



Evaluación agrupada final independiente de dos proyectos en materia de fortalecimiento del Sistema de Información de Archivo Sindical (SIAS II) del Ministerio de Trabajo de Colombia

Resumen Ejecutivo

Código de proyecto: ***COL/19/01/CAN y COL/21/11/COL***

Tipo de evaluación: ***Agrupada***

Calendario de la evaluación: ***diciembre-febrero 2023***

Naturaleza de la evaluación: ***Independiente***

País: ***Colombia***

Resultado de Programa y Política: ***1.3, 7.4***

ODS: ***8.8, 16.3 y 5.5***

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: ***Marzo 2023***

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: ***Julio 2023.***

Oficina Administrativa: ***DWT/CO – Lima***

Oficina Técnica: ***LABADMIN/OSH***

Duración del proyecto: ***junio 2020 a diciembre 2022***

Donante y presupuesto: ***Comisión para la Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN); USD 820.000***

Nombre de los consultores: ***William Prieto***

Gestión de la evaluación: ***Cybele Burga Solís- Oficial Regional de Evaluación***

Oficial Oficina Evaluación: ***Patricia Vidal***

Presupuesto de la evaluación: ***USD 10,500***

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

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El Estado Colombiano ha ratificado la declaración de la OIT sobre los derechos fundamentales del trabajo y los Convenios N°87, N°98 y N°81, que abordan la libertad sindical, la negociación colectiva y la inspección del trabajo, respectivamente. Con el objetivo de cumplir con los compromisos internacionales, el Ministerio del Trabajo (Mintrabajo) ha desarrollado la primera fase del sistema de información de Archivo Sindical (SIAS), en colaboración con la Agencia Nacional Digital (AND), para hacer seguimiento a los modelos de contratación que socavan los derechos laborales y sindicales a través de pactos colectivos y contratos sindicales. La OIT ha brindado asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional del Mintrabajo, especialmente en términos de servicios de inspección del trabajo. En línea con la recomendación del Gobierno de Canadá en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Canadá, se busca garantizar el cumplimiento de los estándares laborales de la OIT ratificados por Colombia en el contexto normativo y laboral.

En respuesta a la necesidad de fortalecer las capacidades de inspección, vigilancia y control del Mintrabajo, así como mejorar la accesibilidad al sistema de información para sindicatos y empresas, se han implementado dos proyectos en colaboración con la OIT. El primer proyecto, financiado por el Ministerio de Trabajo del Gobierno de Canadá, tuvo una duración inicial de 32 meses (marzo de 2019 a diciembre de 2022), con una extensión de 13 meses adicionales, y un presupuesto total de USD 634,275. El objetivo principal de este proyecto es fortalecer la institucionalidad del Mintrabajo, centrándose en mejorar el sistema de registro, apoyar el análisis de condiciones de trabajo y caracterizar el uso de contratos sindicales y pactos colectivos.

El segundo proyecto, en colaboración con el Mintrabajo, tuvo una duración de 15 meses (octubre de 2021 a diciembre de 2022) y un presupuesto de \$2.184.527.978 pesos colombianos. De este presupuesto, \$1.081.449.494 corresponden al aporte monetario del Mintrabajo y \$1.103.078.484 corresponden al aporte en especie de la OIT en forma de transferencia de conocimientos, desarrollos conceptuales y acompañamiento especializado. En dólares americanos, el presupuesto del proyecto ascendió a USD 378,116. El objetivo principal de este proyecto es mejorar el SIAS, asegurando su operativización para proporcionar una respuesta ágil a las organizaciones sindicales y fortalecer las capacidades de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Mintrabajo en relación con la inspección y el manejo del SIAS en su segunda fase.

Propósito, alcance y metodología de la evaluación

La evaluación busca establecer evidencia acerca de