el desempeño lo cual impide contar con evidencia más objetiva sobre la efectividad e impacto de la intervención. Los hallazgos presentados en el informe a este respecto se fundamentan principalmente en información cualitativa recabada durante el proceso de consultación de la evaluación, así como en información secundaria a nivel de proyecto.

Hallazgos y conclusiones sobre la efectividad y orientación hacia el impacto y sostenibilidad de la intervención de la OIT

La OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos de funcionarios del gobierno y representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas sobre NIT, Convenios N° 87, N° 98, N° 169 y N° 189 de la OIT, Decreto 07-2017, Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). En algunos casos, ello está generando cambios en el desempeño de quienes aumentaron sus conocimientos (MINTRAB) y en el fortalecimiento de las instituciones (Inspección General de Trabajo - IGT, Sindicato de Trabajadoras Domésticas Similar y a Cuenta Propia - SITRADOMSA).

La OIT también ha contribuido a la elaboración de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio N° 169, inspecciones, empleo, migración laboral y trabajo infantil. Se valora positivamente el rol cumplido por la OIT de asesoramiento permanente, difundiendo buenas prácticas de otros países, facilitando el involucramiento de los actores clave y brindándoles formación, guías y manuales, organizando y participando en los talleres de elaboración, consolidando los avances, preparando borradores de las propuestas, socializándolas y validándolas.

Respecto al primer resultado de la TOC de la intervención de la OIT (“Capacidad mejorada del Estado para ratificar y aplicar NIT y cumplir obligaciones de reporte”), el mayor conocimiento de los funcionarios del MINTRAB sobre sus obligaciones de reportar las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados se refleja en que los informes y memorias a la OIT se están entregando de manera oportuna y con información completa. También se ha elaborado un modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil y, respecto al Convenio 169, propuestas de mecanismo de consulta y participación de pueblos indígenas, creación de un Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección de Pueblos Indígenas, y de Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.

En el segundo resultado (“Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido”) el mayor conocimiento de los inspectores sobre los procedimientos del Decreto 07-2017 y sobre SST se refleja en que han tomado más conciencia de su responsabilidad de velar

por el cumplimiento de las obligaciones laborales en SST. Además, la IGT se ha fortalecido por su mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación y porque ha adoptado medidas en planificación y gestión del procedimiento sancionador. Sin embargo, aún no hay evidencia de que estos avances estén redundando en mejoras en la eficacia de las inspecciones y en la calidad de los reportes de los inspectores.

En el tercer resultado (“Políticas implementadas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes”) se han elaborado planes de implementación de todas las acciones prioritarias contempladas en la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017 – 2032, y la forma participativa en que se llevó a cabo ha permitido que los funcionarios del MINTRAB tomen más conciencia del rol activo que pueden desempeñar en la promoción y generación de empleo y de la importancia de la cooperación entre ministerios para una implementación más eficaz de la PNED.

En el cuarto resultado (“Capacidades mejoradas del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores para proteger derechos laborales de trabajadoras domésticas”), las campañas de sensibilización sobre derechos de las trabajadoras domésticas han contado por primera vez con participación activa del Estado y han sido muy bien valoradas por los mandantes; aunque no se cuenta con evidencia para estimar cuál ha sido o está siendo el impacto de estas campañas. En relación a SITRADOMSA, se ha posicionado ante las autoridades, otras organizaciones y medios de comunicación, y ha incrementado su cantidad de afiliadas.

Todas las propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio 169, inspecciones, empleo, trabajo infantil y migración laboral están pendientes de aprobación por el Congreso u otras instituciones públicas. Es imprescindible que ello ocurra para que el esfuerzo realizado redunde en la aplicación efectiva del Convenio 169, en la actuación más eficiente de los inspectores, en la implementación de acciones orientadas a promover el empleo digno y de estrategias para prevenir y erradicar el trabajo infantil, y en prácticas de contratación segura y equitativa de trabajadores migrantes. De esta manera, se contribuiría a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.

Las propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos se han elaborado en espacios de diálogo tripartitos; asimismo, en la Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical (CNTRLLS) las partes se reúnen periódicamente en torno a la implementación de la Hoja de Ruta (HR). Sin embargo, para que estos espacios contribuyan a la sostenibilidad de los efectos de la intervención de la OIT deben fortalecerse en cuanto a la cantidad y calidad de los acuerdos vinculados a mejorar las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, al cumplimiento de los acuerdos, a su posicionamiento a nivel nacional o regional y a su sostenibilidad financiera.

La incorporación del enfoque de igualdad de género difiere según proyectos: en uno la población beneficiaria la constituyen exclusivamente mujeres, en otro se han realizado actividades para fomentar su participación en espacios de toma de decisiones, mientras que los demás han brindado formación sobre igualdad de condiciones de trabajo y legislación sobre discriminación o han motivado la participación femenina en las acciones de formación. Sin embargo, ello no ha generado aún resultados agregados importantes a nivel de lucha contra la desigualdad y discriminación de género.

En cuanto a las organizaciones de empleadores, la Cámara del Agro (CAMAGRO) incluyó los principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT en su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro, y actualizó la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; y el sector maquila elaboró una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo. Es necesario que estas políticas se adapten y se implementen a nivel de empresas y se repliquen en otros sectores para contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.

Respecto a los sindicatos, su participación activa en la elaboración de propuestas (para reformar el Código de Trabajo en temas de libertad sindical y para implementar la HR) y de informes (memorias a la CEACR sobre el Convenio N° 169) y la conformación de espacios entre sindicatos (Comité para Migrantes, Mesa de Diálogo sobre proceso de consulta, Equipo de Empleo), no se estaría traduciendo aún, a decir de los mandantes que fueron entrevistados, en un fortalecimiento institucional

Hallazgos y conclusiones sobre la eficiencia y efectividad en estructura de gestión de la intervención de la OIT

Han existido vínculos entre los proyectos de la OIT y también entre la OIT y las instituciones de cooperación internacional, pero no siempre han contribuido directamente a los avances logrados. Son oportunidades para que la OIT genere un vínculo más estratégico y efectivo con otras instituciones el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas, la presencia en Guatemala de diferentes agencias de cooperación que trabajan los mismos temas que la OIT, y la participación de OIT en espacios regionales o globales.

Los coordinadores de los proyectos de la OIT en Guatemala se han reunido periódicamente entre ellos y también con los funcionarios de la Oficina de Países de la OIT con sede en Costa Rica para compartir los avances, dificultades y lecciones aprendidas de la ejecución de los proyectos. Y si bien cada proyecto elabora informes técnicos de progreso y cuenta con planes de monitoreo y evaluación, no se realiza seguimiento sistemático a la intervención integral de la OIT en Guatemala y, en consecuencia, la OIT deja de contar con un insumo valioso para generar y sistematizar conocimiento sobre su intervención y utilizarlo en el diseño de futuras intervenciones.

Los mandantes no han tenido mayor participación en el diseño de los proyectos, pero sí lo hicieron activamente en su ejecución y están satisfechos con el trabajo realizado por la OIT, sobre todo las instituciones del gobierno y las organizaciones de empleadores. Esta valoración positiva sobre la OIT se sustenta en las siguientes razones: (a) ser los únicos especialistas en empleo, Convenio N° 169, NIT, migración laboral; (b) la calidad de la formación que brindan; (c) comparten experiencias y buenas prácticas de otros países de ALC; (d) su carácter tripartito, que los lleva a promover siempre el diálogo social; y (e) sus estrategias apuntan a aumentar capacidades individuales, fortalecer la institucionalidad, y/o elaborar políticas, ratificar convenios y/o modificar normativas.

Lecciones aprendidas

- Son factores críticos para la efectividad de un espacio formal de diálogo social: (a) la continua voluntad política y compromiso de todas las partes; (b) los mandantes cuentan con las capacidades necesarias e información relevante para discutir los temas de agenda; (c) que existan avances concretos en establecimiento y

cumplimiento de acuerdos; y (d) que exista una gestión técnica y administrativa eficiente por parte de quien presida el espacio de diálogo.

- Los proyectos que buscan mejorar los conocimientos y el desempeño de funcionarios públicos y de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores deben incluir en su diseño mecanismos e instrumentos para medir la magnitud de la mejora en los conocimientos y de los cambios en el desempeño.
- Los proyectos que tienen entre sus resultados la elaboración de planes, políticas o normativas tienen que complementar sus estrategias técnicas para elaborar los mencionados instrumentos con estrategias de incidencia política para contribuir a que puedan ser aprobados y oficializados.

Buenas prácticas

- En el Proyecto GTM 1852 SWE para darle mayor institucionalidad al proceso de elaboración de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED, la OIT priorizó siempre consensuar el trabajo con los equipos técnicos de los diferentes sectores involucrados en el proceso; invitó a participar a EUROSOCIAL y la Unión Europea (UE) para tener un mayor respaldo de la cooperación internacional; y acompañó al MINTRAB en las reuniones de socialización y validación tripartita en la Mesa Técnica Interinstitucional (MTI).
- Para incrementar los conocimientos de los funcionarios de instituciones del gobierno y de representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas, la OIT en el Proyecto GTM 1603 RBS ha llevado a cabo reuniones y seminarios en las que se presentaron experiencias de otros países con mayores avances en la aplicación del Convenio N° 169; y en el Proyecto GTM 1852 SWE se han aprovechado los espacios en los que elaboraban participativamente los planes de implementación de las acciones de la PNED.
- Durante la elaboración del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024 del SNU, la OIT ha tenido una participación activa llevando a cabo consultas a los mandantes, algo inédito ya que anteriormente solo se consultaba a la sociedad civil. Esta participación más activa contribuyó a que se incorporen en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT y a que los mandantes se sientan que forman parte no solo de la OIT sino también del SNU.

Recomendaciones

1. Presentar las propuestas de planes, políticas y normativas elaboradas ante las nuevas autoridades del Gobierno y realizar acciones de incidencia política, con autoridades de alto poder de decisión de los Ministerios involucrados y del Congreso, que apunten a lograr la aprobación de las propuestas.
2. Adaptar e implementar la Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro y la Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo del sector maquila, a nivel de empresas y replicarlas en otros sectores.
3. Elaborar una planificación integral de la intervención futura de la OIT en Guatemala, con una TOC que explicita los vínculos entre los diferentes proyectos que formarían parte de la intervención, así como los indicadores e instrumentos para medir el incremento de los conocimientos, los cambios en el desempeño y el fortalecimiento de los espacios de diálogo social.
4. Incorporar desde el diseño de la intervención de la OIT una estrategia de incidencia política que contribuya a que los planes, políticas y/o normativas que se elaboren sean aprobados y oficializados por el Congreso o el Poder Ejecutivo.
5. Al definir el alcance temático de la intervención futura de la OIT en Guatemala, tomar en cuenta las prioridades identificadas por los coordinadores de los

proyectos y sobre todo por los mandantes en las áreas de inspección, generación de empleo, trabajo doméstico, trabajo infantil y migración laboral.

6. Incorporar desde el diseño de la intervención integral de la OIT el enfoque de género y no discriminación para sensibilizar sobre la importancia del trabajo no remunerado dentro del hogar y contar con una política sobre cuidados del hogar; y desarrollar acciones específicas en materia de inspecciones y empleo.
7. Establecer vínculos estratégicos con las agencias de cooperación internacional para trabajar en temas en los que las partes tengan experiencia e interés, y que apunten a que las intervenciones de la OIT sean más efectivas y eficientes.
8. Institucionalizar, al interior de la OIT, procedimientos y mecanismos de seguimiento sistemático a la intervención integral que permita medir mejor los resultados y contribuciones de la OIT al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

1. Antecedentes de la intervención de la OIT en Guatemala

1.1 Intervenciones de la OIT durante el bienio 2018-19

1. Durante el bienio 2018-2019 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha apoyado a los constituyentes en Guatemala a través de intervenciones vinculadas a la aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo; promoción y verificación de adecuadas condiciones laborales; generación de empleo; y protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo. De esta manera, ha buscado contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
2. Estas intervenciones se reflejan en 4 Resultados de País (a partir de ahora CPO, por sus siglas en inglés – Country Programme Outcome) y para alcanzarlos, la OIT ha llevado a cabo 6 proyectos y ha desarrollado actividades de asistencia técnica a través de los especialistas de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica. La mayoría de los proyectos termina su ejecución durante el primer semestre del 2020.

Cuadro 1. Áreas de intervención, Resultados de País, y proyectos de OIT en Guatemala, 2018 – 2019.

Áreas de intervención	Resultados de País	Proyectos	Período de ejecución	Fuente de financiamiento
Aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo	GTM 826 – Mejora capacidad de los Estados para ratificar y aplicar normas internacionales de trabajo y cumplir obligaciones de reporte	RLA 1750 EUR – Fortalecer capacidades para mejorar cumplimiento de NIT y presentar informes	Abr 18 – Mar 20	UNION EUROPEA
		GTM 1603 RBS – Mejora capacidades para aplicar y ratificar NIT y cumplir con obligaciones de reporte	Ene 18 – Jun 20	RBSA
Promoción y verificación de adecuadas	GTM 101 – Sistema de inspección de	GTM 1801 USA – Apoyo al respeto a las condiciones laborales	Oct 18 – Set 21	USDOL – USA

condiciones laborales	trabajo modernizado y fortalecido	trabajadores sector agroexportador		
Generación de empleo	GTM 129 – Reducción de vulnerabilidad de empresarios de bajos ingresos a través de mejoras de gestión	GTM 1852 SWE – Políticas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes	May 18 – Mar 20	SUECIA
Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	GTM 128 – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	GTM 1851 SWE – Mejora de capacidades para proteger derechos laborales de trabajadores indígenas, domésticas, personas con discapacidad y para responder al VIH en el mundo del trabajo	May 18 – Mar 20	SUECIA
		GTM 1950 UNA – Apoyo política VIH en sector caficultura	Ene 19 – Dic 19	NACIONES UNIDAS

1.2 Apoyo de la OIT al Acuerdo Nacional Tripartito relativo a la aplicación de la Hoja de ruta en Guatemala

3. Las violaciones a la libertad sindical en Guatemala han sido observadas con preocupación por los órganos de control de la OIT durante varias décadas. Específicamente, en el 2012 hubo una queja de estos órganos de control relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio N° 87 de OIT sobre libertad sindical y protección del derecho a sindicación. Con el fin de rectificar esta situación, en el 2013 el gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, elaboró una Hoja de Ruta (HR) que contempló diversas acciones vinculadas a la lucha hacia la violencia contra los dirigentes sindicales, a las reformas al Código de Trabajo y otras leyes que contribuían al cumplimiento de los derechos fundamentales de trabajo, y al fortalecimiento de las instituciones del Estado y de los interlocutores sociales en materia de libertad sindical, negociación colectiva y diálogo social.
4. Una de las acciones previstas en la HR era “La Oficina de la OIT en Guatemala deberá fortalecerse y apoyar a los mandantes”. Otras acciones en las que la OIT tenía un rol de apoyo o asistencia técnica eran el seguimiento de la investigación de los casos de asesinatos de sindicalistas; la adopción de medidas para que las sentencias de los tribunales laborales que declaran procedente la reinstalación por despidos ilegales sean cumplidas y ejecutadas; y la campaña de sensibilización sobre libertad sindical y negociación colectiva.
5. La implementación de la HR ha sido uno de los temas que han marcado la agenda de la intervención de OIT y de los mandantes en Guatemala en los últimos años. En este contexto, en el 2013 se nombró un representante especial en Guatemala del Director General de la OIT. En noviembre del 2017, en la 331 Reunión del Consejo de Administración (CA) de la OIT, se firmó un Acuerdo Tripartito Nacional

que crea una Comisión Nacional Tripartita de Relaciones Laborales y Libertad Sindical (CNTRLLS) para lograr una aplicación sostenible y completa de la HR.

6. En relación a los proyectos que forman parte de la evaluación agrupada, la implementación de la HR se vincula con el GTM 1801 USA y sobre todo con el RLA 1750 EUR:
 - Con el Proyecto GTM 1801 USA porque el Decreto 07-2017, que devuelve la capacidad sancionadora a la Inspección General del Trabajo (IGT), fue una de las acciones ejecutadas en la HR y se constituyó en un elemento clave para el diseño y ejecución del Proyecto, cuyo resultado principal es “Mayor eficacia de las inspecciones laborales con respecto a las condiciones de trabajo aceptables”, tomando en cuenta las nuevas facultades de la IGT a partir de la emisión del mencionado Decreto.
 - Con el Proyecto RLA 1750 EUR porque, al igual que la HR, busca aumentar la capacidad institucional del gobierno para hacer cumplir las leyes laborales y los derechos fundamentales de trabajo, inclusive uno de sus resultados esperados del Proyecto es “La HR se aplica mejor y se fortalece el diálogo social” y los principales productos contemplados en este resultado eran fortalecer a los miembros de la CNTRLLS en las áreas de libertad sindical y negociación colectiva, fortalecer el diálogo social entre el sector privado y las organizaciones sindicales para mejorar las relaciones laborales, y asegurar la continuidad de todo el proceso para implementar la HR.

1.3 Teoría del Cambio de la intervención

7. Según las fuentes secundarias revisadas y las entrevistas realizadas durante la evaluación, se puede afirmar que no existe una Teoría de Cambio (TOC, por sus siglas en inglés) explícita de la intervención integral de la OIT en Guatemala. Sin embargo, se ha intentado reconstruir esta TOC, en base a la revisión de los documentos de diseño de los proyectos que forman parte de la evaluación agrupada y a las entrevistas con los coordinadores de estos proyectos, y considerando las pautas metodológicas de OIT sobre elaboración de TOC¹.
8. Los resultados de la intervención integral de la OIT incluyen los de primer orden, que corresponden básicamente a la definición de los resultados de país o CPO; y los de segundo orden, referidos a los resultados de los proyectos. **Algunos resultados se refieren a cambios en conocimientos de las personas** (representantes del Ministerio de Trabajo - MINTRAB, Secretaría Presidencia de la Mujer - SEPREM, Poder Judicial - PJ, Fiscalía, organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas, trabajadoras domésticas) sobre los Convenios fundamentales y NIT, nuevos procedimientos de sanciones administrativas, políticas de empleo, derechos laborales. Otros resultados aluden a **cambios en el desempeño de las personas y al fortalecimiento de las instituciones para promover, ratificar y aplicar las Normas Internacionales de Trabajo (NIT), cumplir obligaciones de reporte** sobre el ejercicio efectivo de los Convenios fundamentales y realizar inspecciones estratégicas. Finalmente, un tercer grupo de resultados se vincula a **propuestas de planes, políticas o normativas**, como los

¹ Estas pautas están contenidas en el documento “Creación de Teorías del Cambio basadas en resultados: módulo I”.

planes de implementación de la Política Nacional de Empleo Digno (PNED), la Política Nacional de Pueblos Indígenas o el mecanismo de consulta a Pueblos Indígenas.

9. Los indicadores propuestos para los resultados de primer orden son aquellos del Programa y Presupuesto 2018–2019 de la OIT a los que se vinculan, según la documentación revisada, los CPO de la OIT en Guatemala. En cuanto a los resultados de segundo orden, los indicadores propuestos se han tomado de los documentos de diseño de los proyectos.
10. La TOC de la intervención de la OIT en Guatemala durante el bienio 2018-2019, que se presenta en el siguiente Cuadro, fue validada al iniciar la evaluación por la Dirección de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica.

Cuadro 2. Propuesta de Teoría del Cambio de la intervención de la OIT en Guatemala, 2018 – 2019.

Esfera de interés – Impacto	Reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo			
Áreas de intervención	Ratificación y aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo	Promoción y verificación de condiciones laborales	Generación de empleo	Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo
Esfera de influencia – Resultados de primer orden	<p>Resultado 1. Capacidad mejorada del Estado para ratificar y aplicar Normas Internacionales de Trabajo y cumplir obligaciones de reporte (CPO GTM 826)</p> <p><u>*Estado cuyos mandantes comunican sus respuestas en los plazos previstos con miras a la elaboración de las normas internacionales del trabajo y al seguimiento de su aplicación (indicador 2.3 del Resultado 2 Programa y Presupuesto OIT 2018 - 2019)</u></p> <p><u>*Estado ha adoptado medidas para aplicar las normas internacionales del trabajo, en particular, en respuesta a las cuestiones planteadas por los órganos de control (indicador 2.2 del Resultado 2 Programa y Presupuesto OIT 2018 - 2019)</u></p>	<p>Resultado 2. Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido (CPO GTM 101)</p> <p><u>*Estado ha elaborado o revisado sus leyes, reglamentos, políticas o estrategias o fortalecido la capacidad de sus instituciones y sistemas para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral nacional y los convenios colectivos en el lugar de trabajo (indicador 7.2 del Resultado 7 Programa y Presupuesto OIT 2018 - 2019)</u></p>	<p>Resultado 3. Políticas implementadas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes (CPO GTM 129)</p> <p><u>*Estado ha elaborado, aplicado o revisado marcos integrales en materia de empleo, o efectuado su seguimiento (indicador 1.1 del Resultado 1 Programa y Presupuesto 2018-2019)</u></p> <p><u>*Estado ha tomado medidas específicas sobre empleos decentes para las mujeres y los hombres jóvenes mediante la elaboración y aplicación de políticas y programas multidimensionales (indicador 1.2 del Resultado 1 Programa y Presupuesto 2018-2019)</u></p> <p><u>*Estado cuyos mandantes han reforzado sus capacidades para elaborar políticas macroeconómicas de fomento del empleo, o han elaborado y aplicado políticas sectoriales, industriales, comerciales, de inversión en infraestructura o de medio ambiente para lograr reformas estructurales y para promover más y mejores empleos y reducir las desigualdades (indicador 1.4 del Resultado 1 Programa</u></p>	<p>Resultado 4. Capacidades mejoradas del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores para proteger derechos laborales de trabajadoras domésticas, sobre todo indígenas (CPO GTM 128)</p> <p><u>* Estado cuyos mandantes han reforzado su capacidad institucional para proteger a los trabajadores, sobre todo a los más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad, contra formas inaceptables de trabajo (indicador 8.2 del Resultado 8 Programa y Presupuesto 2018-2019)</u></p> <p><u>* Estado cuyos mandantes tripartitos han establecido alianzas, inclusive con otras partes interesadas, para proteger eficazmente a los trabajadores, sobre todo a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contra formas inaceptables de trabajo (indicador 8.3 del Resultado 8</u></p>

			<u>y Presupuesto 2018-2019)</u>	<u>Programa y Presupuesto 2018-2019)</u>
Esfera de influencia – Resultados de segundo orden	<p>Resultado 1.1 La Hoja de Ruta tripartita de 2013 se implementa (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</p> <p><u>*Nivel de cumplimiento de la Hoja de Ruta del 2013, principalmente cumplimiento y aplicación de derechos sobre Libertad Sindical (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</u></p>	<p>Resultado 2.1: Inspecciones laborales fortalecidas con respecto a las condiciones de trabajo aceptables (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</p> <p><u>*Ministerio de Trabajo implementa estrategias y/o planes de acción para hacer cumplir la legislación laboral y/o inspeccionar los lugares de trabajo (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</u></p> <p><u>*Mayor eficacia de las inspecciones laborales en términos de mejores actitudes y prácticas entre los inspectores en el sector agroexportador en Guatemala (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</u></p> <p><u>*Porcentaje de usuarios que dicen que la inspección del trabajo ha mejorado significativamente (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</u></p> <p><u>*Mayor conocimiento de los inspectores de trabajo sobre las necesidades de los tribunales laborales sobre las nuevas sanciones administrativas y aplicación adecuada en el proceso de inspección (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</u></p>	<p>Resultado 3.1. Capacidades institucionales y de dialogo social fortalecidas para la implementación y seguimiento a la Política Nacional de Empleo Digno (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)</p> <p><u>*Planes de implementación elaborados con base a las acciones prioritarias definidas en la Política Nacional de Empleo Digno en cada uno de los 4 ejes, con al menos uno de ellas dirigida a juventud (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)</u></p> <p><u>*Programas / proyectos pilotos diseñados y en implementación por cada eje de la Política Nacional de Empleo Digno, con énfasis en la mejora de oportunidades de empleo para jóvenes (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)</u></p> <p><u>* Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Política Nacional de Empleo Digno elaborado y en implementación (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)</u></p> <p><u>*Mayor conocimiento de los interlocutores sociales en materia de Políticas de Empleo y Desarrollo Productivo (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)</u></p>	<p>Resultado 4.1 Los mandantes y el público en general sensibilizados y con conocimiento sobre las condiciones de trabajo de las trabajadoras indígenas incluyendo las trabajadoras domésticas (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</p> <p><u>*Plan de acción de los lineamientos de la política en materia de trabajo doméstico en las sedes regionales de SEPREM implementado (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</u></p> <p><u>*Personas sensibilizadas sobre los derechos de las trabajadoras domésticas (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</u></p> <p><u>*Mayor conocimiento de personal de instituciones públicas (SEPREM y el MTPS) líderes sindicales y personal empresarial de Recursos Humanos sobre equidad de género, derechos laborales y violencia y acoso en el lugar de trabajo, y no discriminación (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</u></p>

	<p>Resultado 1.2 Actores del Estado (MTPS, Fiscalía, Poder Judicial), organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas sensibilizados y en mejores condiciones para comprender, promover y aplicar efectivamente los Convenios Fundamentales de Trabajo y el Convenio 169 (<i>Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS</i>)</p> <p><u>*Mayor conocimiento de los actores del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas sobre el Convenio 169 (<i>Proyecto GTM 1603</i>)</u></p> <p><u>*Mayor conocimiento de los actores del Estado (Ministerio de Trabajo, jueces, magistrados), organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la Reforma al Código de Trabajo y sobre las NIT (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</u></p> <p><u>*Los reportes de inspectores de trabajo muestran una mejora en el monitoreo de la aplicación de derechos fundamentales y derechos de trabajo nacionales (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</u></p> <p><u>* Mayor capacidad del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía General y Judicial para reportar/informar sobre los Convenios de la OIT, especialmente en los Convenios Fundamentales (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</u></p> <p><u>*Mayor confianza de empleadores y trabajadores respecto a los procedimientos para reportar (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)</u></p>	<p>Resultado 2.2: Jueces mantienen las resoluciones de sanciones administrativas apropiadas para violaciones de las condiciones de trabajo (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</p> <p><u>*Mayor conocimiento de los jueces de trabajo sobre los nuevos procedimientos de Sanciones Administrativas y aplicación adecuada en las resoluciones judiciales (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)</u></p>	<p>Resultado 4.2. Capacidad fortalecida de las trabajadoras, incluyendo las trabajadoras domésticas, para negociar mejores condiciones de trabajo y defender sus derechos (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</p> <p><u>*Plan de acción para aumentar la sindicalización de las trabajadoras domésticas implementado (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)</u></p>
--	---	---	--

	<p>Resultado 1.3. La institucionalidad responsable de tutelar los derechos está fortalecida para comprender, responder, promover y asegurar el efectivo cumplimiento de los Convenios Fundamentales de Trabajo y del Convenio 169 (<i>Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS</i>)</p> <p><u>*Propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas (Proyecto GTM 1603)</u></p> <p><u>*Propuesta de Viceministerio y Dirección General de Pueblos Indígenas (Proyecto GTM 1603)</u></p>			
	<p>Resultado 1.4 Espacios de diálogo intersectoriales y tripartitos plus establecidos que lleven a la implementación de la Hoja de Ruta y a la aplicación de los Convenios Fundamentales de Trabajo y espacios de diálogo tripartitos que lleven a la elaboración, adopción y aplicación de mecanismo de consulta a los pueblos indígenas en el marco de la efectiva aplicación del convenio 169 (<i>Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS</i>)</p> <p><u>*Propuesta de mecanismo de consulta a pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 (Proyecto GTM 1603)</u></p> <p><u>*Diálogo social fortalecido entre el sector privado y organizaciones sindicales para mejorar las relaciones laborales (Proyecto RLA 1750 EUR)</u></p>			

Tipo de acciones previstas en la Hoja de Ruta	<ul style="list-style-type: none"> *Lucha contra la violencia contra los dirigentes sindicales *Reformas al Código de Trabajo y otras leyes que contribuyan al cumplimiento de los derechos fundamentales de trabajo *Fortalecimiento (sensibilización y formación) de las instituciones del Estado, organizaciones de trabajadores y empleadores y otros interlocutores sociales, en materia de libertad sindical, negociación colectiva y diálogo social. *La Oficina de la OIT en Guatemala apoyar a los mandantes tripartitos a fin de aplicar la Hoja de Ruta y animar a la comunidad internacional a que facilite los recursos necesarios para que la OIT pueda brindar este apoyo
Supuestos para que se puedan llevar a cabo actividades y productos previstos	<ul style="list-style-type: none"> *Interés de los actores para participar en el proceso de fortalecimiento de capacidades y en general en las diferentes actividades de los proyectos *Disposición de las instituciones del Estado, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, pueblos indígenas al diálogo social *Baja rotación de los funcionarios públicos de las instituciones involucradas en la ejecución de los proyectos
Supuestos para que se puedan alcanzar los resultados previstos	<ul style="list-style-type: none"> *Interés de las autoridades en fortalecer la institucionalidad *Compromiso político y recursos gubernamentales asignados para la ratificación y/o aplicación efectiva de los convenios fundamentales de trabajo *Buena fe de las partes involucradas en las instancias de diálogo social para cumplir los acuerdos a los que se llegue *Poder Legislativo cumple adecuadamente su rol de aprobar normativas *Estabilidad política y social del país.

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y las entrevistas realizadas en la evaluación.

1.4 Problemática del país en las áreas temáticas en las que interviene la OIT

Aplicación de principales y derechos fundamentales en el trabajo

11. Si bien Guatemala ha ratificado los 8 Convenios Fundamentales de la OIT², el reto principal es la aplicación efectiva de los mismos. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha planteado durante muchos años observaciones sobre la aplicación de estos Convenios, siendo una de los más importantes la queja en el 2012 relativa al incumplimiento del Convenio N° 87 sobre libertad sindical y protección del derecho a sindicación.
12. Según ILOSTAT, la tasa de afiliación sindical en Guatemala en el 2010 era 3.2% y en el 2015 3%. Y de las entrevistas sostenidas con representantes de instituciones del gobierno, empleadores y trabajadores, se estima que actualmente debe estar entre 2% y 3%. Uno de los principales factores que limita el ejercicio de la libertad sindical es la inadecuación de la legislación laboral nacional respecto a las NIT: (a) es una legislación desactualizada, tiene más de 50 años; (b) para tener sindicatos por rama exige que se cuente con el 50% de trabajadores; (c) para ser dirigente sindical exige que el trabajador haya nacido en Guatemala; (d) para hacer huelga se exige que participen el 50% de trabajadores de la empresa, además se contemplan sanciones laborales, civiles y penales para quienes participen en una.
13. En la reducida cantidad de negociaciones colectivas cada año (entre 10 a 15 según Informe del CA de la OIT 337 Reunión, 2019)³ influyen estos problemas vinculados a la libertad sindical, pero adicionalmente otros como: (a) la falta de un marco normativo que genere seguridad jurídica en la negociación colectiva en la administración pública, (b) la reticencia de los funcionarios públicos a realizar negociaciones colectivas porque pueden tener sanciones penales si los acuerdos a los que se llegan no son viables por falta de presupuesto, y (c) la falta de información, capacidad o voluntad de trabajadores y empleadores para efectuar una negociación que permita llegar a acuerdos que beneficien a ambas partes.

Pueblos indígenas

14. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, en el 2014 el 44% de la población de Guatemala era indígena⁴. La misma fuente revela que ese mismo año, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), la tasa de pobreza era 79.2% en la población indígena y 46.6% en la población no indígena. La mayor vulnerabilidad de la población indígena también se observa en el acceso

² Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, Convenio 87 sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación, Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, Convenio 105 sobre abolición del trabajo forzoso, Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), Convenio 138 sobre la edad mínima, Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

³ Tomando que en cuenta la cantidad de sindicatos existentes (según una de las entrevistas realizadas durante la evaluación la cifra oficial señala aproximadamente 2,400 sindicatos en Guatemala aunque las organizaciones de trabajadores mencionan que son aproximadamente 800 los sindicatos activos), existe una brecha muy grande entre la cantidad de negociaciones que ocurren y las que podrían darse.

⁴ En el 2018, según el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018, este porcentaje era prácticamente el mismo: 43.8%.

a educación, salud, empleo y en su reducida participación política⁵. No obstante esta mayor vulnerabilidad, la inversión pública destinada a dicha población es insuficiente: según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales - ICEFI (2017)⁶, en el 2015 por cada quetzal invertido en población no indígena, el Estado tan solo invirtió 45 centavos en una persona indígena.

15. Guatemala ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en 1996. Asimismo, la Corte de Constitucionalidad (CC) ha reconocido que los artículos del Convenio tienen rango constitucional, y el marco legal tipifica diferentes niveles de participación indígena. No obstante, la CEACR de la OIT y otras instancias internacionales se han pronunciado sobre la necesidad de adoptar un mecanismo de participación y consulta para la aplicación efectiva del Convenio.
16. La ausencia de mecanismos de consulta no solo limita el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, sino también oportunidades de crecimiento, inversión y empleo en los casos en que la CC ordena suspender o paralizar los proyectos: según las entrevistas realizadas, la suspensión y/o paralización de estos proyectos le cuesta al país alrededor del 1% del Producto Bruto Interno (PBI).
17. Un problema adicional es que existen más de 10 entidades públicas con funciones vinculadas al tema indígena, pero no existe una institución rectora que articule y coordine temas relativos a los pueblos indígenas. El MINTRAB es una de las entidades públicas encargadas pero porque una de sus funciones es promover la aplicación de los Convenios de OIT, entre ellos el Convenio N° 169. Además, la instancia responsable de los temas vinculados a pueblos indígenas tiene un nivel jerárquico menor (Unidad de Pueblos Indígenas que pertenece a la Dirección de Previsión Social, que a su vez forma parte del Vice Ministerio de Previsión Social y Empleo) y una limitada cantidad de personal (actualmente 6).

Promoción y verificación de adecuadas condiciones laborales

18. En el documento de diseño del Proyecto GTM 1801 USA se identifica que uno de los factores que contribuye al incumplimiento de los derechos laborales es la aplicación inadecuada de la legislación laboral en la sede administrativa (Delegaciones Departamentales) y juzgados de trabajo. Específicamente, se identifican estas debilidades de la IGT y del PJ: (a) la IGT no cuenta con suficientes recursos humanos especializados; (b) la IGT no tiene infraestructura y logística adecuada, sobre todo en delegaciones departamentales; y (c) la IGT no planifica las inspecciones ni tiene protocolos para unificar las acciones administrativas en el proceso de sanción; y (d) En el PJ la falta de formación y especialización de jueces para que procesen y resuelvan casos laborales con eficacia y seguridad, siguiendo un procedimiento uniforme.

Generación de empleo

19. Según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2018–2, la tasa de participación es 60.9%; y las condiciones laborales de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada son muy precarias en cuanto a su baja

⁵ En el Anexo 1a se presentan cifras sobre la mayor vulnerabilidad de la población indígena respecto a la no indígena.

⁶ "Inversión pública en pueblos indígenas, según presupuesto ejecutado 2015".

proporción afiliada a la seguridad social y con contrato de trabajo, alta informalidad y bajos ingresos). Y, tal como ocurre en otros países de América Latina y el Caribe (ALC) la situación es aún más crítica entre la población juvenil.

Cuadro 3. Indicadores laborales en Guatemala, según población total y juvenil, 2018.

Indicadores	Población total	Población juvenil
PET	11'735,646	4'942,579
PEA	7'145,191	2'836,649
Tasa de participación	60.9%	57.4%
% PEA ocupada	98.0%	96.5%
<i>Condiciones laborales de la PEA ocupada</i>		
% PEA ocupada en el sector agricultura, ganadería, silvicultura o pesca	32.9%	35.1%
% PEA ocupada afiliada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)	22.0%	17.5%
% PEA ocupada con contrato	34.6%	
% PEA ocupada informal	69.5%	70.3%
Ingreso promedio mensual de la PEA ocupada	2,260 quetzales ⁷	1,806 quetzales

Elaboración propia a partir de la ENEI 2018-2, INE de Guatemala.

20. Según el informe “Panorama laboral 2019 de América Latina y el Caribe” de la OIT, al III trimestre del 2018, la proporción de la PEA Ocupada que cotiza a los sistemas de pensiones y salud es mucho menor en Guatemala que en ALC. Otra particularidad en Guatemala es que los salarios mínimos han crecido menos respecto al promedio de ALC y los salarios reales promedio se han reducido. Y en relación a la población juvenil, la proporción de jóvenes que no estudian ni buscan trabajo es mucho mayor en Guatemala que en ALC⁸.

21. La situación descrita en los párrafos precedentes se da pese a que Guatemala es un país con un crecimiento económico moderado sostenido en los últimos años, a un promedio anual de 3.6% durante los últimos 15 años según el Banco de Guatemala. No obstante, según la PNED 2017-2032 de Guatemala los principales obstáculos para la generación de empleo son: (a) no está posicionada en el centro de las políticas macro económicas; (b) bajos niveles de inversión pública y privada; (c) estructura productiva no suficientemente diversificada; y (d) debilidades en el Servicio Nacional de Empleo (SNE) y en el Sistema Nacional de Información Laboral.

Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo

22. Una de las principales formas inaceptables es la de trabajo infantil. Según el MINTRAB⁹, en EL 2014 790,243 niños, niñas y adolescentes (NNA) de 7 a 17 años trabajaban, cifra que representaba el 18.2% del total de NNA en el país. La misma fuente revela que la mayoría laboraba en el sector agricultura, pecuario o pesca (57%); trabajaban en promedio 35 horas la semana¹⁰; su ingreso promedio

⁷ Aproximadamente \$300, tomando en cuenta el tipo de cambio actual que es 1 dólar = 7.65 quetzales.

⁸ En el Anexo 1b se presentan las cifras de los indicadores mencionados en este párrafo.

⁹ “Informe sobre trabajo infantil en Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida – ENCOVI 2014”

¹⁰ Los NNA ocupados que estudian le dedican al trabajo en promedio 27 horas a la semana y los que no estudian 43 horas. En tanto, casi no hay diferencia entre la cantidad de horas semanales promedio que trabajan NNA hombres y NNA mujeres.

era 384.3 quetzales mensuales (apenas el 15% del salario mínimo mensual vigente en el 2014); y el 88.5% trabajaba en actividades peligrosas.

23. En cuanto a las trabajadoras domésticas, según la ENEI 2016, en dicho año en Guatemala había más de 242,000 trabajadores domésticos. En cuanto al perfil de estas personas, según la Asociación de Trabajadoras del Hogar, a Domicilio y de Maquila - ATRAHDOM (2017)¹¹, el 92% son mujeres, el 62% mujeres indígenas y el 43% tienen entre 14 y 26 años. Y respecto a las condiciones laborales, según la misma fuente, la mayoría recibe salarios por debajo del salario mínimo vigente (el 80%)¹², trabajan jornadas de entre 12 a 22 horas diarias sin pago de horas extras (el 70%) y son víctimas de malos tratos incluyendo abuso y acoso sexual, maltratos físicos, verbales y psicológicos (el 73%); en cambio, son muy pocas las que reciben vacaciones pagadas (19%) y son beneficiarias de seguro social (2%).

2. Antecedentes, objetivos y metodología de la evaluación

24. En cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos en la política de la OIT, y a fin de mejorar el desempeño y articular el papel y efectividad de la OIT en Guatemala frente a los donantes y otras agencias del SNU, la Oficina de Evaluación de la OIT lleva a cabo una evaluación agrupada independiente del trabajo realizado en Guatemala.
25. La evaluación ha cubierto el período 2018 – 2019 y los primeros tres meses del 2020, siguiendo las políticas y procedimientos de evaluación de la OIT, que se adhieren a los estándares internacionales y normas de evaluación articulados en los Principios de la OCDE/CAD y las Normas y Estándares para la Evaluación en el SNU. La evaluación se ha llevado a cabo entre enero y abril del 2020, incluyendo una misión de campo en Guatemala entre el 2 y 11 de marzo.
26. Los clientes de la evaluación son: (a) los mandantes de la OIT en Guatemala, miembros tripartitos de los comités consultivos nacionales y otras organizaciones de alianza estratégica; (b) el personal de proyectos, la oficina de país de la OIT, la oficina regional, y otro personal de terreno y de sede central; y (c) los donantes.

2.1 Enfoque y metodología de la evaluación

27. La evaluación agrupada tiene el doble propósito de la rendición de cuentas y el aprendizaje organizacional y adopta una mirada retrospectiva y prospectiva. Se trata de una evaluación estratégica de la efectividad e impacto de las intervenciones implementadas en el país, así como de la interconexión entre los objetivos a mediano plazo y los logros de la organización.
28. Para ello, la evaluación ha aplicado un enfoque de TOC, teniendo en consideración las prioridades del programa de país de la OIT; en concreto, la

¹¹ “Situación de las mujeres trabajadoras domésticas, maquila y del campo, en Guatemala”.

¹² De acuerdo al “Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe” de OIT, entre el 2012 y el 2018 el salario promedio mensual real del servicio doméstico se ha reducido en Guatemala 4.9%, mientras que en el promedio de ALC se ha incrementado 14.4%.

metodología incluyó el examen de la TOC a la luz de las múltiples intervenciones bajo evaluación. La evaluación también ha prestado atención específica a cómo las intervenciones de la OIT en Guatemala son relevantes con respecto a los marcos de políticas y programas de la OIT a nivel nacional, el programa de trabajo de las Naciones Unidas en el país y la estrategia nacional para el desarrollo sostenible y otros marcos de desarrollo nacional relevantes.

29. Asimismo, la evaluación integra las cuestiones transversales de la OIT: las NIT, el diálogo social y la igualdad de género y no discriminación. En cuanto a las NIT y el diálogo social, se ha tomado en cuenta la guía de EVAL sobre evaluación normativa¹³, que permite analizar su incorporación en el diseño e implementación de los proyectos. Respecto a la igualdad de género se ha abordado no solo incluyendo como fuentes primarias una proporción balanceada de hombres y mujeres o presentando, en caso la información esté disponible, resultados de la intervención diferenciados por sexo aun cuando existieran intervenciones donde esta cuestión no haya sido abordada, sino principalmente incorporando preguntas de evaluación que indagan sobre la integración de la igualdad de género en el diseño e implementación de las intervenciones de la OIT.
30. La evaluación también se centra en cuestiones particulares, como el análisis de riesgos de los proyectos, las estrategias de salida, y los efectos a medio y largo plazo de las iniciativas de desarrollo de capacidades y la sostenibilidad de los resultados y la contribución general a los ODS.

2.2 Criterios y preguntas de la evaluación

31. La evaluación ha examinado la intervención de OIT en base a los criterios establecidos por el OECD/CAD: (a) relevancia, (b) validez del diseño y coherencia, (c) efectividad, (d) eficiencia, (e) efectividad de la gestión y (f) orientación hacia impacto y sostenibilidad. También identifica las lecciones aprendidas y las buenas prácticas para retroalimentar acciones futuras. Las preguntas guía para cada criterio de evaluación se detallan en el Anexo 2a.
 - Se analizó la relevancia de la intervención respecto a las necesidades del país y su alineamiento con los marcos nacionales de desarrollo y los instrumentos de planificación y programación de la OIT y del SNU. La evaluación de la relevancia y validez del diseño incluyó la construcción de una TOC sobre la intervención de la OIT en Guatemala; también se analizó la participación de los mandantes en el diseño de la intervención.
 - La evaluación de la efectividad analizó si la intervención de la OIT ha logrado los resultados esperados, en qué temáticas y/o población priorizada los logros han sido mayores o menores y por qué, las principales contribuciones de la OIT, y las principales limitaciones durante la implementación de la intervención.
 - En cuanto a la eficiencia, se revisó el nivel de ejecución presupuestaria de los proyectos, las sinergias entre los proyectos ejecutados por OIT así como entre la intervención de la OIT y las de los socios estratégicos. En la efectividad de la gestión, se analizó cuál ha sido el apoyo brindado por la Oficina de Países de la

¹³ Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite mandate".

OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica y los departamentos técnicos de Ginebra, y se indagó sobre las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT, en opinión de los mandantes.

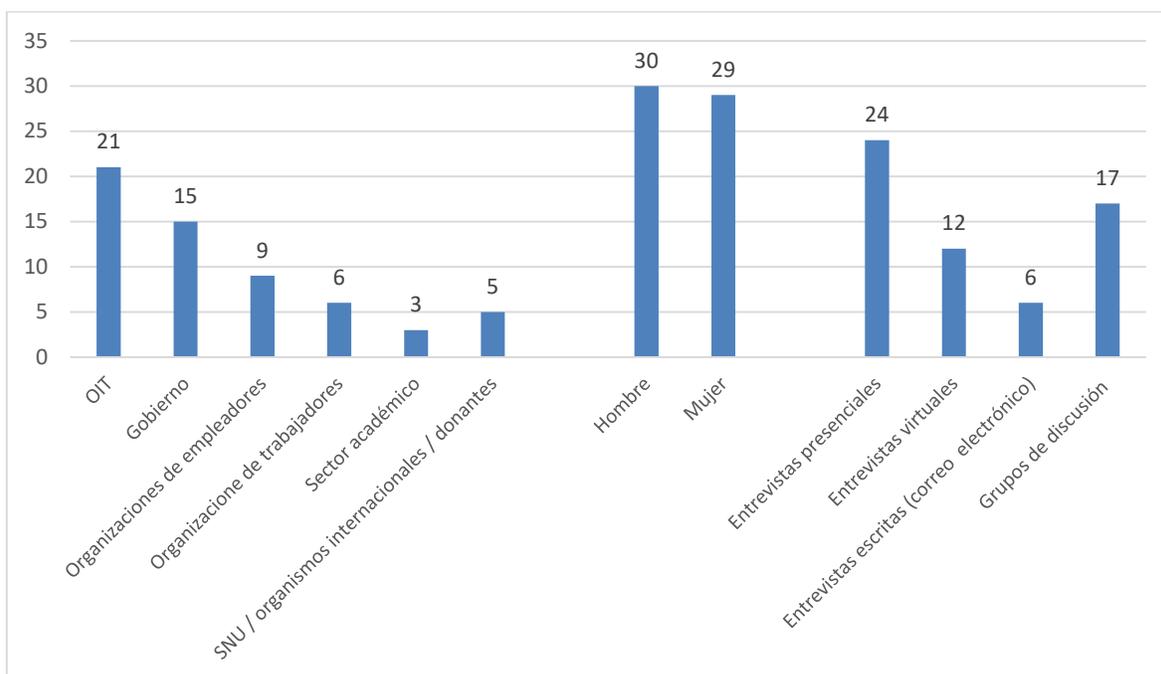
- En la evaluación de la orientación al impacto y sostenibilidad, se analiza cómo la OIT estaría contribuyendo en la mejora de los conocimientos, actitudes y desempeño de las personas (representantes de instituciones públicas, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, pueblos indígenas); en el fortalecimiento institucional (inspecciones, juzgados instituciones encargadas de proteger los derechos laborales); y en la elaboración e implementación de normativas, políticas y planes.

2.3 Métodos de evaluación, instrumentos de recojo y fuentes de información

32. La evaluación ha aplicado un conjunto de métodos mixtos que permiten un análisis de datos cuantitativos y cualitativos que demuestren y visualicen los resultados. Se han utilizado elementos de evaluación cualitativa de impacto. La evaluación ha utilizado varias técnicas de recolección de datos para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos y ha utilizado un enfoque participativo que a involucre a las partes interesadas clave de la OIT, como los constituyentes tripartitos de la OIT, el personal de la OIT y los socios estratégicos.
33. Se efectuaron entrevistas a profundidad con funcionarios de OIT y a representantes de los mandantes, sector académico, del SNU y de los donantes. Durante estas entrevistas se hicieron preguntas vinculadas a los diferentes criterios de evaluación, poniendo mayor énfasis en la(s) temática(s) y/o proyecto(s) en que el entrevistado ha estado más involucrado. También se llevaron a cabo grupos de discusión, uno con representantes de los empleadores, otro con representantes de los trabajadores y un tercero con representantes del MINTRAB; durante estos grupos, a diferencia de las entrevistas a profundidad, se indagó sobre las distintas temáticas trabajadas en la intervención de la OIT.
34. Durante la evaluación se recogieron las opiniones de 59 personas, seleccionadas por el evaluador tomando en cuenta que estén representadas las instituciones que hayan tenido mayor participación en la intervención de la OIT en las diferentes áreas temáticas, y que la persona haya participado o esté al tanto de la intervención de la OIT¹⁴. En el Anexo 2b se presenta la guía de preguntas aplicadas durante la entrevista o grupo de discusión, según tipo de institución, y en el Anexo 2c la relación de personas entrevistadas o que participaron en los grupos de discusión. En el siguiente gráfico se presenta cómo se clasifican estas personas según tipo de institución a la que representan, sexo y modalidad de recojo de la información.

¹⁴ Al iniciar la evaluación la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica proporcionó una lista que contenía la relación de todos los actores que participaron en la implementación de la intervención de la OIT en Guatemala, en las diferentes áreas temáticas. Sobre esta lista se hizo la selección tomando en cuenta los criterios mencionados.

Gráfico 1. Caracterización de las personas entrevistadas durante la evaluación.



35. Durante la evaluación también se ha revisado y analizado información proveniente de fuentes secundarias, las cuales pueden agruparse en las siguientes categorías (en el Anexo 2d se presenta la relación detallada de la documentación revisada):

- Documentación vinculada al diseño de la intervención global de la OIT en Guatemala y de los proyectos que han formado parte de esta intervención.
- Documentación con los marcos nacionales de desarrollo y con los instrumentos de planificación y programación de la OIT y del SNU.
- Documentación que da cuenta de las necesidades y problemática del país en las diferentes temáticas en las que ha intervenido la OIT.
- Documentación vinculada a la ejecución de la intervención global de la OIT en Guatemala y de los proyectos que han formado parte de esta intervención.

36. Para cada criterio de evaluación y temática evaluada se trianguló la información recogida de las fuentes primarias y secundarias identificadas en los párrafos precedentes, para intentar sustentar con la mayor evidencia posible los hallazgos de la evaluación.

37. Durante todo el proceso de evaluación se mantuvo la máxima confidencialidad en relación con los comentarios de las personas que fueron entrevistadas o participaron en los grupos de discusión, respetando de esta manera los lineamientos propuestos por las Naciones Unidas respecto a la conducta y a los principios éticos en la evaluación.

2.4 Limitaciones de la evaluación

38. Una limitación es que no existía una TOC explícita de la intervención integral de la OIT en Guatemala. Sin embargo, a partir de la revisión de los documentos de diseño de los proyectos y de las entrevistas realizadas, se ha planteado como parte de la evaluación una propuesta de TOC de la intervención. Esta propuesta ha sido validada por la Dirección de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica.
39. Una segunda limitación fue que no se pudo concretar las entrevistas con aproximadamente el 20% de las personas con las que se esperaba conversar. En casi todos estos casos, son ex funcionarios del MINTRAB o de la SEPREM con los que no fue posible pactar una entrevista porque ya no trabajan en dichas instituciones; asimismo, tampoco se pudo concretar la entrevista con los representantes de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) ni de la Confederación de la Unidad Sindical de Guatemala (CUSG). Sin embargo, en el caso del MINTRAB se logró conversar con otros funcionarios (no previstos en la agenda inicial) de las diferentes áreas, unidades o departamentos involucrados en la intervención de la OIT; y respecto a las organizaciones de trabajadores, se pudo conversar con representantes de la Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala (UNSITRAGUA), sindicatos globales y del Sindicato de Trabajadoras Domésticas Similar y a Cuenta Propia (SITRADOMSA), tal como se había previsto.
40. Otra limitación ha sido la falta de evidencia objetiva sobre las mejoras producidas en los conocimientos y desempeño de las personas que han recibido formación como parte de la intervención de la OIT, ya que en el diseño de los proyectos no se contemplaron mecanismos ni instrumentos para medir estos cambios. Los hallazgos presentados en el informe a este respecto se fundamentan principalmente en información cualitativa recabada durante el proceso de consultación de la evaluación, así como en información secundaria a nivel de proyecto.

3. Hallazgos de la evaluación

3.1 Relevancia

41. **La intervención de la OIT es relevante a la problemática existente en el país respecto al incumplimiento en la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales de trabajo; la baja tasa de afiliación sindical y la baja cantidad de negociaciones colectivas; la mayor vulnerabilidad de la población indígena; la alta incidencia de trabajo infantil y de trabajo doméstico; y las precarias condiciones laborales de la población en general y más aún de la población juvenil, indígena, trabajadores infantiles y trabajadoras domésticas.**
42. En la primera sección de este informe se presentó información que revela la magnitud de estos problemas así como sus causas, que tienen que ver principalmente con debilidades en el marco normativo (inadecuada legislación laboral nacional respecto a las NIT, ausencia de un mecanismo de participación y

consulta para la aplicación efectiva del Convenio 169) y con debilidades institucionales (ausencia de una institución rectora de alto nivel jerárquico que articule y coordine temas relativos a los pueblos indígenas, debilidades en la – IGT, PJ, SNE y en el Sistema Nacional de Información Laboral).

43. **La intervención de la OIT en Guatemala también se justifica por su alineamiento con los marcos nacionales de desarrollo y los instrumentos de planificación y programación del SNU y con los de la OIT.** En la primera sección de este informe se mostraron las diversas prioridades, resultados, áreas o ejes de estos marcos e instrumentos a los que se vincula la intervención de la OIT bajo la Teoría del Cambio. Las diferentes áreas temáticas y resultados de país (CPO) de la OIT en Guatemala están alineadas a los siguientes instrumentos de política y programación de la OIT y Sistema de Naciones Unidas (SNU) y marcos nacionales de desarrollo:

- (a) Estrategia Regional OIT para América Latina y el Caribe 2018–2019;
- (b) Programa y Presupuesto 2018 – 2019 de OIT;
- (c) Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2015-2019;
- (d) Plan Nacional de Desarrollo Katún Nuestra Guatemala 2032; y
- (e) PNED 2017-2032.
- (f) Plan Estratégico e instrumentos de planificación del MINTRAB, particularmente en materia de inspección del trabajo.

44. El alineamiento con los instrumentos de la OIT es más profundo ya que las estrategias / líneas de intervención y acciones de la Estrategia Regional 2018-2019, así como las prioridades y productos más relevantes del Programa y Presupuesto 2018–2019 están incorporados como objetivos, resultados y/o productos en los proyectos de la OIT en Guatemala. Más concretamente, en la Estrategia Regional, en la Prioridad 3 “Respeto y aplicación de las NIT y de la legislación del trabajo” entre las estrategias planteadas destacan la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva, la promoción de una cultura del diálogo social, y el respeto y aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas, que están ligadas a los resultados de los proyectos GTM 1603 RBS y RLA 1750 EUR del CPO GTM 826; la administración e inspección del trabajo, ligada al proyecto GTM 1801 del CPO GTM 101; y la aplicación de acciones para erradicar el trabajo infantil, vinculada al CPO GTM 128.

45. Asimismo, en la Prioridad 1 “Políticas de Desarrollo Productivo para el Crecimiento Inclusivo con Más y Mejores Empleos” una de las estrategias planteadas es fortalecer las capacidades de los mandantes en políticas de generación de empleo, que se vincula a uno de los productos previstos en el diseño del proyecto GTM 1852 SWE del CPO GTM 129.

46. Por lo que respecta al Programa y Presupuesto de la OIT 2018-19, entre las prioridades del Resultado 2 “Ratificación y aplicación de las NIT” destacan la sensibilización, desarrollo de capacidades e intercambio de información y prácticas óptimas para que los Estados puedan informar sobre los progresos realizados en relación con la aplicación de las NIT y los mandantes puedan participar en los procesos conducentes a la adopción, ratificación, aplicación, seguimiento, control y revisión de las NIT, que están incorporadas en los resultados y productos de los proyectos GTM 1603 RBS y RLA 1750 EUR del CPO GTM 826. De igual forma, el

Resultado 7 “Promoción de la seguridad en el trabajo y del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo” tiene como sus prioridades crear o fortalecer los servicios de inspección encargados del cumplimiento de las normas y del control de su aplicación, y fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales y de los gobiernos para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad en el trabajo, ambas consideradas a nivel de objetivos y productos en el proyecto GTM 1801 del CPO GTM 101.

47. Respecto al Resultado 1 “Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes”, sus prioridades son prestar asesoramiento para la elaboración de políticas de empleo integrales, y facilitar el diálogo tripartito sobre políticas de empleo, lo cual está ligado al proyecto GTM 1852 SWE del CPO GTM 129. En cuanto al Resultado 8 “Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo”, entre sus prioridades destaca promover la ratificación y la aplicación de los convenios fundamentales y otras normas NIT mediante actividades de sensibilización, que se vincula a uno de los productos incluidos en el diseño del proyecto GTM 181 SWE del CPO GTM 128.
48. En cambio, el alineamiento con el MANUD 2015-2019 solo ocurre en una de sus áreas “Sociedad multicultural y diversa”; y con el Plan Nacional de Desarrollo Katún Nuestra Guatemala 2032 en uno de sus Ejes “Estado como garantes de los derechos humanos y conductor del desarrollo”. Y en ambos casos, el vínculo con la intervención de la OIT se da a nivel de objetivos y no de estrategias o productos.
49. Respecto al MANUD 215 – 2019 el alineamiento con la intervención de la OIT ocurre en el Área 5 “Sociedad muticultural y diversa” en el que sus efectos e indicadores se vinculan a la intervención de la OIT. Un primer efecto contemplado en dicha área es “Los pueblos indígenas ejercen una ciudadanía activa y participan efectivamente en la toma de decisiones en materia de desarrollo, a nivel comunitario, municipal, departamental y nacional”, que está muy relacionado al objetivo del proyecto GTM 1603 RBS del CPO GTM 826. El otro efecto es “Instituciones públicas y sociedad civil desarrollan mecanismos para la defensa contra toda forma de estigma y discriminación hacia personas LGBTI, mujeres, indígenas y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad”, que está asociado al proyecto GTM 181 SWE del CPO GTM 128.
50. Algunos indicadores previstos en estos efectos también se vinculan a los objetivos, resultados y/o productos de los proyectos GTM 1603 RBS y GTM 181 SWE. En el caso del primer efecto estos indicadores son “Organizaciones y comunidades indígenas conocen y ejercen sus derechos, en particular su derecho a participar en la toma de decisiones y políticas públicas que les afecten” y “Establecimiento del marco legal para la realización de los procesos de consulta regidos por el marco legal nacional acorde al Convenio 169 de OIT y estándares internacionales de derechos humanos”. En el caso del segundo efecto el indicador es “Instituciones públicas adoptan políticas orientadas a eliminar el estigma y la discriminación hacia todos los grupos vulnerados”
51. Respecto a los marcos nacionales de desarrollo, el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo Katún Nuestra Guatemala 2032 ocurre básicamente con el Eje 5 “Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo” y dentro de dicho eje con la Prioridad “Gobernabilidad democrática” uno de cuyos

resultados esperados es “existe una institucionalidad pública permanente que tiene como objetivo la atención y mediación de la conflictividad social, así como la implementación de los procesos de consulta previa y de buena fe de acuerdo con el Convenio N° 169”, el cual está estrechamente relacionado a los resultados previstos en el proyecto GTM 1603 RBS del CPO GTM 826.

52. También hay alineamiento, aunque de manera más general, entre los objetivos y resultados del proyecto GTM 1801 USA del CPO GTM 101 con la Prioridad “Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo” que también es parte del Eje 5 del Plan Nacional de Desarrollo. En dicha prioridad se contemplan los resultados “la estructura y funciones de las instituciones públicas han sido reformadas para responder de manera competente, especializada, ordenada y moderna a los desafíos del desarrollo” y “los funcionarios públicos cuentan con mayores capacidades y competencias para responder a los desafíos del desarrollo”, y la IGT y los inspectores forman parte de la institucionalidad pública.

53. En cuanto a la PNED 2017-2032, ha sido el instrumento de referencia para la definición de los resultados y productos del proyecto GTM 182 SWE. El siguiente cuadro 4 proporciona un resumen detallado de los alineamientos identificados.

Cuadro 4. Alineamiento de la intervención de la OIT en Guatemala 2018 – 2019 con instrumentos de política de la OIT, del Sistema de Naciones Unidas y nacionales.

Áreas de intervención / CPO	Instrumento OIT	Instrumento SNU	Instrumento país
Ratificación y aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo <i>GTM 826 – Mejora capacidad de los Estados para ratificar y aplicar NIT y cumplir obligaciones de reporte</i>	<u>Estrategia Regional OIT para ALC 2018-2019</u> – Prioridad 3 Respeto y aplicación de las NIT y de la legislación del trabajo / Los pueblos indígenas y el convenio 169 y Respeto y aplicación de las normas laborales <u>Programa y Presupuesto OIT 2018 – 2019</u> – Resultado 2 Ratificación y aplicación de las NIT	MANUD 2015 – 2019- Area 5 Sociedad multicultural y diversa – Efecto Los pueblos indígenas, principalmente jóvenes y mujeres, ejercen una ciudadanía activa y participan efectivamente en la toma de decisiones en materia de desarrollo, a nivel comunitario, municipal, departamental y nacional	<u>Plan Nacional de Desarrollo 2032</u> – Eje 5 Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo – Prioridad Gobernabilidad democrática
Promoción y verificación de adecuadas condiciones laborales / <i>GTM 101 – Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido</i>	<u>Estrategia Regional OIT para ALC 2018-2019</u> – Prioridad 3 Respeto y aplicación de las NIT y de la legislación del trabajo / Administración e inspección del trabajo y Justicia laboral pronta y cumplida y resolución de conflictos laborales <u>Programa y Presupuesto OIT 2018 – 2019</u> - Resultado 7		<u>Plan Nacional de Desarrollo 2032</u> - Eje 5 Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo - Prioridad Fortalecimiento de las capacidades

	Promoción de la seguridad en el trabajo y el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo		del Estado para responder a los desafíos del desarrollo
Generación de empleo / <i>GTM 129</i> – <i>Reducción de vulnerabilidad de empresarios de bajos ingresos a través de mejoras de gestión</i>	<u>Estrategia Regional OIT para ALC 2018-2019</u> – Prioridad 1 Políticas de Desarrollo Productivo para crecimiento inclusivo con más y mejores empleos <u>Programa y Presupuesto OIT 2018 – 2019</u> – Resultado 1 Más y mejores empleos para crecimiento incluyente y mejores perspectivas para los jóvenes		<u>Política Nacional de Empleo 2017-2032</u> – Eje 1 Generación de empleo, Eje 2 Desarrollo del capital humano, Eje 3 Promoción de un entorno propicio para el desarrollo de las empresas y Eje 4 - Tránsito a la formalidad
<i>Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo</i> / <i>GTM 128</i> – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	<u>Estrategia Regional OIT para ALC 2018-2019</u> – Prioridad 3 Respeto y aplicación de las NIT y de la legislación del trabajo / Respeto y aplicación de las normas laborales <u>Programa y Presupuesto OIT 2018 – 2019</u> - Resultado 8 Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	<u>MANUD 2015 – 2019</u> – Area 5 Sociedad multicultural y diversa – Efecto Instituciones públicas y sociedad civil desarrollan mecanismos para la defensa contra toda forma de estigma y discriminación hacia personas LGBTI, mujeres, indígenas y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad	

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas

54. De acuerdo a los documentos de programación de la OIT, se espera que los resultados de país o CPOs contribuyan al cumplimiento de diferentes metas de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre los que la OIT es responsable.

Cuadro 5. Metas de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a los que espera contribuir los resultados de país de Guatemala, 2018-2019.

Áreas de intervención / Resultados de país	Metas de indicadores de los ODS vinculados al Resultado
Ratificación y aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo <i>GTM 826</i> – <i>Mejora capacidad de los Estados para ratificar y aplicar NIT y cumplir obligaciones de reporte</i>	8.8.2
Promoción y verificación de adecuadas condiciones laborales / <i>GTM 101</i> – <i>Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido</i>	8.8.1

Generación de empleo / GTM 129 – Reducción de vulnerabilidad de empresarios de bajos ingresos a través de mejoras de gestión	8.2.1, 8.5.1, 8.5.2, 8.6.1 y 8.b.1
Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo / GTM 128 – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	5.5.2, 8.5.1, 8.5.2, 8.7.1 y 8.8.2

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas

3.2. Validez del diseño y coherencia

55. Según la TOC reconstruida y presentada en la sección 1 del presente informe, el impacto esperado a largo plazo de la intervención integral de OIT es contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Para alcanzar ello, las intervenciones específicas de la OIT (reflejadas en los CPO que a su vez se implementan vía proyectos) buscan aumentar la capacidad del gobierno para hacer cumplir las leyes laborales y garantizar los derechos fundamentales del trabajo; promover la efectiva aplicación del Convenio 169; fortalecer el cumplimiento de las condiciones aceptables de trabajo y las leyes laborales en el sector agro-exportador; implementar las políticas de empleo y desarrollo productivo contempladas en el PNED; y diseñar, aplicar y supervisar políticas y reglamentos para prevenir y proteger a los trabajadores de formas de trabajo inaceptables, con énfasis en trabajo infantil y trabajo doméstico¹⁵.
56. En general, a pesar de que las intervenciones no han dispuesto de una teoría del cambio integral, el alineamiento de éstas durante el periodo 2018-2020 se evidencia en que todas **las intervenciones han estado focalizadas en contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, contemplando estrategias de fortalecimiento de capacidades y de diálogo social para alcanzar sus objetivos. Adicionalmente, entre algunos proyectos hay vinculación específica a nivel de productos y acciones y/o a nivel de población objetivo.**
57. **Los resultados esperados de la intervención de la OIT incluyen mejoras en los conocimientos y desempeño de funcionarios del gobierno y de representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, el fortalecimiento de las instituciones, y la elaboración de propuestas de normativas, políticas o planes que den sostenibilidad a los efectos de la intervención,** lo que es apropiado y coherente con el hecho que, como se mostró en la sección precedente, existen debilidades en el marco normativo y debilidades institucionales a cuya solución pretende contribuir la intervención de la OIT.
58. Sin embargo, **en el diseño de los proyectos que forman parte de la intervención de la OIT no se han contemplado mecanismos, instrumentos ni**

¹⁵ En el [Anexo 3a](#) se detallan los objetivos, resultados y productos de cada uno de los proyectos, tal como están redactados en los documentos de diseño.

medios de verificación para medir el incremento de los conocimientos, los cambios en el desempeño ni el fortalecimiento de los espacios de diálogo.

59. En la TOC, los supuestos de la intervención de la OIT se pueden agrupar en dos categorías:
- a. aquéllos que deben cumplirse para que puedan llevarse a cabo las actividades o productos previstos en el diseño de los proyectos; y
 - b. aquéllos que deben cumplirse (junto con la realización de las actividades o productos) para alcanzar los resultados previstos.
60. En el primer grupo están el interés de los actores para participar en las diferentes actividades de los proyectos; la disposición de las instituciones del Estado, organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas al diálogo social; y la baja rotación de los funcionarios públicos de las instituciones involucradas en la ejecución de los proyectos.
61. En el segundo grupo destacan el interés de las autoridades en fortalecer la institucionalidad; el compromiso político y recursos gubernamentales asignados para la ratificación y/o aplicación efectiva de los convenios fundamentales de trabajo; la buena fe de las partes en las instancias de diálogo social para cumplir los acuerdos a los que se llegue; el Poder Legislativo cumple adecuadamente su rol de aprobar normativas; y la estabilidad política y social del país.
62. Según las entrevistas realizadas, **el diseño de los proyectos que forman parte de la intervención de la OIT no respondió tanto a un proceso detallado de planificación por parte de la OIT, sino más bien a demandas de los mandantes para que la OIT intervenga en determinadas áreas temáticas o a solicitudes puntuales de los donantes.**
- El proyecto GTM 1603 RBS (Convenio 169) fue solicitado principalmente por el sector empleador, mientras que el proyecto GTM 1852 SWE (Empleo) por el MINTRAB y se trata de una intervención global que abarca varios países, financiada por fondos concursables de Suecia. El proyecto GTM 1851 SWE (Trabajadoras domésticas) también es una intervención global bajo la misma modalidad de financiamiento proveniente de Suecia.
 - En tanto, el proyecto RLA 1750 EUR (Cumplimiento de las NIT) surge a iniciativa de la Unión Europea (UE) en el marco de la implementación del Acuerdo de Asociación que firmó en el 2012 con Guatemala y otros países de Centro América; y para el proyecto GTM 1801 USA (Inspecciones) se ganó un acuerdo de cooperación con United States Department of Labor (USDOL).
63. Los mandantes no tuvieron participación en el diseño de los proyectos, salvo en el proyecto GTM 1603 RBS (sobre todo el gobierno y las organizaciones de empleadores) y en el proyecto GTM 1852 SWE (básicamente el MINTRAB), en ambos casos como fuentes de consulta. En cambio, los donantes sí tuvieron una participación más activa en el planteamiento de la estructura general del diseño (objetivos, resultados) de los proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1801 USA.

La incorporación del enfoque de género y no discriminación en el diseño de la intervención de la OIT

64. Según el XII Censo de Población y VII de Vivienda del 2018, el 51.5% de la población de Guatemala es mujer. Las brechas de género son marcadas en educación (analfabetismo, años promedio de estudio) y sobre todo en empleo (tasa de participación, tasa de desempleo), ingresos, horas dedicadas al hogar y participación política¹⁶. Un indicador que resume esta situación es el índice global de brecha de género del Foro Económico Mundial, según el cual en el 2020 Guatemala ocupa el puesto 113 entre 153 países¹⁷.
65. **La intervención de la OIT incorpora el enfoque de igualdad de género y la no discriminación de manera transversal en su diseño, motivando la participación de las mujeres en las actividades de formación, y brindando formación sobre equidad de género, igualdad de condiciones de trabajo, legislación sobre discriminación.**
66. **Solamente algunos proyectos incorporan el enfoque de igualdad de género en su diseño de manera más específica, sea porque la población beneficiaria la constituyen exclusivamente mujeres (trabajadoras domésticas indígenas, en el caso del Proyecto GTM 1851 SWE) o porque contemplan actividades o estrategias para fomentar su participación en los espacios de toma de decisiones (Proyecto GTM 1603 RBS, también con mujeres indígenas) o para planificar intervenciones en inspección que tomen en cuenta incumplimientos vinculados a género como protección del derecho a maternidad, igualdad de remuneración, acoso sexual y violencia en el trabajo (Proyecto GTM 1801 USA).**
67. En cambio, en los Proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1852 SWE se espera contribuir al trabajo decente y al ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo de la población en general, incluyendo mujeres, pero no hay estrategias específicas que reflejen la incorporación del enfoque de igualdad de género.

La incorporación de las NIT y del diálogo social en el diseño de la intervención de la OIT

68. **En algunos proyectos contribuir a la efectiva implementación de las NIT constituye el aspecto central de la intervención, mientras que en otros NIT sustentan las intervenciones pero su ratificación o aplicación efectiva no están contempladas como un objetivo.**
69. En el primer grupo están los Proyectos RLA 1750 EUR, cuyo objetivo es mejorar el cumplimiento de las NIT (principalmente Convenio 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva); y GTM 1603 RBS que busca contribuir a la implementación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas.

¹⁶ En el [Anexo 3b](#) se presentan las cifras que revelan la existencia de estas brechas de género.

¹⁷ Este índice incluye cuatro ámbitos: participación económica, logros académicos, salud y empoderamiento político.

70. En el segundo grupo están los Proyectos GTM 1852 SWE, cuyas estrategias se basan en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, principalmente el Convenio 122 sobre política de empleo; y GTM 1801 USA, que basa sus estrategias principalmente en los Convenios 81 y 129 sobre la inspección del trabajo, Convenio 150 sobre la administración del trabajo y Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores.
71. El caso del Proyecto GTM 1851 SWE es particular porque si bien no tiene como objetivo o resultado la ratificación del Convenio 189 sobre trabajadoras domésticas, sí contempla estrategias o actividades para crear un contexto favorable para generar un marco normativo apropiado (incluido la ratificación del mencionado Convenio) que prevenga y proteja a las trabajadoras domésticas de formas de trabajo inaceptables.
72. **El diálogo social es, junto con el fortalecimiento de capacidades, la estrategia más utilizada por los proyectos para alcanzar sus resultados y objetivos. La intervención de la OIT busca generar mayor confianza y fortalecer las capacidades de los interlocutores sociales para una participación más activa e informada en los espacios de diálogo social existentes¹⁸; y que estos espacios sirvan como mecanismos para hacer seguimiento a la implementación de la HR y a los comentarios de los órganos de control y a la elaboración de los reportes oficiales de cumplimiento de los convenios fundamentales (Proyecto RLA 1750 EUR); a la elaboración del mecanismo de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 (Proyecto GTM 1603 RBS); y a la elaboración de los planes de implementación de la PNED (Proyecto GTM 1852 SWE).**

3.3. Efectividad

73. En esta sección se presenta el análisis de la efectividad de la intervención de la OIT en Guatemala, en primer lugar de manera global y luego desagregado por cada uno de los proyectos llevados a cabo por la OIT para cumplir con los CPO que conforman la evaluación agrupada. También se está considerando en el análisis el CPO GTM 132 “Marco normativo y política migratoria basada en marco multilateral” y su proyecto vinculado GLO 1569 EUR, que se ejecuta con fondos de la UE¹⁹.

¹⁸ Por ejemplo, el Comité Tripartito para la Resolución de Conflictos ante la OIT y luego la CNTRLLS respecto a la implementación de la HR, y la Mesa Técnica Interinstitucional en relación a los planes de implementación de la PNED.

¹⁹ El análisis de este proyecto es menos exhaustivo ya que lo que se busca es proporcionar un insumo para la evaluación final independiente de dicho proyecto, la cual está siendo gestionada directamente por el donante. De todas maneras, cabe resaltar que este proyecto está alineado a la intervención de OIT en Guatemala y a los ODS y forma parte de la intervención integral de la OIT en Guatemala, habiendo mantenido una estrecha coordinación con varios de los demás proyectos que también forman parte de esta intervención integral así como con instituciones de cooperación internacional, principalmente la OIM.

3.3.1 Análisis global de la efectividad de la intervención de la OIT

Incremento de los conocimientos de las personas

74. **Los representantes de los mandantes que fueron entrevistados coinciden en que el conjunto de intervenciones de la OIT durante el período 2018 – 2020 ha contribuido a incrementar los conocimientos** de funcionarios del gobierno (jueces y magistrados de la Corte Suprema de Justicia - CSJ, fiscales del Ministerio Público - MP, inspectores, delegados departamentales y otros trabajadores del MINTRAB, letrados de la CC, personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos - PDH) y de representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y de pueblos indígenas en las diferentes temáticas que forman parte de la intervención.
75. En algunos casos no se han llevado a cabo las acciones de formación previstas (por ejemplo en el Proyecto GTM 1852, con los jueces de trabajo sobre el Decreto 07-2017) o no se cuenta con evidencia sobre el efecto de la formación brindada en la mejora de los conocimientos de los mandantes (por ejemplo en el Proyecto GTM 1603, con el Congreso sobre el Convenio 169).

El cuadro 6 otorga más detalles sobre las temáticas abordadas en iniciativas de formación.

Cuadro 6. Temáticas en las que los mandantes han incrementado sus conocimientos en el marco de la intervención de la OIT en Guatemala, 2018-2019.

Proyecto	Temática
Normas laborales / RLA 1750 EUR	*Análisis, interpretación de las NIT y Convenios Fundamentales de la OIT, sobre todo los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical, derecho a sindicación y negociación colectiva *Obligaciones del gobierno de reportar las medidas adoptadas para aplicar Convenios ratificados
Convenio 169 / GTM 1603 RBS	*Contenido y alcance del Convenio 169 sobre pueblos indígenas *Cómo realizar proceso de consulta acorde con estándares internacionales
Inspecciones / GTM 1801 USA	*Aspectos procesales y administrativos de los procedimientos establecidos en el Decreto 07-2017 *Seguridad y salud en el trabajo
Empleo / GTM 1852 SWE	*Análisis y diagnósticos sobre políticas de empleo
Trabajo doméstico / GTM 1851 SWE	*Alcance y contenido de los Convenios 189 y 190 de OIT sobre trabajadoras domésticas y sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo respectivamente
Migración / GLO 1569 EUR	*Mandatos, normas y lineamientos sobre derechos de migrantes y contratación equitativa

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

Cambios en los desempeños y actitudes de los funcionarios públicos

76. **El mayor conocimiento de los funcionarios del MINTRAB sobre sus obligaciones de reportar las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados se refleja en que, según los informes revisados de la CNTRLLS, los informes y memorias a la OIT (CEACR y Comisión de Aplicación de**

Normas) en el 2018 y 2019 se entregaron de manera oportuna y con información completa (Proyecto RLA 1750 EUR).

77. Según las entrevistas realizadas, **también se han generado cambios en las actitudes de los inspectores, que han tomado conciencia de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales relacionadas a la Seguridad y Salud en el Trabajo - SST (Proyecto GTM 1801 USA) y de los funcionarios del MINTRAB que son conscientes de tener un rol activo en la promoción del empleo y de la importancia de la cooperación entre ministerios para la implementación de la PNED.**
78. No obstante, en algunos casos es muy pronto para identificar si se han producido estos cambios (por ejemplo mejor fundamentación legal en los fallos de la CC o inspecciones más eficaces y con reportes de mayor calidad) ya que la formación recibida ha terminado hace pocos meses o aún está en curso.

Fortalecimiento institucional

79. **La intervención de la OIT ha contribuido al fortalecimiento de algunas instituciones del sector público (IGT, MINTRAB), de organizaciones de empleadores (en sectores agro y maquila) y de trabajadores (SITRADOMSA).**
80. Con el Proyecto GTM 1801 USA, la IGT ha adoptado medidas en planificación y gestión del procedimiento sancionador y cuenta con mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación.
81. Con el Proyecto GLO 1569 EUR el Departamento de Movilidad Laboral del MINTRAB, según las entrevistas realizadas, ha ganado visibilidad dentro del MINTRAB y ha empezado a gestionar apoyo de otras instituciones de cooperación internacional. De manera similar, con el Proyecto GTM 1851 SWE, SITRADOMSA, conforme a las entrevistas realizadas, ha incrementado su cantidad de afiliadas y se ha posicionado en la temática a nivel de autoridades y de los medios de comunicación.
82. En cuanto a las organizaciones de empleadores, se han elaborado diferentes Políticas: (a) la Cámara del Agro (CAMAGRO) formuló su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro y con el Proyecto GLO 1569 se ha logrado incluir en dicha Política los principios generales y directrices para la contratación equitativa de OIT; (b) CAMAGRO actualizó la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil²⁰; (c) en el sector maquila, con el Proyecto GTM 1851 SWE, se ha elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo. **Estas políticas se están adaptando a nivel de sub sectores y empresas para facilitar su implementación y son experiencias pioneras en el país.**

²⁰ Esta Estrategia es ejecutada y monitoreada por la Red Empresarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil "Los Niños y las Niñas a la Escuela", espacio en el que participa la OIT.

83. En los sindicatos, la formación recibida de la OIT les ha ayudado a elaborar propuestas (para difundir el Convenio 169, para reformas al Código de Trabajo sobre libertad sindical, para implementar la HR) pero, conforme a las entrevistas realizadas, ello no les ha significado un fortalecimiento institucional porque el gobierno no toma en cuenta estas propuestas. También se han conformado espacios de diálogo entre sindicatos (en migración, Convenio 169, empleo), que contribuyen a una interlocución unitaria ante otros actores, pero tampoco se traduce en un fortalecimiento institucional.
84. La integración a espacios regionales o globales es una oportunidad de aprendizaje de las buenas prácticas de otros países y de posicionamiento de las instituciones. En la temática de trabajo infantil, Guatemala forma parte de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil y es país pionero de la Alianza Global 8.7. En migración, a través de los talleres sub regionales de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) que se organizaron con el Proyecto GLO 1569 EUR, la OIT logró colocar la migración laboral como tema prioritario de la CRM, lo cual se refleja en la creación de un grupo de trabajo sobre migración laboral en dicho espacio. Y con el Proyecto GTM 1852 SWE se apoyó a la incorporación del CACIF en la Red Global de Aprendizaje, iniciativa de OIT, para generar en las empresas programas de formación a jóvenes orientados a aumentar su empleabilidad.

Elaboración y aprobación de normativas, políticas y planes

- 85. La intervención de la OIT ha contribuido a la elaboración de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio 169, inspecciones, empleo, migración laboral y trabajo infantil. Pero en todos los casos están pendientes de revisión, aprobación y/o publicación.**

Cuadro 7. Propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos elaborados en el marco de la intervención de la OIT en Guatemala, 2018 – 2019.

Temática / Proyecto	Propuesta de normativa, política, plan, instrumento	Estado actual de la propuesta
Convenio 169 / GTM 1603 RBS	Mecanismo de consulta y participación de pueblos indígenas	Se entregó propuesta al Congreso pero no la aprobó
	Propuesta de Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección General de Pueblos Indígenas	Se contaba con el visto bueno del MINTRAB y de la Presidencia; sin embargo, hubo cambio de gobierno y se ha tenido que presentar la propuesta a las nuevas autoridades del MINTRAB y está pendiente de aprobación
	Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2019-2030	Se entregó propuesta a SEGEPLAN y está pendiente de aprobación
Inspecciones / GTM 1801 USA	Instrumentos para la unificación de criterios técnicos para la actuación de los inspectores de trabajo y delegados departamentales	Se entregó propuesta al MINTRAB y está pendiente su formalización vía Acuerdo Ministerial
Empleo / GTM 1852 SWE	Planes de implementación de las 16 acciones prioritarias de la PNED, plasmados en la Matriz única y Estrategia de PNED 2017 – 2032	Los planes de implementación se entregaron en diciembre del 2019 al MINTRAB y se tiene previsto presentar a sus nuevas autoridades los aspectos más relevantes de los planes

	Política Nacional de Salarios	Se entregó propuesta al gobierno y está pendiente de aprobación
Migración / GLO 1569 EUR	Reglamento para Registro, Autorización y Funcionamiento de Reclutadores, Agencias Reclutamiento y Colocación de Personas Trabajadoras dentro y fuera de Guatemala	En enero del 2020 el Reglamento se aprobó vía Acuerdo Ministerial pero aún está pendiente de publicación
	Política de migración laboral y contratación equitativa	Se entregó propuesta al gobierno y está pendiente de aprobación
Trabajo infantil / RLA 1750 EUR	Modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil	El modelo se finalizó en febrero del 2020. Se está finalizando las fichas regionales y departamentales, y se espera presentarlas a las autoridades en mayo o junio del 2020.

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

3.3.2 Análisis de la efectividad de las intervenciones sujetas a evaluación

86. En la presente sección se presenta un análisis de efectividad desagregado por cada uno de los proyectos llevados a cabo por la OIT para cumplir con los CPO que conforman la evaluación agrupada. En el Anexo 4a se presenta el análisis de la efectividad de cada proyecto con un poco más de detalle y también se incluye un análisis separado de la implementación de la HR. La revisión de este Anexo se sugiere a aquellos lectores que está particularmente interesado en algún proyecto en particular o en la implementación de la HR.

<p>Proyecto RLA/17/50/EUR - Mantener el fortalecimiento de las capacidades nacionales para mejorar el cumplimiento de las NIT y la presentación de informes de los socios comerciales relevantes de la UE</p>
--

87. Con el Proyecto RLA 1750 EUR, la OIT buscó aumentar la capacidad institucional del gobierno para hacer cumplir las leyes laborales y garantizar los derechos fundamentales del trabajo y para cumplir con sus obligaciones de reportar a la OIT sobre las medidas adoptadas para aplicar los Convenios que se han ratificado. Asimismo, ha buscado darle continuidad a la implementación de la HR y al fortalecimiento del diálogo social entre el sector privado y las organizaciones sindicales para mejorar las relaciones laborales.

88. Según las entrevistas realizadas, la OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos sobre aplicación de las NIT, en jueces y magistrados del PJ, fiscales del MP y funcionarios del MINTRAB; sobre Convenios Fundamentales de la OIT, Decreto 07-2017, unificación de criterios técnicos y elaboración de actas para la ejecución efectiva de la capacidad sancionatoria, en inspectores a nivel nacional; y sobre análisis, interpretación y aplicación de los Convenios de la OIT (87, 98, 169, 175) y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en letrados de la CC que intervienen en la resolución de casos en temas laborales.

89. El mayor conocimiento de los funcionarios del MINTRAB sobre sus obligaciones de reportar las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados se refleja en que los informes y memorias a la OIT (CEACR y Comisión de Aplicación de Normas), a diferencia de años anteriores, se están entregando de manera

oportuna y con información completa que incluye el seguimiento a los compromisos establecidos por gobiernos anteriores.

90. En cuanto a la implementación de la HR, el Proyecto apuntaba a contribuir al fortalecimiento del diálogo social y, en tal sentido, ha apoyado a la operacionalización de la CNTRLLS: según los informes de esta Comisión y del CA de la OIT que se han revisado²¹, las partes se reúnen periódicamente en la CNTRLLS, en promedio 1 o 2 veces por mes, aunque entre finales del 2018 e inicios del 2019 hubo más de 4 meses en los que la CNTRLLS no se reunió, hasta que en mayo del 2019 lo hace nuevamente, ya con CACIF presidiendo la Comisión. Sin embargo, está pendiente que el Congreso apruebe la Ley de Creación de la CNTRLLS (iniciativa 5508 entregada en setiembre del 2018) para institucionalizar este espacio, y sobre todo aún hay mucho espacio por mejorar en términos de efectividad del diálogo social (que se logren más acuerdos y compromisos) vinculada a la implementación de la HR.

91. El Proyecto también buscó contribuir a la continuidad de todo el proceso para implementar la HR, para lo cual brindó apoyo a las actividades del Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala e inclusive después de finalizado el mandato del Representante, contribuyó a la continuidad de la presencia y participación de la OIT en cuestiones relacionadas con la libertad sindical. Y si bien en el 2018 se declaró cerrado el procedimiento en relación con la queja del 2012, ello no significa que se haya cumplido con todo lo que se planteó en la HR ni que se hayan superado todas las dificultades que impedían la aplicación efectiva del Convenio 87:

- Respecto a la lucha contra la violencia sindical, los delitos contra sindicalistas han disminuido en los últimos cuatro años pero siguen ocurriendo; la proporción de casos con sentencias se ha ido incrementando ligeramente pero sigue siendo una tasa reducida (20%) y además hay mucha demora en emitir las sentencias (en promedio, 4.5 años). Se ha avanzado en el fortalecimiento del MP ya que cuenta con una Unidad especializada que tiene cada vez más recursos humanos y financieros para cumplir su labor y recientemente se ha convertido en Fiscalía independiente; no obstante, las organizaciones de trabajadores consideran que no se ha construido un marco normativo e institucional de protección a los trabajadores ante delitos cometidos en su contra.
- En cuanto a las enmiendas normativas, la única reforma en el Código de Trabajo ha sido la adopción del Decreto 07-2017, que devuelve la capacidad sancionatoria a la IGT. También hubo acuerdos tripartitos respecto a la eliminación de sanciones penales en caso de huelga y la lista de servicios esenciales donde se prohíbe la huelga, pero están pendientes de aprobación en el Congreso (iniciativa legislativa 5199 Ley de Regulación de Sindicalización y Regulación de Huelga para Trabajadores del Estado). En cambio, hubo temas en los que no se lograron acuerdos, como la flexibilización de los requisitos para acudir a la huelga y para la creación de sindicatos por rama, la sindicalización de prestadores de servicios al Estado y la creación de un Código Procesal Laboral.

²¹ Informe Ejecutivo de la CNTRLLS “Cumplimiento de los compromisos asumidos del Acuerdo Tripartito” (2018); Informe de la CNTRLLS “Resumen de las acciones de la CNTRLLS reportadas ante la OIT por el gobierno de Guatemala” (2019); e Informe del CA de la OIT 337 Reunión: “Seguimiento de la decisión adoptada por el Consejo de Administración en su 334.^a reunión de apoyar el acuerdo nacional tripartito de noviembre de 2017 relativo a la aplicación de la Hoja de ruta: informe de situación del gobierno de Guatemala sobre las medidas adoptadas” (2019).

- En las demás acciones de la HR casi no hay avances: el nivel de cumplimiento de las sentencias de tribunales laborales que declaran procedente la reinstalación por despidos ilegales continúa alrededor de 50%; la cantidad de sindicatos inscritos en el MINTRAB y las solicitudes anuales de homologación de pactos colectivos se han ido reduciendo; y las campañas de sensibilización sobre libertad sindical a las organizaciones de trabajadores y empleadores no se han realizado.
92. Con el Proyecto RLA 1750 EUR también se ha implementado el modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil en Guatemala, cuyos resultados (mapas de riesgo departamentales y municipales) se espera puedan ser utilizado para diseñar estrategias preventivas a nivel local y hacer más eficientes las inversiones. Liderado por el MINTRAB, el país está actualmente finalizando el desarrollo de 8 fichas regionales y 22 fichas departamentales, cada una con mapas de vulnerabilidad. Este modelo ha sido desarrollado por OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y se ha implementado en 8 otros países de la región, entre ellos México y Costa Rica.

Proyecto GTM 1603 RBS - Fortalecimiento de la capacidad de los Estados miembros para ratificar y aplicar las normas internacionales del trabajo y cumplir con sus obligaciones de presentación de informes

93. Con el Proyecto GTM 1603 RBS, la OIT ha intentado fortalecer la capacidad del Estado, organizaciones de empleadores, trabajadores y de pueblos indígenas para comprender, promover y aplicar el Convenio 169; promover el diálogo social entre los actores para la adopción y aplicación de un mecanismo de consulta y participación de los pueblos indígenas; y fortalecer la institucionalidad del Estado para responder, promover y asegurar el efectivo cumplimiento del Convenio 169.
94. Según las entrevistas realizadas, la OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos de funcionarios del MINTRAB, magistrados y jueces de la CSJ, fiscales y personal de la PDH sobre el Convenio 169 y los derechos de la población indígena, y sobre cómo elaborar memorias respecto a la aplicación del Convenio. El Proyecto también ha trabajado con organizaciones de empleadores y con organizaciones de indígenas. En el primer caso, el CACIF ha ido transfiriendo a sus afiliados los conocimientos sobre el Convenio 169. En el segundo caso, con el Consejo de la Juventud Indígena (CJI) y con la Red de Mujeres Indígenas Empresarias, con quienes se está en proceso de conformar la Cooperativa de Mujeres Indígenas de Guatemala.
95. En cambio, no se cuentan con evidencias para afirmar que las acciones realizadas con la Comisión Laboral del Congreso hayan tenido algún efecto positivo similar a los mencionados en el párrafo precedente.
96. En cuanto al mecanismo de consulta y participación con los pueblos indígenas, la OIT elaboró, junto con los mandantes, una propuesta de mecanismo de consulta y participación y se la derivó al Congreso como insumo para cumplir con el encargo que en el 2017 le dio la CC para que apruebe una Ley de Consulta previa en el plazo de un año. No obstante, el Congreso no cumplió con dicho encargo y la CC emitió una nueva sentencia con pautas sobre cómo debería ser el mecanismo, de aplicación temporal obligatoria mientras no exista la Ley.

97. Según las entrevistas realizadas las principales razones por las que Guatemala no cuenta aún con una regulación específica para la consulta previa a los pueblos indígenas son:

- Las propuestas planteadas en los últimos años no han prosperado porque en su elaboración no han participado los pueblos indígenas.
- La desconfianza histórica entre los pueblos indígenas y el Estado y la polarización sobre el acceso a la tierra y la explotación de recursos naturales, genera conflictos y limita las posibilidades de generar consensos para aprobar una ley o reglamento de consulta previa.
- En el Estado hay una institucionalidad fragmentada, falta un ente rector y también voluntad para reconocer los derechos de los pueblos indígenas.
- Los pueblos indígenas confunden conceptos como “vinculante” o “derecho a veto”.
- Intereses particulares (de organizaciones de empleadores, trabajadores, pueblos indígenas) para que no se reglamente el procedimiento de consulta previa.
- Desidia del Congreso para aprobar las propuestas que reciben o en algunos casos sí las aprueban pero modificando la esencia de las mismas.
- Los diferentes pronunciamientos de la CC sobre cómo aplicar el derecho a la consulta han generado confusión.

98. Durante el segundo año del Proyecto, la OIT priorizó el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado para promover y asegurar el efectivo cumplimiento del Convenio 169, por considerar que podría contribuir a que se apruebe el mecanismo de consulta y participación. Específicamente, se ha brindado asistencia al MINTRAB para la elaboración de una propuesta de Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección General de Pueblos Indígenas. La propuesta contaba con el visto bueno del MINTRAB y de la Presidencia; sin embargo, hubo cambio de gobierno y a la fecha está pendiente de aprobación.

99. Adicionalmente, el MINTRAB ha elaborado con apoyo de OIT una propuesta de Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2019-2030, que incluye los ejes de capital humano y social, inversión en productividad, infraestructura para la competitividad, institucionalidad, justicia, coordinación y participación. También aquí se está a la espera de la aprobación de la Política.

Proyecto GTM/18/01/USA - Apoyando el respeto a las condiciones laborales de los trabajadores del sector agro-exportador de Guatemala

100. El Proyecto GTM 1801 USA ha buscado fortalecer el MINTRAB (en particular la IGT y las Delegaciones Departamentales), así como el Organismo Judicial en su conjunto (a través de la CSJ, salas de segunda instancias y juzgados, Centro de Justicia Laboral y Escuela de Estudios Judiciales – EEJ) para de esta manera aumentar el cumplimiento de las condiciones aceptables de trabajo y leyes laborales en el sector agroexportador²².

²² La IGT forma parte del Vice Ministerio de Administración del Trabajo del MINTRAB. La CSJ es un organismo jurisdiccional del Poder Judicial, que está conformada por la Cámara de Amparo que se encarga de temas sociales y laborales, el Centro de Justicia Laboral que se encarga de las resoluciones administrativas y anulaciones; y la Escuela de Estudios Judiciales, cuya función principal es capacitar a los jueces.

101. En el marco del Proyecto, la IGT ha adoptado medidas en organización, planificación y gestión del procedimiento sancionador. Estas medidas se han tomado en base a un diagnóstico de las necesidades de la IGT, el primero que se realizó en los últimos 10 años, que dio cuenta de diversas limitaciones de la IGT en términos de recursos humanos, insuficiente infraestructura, logística y recursos sobre todo en las Delegaciones departamentales, y débil coordinación entre delegados e inspectores.
102. Además, se han elaborado planes estratégicos de cumplimiento en los sectores de palma africana, café, seguridad privada y trabajo infantil en el sector pirotecnia, habiéndose identificado que los principales problemas a resolver son el uso de equipos de protección personal, la afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y contratación de seguro social, el pago del salario mínimo y la duración de la jornada laboral. No obstante, según las entrevistas realizadas, no se cuenta con información respecto a si estos planes han sido incorporados al Plan Nacional de Inspección 2020 y tampoco sobre su nivel de implementación.
103. Con el Proyecto también se han unificado los criterios técnicos para los procedimientos de inspección del trabajo. Si bien estos criterios aún no han sido formalizados por el MINTRAB vía Acuerdo Ministerial, sí se han incluido como anexos en el Protocolo único de actuación, que es el marco normativo que rige el trabajo de los inspectores.
104. Según las entrevistas realizadas, el Proyecto también ha contribuido a mejorar el conocimiento de los inspectores sobre aspectos procesales y administrativos de los nuevos procedimientos establecidos en el Decreto 07-2017 y sobre SST. En cuanto a lo primero, se logró mediante talleres en los que participaron los 23 delegados departamentales de la IGT y 160 inspectores de todo el país, cifra que representa el 70% del total de inspectores en Guatemala. En cuanto a lo segundo, se logró a través de un curso en el que participaron todos los delegados departamentales, inspectores y técnicos en SST a nivel nacional. Conforme a las entrevistas realizadas, este curso ha sido muy importante porque creó conciencia en los inspectores sobre la responsabilidad que tienen en la materia, aunque recién en el 2020 podrían materializarse los efectos de la formación en realizar inspecciones más eficaces.
105. En cambio, no se ha avanzado con el nuevo sistema electrónico de gestión de casos y no se espera que esto cambie en el corto plazo ya que se requiere un procedimiento de licitación para seleccionar al proveedor que desarrolle el sistema, lo cual puede tomar 6 meses. Además, previamente el MINTRAB debe comprometerse a mejorar las condiciones mínimas de infraestructura, equipos y conectividad en las Delegaciones departamentales.
106. El Proyecto había previsto en su diseño aumentar los conocimientos de los empleadores sobre inspección laboral y que sean más responsables de cumplir con sus obligaciones laborales. Al respecto, se ha establecido trabajar con los sectores palma, azúcar, banano y café, pero recién este 2020 se espera incorporar en las políticas de desarrollo humano de algunos de estos sectores planes de

acción que incluyan indicadores de auto cumplimiento de obligaciones laborales, estrategia comunicacional y acciones de formación en SST para empleadores.

107. A casi tres años de haberse aprobado el Decreto 07-2017, los efectos que ha tenido en términos de la mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación de la IGT son positivos. Según las entrevistas realizadas, entre julio del 2018 y enero del 2020 la IGT recaudó 6.8 millones de quetzales por sanciones a empleadores, cifra muy superior por ejemplo a los 0.5 millones que recaudó el PJ en el 2014 por el mismo concepto. La razón principal es que en el 2018 se estableció en las bases de las convocatorias de compras estatales que uno de los requisitos para que una empresa pueda contratar con el Estado era que no tenga pagos pendientes a la IGT por concepto de sanciones.
108. En cuanto a los efectos del Decreto 07-2017, según las entrevistas realizadas, se observa un mayor cumplimiento por parte de los empleadores con la legislación laboral, es decir, con levantar la prevención impuesta por la autoridad de la inspección. No obstante, ello no revela necesariamente una mayor voluntad de cumplir con la legislación laboral porque si así fuera no tendrían que esperar a que la IGT actúe; en todo caso, no existen fuentes para cuantificar el nivel de cumplimiento sin la inspección del trabajo. Al respecto, una de las personas entrevistadas mencionó *“Sí hay mucha actividad sancionatoria, pero no se sabe si hay un efecto positivo en mayor voluntad de cumplimiento por parte de las empresas (...)”*.
109. El Decreto 07-2017 menciona que las resoluciones administrativas de segunda instancia pueden ser objeto de revisión judicial. Por este motivo y porque antes del mencionado Decreto los resultados de las inspecciones solían quedar anuladas por el PJ argumentando que las resoluciones administrativas tenían muchos errores, el Proyecto contempló como uno de sus resultados que los jueces comprendan y tomen en cuenta el contenido del Decreto 07-2017 y de las NIT. Sin embargo, a la fecha no se ha avanzado con la capacitación a los jueces de trabajo, ya que si bien se llegó a acuerdos con la EEJ sobre el contenido y duración de los cursos, sin embargo, la Cámara de Amparo no ha autorizado la formación, porque está a la espera de la designación de la Dirección de la EEJ.

Proyecto GTM 1852 SWE - El país, con el apoyo de la OIT, sobre la base de consultas tripartitas, elabora y aplica políticas para la generación de empleo y desarrollo productivo mejorando las perspectivas de empleo para los jóvenes

110. El Proyecto GTM 1852 SWE buscó fortalecer las capacidades de los mandantes para implementar las políticas de empleo y desarrollo productivo, tomando como referencia la PNED 2017-2032. Para ello, el Proyecto ha utilizado los mecanismos tripartitos de coordinación que se formaron el 2017 para implementar la PNED: la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED) como espacio de coordinación de más alto nivel; la Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) con participación de vice ministros y otros funcionarios relevantes de las instituciones involucradas en la CONED; y cuatro sub comisiones (uno por cada eje de la PNED).

111. La elaboración de planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED ha sido el principal logro del Proyecto. Un ajuste relevante respecto a lo previsto en el diseño ha sido que se hicieron los planes de implementación para las 16 acciones prioritarias contempladas en la PNED y no solo para 2 acciones por cada eje: esto se hizo para poder sacar el máximo provecho a las convocatorias que igual se debían realizar a los sectores involucrados en la implementación de la PNED. Otro ajuste importante fue que, considerando las limitaciones del MINTRAB para gestionar los servicios de intermediación laboral, información y formación dirigidos a los diferentes grupos poblacionales, se decidió que era preferible mejorar las capacidades de diseñar planes de implementación orientadas a la promoción del empleo en general y, luego de ello, trabajar específicamente en la promoción del empleo juvenil y/o de mujeres.
112. La Matriz generada como resultado de este proceso de planificación forma parte del documento “Estrategia de la PNED 2017-2032”, el cual además plantea la necesidad de desarrollar una estrategia de movilización de recursos de fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas. Los planes de implementación se entregaron en diciembre del 2019 al MINTRAB y se tiene previsto presentarlos a sus nuevas autoridades y alinearlos con la Política general de actual gobierno. Cabe destacar que durante el último trimestre del 2019 el Proyecto, para facilitar la transición de la PNED y sus planes de implementación durante el cambio de gobierno, ha facilitado el diálogo, las consultas y un proceso de planificación entre las autoridades salientes y las nuevas autoridades.
113. Los planes de implementación han sido la base para el diseño de cuatro proyectos piloto que apuntan a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes: Equiparación Escuelas Taller del MINTRAB para complementar la formación laboral que reciben con formación general; Intermediación socio laboral a jóvenes que viven en las zonas consideradas más peligrosas de la ciudad; Atención socio laboral para migrantes dirigido a jóvenes que solicitan visas de trabajo para Canadá y Estados Unidos; y Fortalecimiento de Ventanillas Unicas Municipales de Empleo (VUME) para que no solo conecten la oferta y demanda sino también impulse el emprendimiento. De ellos, solo el primero ya inició su implementación.
114. Los planes de implementación también fueron la base para el desarrollo de un Sistema de monitoreo de la PNED. A diferencia de lo que ocurrió con los planes de implementación de las acciones prioritarias, la elaboración no ha sido tan participativa y el documento con la propuesta del Sistema no está tan consensuado por los diferentes actores relevantes.
115. La OIT también ha contribuido, a solicitud del gobierno, con la elaboración de la Política Nacional de Salarios (PNS). La OIT planteó que la PNS no busque determinar una fórmula de fijación del salario sino promover un diálogo social más eficiente considerando que así se puede solucionar uno de los motivos por los que no se logran acuerdos sobre el salario mínimo²³. No obstante, el gobierno aún no oficializa la PNS mediante Acuerdo Gubernativo.

²³ Para la fijación del salario mínimo, se trabaja por separado en los sectores agrícolas, no agrícolas y maquila, pero desde hace varios años las organizaciones de empleadores y de trabajadores no llegan a acuerdos, por lo que el Presidente de la República es quien define. El año pasado mediante el Acuerdo Gubernativo 320-2019 se fijó el salario mínimo para el año

116. Las actividades que realizó el Proyecto con las organizaciones de trabajadores han servido para la discusión de temas como políticas de empleo, políticas salariales e informalidad. En tanto, las actividades dirigidas a las organizaciones de empleadores buscaron promover el aprendizaje y los procesos de tutoría dentro de las empresas, como una alternativa para promover que los jóvenes tengan una transición rápida y más apropiada de la escuela al trabajo.

Proyecto GTM 1851 SWE - El país, con el apoyo de la OIT, mejora sus capacidades para proteger los derechos laborales de las trabajadoras indígenas, trabajadoras domésticas personas con discapacidad, y para responder al VIH en el mundo del trabajo

117. El Proyecto GTM 1851 SWE forma parte de un proyecto global que apoya intervenciones para fortalecer la protección de los trabajadores de las comunidades indígenas, prioritariamente mujeres, ante formas inaceptables de trabajo en sectores con alta prevalencia de esta población, como el trabajo doméstico en Guatemala. El Proyecto optó por orientar sus esfuerzos a la sensibilización y fortalecimiento de capacidades de las instituciones del gobierno e interlocutores sociales para diseñar, aplicar y supervisar políticas y reglamentos para prevenir y proteger a las trabajadoras domésticas de formas de trabajo inaceptables, como paso previo para que el país pueda ratificar el Convenio N° 189.
118. Las campañas de sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras domésticas se han realizado con el apoyo de OIT y ONU Mujeres, y se debe resaltar que luego de muchos años el Estado aceptó participar en una campaña de este tipo, principalmente a través de la SEPREM. En el 2017 se lanzó la campaña orientada a diputados del Congreso, ejecutivo y sociedad civil, y en el 2019, ya en el marco del Proyecto GTM 1851 SWE, OIT lanzó una segunda campaña, calificada como muy buena por las personas que fueron entrevistadas, quienes destacan sobre todo los medios y la línea gráfica utilizada. Sin embargo, no se puede cuenta con evidencia cuantitativa que permita estimar cuál ha sido o está siendo el impacto de esta campaña.
119. En cuanto al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de trabajadoras domésticas, el Proyecto ha trabajado con SITRADOMSA, que valora la formación recibida sobre los Convenios N° 189 y N° 190 y la asistencia técnica y logística recibida para realizar acciones a nivel nacional donde dieron a conocer a las autoridades, otras organizaciones y a las trabajadoras domésticas sus derechos laborales, el alcance del Convenio N° 189 y el rol de SITRADOMSA. Ello habría contribuido a que incrementen su cantidad de afiliadas (20 cuando se creó en el 2011 y actualmente tienen 550) y a que tengan mayor presencia en los medios de comunicación.
120. Con el Proyecto también se ha buscado aumentar los conocimientos de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores sobre equidad

2020, no habiendo incremento para el sector agrícola (se mantiene en 90.16 quetzales diarios), e incrementándolo en el sector maquila 2.93 quetzales (llegando a 84.88 diarios) y en el sector no agrícola 3.01 quetzales (llegando a 92.88 diarios).

de género, igualdad y no discriminación, y violencia y acoso en el lugar de trabajo. Con los empleadores, la formación se ha realizado en colaboración con la Asociación de la Industria de Vestuario y Textiles de Guatemala y ha contribuido a que en el sector maquila se haya elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el lugar de trabajo. Con los trabajadores, el 2017 se elaboró un Plan de acción institucional sobre igualdad de género y se creó una Mesa Sindical de Mujeres, pero no se registran mayores avances en la implementación del Plan ni en la consolidación de la Mesa, porque dependen mucho del apoyo técnico y financiero de OIT, es decir, no son sostenibles.

121. En la temática del trabajo infantil, la actuación de OIT en los últimos años se ha hecho desde un enfoque regional, mediante proyectos adscritos a la Oficina Regional así como con fondos de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica y de la UE en Guatemala. Actualmente, está en agenda la necesidad de elaborar un nuevo documento estratégico (la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y/o la Hoja de Ruta para su implementación) así como la implementación del modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil en acciones a nivel territorial, elaborado en el marco del Proyecto RLA 1750 EUR y los proyectos de apoyo de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil.
122. Guatemala es uno de los 30 Estados miembros que forma parte de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, plataforma de cooperación intergubernamental que aspira a que el año 2025 se tenga la primera generación libre de trabajo infantil. Conforme a las entrevistas realizadas, en el marco de esta Iniciativa el MINTRAB ha aprendido mucho de otras experiencias regionales. Guatemala también ha sido aceptada como país pionero de la Alianza Global 8.7, espacio que también lidera la OIT aunque difiere de la Iniciativa Regional en su alcance geográfico (es global y no regional), alcance temático (no solo trabajo infantil sino trabajo forzoso) y en que recién se está implementando.
123. El sector empleador registra avances en cuanto a generación de espacios institucionales, procedimientos y políticas en materia de prevención y erradicación de trabajo infantil; específicamente, CAMAGRO ha creado desde el 2015 la Red Empresarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil “Los Niños y las Niñas a la Escuela” y ha actualizado la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Sin embargo, estos avances no pueden soslayar el hecho que, como se menciona en el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) 2019, continúan existiendo casos de explotación laboral posiblemente relacionados con trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso en el sector agrícola, particularmente en plantaciones de palma aceitera, café y caña de azúcar²⁴.

²⁴ Esta situación ocupa actualmente un lugar importante en la agenda política del actual gobierno, más aún a partir de un reportaje de un canal del Reino Unido sobre supuestas prácticas de maltrato infantil en cuatro fincas cafetaleras. Inclusive, el Presidente de la República formó una Comisión de Alto Nivel para ver el tema y el Congreso aprobó el proyecto de ley que busca eliminar el trabajo infantil en Guatemala (el cual había sido presentado hace tres años y medio).

Proyecto GTM 1950 UNA – Apoyo a la política de HIV / SIDA del sector caficultor de Guatemala

124. Durante el bienio 2018 – 2019, con el Proyecto GTM 1950 UNA se buscó contribuir a prevenir la transmisión del VIH y proveer servicios de salud a las personas del sector caficultor que viven con VIH/sida, a través de la transferencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) de materiales educativos y metodologías, incluyendo capacitación a personal sanitario para su implementación en los servicios de salud²⁵.

Proyecto GLO 1569 EUR – Proyecto Acción global para mejorar el marco de la contratación de los trabajadores migrantes²⁶

125. El Proyecto GLO 1569 EUR es una iniciativa global enmarcada en principios generales y directrices de contratación equitativa de OIT y uno de sus componentes es fomentar la contratación de trabajadores migrantes en diferentes corredores, entre ellos Guatemala - México. El objetivo del Proyecto en Guatemala es fortalecer la gobernanza en migración laboral, en cuanto a capacidades, normativas y políticas para responder ante las prácticas de contratación abusiva.
126. Con el Proyecto se brindó formación para incrementar los conocimientos sobre mandatos, normas y lineamientos sobre contratación equitativa, a representantes de diferentes instituciones gubernamentales, empleadores y agencias de reclutamiento y selección, sindicatos autónomos y globales, sociedad civil, Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), ONU Mujeres, Grupo Especializado de Migración del SNU, sector académico, medios de comunicación.
127. En cuanto a normativas, el MINTRAB elaboró el Reglamento para Registro, Autorización y Funcionamiento de Reclutadores, Agencias Reclutamiento y Colocación de Personas Trabajadoras dentro y fuera de Guatemala. En enero del 2020 el Reglamento se aprobó vía Acuerdo Ministerial pero aún está pendiente de publicación; y en la actualidad el Proyecto está apoyando al MINTRAB para que adecúen su funcionalidad interna al Reglamento.
128. Con el Proyecto también se ha elaborado una Política de migración laboral y contratación equitativa. Esta Política se ha trabajado en los mismos grupos que recibieron la formación por parte del Proyecto en normas y lineamientos sobre contratación equitativa, y también se encuentra pendiente de aprobación.

²⁵ Esto fue lo único que contemplaba la intervención y, por lo tanto, no se asignó coordinador y el presupuesto fue apenas \$ 10,000. En tal sentido, según los funcionarios de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica, la intervención corresponde más a una actividad aislada que a un proyecto y, por lo tanto, no se vuelve a hacer alusión a ella en el presente informe.

²⁶ Este proyecto dispone de una evaluación independiente disponible en i-eval Discovery. Es por ello por lo que no ha sido objeto de la presente evaluación agrupada. Esta sección únicamente apunta a evidencia hallada por medio de información secundaria

129. A nivel del sector empresarial, CAMAGRO formuló su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro y con el Proyecto se ha logrado incluir en dicha Política los principios generales y directrices para la contratación equitativa de OIT. Además, CAMAGRO ha solicitado asistencia técnica a OIT, actualmente en ejecución, para hacer una política de Respeto de los Derechos Humanos en los sectores de azúcar y palma africana y aplicarla a modo de experiencia piloto en 3 empresas.
130. El Proyecto también ha trabajado en el posicionamiento regional de la temática de la migración laboral y contratación equitativa, promoviendo talleres binacionales Guatemala y México a nivel de gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores. En el caso de las organizaciones de trabajadores, también se ha suscrito un acuerdo sindical binacional para la defensa del trabajo decente y la contratación equitativa. Asimismo, a través de los talleres sub regionales de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) que se organizaron con el Proyecto GLO 1569 EUR, la OIT logró colocar la migración laboral como tema prioritario de la CRM, lo cual se refleja en la creación de un grupo de trabajo sobre migración laboral en dicho espacio.

3.3.3 Cumplimiento de los indicadores de los resultados de segundo orden de la TOC de la intervención de la OIT

131. A modo de síntesis de lo presentado en las secciones 3.3.1 y 3.2.2 y tomando en cuenta los indicadores de los resultados de segundo orden de la TOC de la intervención de la OIT²⁷, la evaluación considera que se habrían cumplido con 10 de los 21 indicadores, mientras que en 4 habría un cumplimiento parcial y en 7 el cumplimiento aún se encuentra pendiente. Esta apreciación se sustenta principalmente en la evidencia cualitativa recogida de las entrevistas o grupos de discusión llevados a cabo en la evaluación y de la revisión de la información documental.
132. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro 8, no hay diferencias marcadas en cuanto a nivel de logro según área de intervención, ya que en todas hay indicadores que se han cumplido y otros que lo han hecho parcialmente o que no se han cumplido.
133. Los efectos de los avances de la intervención de la OIT en grupos específicos como población indígena, mujeres y jóvenes están directamente relacionados al desarrollo de los Proyectos GTM 1851 SWE, GTM 1603 RBS y GTM 1852 SWE respectivamente. En tal sentido, a la fecha no se cuenta con evidencia para afirmar que ya se están produciendo efectos positivos en estos grupos de población, y quizás sea muy prematuro para esperar que eso suceda. En todo caso, de concretarse la aprobación de la propuesta de Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección General de Pueblos Indígenas y luego el mecanismo de consulta y participación, se avanzaría hacia un mayor ejercicio del derecho a consulta y participación por parte de la población indígena. Del mismo modo, de darse la ratificación del Convenio N° 189 se avanzaría hacia un mayor ejercicio de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas indígenas. La

²⁷ Véase sección 1 del presente informe

situación es diferente en cuanto a la población juvenil ya que, como se comentó en la sección 3.3.2, los planes de implementación elaborados han estado orientados a la promoción del empleo en general y no del empleo juvenil.

Cuadro 8. Avance en el nivel de cumplimiento de los indicadores de resultados de segundo orden de la TOC de la intervención de la OIT en Guatemala, 2018-2019.

Área de intervención	Resultados de segundo orden	Indicadores	Nivel de cumplimiento
Ratificación y aplicación de principios y derechos fundamentales en el trabajo	Resultado 1.1 La Hoja de Ruta tripartita de 2013 se implementa (Proyecto RLA 1750 EUR)	*Nivel de cumplimiento de la Hoja de Ruta del 2013, principalmente cumplimiento y aplicación de derechos sobre Libertad Sindical (Proyecto RLA 1750 EUR)	Cumple parcialmente
	Resultado 1.2 Actores del Estado (MTPS, Fiscalía, Poder Judicial), organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas sensibilizados y en mejores condiciones para comprender, promover y aplicar efectivamente los Convenios Fundamentales de Trabajo y el Convenio 169 (Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS)	*Mayor conocimiento de los actores del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas sobre el Convenio 169 (Proyecto GTM 1603)	Cumple
		*Mayor conocimiento de los actores del Estado (Ministerio de Trabajo, jueces, magistrados), organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la Reforma al Código de Trabajo y sobre las NIT (Proyecto RLA 1750 EUR)	Cumple
		*Los reportes de inspectores de trabajo muestran una mejora en el monitoreo de la aplicación de derechos fundamentales y derechos de trabajo nacionales (Proyecto RLA 1750 EUR)	Pendiente (previsto su cumplimiento para el 2020)
		* Mayor capacidad del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fiscalía General y Judicial para reportar/informar sobre los Convenios de la OIT, especialmente en los Convenios Fundamentales (Proyecto RLA 1750 EUR)	Cumple
		*Mayor confianza de empleadores y trabajadores respecto a los procedimientos para reportar (Proyecto RLA 1750 EUR)	Pendiente
	Resultado 1.3. La institucionalidad responsable de tutelar los derechos está fortalecida para comprender, responder, promover y asegurar el efectivo cumplimiento de los Convenios Fundamentales de Trabajo y del Convenio 169 (Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS)	*Propuesta de Política Nacional de Pueblos Indígenas (Proyecto GTM 1603)	Cumple (aunque pendiente la aprobación de la propuesta)
		*Propuesta de Viceministerio y Dirección General de Pueblos Indígenas (Proyecto GTM 1603)	Cumple (aunque pendiente la aprobación de la propuesta)
	Resultado 1.4 Espacios de diálogo intersectoriales y tripartitos plus establecidos que lleven a la implementación de la	*Propuesta de mecanismo de consulta a pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 (Proyecto GTM 1603)	Cumple (aunque pendiente la aprobación de la propuesta)

	Hoja de Ruta y a la aplicación de los Convenios Fundamentales de Trabajo y espacios de diálogo tripartitos que lleven a la elaboración, adopción y aplicación de mecanismo de consulta a los pueblos indígenas en el marco de la efectiva aplicación del convenio 169 (<i>Proyecto RLA 1750 EUR y Proyecto GTM 1603 RBS</i>)	*Diálogo social fortalecido entre el sector privado y organizaciones sindicales para mejorar las relaciones laborales (<i>Proyecto RLA 1750 EUR</i>)	Pendiente
Promoción y verificación de condiciones laborales	Resultado 2.1: Inspecciones laborales fortalecidas con respecto a las condiciones de trabajo aceptables (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	*Ministerio de Trabajo implementa estrategias y/o planes de acción para hacer cumplir la legislación laboral y/o inspeccionar los lugares de trabajo (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	Pendiente (previsto su cumplimiento para el 2020)
		*Mayor eficacia de las inspecciones laborales en términos de mejores actitudes y prácticas entre los inspectores en el sector agroexportador en Guatemala (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	Pendiente (previsto su cumplimiento para el 2020)
		*Mayor conocimiento de los inspectores de trabajo sobre las necesidades de los tribunales laborales sobre las nuevas sanciones administrativas y aplicación adecuada en el proceso de inspección (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	Cumple
	Resultado 2.2: Jueces mantienen las resoluciones de sanciones administrativas apropiadas para violaciones de las condiciones de trabajo (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	*Mayor conocimiento de los jueces de trabajo sobre los nuevos procedimientos de Sanciones Administrativas y aplicación adecuada en las resoluciones judiciales (<i>Proyecto GTM 1801 USA</i>)	Pendiente
Generación de empleo	Resultado 3.1. Capacidades institucionales y de dialogo social fortalecidas para la implementación y seguimiento a la Política Nacional de Empleo Digno (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)	*Planes de implementación elaborados con base a las acciones prioritarias definidas en la Política Nacional de Empleo Digno en cada uno de los 4 ejes, con al menos uno de ellas dirigida a juventud (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)	Cumple
		*Programas / proyectos pilotos diseñados y en implementación por cada eje de la Política Nacional de Empleo Digno, con énfasis en la mejora de oportunidades de empleo para jóvenes (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)	Cumple parcialmente (pendiente la implementación)
		* Sistema de Monitoreo y Seguimiento de la Política Nacional de Empleo Digno elaborado y en implementación (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)	Cumple parcialmente (pendiente la implementación)
		*Mayor conocimiento de los interlocutores sociales en materia de Políticas de Empleo y Desarrollo Productivo (<i>Proyecto GTM 1852 SWE</i>)	Cumple
Protección de los trabajadores contra formas	Resultado 4.1 Los mandantes y el público en general sensibilizados y con conocimiento sobre	*Plan de acción de los lineamientos de la política en materia de trabajo doméstico en las sedes regionales de SEPREM implementado (<i>Proyecto GTM 1851 SWE</i>)	Pendiente

inaceptables de trabajo	las condiciones de trabajo de las trabajadoras indígenas incluyendo las trabajadoras domésticas (Proyecto GTM 1851 SWE)	*Personas sensibilizadas sobre los derechos de las trabajadoras domésticas (Proyecto GTM 1851 SWE)	Cumple parcialmente
		*Mayor conocimiento de personal de instituciones públicas (SEPREM y el MTPS) líderes sindicales y personal empresarial de Recursos Humanos sobre equidad de género, derechos laborales y violencia y acoso en el lugar de trabajo, y no discriminación (Proyecto GTM 1851 SWE)	Cumple

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

3.3.4 Principales contribuciones de la OIT al logro de los resultados

134. **La contribución de la OIT en el incremento de los conocimientos de los mandantes se ha dado a través de talleres, cursos, programas de formación, diplomados de especialización**, aunque en el Proyecto GTM 103 RBS, aprovechando que el coordinador participa en actividades y espacios regionales, también se han realizado **reuniones y seminarios** en las que se presentaron lecciones aprendidas y experiencias de otros países de ALC con mayores avances en la materia. En el Proyecto GTM 1852 SWE se han aprovechado los espacios de elaboración participativa de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED.
135. **La contribución de la OIT en la elaboración de normativas, políticas y planes sobre el Convenio N° 169, empleo, migración laboral y trabajo infantil ha sido de asesoramiento permanente, difundiendo buenas prácticas de otros países, facilitando el involucramiento de los actores clave, brindando formación, guías operativas y manuales a los actores, organizando y participando en los talleres o reuniones de elaboración, consolidando los avances, preparando borradores de las propuestas, socializándolas y validándolas.**
136. **Otras formas en que la OIT ha contribuido en los avances mostrados en las secciones precedentes han sido brindando asistencia técnica sobre cómo presentar las memorias sobre las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados y cómo mejorar la coordinación con otras instituciones para el recojo de la información requerida para elaborar dichas memorias (Proyecto RLA 1750 EUR); elaborando y difundiendo manuales para jueces y juristas y extractos de informes y compendios de comentarios de los órganos de control sobre el Convenio N° 169 y difundiendo en su página web las investigaciones de OIT sobre la aplicación del Convenio N° 169 y sobre legislación y políticas públicas de los países de ALC que lo han ratificado (Proyecto GTM 1603 RBS); y elaborando estudios técnicos e investigaciones (Proyecto GLO 1569 EUR).**

3.3.5. Participación e interés de los mandantes durante el desarrollo de la intervención de la OIT

137. Conforme a las entrevistas realizadas, **los mandantes han respondido positivamente cada vez que se les invitaba a participar en alguna actividad, pero hay proyectos que les habrían resultado más relevantes y en los que, por lo tanto, se han involucrado más activamente.**
138. Para las organizaciones de empresarios los proyectos más relevantes han sido el GTM 1603 RBS y el RLA 1750 EUR y los que menos relevantes son GTM 1801 USA y GTM 1851 SWE. En el caso de las organizaciones de trabajadores, el más relevante ha sido el RLA 1750 EUR.
139. **La mayor relevancia del Proyecto RLA 1750 EUR para empleadores y trabajadores se explica porque es el que está vinculado con la implementación de la HR, que ha sido un tema prioritario para ambas partes en los últimos años.** En el caso del Proyecto GTM 1603 RBS, los empresarios fueron los que solicitaron la intervención principalmente por el costo que les representa la suspensión y/o paralización de proyectos debido a la ausencia de un mecanismo de consulta previa a los pueblos indígenas. En tanto, la menor relevancia que le dan los trabajadores al Proyecto GLO 1569 EUR podría explicarse por su concepción que los extranjeros en Guatemala pueden quitarle el trabajo a los nacionales. Y en el caso del Proyecto GTM 1851 SWE la menor importancia que le ha dado el sector empleador se explicaría por el poco interés que tiene en la ratificación del Convenio N° 189, mientras que la participación activa de SITRADOMSA contrasta con la de las centrales sindicales, posiblemente porque la cantidad de trabajadoras domésticas afiliadas a sindicatos es muy reducida.
140. **Los mandantes valoran positivamente la intervención de la OIT sobre todo en cuanto a la formación recibida:** al respecto, una de las personas entrevistadas mencionó que *“OIT ha mostrado lo que es y lo que no es el Convenio N° 169, aunque eso le valió en algunas ocasiones ganarse enemigos”*. Un aspecto destacado por las instituciones es que es la primera vez que reciben formación sobre Convenios Fundamentales, SST o migración laboral.
141. **Los mandantes también valoran que se han generado políticas, planes y normativas que, de concretarse, van a contribuir a la sostenibilidad de lo que se ha avanzado, aunque también demandan que la OIT realice sensibilización, formación y hasta lobby en el Poder Legislativo para que se puedan aprobar.**
142. En el Proyecto GTM 1852 SWE, **según las entrevistas realizadas, se valora no solo el apoyo técnico de los especialistas de la OIT, sino su impulso a la MTI y su constante preocupación en impulsar la lógica de la cooperación interinstitucional e involucrar a distintos ministerios y sectores en la elaboración de los planes de implementación.**

3.3.6. La incorporación del enfoque de género y no discriminación en la ejecución de la intervención de la OIT

143. El Proyecto en el que ha resultado más evidente la incorporación del enfoque de igualdad de género y la no discriminación es el GTM 1851 SWE ya que la población beneficiaria la constituyen mujeres trabajadoras domésticas indígenas y porque se ha elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo en el sector maquila. Los otros proyectos que han incorporado el enfoque de género de manera explícita son el GTM 1603 RBS, que ha llevado a cabo acciones para fomentar la participación de mujeres indígenas en los espacios de toma de decisiones y está en proceso de conformar la Cooperativa de Mujeres Indígenas de Guatemala; y el GLO 1569 EUR, que en la elaboración del Reglamento para Registro, Autorización y Funcionamiento de Reclutadores tomó en cuenta la caracterización por género de los sectores ocupacionales privilegiados por los trabajadores migrantes, como agricultura, servicios y trabajo doméstico, y en los estudios realizados han mostrado la feminización de la migración laboral (casi la mitad son mujeres).
144. Además, en los Proyectos GTM 1851 SWE y GLO 1569 EUR se ha coordinado con instituciones especializadas en género: respectivamente con ONU Mujeres, con quien realizaron las campañas de sensibilización, y con SEPREM, en la elaboración de la Política de migración laboral y contratación equitativa.
145. En los demás proyectos no existen componentes ni acciones específicas que incorporen el enfoque de igualdad de género, sino que éste se ha plasmado de una manera más transversal, básicamente motivando la participación de las mujeres en las actividades de formación y brindando formación sobre equidad de género, igualdad de condiciones de trabajo, legislación sobre discriminación. En cuanto a lo primero, se revisó la lista de asistencia de los participantes de los eventos de formación del Proyecto RLA 1750 EUR por ser el que más ha llevado a cabo estos eventos, encontrándose que aproximadamente el 45% de quienes recibieron formación durante el 2019 son mujeres.
146. **Sin embargo, los avances en la incorporación del enfoque de igualdad de género no han sido suficientes para provocar, hasta el momento, algún resultado agregado importante a nivel de lucha contra la desigualdad de género y la no discriminación.** En el corto plazo, ello podría ocurrir si es que la Política contra el Acoso y la Discriminación en el Lugar de Trabajo se adapta y se implementa a nivel de sub sectores y empresas del sector maquila y se replica en otros sectores. En un mediano plazo, podría generarse algún resultado agregado en materia de inspecciones si se desarrollan instrumentos e indicadores para detectar durante la fase de investigación indicios de incumplimiento de temas de discriminación por género o acoso; y en empleo si se incorpora en la PNED acciones como promover el autoempleo y emprendimiento de mujeres vía las VUME. Y en un plazo mayor, este tipo de resultados podrían darse si se ratifica el Convenio N° 189 sobre trabajadoras domésticas y/o si se desarrolla una política y sistema de cuidados, que aborde la distribución desigual de las tareas, contemple servicios públicos de calidad que permita el cuidado de los dependientes, y garantice la seguridad social en materia de salud y jubilación para las mujeres.

3.3.7 La incorporación de las normas internacionales de trabajo y del diálogo social en la ejecución de la intervención de la OIT

147. **La aplicación de las NIT ha sido el aspecto central de la intervención en los Proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1603 RBS. En el primero el objetivo ha sido mejorar el cumplimiento de las NIT, principalmente los Convenios N° 87 y N° 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, y en el segundo contribuir a la implementación del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas. Sin embargo, los avances en estos proyectos (mostrados en las secciones 3.3.1 y 3.3.2) aún no se traducen en un mayor cumplimiento de los Convenios N° 87 y N° 98 (los escasos avances para adecuar la legislación nacional con estos Convenios es uno de los factores que contribuye a explicar que el porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos en Guatemala desde hace varios años no supere el 3%) ni en un mecanismo de consulta y participación de los pueblos indígenas que garantice la aplicación efectiva del Convenio 169.**
148. Un caso particular es el Proyecto GTM 1851 SWE porque si bien no tiene como objetivo la ratificación del Convenio N° 189, sí contempló estrategias o actividades para crear un contexto más favorable para que ello ocurra. Sin embargo, pero no se tiene evidencia sobre cuál ha sido o está siendo el impacto de la campaña de sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras domésticas organizada por la OIT, y tan bien valorada por los mandantes, en términos de crear un contexto más favorable para la ratificación del Convenio.
149. **En los demás proyectos las normas han sustentado las intervenciones, pero su ratificación o aplicación efectiva no están contempladas como un objetivo.** El Proyecto GTM 1852 SWE basó sus estrategias y productos en el Convenio N° 122 sobre política de empleo; mientras que el Proyecto GTM 1801 USA, en los Convenios N° 81 y N° 129 sobre la inspección del trabajo, Convenio N° 150 sobre la administración del trabajo y Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores. Y en el Proyecto GLO 1569 EUR las acciones realizadas han tomado en cuenta los principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT, así como los Convenios N° 97 y N° 143 sobre los trabajadores migrantes y el Convenio N° 181 sobre las agencias de empleo privadas.
150. **La intervención de la OIT ha promovido espacios de diálogo para hacer seguimiento a los comentarios de los órganos de control y a la elaboración de los reportes de cumplimiento de los convenios fundamentales (Proyecto RLA 1750 EUR), para la revisión de temas socio laborales vinculados a la inspección (Proyecto GTM 1801 USA)²⁸ y para la elaboración del mecanismo de consulta a pueblos indígenas (Proyecto GTM 1603 RBS), de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED (Proyecto GTM 1852 SWE), del Reglamento para Registro,**

²⁸ La Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales es un espacio tripartito consultivo del MINTRAB en el que se revisan y someten temas socio laborales. En este marco se ha reactivado la Comisión Tripartita de Inspección del Trabajo.

Autorización y Funcionamiento de Reclutadores y de la Política de migración laboral y contratación equitativa (Proyecto GLO 1569 EUR).

151. Asimismo, la creación en noviembre del 2017 de un espacio formal como la CNTRLLS (y su posterior consolidación mediante Acuerdo Ministerial N° 45 en febrero del 2018) significó una aceptación política al reconocimiento al derecho a libertad sindical. Según las entrevistas realizadas y los informes de la CNTRLLS y del CA de la OIT que se han revisado, hay consenso respecto al avance producido en términos de diálogo social, ya que las partes se reúnen periódicamente, discuten, a veces se ponen de acuerdo y a veces no, pero al fin y al cabo se ejerce el diálogo social.
152. Sin embargo, no se cuenta con evidencia para afirmar que en los últimos años se haya fortalecido la CNTRLLS y en general los espacios de diálogo tripartito o bipartito en cuanto a los acuerdos a los que se llegan (vinculados a la implementación de la HR, la mejora de las relaciones laborales y/o al seguimiento de políticas) y al nivel de cumplimiento de los mismos. Al respecto, la información cualitativa obtenida a través de ACTRAV indica que la falta de resultados concretos producto del diálogo puede generar desgaste e insatisfacción entre las organizaciones de trabajadores y que veces se mal utiliza el diálogo social como mecanismo para alargar indefinidamente un determinado tema.

3.3.8 Cumplimiento de los supuestos de la intervención y cambios en el entorno

153. **Algunos de los supuestos de la intervención de la OIT planteados en la TOC se han cumplido, como la disposición de los mandantes al diálogo social y el interés de las autoridades en fortalecer la institucionalidad. En cambio, hay otros supuestos como el interés de los actores para participar en las diferentes actividades de los proyectos (analizado en la sección 3.3.5) y la baja rotación de los funcionarios públicos, cuyo cumplimiento ha sido parcial.**
154. Respecto a esto último hay instituciones como el MINTRAB, en los que hubo cambios de las autoridades de más alto nivel (hasta 3 ministros desde que inició la intervención de OIT hasta la fecha). Y cada vez que hay cambios en la administración pública a nivel de ministros, vice ministros, directores de unidad o área, la OIT debe invertir esfuerzos adicionales en lograr el compromiso de las nuevas autoridades y eso a veces tomaba un tiempo considerable, durante el cual los proyectos dejaban de hacer algunas de las actividades que tenían previstas.
155. El supuesto que menos se ha cumplido es que el Poder Legislativo que cumple adecuadamente su rol de aprobar normativas ya que, en la mayoría de los proyectos hay propuestas normativas o de políticas que el Congreso no ha aprobado, en algunos casos pese a que dichas propuestas les fueron entregadas hace mucho tiempo.
156. También hay factores, no contemplados en el diseño de los proyectos, que han provocado retrasos en la realización de las actividades:
- a. los primeros meses de ejecución los proyectos no contaban con coordinador;

- b. el período de transición del cambio de gobierno duró 5 meses²⁹ y en dicho lapso los proyectos de la OIT no fueron prioridad para las instituciones gubernamentales;
- c. en el caso particular del Proyecto GTM 1801 USA que tiene previstas actividades con el PJ, el retraso en la elección de los jueces para la CSJ y la Corte de Apelaciones para el período 2019-2024³⁰; y
- d. la pandemia del COVID 19 ha limitado la realización de las actividades de los proyectos desde mediados de marzo.

3.4. Eficiencia

157. Según los reportes de OIT sobre la ejecución financiera de los proyectos que forman parte de la presente evaluación, a marzo del 2020 se han ejecutado \$2.26 millones: aproximadamente la mitad corresponde a los Proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1603 RBS, 20% al Proyecto GTM 1801 USA y el 30% se ha invertido en los proyectos GTM 1852 SWE, GTM 1851 SWE y GLO 1569 EUR.

Cuadro 9. Monto ejecutado por los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada, a marzo del 2020.

Resultados de país / CPO	Proyectos	Fuente de financiamiento	Monto ejecutado (en \$)	Distribución porcentual respecto al total
GTM 826 – Mejora capacidad de los Estados para ratificar y aplicar NIT y cumplir obligaciones de reporte	GTM 1603 RBS	RBSA	793,885	35%
	RLA 1750 EUR	UNION EUROPEA	356,098	16%
GTM 101 – Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido	GTM 1801 USA	USDOL – USA	482,681	21%
GTM 129 – Reducción de vulnerabilidad de empresarios de bajos ingresos a través de mejoras de gestión	GTM 1852 SWE	SUECIA	248,121	11%
GTM 128 – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	GTM 1851 SWE	SUECIA	192,124	8%

²⁹ Desde agosto del 2019 en que se llevó a cabo la segunda vuelta electoral hasta enero del 2020 en que asumió oficialmente el nuevo Gobierno.

³⁰ En setiembre del 2019 la CC anuló el proceso de elección de jueces alegando falta de metodologías y criterios transparentes de selección, principalmente en lo concerniente a las comisiones de postulación, para garantizar una selección imparcial de los candidatos, basada en méritos y en sus trayectorias profesionales y no en criterios discrecionales.

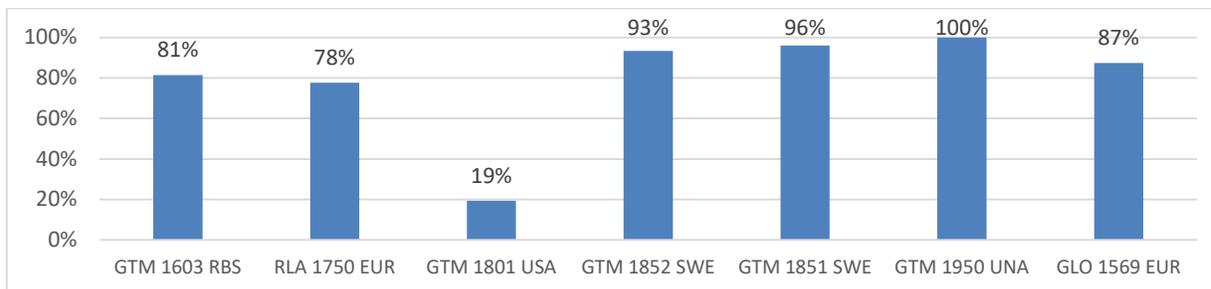
GTM 128 – Implementación de políticas sectoriales de VIH en el ámbito laboral, a través de programas en el lugar de trabajo	GTM UNA 1950	NACIONES UNIDAS	9,999	0%
GTM 132 - Marco normativo y política migratoria basada en marco multilateral	GLO 1569 EUR	UNION EUROPEA	179,403	8%
Total			2,262,311	100%

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir del Reporte de OIT sobre ejecución financiera de los proyectos.

158. El monto ejecutado representa entre el 80% y 100% del presupuesto en los diferentes proyectos, excepto en el GTM 1801 USA en el que se ha ejecutado casi el 20% ya que ha transcurrido poco menos de la mitad del período previsto de ejecución y porque, por los motivos mencionados en la sección precedente, aún no se inicia la ejecución del segundo componente, que involucra al PJ.

159. El siguiente gráfico 2 proporciona mayor detalle sobre el nivel de ejecución presupuestaria de las intervenciones sujetas a esta evaluación según información secundaria recopilada.

Gráfico 2. Nivel de ejecución presupuestaria de los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada, a marzo del 2020.



Elaboración propia por parte del evaluador, a partir del Reporte de OIT sobre ejecución financiera de los proyectos.

160. **La OIT ha utilizado eficientemente sus recursos humanos.** Los avances logrados han sido posibles con un equipo de trabajo reducido ya que cada proyecto de la OIT está a cargo de un coordinador y una persona de apoyo técnico o administrativo. **La OIT ha hecho un uso eficiente de los recursos financieros que ha permitido emplear el presupuesto previsto para llevar a cabo las actividades planeadas.**

161. En cambio, **el tiempo contemplado para la ejecución de los proyectos (por lo general 24 meses, desde el primer trimestre del 2018 hasta el primer trimestre del 2020) ha resultado insuficiente, por lo que en la mayoría de los casos se ha solicitado una prórroga de 3 meses.** Esto se explica porque hubo períodos en los que el avance en la ejecución fue reducido o nulo, sobre todo en los meses iniciales hasta que se contrataba al coordinador de proyecto y en el último trimestre del 2019 debido al período de transición del cambio de gobierno.

162. Si bien, como se mostrará a continuación, han existido vínculos entre los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada y entre la OIT y las instituciones de cooperación internacional, éstos no siempre han contribuido directamente a los avances logrados.

Sinergias entre los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada y entre la OIT y las instituciones de cooperación internacional

163. La vinculación más directa y relevante entre los proyectos, según las entrevistas realizadas, se ha producido principalmente en la realización de las actividades que se muestran en el siguiente cuadro 10.
164. Se ha identificado que esta vinculación habría contribuido más directamente a los avances logrados principalmente en los dos primeros casos.
- los inspectores y delegados departamentales de todo el país aumentaron sus conocimientos sobre Convenios Fundamentales de la OIT, Decreto 07-2017 y unificación de criterios técnicos; y
 - el plan de implementación de la acción prioritaria 15 de la PNED se refiere al Programa de Fortalecimiento de la IGT y sus objetivos, resultados y acciones recogen algunas recomendaciones del diagnóstico de la IGT.

Cuadro 10. Vínculos específicos entre proyectos durante la ejecución de la intervención de la OIT en Guatemala, 2018 – 2019.

Proyectos	Vinculación específica entre los Proyectos
RLA 1750 EUR y GTM 1801 USA	El Proyecto RLA 1750 brindó formación a los inspectores y delegados departamentales, que son la población objetivo principal del Proyecto GTM 1801 USA. Asimismo, ambos proyectos elaboraron los instrumentos de unificación de criterios para la inspección del trabajo.
GTM 1852 SWE y GTM 1801 USA	El Proyecto GTM 1852 SWE para elaborar uno de los planes de implementación de la PNED utilizó el diagnóstico de la IGT elaborado con el Proyecto GTM 1801 USA
GTM 1851 SWE y GTM 1603 RBS	Los proyectos GTM 1851 y GTM 1603 RBS realizaron actividades conjuntas con organizaciones de mujeres indígenas para sensibilizarlas y capacitarlas sobre sus derechos laborales
GTM 1603 RBS y GTM 1852 SWE	El proyecto GTM 1603 apoyó con fondos para capacitar a los gerentes de empleo de las VUME sobre orientación para la promoción del autoempleo (que es uno de los proyectos pilotos desarrollados por el Proyecto GTM 1852 SWE) en las comunidades indígenas de Guatemala.
GTM 1852 SWE y GLO 1569 EUR	En la elaboración del diagnóstico inicial del Proyecto GLO 1569 EUR y del Reglamento, el Proyecto GTM 1852 SWE apoyó para incorporar el enfoque de empleo respecto al rol del SNE en materia de contratación

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

165. Los vínculos de la OIT con las instituciones de la cooperación internacional durante la ejecución de los proyectos se presentan en el siguiente cuadro 11. La evaluación considera que los dos que han contribuido más directamente a los avances logrados durante la intervención de la OIT son con CEPAL en la implementación del modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil (Proyecto RLA 1750 EUR), y con ONU Mujeres en las campañas de sensibilización sobre derechos de trabajadoras domésticas (Proyecto GTM 1851 SWE).

Cuadro 11. Vínculos específicos con las instituciones de cooperación internacional, según proyectos ejecutados por la OIT en Guatemala 2018 – 2019.

Proyecto	Instituciones de la cooperación internacional y tipo de vínculo
Proyecto RLA 1750 EUR	*UE. Donante. Revisión de informes de progreso y organización de la agenda de los representantes de la Sede de la UE cuando llegan a Guatemala para conocer los avances del Proyecto. *CEPAL. En la elaboración del modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil
Proyecto GTM 1603 RBS	*Coordinadora Residente de SNU. Seguimiento al avance del Proyecto
Proyecto GTM 1801 USA	* ACNUDH. En inspecciones trabaja con un enfoque que toma en consideración derechos humanos en las actuaciones y resoluciones administrativas, lo que incluye derechos laborales. Ha realizado acciones conjuntas con OIT en formación
Proyecto GTM 1852 SWE	*EUROSOCIAL. Participó en algunos talleres para la elaboración de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED.
Proyecto GTM 1851 SWE	*ONU Mujeres. Participó en el diseño e implementación de las campañas de sensibilización sobre derechos de trabajadoras domésticas.
Proyecto GLO 1569 EUR	*OIM. Se hizo de manera conjunta el estudio “Migración laboral un estudio de casos de la juventud guatemalteca en México” donde OIT aportó la perspectiva laboral normativa y OIM la de migración.

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

166. Lo mencionado en el párrafo precedente se da en un contexto en el que hay un potencial mayor de coordinación entre la OIT y otras agencias de cooperación internacional, tomando en cuenta lo recogido en las entrevistas realizadas, respecto a cuáles son las instituciones que también trabajan en Guatemala en las mismas áreas temáticas que la OIT:

- En relación al Convenio N° 169, la cooperación bilateral de Estados Unidos, Canadá, España y Alemania.
- En inspecciones, la cooperación bilateral de Canadá y Alemania. Asimismo, USDOL trabaja en resolución de conflictos.
- En empleo, United States Agency for International Development (USAID) en sistema de información del mercado de trabajo y la UE en empleo juvenil.
- Respecto a las trabajadoras domésticas, SITRADOMSA trabaja con el Centro Solidaridad. Asimismo, ACNUDH trabaja para posicionar el trabajo doméstico como un tema de derechos laborales, de las mujeres y derechos humanos.

- En migración, la OIT participa en el Grupo Interagencial de Migración.
- En género, ONU MUJERES trabaja en empoderamiento y emprendimiento de mujeres. Además, la OIT forma parte del Grupo Especializado de Género de Naciones Unidas.

3.5. Efectividad de la estructura de gestión

167. La OIT en Guatemala es una oficina de proyectos bajo la dirección estratégica, programática, política y administrativa de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica. Cuenta con un Coordinador administrativo³¹ que representa a la Directora ante las Naciones Unidas y realiza las tareas que le delega la Directora.
168. El apoyo de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana a la oficina de proyectos de la OIT en Guatemala lo brinda su Directora, los especialistas temáticos vinculados a cada uno de los proyectos que ejecuta la OIT en Guatemala³², los especialistas en Género y no Discriminación, en Trabajo Infantil, así como en actividades con trabajadores (ACTRAV) y actividades con empleadores (ACTEMP).
169. Este apoyo se ha dado en el diseño y en la ejecución de los proyectos, brindando asistencia técnica para la concreción de algunos productos; revisando documentos o informes finales; compartiendo experiencias y buenas prácticas de otros países en algunos talleres con los mandantes. La Directora ha brindado apoyo de tipo más estratégico y político para dar a conocer la intervención de la OIT en Guatemala y así intentar sumar más aliados entre los funcionarios públicos de más alto nivel, las agencias de cooperación y los medios de comunicación. ACTEMP y ACTRAV tuvieron un rol importante en promover la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las actividades ejecutadas.
170. La intervención de la OIT en Guatemala también ha recibido apoyo de las unidades técnicas de la sede central de OIT, específicamente los Departamentos de Normas y de Género, Igualdad y Diversidad en los Proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1603 RBS; Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el trabajo en el Proyecto GTM 1801 USA; y Servicios de Empleo y Mercado de Trabajo en el Proyecto GTM 1852 SWE.
171. Este apoyo se ha plasmado brindando orientaciones sobre el alcance temático y la pertinencia de los proyectos; proporcionando metodologías, guías, manuales y acceso a comunidades de expertos para la realización de los productos contemplados en los proyectos; revisando y sugiriendo mejoras a los diagnósticos y propuestas de planes, estrategias, políticas y normativas generadas con los proyectos y a los informes de progreso; brindando capacitación

³¹ Que a su vez es el Coordinador del Proyecto RLA 1750 EUR.

³² En los Proyectos RLA 1750 EUR y GTM 1603 RBS el Especialista en NIT y Pueblos Indígenas; en el Proyecto GTM 1801 USA el Especialista en Legislación Laboral y Diálogo Social; en el Proyecto GTM 1852 SWE el Especialista en Empleo e Instituciones del Mercado de Trabajo; y en el Proyecto GLO 1569 EUR el Especialista en Migración.

a los coordinadores de los proyectos y a los mandantes; y llevando a cabo misiones de alto nivel para hacer seguimiento a las actividades de los proyectos. En el caso específico del Proyecto GTM 1852 SWE, el componente global ha permitido compartir el conocimiento y la experiencia desarrollada a lo largo de los años por el Departamento de EMPLAB en diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas nacionales de empleo.

172. **En cada proyecto se elaboran cada trimestre o semestre informes técnicos de progreso dirigidos a los donantes. Los proyectos también cuentan con planes de monitoreo y evaluación, aunque cada uno con sus particularidades.** En el Proyecto GTM 1801 USA el mencionado plan se elaboró con la intervención ya iniciada, pero hasta la fecha no ha sido aprobado por el donante. En tanto, en los Proyectos GTM 1851 SWE y GTM 1852 SWE existe un plan de monitoreo global y adicionalmente cada país desarrolla herramientas para recopilar información sobre el nivel de avance. El Proyecto GLO 1569 EUR cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación global y con un especialista en cada país, incluyendo Guatemala, encargado de implementarlo.
173. Sin embargo, **no se encontró evidencia que la OIT haga seguimiento de manera sistemática a su intervención integral en Guatemala que permita medir resultados y contribuciones de la OIT al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los ODS.** En ello influye que no haya existido una TOC para esta intervención integral y que en el diseño de los proyectos no se hayan contemplado mecanismos, instrumentos ni medios de verificación para medir los efectos esperados de su ejecución. Y tampoco existen mecanismos que permitan orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados y de esta manera generar un aprendizaje en las organizaciones.
174. **Al no realizar seguimiento sistemático a la intervención integral de la OIT en Guatemala, la OIT deja de contar con un insumo valioso para generar y sistematizar conocimiento sobre su intervención y sobre todo para utilizarlo en el diseño de futuras intervenciones.**
175. **Han existido reuniones periódicas (entre 1 y 2 cada mes) entre los coordinadores de los proyectos de la OIT en Guatemala,** en las que compartían los avances, dificultades y lecciones aprendidas. **También han habido reuniones (aproximadamente cada 2 meses) entre los coordinadores de los proyectos y los funcionarios de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana, con sede en Costa Rica,** con el objetivo de aportar ideas que contribuyan a que la intervención de la OIT en Guatemala sea más efectiva y eficiente.

Percepción de los mandantes sobre el trabajo conjunto realizado con la OIT

176. Los arreglos de implementación establecidos por el Proyecto para el desarrollo de capacidades de sus contrapartes institucionales fueron adecuados, porque los mandantes han sido invitados a las diferentes actividades desarrolladas por la OIT y han participado en ellas y porque la intervención de la OIT (habría contribuido en algunos casos a cambios positivos en los conocimientos, desempeños y actitudes de los mandantes y en su fortalecimiento institucional.

177. Según las entrevistas a las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores, sector académico, SNU y donantes, los aspectos que más valoran de trabajar con la OIT, respecto a hacerlo con otros organismos internacionales de cooperación, son los siguientes:

- Son los principales especialistas en empleo, Convenio N° 169, NIT, migración laboral.
- La calidad de sus acciones de formación y de sus investigaciones y estudios.
- Su participación en los eventos tripartitos eleva la calidad de los debates y de la discusión.
- La OIT comparte las experiencias y buenas prácticas de otros países de la región.
- Su carácter tripartito, que la hace una institución única que trabaja siempre con empleadores y trabajadores. Vinculado a ello, la OIT promueve siempre el diálogo social, lo que ha permitido avanzar parcialmente en la implementación de la HR.
- Sus estrategias siempre apuntan a incrementar capacidades individuales, fortalecer la institucionalidad y gobernanza, y/o elaborar políticas, ratificar convenios y/o modificar normativas, todo lo cual contribuye a priori a la sostenibilidad de los resultados.
- Su apertura y disponibilidad permanente para interactuar con los mandantes. Una de las personas entrevistadas destacó que con OIT *“se trabaja de manera fluida, hay confianza, diálogo abierto, sin ningún tipo de recelos”*.

178. En las entrevistas también se identificaron espacios de mejora en el trabajo de la OIT:

- Establecer mecanismos más efectivos (más coercitivos, que generen mayor presión internacional) para promover el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por el país. Un entrevistado mencionó que *“a OIT le ha faltado mayor presencia para rechazar los casos de violaciones del Convenio N° 87, la salida de la CICIG del país o recientemente los casos denunciados de trabajo infantil en el sector cafetalero”*.
- Realizar un mayor trabajo de sensibilización, formación y lobby con el Poder Legislativo.
- Realizar acompañamiento más cercano a los beneficiarios de sus intervenciones mientras éstas se ejecuten y que haga seguimiento a sus resultados una vez que éstas culminen.
- Cuando se realice un producto a través de consultores externos, poder trabajar de manera más coordinada con la institución beneficiaria para facilitar su apropiación y aprendizaje.
- Dotar a la OIT de más personal en Guatemala, más especialistas, más presencia institucional.

3.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

179. El primer resultado de la TOC de la intervención de la OIT en Guatemala es “Capacidad mejorada del Estado para ratificar y aplicar Normas Internacionales de Trabajo y cumplir obligaciones de reporte (CPO GTM 826)”. El mayor conocimiento de los funcionarios del gobierno, principalmente del MINTRAB, sobre

sus obligaciones de reportar las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados se refleja en que los informes y memorias a la OIT (CEACR y Comisión de Aplicación de Normas) se están entregando de manera oportuna y con información completa. En relación al Convenio N° 169, se han elaborado propuestas de mecanismo de consulta y participación de pueblos indígenas, de creación de un Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección de Pueblos Indígenas como la única institución rectora en la materia, y de Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2019-2030 pero todas estas propuestas se encuentran pendientes de aprobación.

180. El segundo resultado es “Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido (CPO GTM 101)”. El mayor conocimiento de los inspectores sobre los nuevos procedimientos establecidos en el Decreto 07-2017 y sobre SST se refleja en que han tomado más conciencia de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales relacionadas a la SST. La IGT también se ha fortalecido por su mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación y porque ha adoptado medidas en planificación y gestión del procedimiento sancionador, como la elaboración de planes estratégicos de cumplimiento sectoriales y la unificación de los criterios técnicos para los procedimientos de inspección y su inclusión en el Protocolo único de actuación. Sin embargo, aún no hay evidencia de que estos avances estén redundando en una mayor eficacia de las inspecciones y en una mejor calidad de los reportes de los inspectores.
181. El tercer resultado de la TOC es “Políticas implementadas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes” (CPO GTM 129). Se han elaborado planes de implementación para las 16 acciones prioritarias contempladas en la PNED 2017 – 2032, y la forma participativa en que se llevó a cabo la elaboración ha permitido que los funcionarios del MINTRAB tomen más conciencia del rol activo que pueden desempeñar en la promoción y generación de empleo (y no solo inspecciones o pensiones) y de la importancia de la cooperación con otros ministerios para una implementación más eficaz de la PNED. Sin embargo, los planes de implementación aún están pendientes de aprobación.
182. El cuarto resultado de la TOC es “Capacidades mejoradas del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores para proteger derechos laborales de trabajadoras domésticas, sobre todo indígenas” (CPO GTM 128). Las campañas de sensibilización sobre derechos de las trabajadoras domésticas han contado por primera vez con participación activa del Estado y en general han sido muy bien valoradas por los mandantes; sin embargo, no se cuenta con evidencia para estimar cuál ha sido o está siendo el impacto de estas campañas. En relación a SITRADOMSA, se ha posicionado ante las autoridades, otras organizaciones y medios de comunicación, y ha incrementado su cantidad de afiliadas.
183. En cuanto a las organizaciones de empleadores, CAMAGRO ha incluido los principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT en su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro, y también ha actualizado la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; mientras que el sector maquila ha elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo.

184. Respecto a los sindicatos, su participación activa en la elaboración de propuestas (para reformar el Código de Trabajo en temas de libertad sindical y para implementar la HR) y de informes (memorias para atender las observaciones de la CEACR sobre el Convenio N° 169) y la conformación de espacios entre sindicatos (Comité Intersindical para Migrantes, Mesa de Diálogo Intersindical sobre proceso de consulta, Equipo Intersindical de Empleo), no se estaría traduciendo aún, a decir de los representantes de los mandantes que fueron entrevistados, en un fortalecimiento institucional.
185. La sostenibilidad de los resultados alcanzados en mejora de los conocimientos y desempeño va a depender, entre otros factores, de que los funcionarios públicos que recibieron formación de la OIT continúen en sus puestos. El reciente cambio de gobierno y la inexistencia de un sistema de carrera administrativa conspira contra esta continuidad; es el caso por ejemplo del MP, donde muchos de los fiscales que recibieron formación sobre aplicación de NIT ya no se encuentran trabajando en el MP. En cambio, en la IGT existen perspectivas favorables para que los mayores conocimientos sobre el Decreto 07-2017 y sobre SST redunden en inspecciones más eficaces ya que se han mantenido aproximadamente el 90% de quienes recibieron formación de la OIT (que a su vez fueron todos los inspectores del país).
186. En cuanto a las propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio N° 169, inspecciones, empleo, trabajo infantil y migración laboral, se requiere su aprobación por parte del Congreso (o, en el caso del trabajo infantil, por la Mesa Técnica sobre Trabajo Infantil y, en el caso de inspecciones, por el MINTRAB) para que todo el esfuerzo realizado por la OIT y los mandantes pueda redundar en la aplicación efectiva del Convenio N° 169, en la implementación de acciones orientadas a promover el empleo digno y de estrategias más eficientes para prevenir y erradicar el trabajo infantil, y en prácticas de contratación segura y equitativa de trabajadores migrantes. Y en el caso de las diferentes políticas de las organizaciones de empleadores sobre respeto a los derechos humanos y laborales (en los sectores agro y maquila) es necesario que se adapten y se implementen a nivel de sub sectores y empresas del sector maquila y se repliquen en otros sectores económicos. Todo lo mencionado en este párrafo, contribuiría a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo, que es el impacto esperado de la intervención de la OIT en Guatemala.
187. Las propuestas de normativas, políticas y planes se han hecho en espacios de diálogo social tripartitos; asimismo, en la CNTRLLS las partes se reúnen periódicamente en torno a la implementación de la HR. Sin embargo, para que estos espacios de diálogo contribuyan a la sostenibilidad de los efectos de la intervención de la OIT deben fortalecerse en cuanto a la cantidad y calidad de los acuerdos a los que se llegan sobre todo vinculados a mejorar las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, al cumplimiento de los acuerdos, a su posicionamiento a nivel local, nacional o regional y a su sostenibilidad financiera.
188. En las entrevistas sostenidas durante la evaluación, los mandantes han manifestado su disponibilidad por continuar con los resultados alcanzados durante el bienio 2018-2019, principalmente las organizaciones de empleadores y las instituciones del gobierno. No obstante, no se tiene evidencia que cuenten con

recursos financieros propios para concretar estas buenas intenciones. En el caso puntual de la IGT, ha utilizado 1.2 millones de quetzales de los 6.8 millones que recaudó entre julio 2018 y enero 2020 por sanciones a empleadores y quedan 5.6 millones pero no se tiene información aún sobre cuál va a ser el destino de dichos recursos. Esta incertidumbre sobre el financiamiento también se da en las demás instituciones públicas, ya que recién en enero del 2020 se dio el cambio de autoridades en el gobierno.

189. En cuanto a financiamiento de otras fuentes, cabe destacar que se está iniciando un proyecto de la UE para implementar un sistema de seguimiento de la PNED, continuando así los avances del Proyecto GTM 1852 SWE. En general, se debe tomar en cuenta que en la actualidad la UE financia el Programa de Apoyo al Empleo Digno o los proyectos “Promoviendo el trabajo decente para todos” y “Empleo Joven II”, que están vinculados a temas que se trabajaron durante la intervención de la OIT en el bienio 2018-2019.

190. En cuanto a la sostenibilidad de los resultados relacionados con la igualdad de género, se mencionó en la sección 3.3.6 que si bien algunos proyectos de la OIT incorporaron explícitamente el enfoque de igualdad de género, los avances no han sido suficientes para provocar algún resultado agregado importante a nivel de lucha contra la desigualdad de género y la no discriminación laboral. También se identificaron resultados vinculados a la intervención realizada por la OIT que se podrían alcanzar en el corto, mediano y/o largo plazo (implementación de la Política contra el Acoso y la Discriminación en el Lugar de Trabajo, desarrollo de herramientas en inspecciones para detectar incumplimientos, incorporación de acciones específicas en la PNED, ratificación del Convenio 189).

191. Una oportunidad para poder trabajar en estas prioridades es que en marzo del 2020 el gobierno lanzó la Coalición Nacional para el Empoderamiento Económico de las mujeres, que tiene tres ejes de trabajo y en cada uno busca una mayor coordinación entre las instituciones y sectores relevantes en la materia: generar oportunidades económicas en negocios, empresarialidad y empleo; capacitación y educación técnica para el trabajo; y balance entre distribución del tiempo para aprovechar el potencial de cada una de las personas, estableciendo cuidado integral de niños y dependientes.

La contribución de la intervención de la OIT a la consecución de los resultados del Programa y Presupuesto de OIT

192. Tomando en cuenta lo mencionado en los párrafos precedentes, la evaluación considera que la intervención de la OIT estaría contribuyendo, aunque sea de manera muy incipiente, al logro de los siguientes indicadores de los Resultados 2, 7 y 8 del Programa y Presupuesto OIT 2018-2019:

Cuadro 12. Contribución de la intervención de OIT en Guatemala a la consecución de los resultados del Programa y Presupuesto 2018-2019.

Indicadores del Programa y Presupuesto OIT 2018-2019 vinculados a los resultados de país	Criterio de cumplimiento del indicador	CPOs y Proyectos de OIT en Guatemala que contribuyen al logro del indicador	Justificación
Resultado 2 Ratificación y aplicación de las NIT – Indicador 2.3. Número de Estados Miembros en los que los mandantes comunican sus respuestas en los plazos previstos con miras a la elaboración de las normas internacionales del trabajo y al seguimiento de su aplicación	2.3.2. Las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 23 se reciben a más tardar el 1.º de septiembre de cada año, incluso mediante su presentación en línea	CPO GTM 826 – Proyecto RLA 1750 EUR	Los informes a la OIT sobre medidas adoptadas para ratificar los Convenios ratificados se están entregando de manera oportuna y con información completa.
Resultado 7 - Promoción de la seguridad en el trabajo y el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo - Indicador 7.2. Número de Estados Miembros que han elaborado o revisado sus leyes, reglamentos, políticas o estrategias o fortalecido la capacidad de sus instituciones y sistemas para asegurar el cumplimiento de la legislación laboral nacional y los convenios colectivos en el lugar de trabajo	7.2.2 Se perfeccionan las estructuras orgánicas, se amplían los recursos financieros y humanos y se mejoran las actividades de formación, las herramientas y los equipos y se ponen a disposición de los servicios de inspección del trabajo, mecanismos de prevención, recurso y resolución de conflictos, o de otras instituciones y sistemas de administración del trabajo.	CPO GTM 101 – Proyecto GTM 1801 USA	La IGT también se ha fortalecido por su mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación y porque ha adoptado medidas en planificación y gestión del procedimiento sancionador, como la elaboración de planes estratégicos de cumplimiento sectoriales y la unificación de los criterios técnicos para los procedimientos de inspección y su inclusión en el Protocolo único de actuación
Resultado 8 Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo - Indicador 8.2. Número de Estados Miembros en los que los mandantes han reforzado su capacidad institucional para proteger a los trabajadores, sobre todo a los más desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad, contra formas inaceptables de trabajo	8.2.1 Las organizaciones de empleadores o de trabajadores proporcionan orientación o servicios a sus afiliados para combatir y prevenir de manera eficaz las formas inaceptables de trabajo.	CPO GTM 128 – GTM 1851 SWE y CPO GTM 132 – GLO 1569 EUR	CAMAGRO ha incluido los principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT en su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro, y también ha actualizado la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; mientras que el sector maquila ha elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo. Estas políticas se están empezando a adaptar a sub sectores y empresas para facilitar su implementación y son experiencias pioneras en el país

Resultado 8 Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo - Indicador 8.3. Número de Estados Miembros en los que los mandantes tripartitos han establecido alianzas, inclusive con otras partes interesadas, para proteger eficazmente a los trabajadores, sobre todo a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contra formas inaceptables de trabajo	8.3.1. El gobierno, las organizaciones de empleadores o las organizaciones de trabajadores, en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, promueven iniciativas de sensibilización para combatir las formas inaceptables de trabajo en determinados sectores	CPO GTM 128 – GTM 1851 SWE	Las campañas de sensibilización sobre los derechos de las trabajadoras domésticas han contado por primera vez con participación activa del Estado y en general han sido muy bien valoradas por los mandante
--	--	----------------------------	---

Elaboración propia por parte del evaluador, a partir de las fuentes secundarias revisadas y entrevistas realizadas

La intervención de la OIT en el marco de reforma del Sistema de las Naciones Unidas

193. La OIT participa en los espacios de coordinación del SNU, sin embargo, según las entrevistas realizadas, en la ejecución de los proyectos no hubo mayor vínculo entre la OIT y las demás agencias del SNU, salvo excepciones como el trabajo conjunto realizado con ONU Mujeres en lo que respecta a las trabajadoras domésticas. Pero lo que más llama la atención es que hay iniciativas inter agenciales en las que la participación de OIT ha sido marginal pese a que son en temáticas en las que tienen probada experiencia. Por ejemplo, el año pasado SNU hizo una propuesta para los Fondos ODS en protección social y este año otra para el Fondo de Migración para brindar servicios a los migrantes para facilitar su inserción laboral; pero en ninguna de ellas la OIT habría tenido una participación relevante.

194. El actual proceso de reforma de las Naciones Unidas puede ser una oportunidad para cambiar un poco esta situación. La reforma busca reposicionar al SNU para apoyar de manera más efectiva a los países miembros en el cumplimiento de los ODS en el marco de la Agenda 2030 y algunos cambios que se han producido (o que están en ejecución) en el marco de esta reforma son: (a) la Coordinadora Residente depende de Secretaría General de Naciones Unidas y ya no del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); (b) acceso a financiamiento de fondos comunes (ODS, Fondos para la Paz, Seguridad Humana); (c) mayor orientación a un trabajo conjunto entre las agencias del SNU, intervenciones conjuntas y adquisiciones comunes; y (d) mayor orientación a una planificación de más largo plazo.

195. En este contexto, se ha elaborado el nuevo Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024, más vinculado a los ODS y la Agenda 2030, y que tiene cinco prioridades: (a) Desarrollo económico, inclusivo y generación de empleo decente; (b) Acceso a servicios básicos de educación, salud, nutrición y protección social; (c) Fortalecimiento de capacidad institucionales para gestión política en seguridad, justicia, lucha contra la corrupción, servicio civil; (d) Participación y fortalecimiento de capacidad de comunidades y población; y (e) Resiliencia y cambio climático. El actual gobierno ha solicitado una validación técnica para poder aprobarlo e iniciar su implementación.

196. Cabe destacar que, conforme a las entrevistas realizadas, la participación de la OIT en el proceso de elaboración de este Marco 2020-2024 ha sido más activa que la que tuvo para la elaboración del MANUD 2015-2019:

- OIT organizó un taller nacional con los representantes de las agencias del SNU, para difundir la oferta temática de OIT e identificar oportunidades de colaboración.
- OIT ha participado en los talleres y otros espacios inter agenciales sobre género, derechos humanos, empleo, condicionales laborales, migración, etc.
- A iniciativa de OIT, por primera vez se hicieron consultas a los mandantes y no solo a la sociedad civil. Estas consultas fueron organizadas por la OIT pero también estuvieron presentes otras agencias; y contribuyeron a que se incorpore en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT como cumplimiento de normas, pueblos indígenas, empleo, educación técnica profesional, trabajo infantil, migración. Además, como manifestó una de las personas entrevistadas, *“estas consultas sirvieron para que los mandantes que participaron ya no solo se sientan parte de la OIT sino también del SNU”*.

Prioridades futuras para contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y reforzar la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

197. En cada entrevista o grupo de discusión se indagó con los interlocutores sobre cuáles deberían ser las prioridades de corto y mediano plazo en relación a las áreas temáticas que han sido materia de la presente evaluación, para dar continuidad a lo que se ha avanzado. Estas prioridades pueden servir como insumo para la definición del alcance de la intervención futura de la OIT en Guatemala ya que reflejan las necesidades de los mandantes.

198. En relación a las NIT (Convenios 87, 98 y 169) y al diálogo social:

- Cooperación y asistencia técnica de la OIT a los mandantes para promover el efectivo cumplimiento de los derechos a la libertad sindical y negociación colectiva, sea en el marco de la implementación de la HR o a nivel de sectores específicos de actividad como por ejemplo la agroexportación.
- La elevación del nivel jerárquico de la Unidad de Pueblos Indígenas del MINTRAB a Dirección General de Pueblos Indígenas o a Vice Ministerio de Asuntos Indígenas, para que sea la institución rectora que articule y coordine temas relativos a los pueblos indígenas. Adicionalmente, que esta institución rectora cuente con suficiente cantidad de personal y otros recursos para asegurar una eficiente coordinación con otros ministerios y actores relevantes. Ello podría generar un escenario más favorable para la aprobación por parte del Congreso o del Ejecutivo de una herramienta legal de consulta y participación que facilite la aplicación del Convenio 169.
- El seguimiento al funcionamiento del diálogo social y el fortalecimiento de sus bases. También se podría explorar con el Gobierno una Política de Estado en materia de diálogo social.

199. Respecto a las inspecciones:

- La sensibilización al IGT respecto a que su rol principal es verificar y promover el cumplimiento de los derechos laborales por parte de los empleadores.

- El fortalecimiento de las delegaciones departamentales que tienen mayores carencias de recursos humanos y materiales y/o aquellas en cuyas jurisdicciones hay un mayor número de empresas que vulneran los derechos laborales de los trabajadores.
- La modernización del sistema de seguimiento electrónico de gestión de casos y el intercambio de información con el PJ y otras instituciones relevantes.
- La reforma de la ley de servicio civil y/o una nueva política de recursos humanos de la IGT.

200. En cuanto a la generación de empleo:

- La implementación de la PNED, lo cual supone contar con procedimientos claros, financiamiento, mecanismos de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.
- El fortalecimiento y modernización del SNE y de las VUME.
- La implementación de políticas de apoyo a las pequeñas y micro empresas y la ejecución de obras de infraestructura para generar empleo.
- La generación de empleo juvenil, femenino y rural en el sector formal, lo cual requiere el apoyo de diferentes ministerios (Trabajo, Economía, Educación, Desarrollo).
- La inclusión económica de las comunidades indígenas, en particular de las mujeres indígenas, formalización de su empleo y acceso a protección social.
- La adecuación de los marcos regulatorios para que puedan acceder al sistema de protección social quienes trabajan bajo formas atípicas de empleo.
- La discusión de los impactos relacionados con el COVID 19 y las medidas de recuperación. dirigidas especialmente a los grupos más vulnerables como jóvenes y mujeres y a quienes se verán más afectados por la crisis.

201. Respecto al trabajo doméstico y al trabajo infantil:

- La generación de evidencia estadística que provea información relevante y actualizada para sustentar propuestas normativas y de políticas públicas.
- El abordaje del trabajo doméstico desde la seguridad social, ya que actualmente las trabajadoras son cubiertas en cuanto a maternidad y accidentes pero no en cuanto a enfermedad ni jubilación.
- La ratificación del Convenio N° 189.
- La elaboración o actualización de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y/o de la Hoja de Ruta para su implementación.
- La implementación del modelo de identificación del riesgo de Trabajo Infantil.

202. En relación a la migración:

- La supervisión e inspección de las agencias de colocación y reclutamiento.
- La descentralización y fortalecimiento de capacidades en espacios locales.
- La implementación, monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Migración.
- El uso productivo de las remesas familiares que envían los guatemaltecos que trabajan en Estados Unidos, que representan más del 10% del PBI del país.

El contexto actual del país para el diseño de futuras intervenciones de la OIT

203. Un hecho relevante y positivo para el país en los últimos años ha sido la realización del XII Censo de Población y VII de Vivienda en el 2018 (el primero desde el que se llevó a cabo el 2012), cuyos resultados fueron publicados el 2019

y van a proveer de información actualizada para poder sustentar mejor el diseño de un proyecto.

204. En el 2019 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, que resultaron en Alejandro Giamattei como nuevo Presidente de la República y en un nuevo Congreso con una alta fragmentación de partidos políticos que, a priori, podría dificultar la gobernabilidad y el avance en términos de las reformas legislativas pendientes³³. Ese mismo año el Ejecutivo no renovó el mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), dejando incierto el destino de los casos que aún se encontraban en investigación y el compromiso del Estado para luchar contra la corrupción y la impunidad.
205. El Informe de ACNUDH sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala 2019 advierte sobre retrocesos significativos y acciones orientadas a obstaculizar el avance de los derechos humanos y el estado de derecho y la lucha contra la corrupción. El Informe revela un incremento de patrones de ataques, amenazas y represalias en contra de magistrados, jueces, fiscales y otros sujetos procesales, principalmente en los casos de alto impacto sobre corrupción y justicia de transición. En cuanto a desarrollo humano e inclusivo, el Informe señala que a octubre del 2019 la Secretaría de Asuntos Agrarios registraba 1,532 casos de conflictos agrarios, que abarcaban disputas sobre derechos de propiedad, límites territoriales y regularización de tierras; y que el 71 % de estos conflictos se ubicaban en Alta Verapaz, Huehuetenango, Izabal, Petén y Quiché, donde viven pueblos indígenas y existen proyectos de explotación de recursos naturales.
206. La pandemia del COVID 19 sin duda afecta cualquier intervención actual y futura de la OIT y de cualquier otra institución en Guatemala y en cualquier otro país de ALC. La gravedad del asunto hace que las prioridades del país (por encima de cualquiera de las que se han listado en los párrafos precedentes) sean la prevención y atención del contagio del virus y cómo atenuar los efectos negativos que sin duda va a tener en la población en términos de empleo e ingresos, y en el país en términos de crecimiento y desarrollo económico. A su vez, la crisis económica derivada del COVID 19 podría aumentar las tensiones sociales en el país y, por lo tanto, la necesidad de diálogo social.

4. Conclusiones, lecciones aprendidas y buenas prácticas

4.1 Conclusiones

Relevancia y validez del diseño y coherencia

207. La intervención de la OIT es relevante a la problemática existente respecto al incumplimiento en la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales de trabajo, la baja tasa de afiliación sindical, la mayor vulnerabilidad de la población indígena, la alta incidencia de trabajo infantil y de trabajo doméstico, y las precarias condiciones laborales de la población en general y más aún de la población juvenil, indígena, trabajadores infantiles y trabajadoras domésticas. También se justifica por su alineamiento con los instrumentos de planificación y programación de la OIT, ya que las estrategias, líneas de

³³ En agosto del 2019 se eligieron 160 congresistas de 19 partidos: 52 de UNE, 17 de VAMOS y 91 de otros 17 partidos.

intervención y prioridades de estos instrumentos están incorporados como objetivos, resultados y/o productos en los proyectos de la OIT.

208. Los resultados esperados de la intervención de la OIT incluyen mejoras en los conocimientos y desempeño de funcionarios del gobierno y de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, el fortalecimiento de las instituciones, y la elaboración de propuestas de normativas, políticas o planes, lo que es coherente con las debilidades en el marco normativo e institucional en Guatemala, a cuya solución pretende contribuir la intervención de la OIT. Sin embargo, en el diseño de los proyectos no se han contemplado mecanismos ni instrumentos para medir el incremento de los conocimientos, los cambios en el desempeño ni el fortalecimiento de los espacios de diálogo, lo cual impide contar con evidencia más objetiva sobre la efectividad e impacto de la intervención.

Efectividad

209. La OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos de funcionarios del gobierno y representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas sobre NIT, Convenios N° 87, N° 98, N° 169 y N° 189 de la OIT, Decreto 07-2017, SST, entre otros temas. En algunos casos, ello está generando cambios en el desempeño y actitudes de quienes aumentaron sus conocimientos (MINTRAB) y en el fortalecimiento de las instituciones (IGT, SITRADOMSA).
210. La OIT ha contribuido a la elaboración de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio N° 169, inspecciones, empleo, migración laboral y trabajo infantil. Se valora muy positivamente el rol cumplido por la OIT de asesoramiento permanente, difundiendo buenas prácticas de otros países, facilitando el involucramiento de los actores clave y brindándoles formación, guías y manuales, organizando y participando en los talleres o reuniones de elaboración, consolidando los avances, preparando borradores de las propuestas, socializándolas y validándolas.
211. La incorporación del enfoque de igualdad de género en la intervención de la OIT ha diferido según proyectos: en uno la población beneficiaria la constituyen exclusivamente mujeres, en otro se han realizado actividades para fomentar su participación en espacios de toma de decisiones, mientras que los demás han brindado formación sobre igualdad de condiciones de trabajo y legislación sobre discriminación o han motivado la participación femenina en las actividades de formación. Sin embargo, ello no ha generado aún resultados agregados importantes a nivel de lucha contra la desigualdad y discriminación de género.

Eficiencia y efectividad en estructura de gestión

212. Si bien han existido vínculos entre los proyectos de la OIT que forman parte de la evaluación agrupada y entre la OIT y las instituciones de cooperación internacional, éstos no siempre han contribuido directamente a los avances logrados.
213. Una oportunidad para que la OIT genere un vínculo más estratégico y efectivo con otras instituciones es el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas, que apunta a un trabajo más coordinado entre las agencias del SNU. También son oportunidades la presencia en Guatemala de diferentes agencias de cooperación que trabajan los mismos temas que la OIT; la participación de OIT en espacios regionales o globales; y, en cuanto a género, el reciente lanzamiento del

gobierno de una Coalición Nacional para el Empoderamiento Económico, que busca una mayor coordinación entre las instituciones y sectores relevantes en la materia.

214. Los coordinadores de los proyectos de la OIT en Guatemala se han reunido periódicamente entre ellos y también con los funcionarios de la Oficina de Países de la OIT para Centro América, Panamá, Haití y República Dominicana para compartir los avances, dificultades y lecciones aprendidas de la ejecución de los proyectos. Y si bien cada proyecto ha elaborado informes técnicos de progreso y ha contado con planes de monitoreo y evaluación, no se ha realizado seguimiento sistemático a la intervención integral de la OIT en Guatemala y, como consecuencia, la OIT deja de contar con un insumo valioso para generar y sistematizar conocimiento sobre su intervención y sobre todo para utilizarlo en el diseño de futuras intervenciones.
215. Los mandantes casi no participaron en el diseño de los proyectos de la OIT, pero sí lo hicieron activamente en su ejecución y están satisfechos con el trabajo realizado por la OIT, sobre todo las instituciones del gobierno y las organizaciones de empleadores. Esta valoración positiva sobre la OIT es uno de los principales activos de la institución, de cara a futuras intervenciones y se sustenta en las siguientes razones: (a) ser los únicos especialistas en empleo, Convenio N° 169, NIT, migración laboral; (b) la calidad de la formación que brindan; (c) comparten experiencias y buenas prácticas de otros países de ALC; (d) su carácter tripartito, que los lleva a promover siempre el diálogo social; y (e) sus estrategias apuntan a aumentar capacidades individuales, fortalecer la institucionalidad, y/o elaborar políticas, ratificar convenios y/o modificar normativas.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

216. Respecto al primer resultado de la TOC de la intervención de la OIT (“Capacidad mejorada del Estado para ratificar y aplicar NIT y cumplir obligaciones de reporte”), el mayor conocimiento de los funcionarios del MINTRAB sobre sus obligaciones de reportar las medidas adoptadas para aplicar los Convenios ratificados se refleja en que los informes y memorias a la OIT (CEACR y Comisión de Aplicación de Normas) se están entregando de manera oportuna y con información completa. También se ha elaborado un modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil y, en relación al Convenio 169, propuestas de mecanismo de consulta y participación de pueblos indígenas, de creación de un Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección de Pueblos Indígenas, y de una Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad.
217. En cuanto al segundo resultado (“Sistema de inspección de trabajo modernizado y fortalecido”) el mayor conocimiento de los inspectores sobre los procedimientos establecidos en el Decreto 07-2017 y sobre SST se refleja en que han tomado más conciencia de su responsabilidad de velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales en SST. Además, la IGT se ha fortalecido por su mayor capacidad sancionatoria y nivel de recaudación y porque ha adoptado medidas en planificación y gestión del procedimiento sancionador. Sin embargo, aún no hay evidencia de que estos avances estén redundando en una mayor eficacia de las inspecciones y en una mejor calidad de los reportes de los inspectores.

218. Respecto al tercer resultado (“Políticas implementadas para generación de empleo y desarrollo productivo, sobre todo para jóvenes”) se han elaborado planes de implementación de todas las acciones prioritarias contempladas en la PNED 2017 – 2032, y la forma participativa en que se llevó a cabo ha permitido que los funcionarios del MINTRAB tomen más conciencia del rol activo que pueden desempeñar en la promoción y generación de empleo y de la importancia de la cooperación entre ministerios para una implementación más eficaz de la PNED.
219. En relación al cuarto resultado (“Capacidades mejoradas del Estado, organizaciones de empleadores y de trabajadores para proteger derechos laborales de trabajadoras domésticas”), las campañas de sensibilización sobre derechos de las trabajadoras domésticas han contado por primera vez con participación activa del Estado y han sido muy bien valoradas por los mandantes; aunque no se cuenta con evidencia para estimar cuál ha sido o está siendo el impacto de estas campañas. En relación a SITRADOMSA, se ha posicionado ante las autoridades, otras organizaciones y medios de comunicación, y ha incrementado su cantidad de afiliadas.
220. Todas las propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio 169, inspecciones, empleo, trabajo infantil y migración laboral están pendientes de aprobación por el Congreso (o, en el caso del trabajo infantil, por la Mesa Técnica sobre Trabajo Infantil y, en el caso de inspecciones, por el MINTRAB). Es imprescindible que ello se concrete para que todo el esfuerzo realizado por la OIT y los mandantes pueda redundar en la aplicación efectiva del Convenio 169, en la actuación más eficiente de los inspectores, en la implementación de acciones orientadas a promover el empleo digno y de estrategias más eficientes para prevenir y erradicar el trabajo infantil, y en prácticas de contratación segura y equitativa de trabajadores migrantes. De esta manera, se contribuiría a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.
221. Las propuestas de normativas, políticas y planes se han elaborado en espacios de diálogo social tripartitos; asimismo, en la CNTRLLS las partes se reúnen periódicamente en torno a la implementación de la HR. Sin embargo, para que estos espacios de diálogo contribuyan a la sostenibilidad de los efectos de la intervención de la OIT deben fortalecerse en cuanto a la cantidad y calidad de los acuerdos a los que se llegan sobre todo vinculados a mejorar las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, al cumplimiento de los acuerdos, a su posicionamiento a nivel local, nacional o regional y a su sostenibilidad financiera.
222. En cuanto a las organizaciones de empleadores, CAMAGRO ha incluido los principios generales y directrices para la contratación equitativa de la OIT en su Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro, y ha actualizado la Estrategia del sector privado para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil; mientras que el sector maquila ha elaborado una Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo. Es necesario que estas políticas se adapten y se implementen a nivel de sub sectores y empresas y se repliquen en otros sectores económicos, para de esta manera contribuir a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.

223. Respecto a los sindicatos, su participación activa en la elaboración de propuestas (para reformar el Código de Trabajo en temas de libertad sindical y para implementar la HR) y de informes (memorias para atender las observaciones de la CEACR sobre el Convenio N° 169) y la conformación de espacios entre sindicatos (Comité Intersindical para Migrantes, Mesa de Diálogo Intersindical sobre proceso de consulta, Equipo Intersindical de Empleo), no se estaría traduciendo aún, a decir de los representantes de los mandantes que fueron entrevistados, en un fortalecimiento institucional

4.2. Lecciones aprendidas

LL Element	Text
Brief description of lesson learned	1. Son factores críticos para la efectividad de un espacio formal de diálogo social: (a) la continua voluntad política y compromiso de todas las partes; (b) los mandantes cuenten con las capacidades necesarias e información relevante para discutir los temas de agenda; (c) que existan avances concretos en establecimiento y cumplimiento de acuerdos; y (d) que exista una gestión técnica y administrativa eficiente por parte de quien presida el espacio de diálogo.
Context and any related preconditions	El diálogo social ha sido, junto con el fortalecimiento de capacidades, la estrategia más frecuente utilizada por la OIT para alcanzar sus objetivos. Las propuestas de normativas, políticas y planes se han elaborado en espacios de diálogo social tripartitos; asimismo, en la CNTRLLS las partes se reúnen periódicamente en torno a la implementación de la HR.
Targeted users / Beneficiaries	OIT, Gobierno, Organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores, CNTRLLS.
Challenges /negative lessons - Causal factors	Si bien hay consenso entre los mandantes respecto a que las partes discuten y ejercen el diálogo social tripartito, no se cuenta con evidencia para afirmar que en los últimos años se haya fortalecido la CNTRLLS u otros espacios de diálogo en cuanto a los acuerdos a los que se llegan en las reuniones, la calidad de los acuerdos, el nivel de cumplimiento de los mismos. Esta falta de resultados concretos producto del diálogo y el hecho que a veces se mal utiliza el diálogo social como mecanismo para alargar indefinidamente un determinado tema. puede generar desgaste e insatisfacción entre las organizaciones de trabajadores.
ILO Administrative Issues	Esta lección aprendida se vincula a la implementación; específicamente al funcionamiento de los espacios de diálogo social, lo cual a su vez requiere de personal y de recursos para la gestión de los mencionados espacios.

LL Element	Text
Brief description of lesson learned	2. Los proyectos que buscan incrementar los conocimientos y mejorar el desempeño de funcionarios públicos y de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores tienen que incluir en su diseño mecanismos e instrumentos para medir la magnitud de la mejora en los conocimientos y de los cambios en el desempeño.
Context and any related preconditions	Algunos resultados de la intervención de la OIT en Guatemala se refieren a cambios en conocimientos de las personas (representantes del MINTRAB, SEPREM, PJ, Fiscalía, organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueblos indígenas) sobre los Convenios fundamentales y NIT, nuevos procedimientos de sanciones administrativas, políticas de empleo, derechos laborales. Otros resultados aluden a cambios en el desempeño de las personas (realizar inspecciones estratégicas, aplicar adecuadamente las normas en resoluciones judiciales).

Targeted users / Beneficiaries	OIT
Challenges /negative lessons - Causal factors	Ninguno de los proyectos de la OIT en Guatemala ha contemplado aplicar pruebas de entrada y salida u otros instrumentos para medir la mejora en los conocimientos, y tampoco encuestas de seguimiento a quienes recibieron la formación, acceso a reportes administrativos oficiales de las instituciones en las que laboran quienes recibieron la formación u otros instrumentos para medir los cambios en el desempeño de los funcionarios públicos. Por lo tanto, no se cuenta con evidencia objetiva que sustente que se han producido estos cambios.
ILO Administrative Issues	Esta lección aprendida se vincula a al diseño de una intervención, para incorporar los mecanismos e instrumentos mencionados, y también a la implementación de la intervención para aplicar estos mecanismos e instrumentos. Por lo tanto, se requiere de personal y recursos financieros para poner en práctica esta lección Ya existe en OIT una herramienta administrativa denominada “Evaluación preliminar” (quality appraisal) que es una especie de <i>checklist</i> que identifica si los proyectos cuentan o no con mecanismos de monitoreo. En tal sentido, sería importante que esta herramienta administrativa pueda convertirse en una de gestión / monitoreo para poder poner en práctica la lección aprendida identificada

L Element	Text
Brief description of lesson learned	3. Los proyectos que tienen entre sus resultados la elaboración de planes, políticas o normativas tienen que complementar sus estrategias técnicas para elaborar los mencionados instrumentos con estrategias de incidencia política para contribuir a que puedan ser aprobados y oficializados por el Congreso o el Poder Ejecutivo.
Context and any related preconditions	Un tercer grupo de resultados de la intervención integral de la OIT en Guatemala durante el bienio 2018-2019 se vincula a propuestas de planes, políticas o normativas, como los planes de implementación de la PNED, la Política Nacional de Pueblos Indígenas o el mecanismo de consulta a Pueblos Indígenas.
Targeted users / Beneficiaries	OIT
Challenges /negative lessons - Causal factors	La intervención de la OIT ha contribuido a la elaboración de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio 169, inspecciones, empleo, migración laboral y trabajo infantil. Sin embargo, en todos los casos estas normativas, políticas y planes entregados al gobierno están pendientes de revisión, aprobación y/o publicación por el Congreso o el Poder Ejecutivo (o, en el caso del trabajo infantil, por la Mesa Técnica sobre Trabajo Infantil y, en el caso de inspecciones, por el MINTRAB).
ILO Administrative Issues	Esta lección aprendida se vincula a al diseño de una intervención, para incorporar las estrategias mencionadas y también a la implementación de la intervención para aplicar estas estrategias, Por lo tanto, se requiere de personal y recursos financieros para pone en práctica esta lección.

4.3. Buenas prácticas

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	1. En el Proyecto GTM 1852 SWE para darle mayor institucionalidad al proceso de elaboración de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED y asegurar su viabilidad técnica y social, la OIT priorizó siempre consensuar el trabajo con los equipos técnicos de los diferentes sectores involucrados en el proceso; invitó a participar a EUROSOCIAL y la UE para tener un mayor respaldo de la cooperación internacional; y acompañó al Ministerio de Trabajo en las reuniones de socialización y validación tripartita en la MTI.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	El Proyecto GTM 1852 SWE buscó fortalecer las capacidades de los mandantes para implementar las políticas de empleo, tomando como referencia la PNED 2017-2032, elaborada el 2017. La elaboración de planes de implementación de las 16 acciones prioritarias de la PNED ha sido el principal logro del Proyecto.
Establish a clear cause-effect relationship	La estrategia de la OIT de priorizar siempre el consenso, propiciar la participación de organismos de cooperación internacional, y acompañar al Ministerio de Trabajo en las reuniones de socialización de los avances ante la MTI contribuyeron a que la Estrategia de la PNED 2017-2032, que contiene los planes de implementación de las 16 acciones prioritarias, sea un documento con amplia aceptación y apropiación de todas las partes involucradas.
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	<p>Los planes de implementación se elaboraron para las 16 acciones prioritarias contempladas en la PNED y no solo para 8, como se había previsto inicialmente. En estos planes se identificaron en total 66 objetivos, 69 estrategias, 184 resultados, 360 acciones y aproximadamente 2,000 sub acciones.</p> <p>Los representantes del Ministerio de Trabajo que fueron entrevistados valoran principalmente el apoyo técnico de los especialistas de la OIT, su impulso a la MTI, y su constante preocupación en involucrar a distintos ministerios y sectores en la elaboración de los planes y en impulsar la lógica de la cooperación interinstitucional.</p> <p>La UE ha manifestado que utilizarán los planes de implementación elaborados con el Proyecto como base para la implementación de su marco de cooperación con el gobierno de Guatemala en el área de empleo para los próximos años. Para ello, la UE desembolsará 8 millones de euros en cooperación para los próximos años.</p> <p>Asimismo, los espacios de diálogo creados para elaborar los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED también fueron aprovechados para debatir problemas laborales en Guatemala, por ejemplo, la política de salarios justos y la necesidad de combatir la informalidad como una forma de expandir los derechos de los trabajadores.</p>
Potential for replication and by whom	Esta buena práctica se puede replicar en todos los proyectos en los que se busca elaborar planes, políticas o estrategias en temas relevantes para el desarrollo del país (como empleo) que requiera la participación de diferentes sectores y ministerios, y en los que se cuenta con un plazo razonable para hacerlo (entre 6 y 12 meses).

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	2. Para incrementar los conocimientos de los funcionarios de instituciones del gobierno y de representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas, la OIT no solo ha llevado a cabo talleres, programas de formación y diplomados de especialización, sino también en el Proyecto GTM 1603 RBS reuniones de discusión y seminarios en las que se presentaron lecciones aprendidas y experiencias de otros países de ALC en los que hay mayores avances en la aplicación del Convenio N° 169; y en el Proyecto GTM 1852 SWE se han aprovechado los espacios en los que elaboraban participativamente los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	En el Proyecto GTM 1603 RBS, la OIT ha intentado fortalecer la capacidad del Estado, organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores y pueblos indígenas para comprender, promover y aplicar el Convenio 169. En tanto, con el Proyecto GTM 1852 SWE buscó fortalecer las capacidades de los mandantes para implementar las políticas de empleo, tomando como referencia la PNED 2017-2032.
Establish a clear cause-effect relationship	Las reuniones de discusión y seminarios llevadas a cabo en el Proyecto GTM 1603 RBS para presentar las lecciones aprendidas y experiencias de otros países de ALC con mayores avances en la aplicación del Convenio N° 169 han permitido incrementar los conocimientos de los mandantes sobre el Convenio N° 169 y cómo elaborar memorias relativas a aplicación de dicho Convenio, mientras que las capacitaciones brindadas en el Proyecto GTM 1852 SWE aprovechando los espacios que se había constituido para elaborar los planes de implementación de la PNED han aumentado los conocimientos de quienes las recibieron sobre cómo efectuar análisis y propuestas sobre políticas de empleo.
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	Según las entrevistas realizadas, la OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos de funcionarios del Ministerio de Trabajo, magistrados y jueces de la CSJ, fiscales y personal de la PDH sobre el Convenio N° 169 y los derechos de la población indígena y sobre cómo elaborar memorias respecto a la aplicación del Convenio. Asimismo, se han incrementado los conocimientos de las instituciones del gobierno sobre análisis y propuestas sobre políticas de empleo, formalización y protección social.
Potential for replication and by whom	Esta buena práctica se puede replicar en todos los proyectos en los que se busca aumentar los conocimientos y capacidades de los mandantes en determinadas temáticas (que en realidad son todos los de la OIT) y elaborar planes, políticas o estrategias en estas mismas áreas temáticas. Adicionalmente, en el caso del Proyecto GTM 1603 RBS el hecho que el coordinador participe regularmente en actividades y espacios regionales, facilitó que se lleven a cabo estas reuniones y seminarios para presentar buenas prácticas y experiencias de otros países de ALC.

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	3. Durante la elaboración del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024 del SNU, la OIT ha tenido una participación más activa que en la elaboración del MANUD 2015-2016, principalmente llevando a cabo consultas a los mandantes, algo inédito ya que en la elaboración de los MANUD anteriores solo se consultaba a la sociedad civil. Esta participación más activa contribuyó a que se incorporen en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT y a que los mandantes se sientan que forman parte no solo de la OIT sino también

	del SNU.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	La OIT participa en los espacios de coordinación del SNU, sin embargo, según las entrevistas realizadas, en la ejecución de los proyectos no hubo mayor vínculo entre la OIT y las demás agencias del SNU, salvo excepciones como el trabajo conjunto realizado con ONU Mujeres en relación a las trabajadoras domésticas. El actual proceso de reforma de las Naciones Unidas puede ser una oportunidad para cambiar esta situación.
Establish a clear cause-effect relationship	La participación más activa de la OIT en la elaboración del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024 del SNU, sobre todo desarrollando un proceso de consultas con los mandantes, contribuyó a que se incorporen en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT y a que los mandantes se sientan que forman parte no solo de la OIT sino también del SNU.
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	<p>La participación activa de la OIT durante la elaboración del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024 se refleja en que organizó un taller nacional con los representantes de las agencias del SNU, para difundir la oferta temática de OIT e identificar oportunidades de colaboración, participó en talleres y ejercicios inter agenciales y en los espacios sobre género, derechos humanos, empleo, condicionales laborales, migración; y sobre todo desarrolló un proceso de consultas a los mandantes.</p> <p>Esta participación activa ha contribuido a que se incorporen en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT como cumplimiento de normas, pueblos indígenas, empleo, educación técnica profesional, trabajo infantil, migración.</p>
Potential for replication and by whom	Esta buena práctica de consultar se puede replicar en otros procesos de elaboración de instrumentos de programación y planificación a mediano y largo plazo del SNU.

5. Recomendaciones

- 1. Presentar las propuestas de planes, políticas, normativas e instrumentos elaborados durante el bienio anterior ante las nuevas autoridades del Gobierno y realizar acciones de incidencia política, con autoridades de alto poder de decisión de los Ministerios involucrados y del Congreso, que apunten a lograr la aprobación de las propuestas.**

Propuesta de Vice Ministerio de Asuntos Indígenas y Dirección General de Pueblos Indígenas; Política de Pueblos Indígenas e Interculturalidad 2019-203; Instrumentos para la unificación de criterios técnicos para la actuación de los inspectores de trabajo y delegados departamentales; Planes de implementación de las 16 acciones prioritarias de la PNED, plasmados en la Matriz única y Estrategia de PNED 2017 – 2032; Política Nacional de Salarios; Política de migración laboral y contratación equitativa; Modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil; Iniciativa de la Ley que institucionaliza la CNTRLLS; Iniciativa de la Ley de Regulación de Sindicalización y Regulación de Huelga para Trabajadores del Estado.

La incidencia política incluye actividades de *lobbyng* para aquellos planes, políticas y normativas en que se considere es más viable la cooperación del Congreso para su aprobación, así como de *advocacy* para los casos en que existan menos posibilidades de

cooperación con el Congreso pero a su vez evidencia importante sobre los efectos positivos que tendría para el país la aprobación de los planes, políticas o normativas.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT, instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores	Prioridad muy alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusión 4 y 14

2. Adaptar e implementar la Política de Respeto de los Derechos Humanos del sector agro y la Política contra el Acoso y Discriminación en el Lugar de Trabajo del sector maquila, a nivel de sub sectores y empresas y replicarlas en otros sectores económicos.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A las organizaciones de empleadores (rol principal) y a la OIT (rol de asesoramiento)	Prioridad alta	Corto plazo	Alta implicación de recursos	Conclusión 16

3. Elaborar una planificación integral de la intervención futura de la OIT en Guatemala, con una TOC que explicita los vínculos entre los diferentes proyectos que formarían parte de la intervención, así como los indicadores y medios de verificación que permitan medir el incremento de los conocimientos, los cambios en el desempeño y el fortalecimiento de los espacios de diálogo social, y que estén más relacionados con la Agenda 2030.

Para medir el incremento en los conocimientos y los cambios en el desempeño se pueden utilizar pruebas de entrada y salida al iniciar y finalizar una determinada formación, encuestas de seguimiento y reportes administrativos oficiales de las instituciones en las que laboran quienes recibieron la formación.

Para medir el fortalecimiento de los espacios de diálogo se pueden establecer indicadores como la frecuencia de reuniones en los espacios, participación activa de los mandantes, cantidad y calidad de los acuerdos a los que se llegan en las reuniones, nivel de cumplimiento de los acuerdos, posicionamiento del espacio como referente a nivel local, nacional o regional, sostenibilidad financiera.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT	Prioridad alta	Mediano plazo	Baja implicación de recursos	Conclusión 2 y Lección aprendida 2

4. Incorporar desde el diseño de la intervención integral de la OIT una estrategia de incidencia política que contribuya a que los planes, políticas y/o normativas que se elaboren puedan ser aprobados y oficializados por el Congreso o el Poder Ejecutivo.

Esta estrategia puede incluir espacios de diálogo y discusión de las propuestas de normativas, políticas y planes con representantes del poder legislativo y ejecutivo; presencia en medios de comunicación y pronunciamientos sobre temas de coyuntura vinculados; sensibilización y formación con el Poder Legislativo.

En función del nivel de cooperación / coordinación que la OIT tenga con los grupos de interés y del nivel de evidencia disponible para respaldar la importancia de los planes, políticas y/o normativas que se elaboren, esta incidencia política puede orientarse a diferentes tipos de actividades como activismo, advocacy, lobbying o asesoramiento.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT	Prioridad alta	Mediano plazo	Mediana implicación de recursos	Lección aprendida 3 y Conclusión 14

5. Al definir el alcance temático de la intervención futura de la OIT en Guatemala, tomar en cuenta las prioridades identificadas por los coordinadores de los proyectos y sobre todo por los mandantes en las áreas de inspección, generación de empleo, trabajo doméstico, trabajo infantil y migración laboral.

En relación a las inspecciones, (a) sensibilizar a la IGT respecto a que su rol principal es verificar y promover el cumplimiento de los derechos laborales por parte de los empleadores, y (b) fortalecer las delegaciones departamentales que tienen mayores carencias de recursos humanos y materiales y/o aquellas en cuyas jurisdicciones hay un mayor número de empresas que vulneran los derechos laborales de los trabajadores.

En cuanto a la generación de empleo, (a) implementar la PNED, (b) promover la implementación de políticas de apoyo a las pequeñas y micro empresas y de generación de empleo juvenil, femenino y rural en el sector formal, (c) promover la inclusión económica de las comunidades indígenas, en particular las mujeres indígenas, (d) modernizar el SNE y las VUME, (e) adecuar los marcos regulatorios para que puedan acceder al sistema de protección social quienes trabajan bajo formas atípicas de empleo, y (f) discutir los impactos relacionados con el COVID 19 y las medidas de recuperación dirigidas a los grupos más vulnerables como jóvenes y mujeres y a quienes se verán más afectados por la crisis.

Respecto al trabajo doméstico, (a) generar evidencia estadística que provea información relevante para sustentar propuestas normativas y políticas públicas; (b) promover la ratificación del Convenio 189, y (c) abordar el trabajo doméstico desde la seguridad social, ya que actualmente las trabajadoras están cubiertas en maternidad y accidentes pero no en enfermedad ni jubilación.

Respecto al trabajo infantil, (a) la elaboración o actualización de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y (b) la implementación del modelo de riesgo de Trabajo Infantil.

En relación a la migración laboral, (a) supervisar e inspeccionar las agencias de colocación y reclutamiento, (b) descentralizar y fortalecer las capacidades para abordar temática desde espacios locales, y (c) promover el uso productivo de las remesas familiares que envían los guatemaltecos que trabajan en Estados Unidos.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT, instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores	Prioridad media	Mediano plazo	Alta implicación de recursos	Párrafos 197 a 202 del Informe

6. Incorporar desde el diseño de la intervención integral de la OIT el enfoque de género y no discriminación para sensibilizar sobre la importancia del trabajo no remunerado dentro del hogar y contar con una política sobre cuidados del hogar; y desarrollar acciones específicas en materia de inspecciones y empleo.

Respecto a la política sobre cuidados del hogar, se podría abordar la distribución desigual de las tareas entre hombres y mujeres en el hogar, contemplar servicios públicos de calidad que permita el cuidado de los dependientes, y garantizar la seguridad social en materia de servicios de salud y jubilación para las mujeres.

En cuanto a la incorporación del enfoque de género en la temática de inspecciones, se pueden desarrollar instrumentos e indicadores para detectar durante la fase de investigación indicios de incumplimiento en temas como protección del derecho a maternidad, igualdad de remuneración, acoso sexual y violencia en el trabajo; mientras que en la temática de empleo, se puede incorporar en la PNED acciones como promover el autoempleo y emprendimiento de mujeres a través de las VUME.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT	Prioridad media	Mediano plazo	Alta implicación de recursos	Conclusión 5

7. Establecer vínculos más estratégicos con las agencias de cooperación internacional, para trabajar en temas en los que todas las partes tengan experiencia e interés, y que apunten a que las intervenciones de la OIT sean más efectivas y eficientes.

Una oportunidad para ello es el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas, que apunta a un trabajo más coordinado entre las agencias del SNU. También se debe

aprovechar que existen agencias de cooperación internacional que trabajan en los temas donde tiene presencia OIT, así como la participación de la OIT en diferentes espacios regionales o globales:

*En relación al Convenio 169, la cooperación bilateral de EEUU, Canadá, España y Alemania.

*En inspecciones, la cooperación bilateral de Canadá y Alemania, y USDOL en resolución de conflictos.

*En empleo, la UE que actualmente financia programas o proyectos vinculados a la implementación de la PNED y al empleo juvenil, como el Programa de Apoyo al Empleo Digno o los proyectos “Promoviendo el trabajo decente para todos” y “Empleo Joven II”. Asimismo, EUROSOCIAL en lo concerniente a capacitación laboral y USAID en lo que respecta al sistema de información del mercado de trabajo,

*En trabajo doméstico, ACNUDH trabaja el trabajo doméstico como un tema de derechos laborales, derechos de las mujeres y derechos humanos.

*En género, ONU MUJERES trabaja en empoderamiento y emprendimiento de mujeres. Además, la OIT forma parte del Grupo Especializado de Género de Naciones Unidas.

*En trabajo infantil, Guatemala forma parte de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil y es país pionero de la Alianza Global 8.7.

*En migración, la OIT participa en el Grupo Interagencial de Migración.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT y las agencias de cooperación internacional	Prioridad alta	Mediano plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusión 6 y 7

8. Institucionalizar, al interior de la OIT, procedimientos y mecanismos de seguimiento sistemático a la intervención integral, que permita medir mejor los resultados y contribuciones de la OIT al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los ODS.

¿A quién va dirigido?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
A la OIT	Prioridad media	Mediano plazo	Baja implicación de recursos	Conclusión 8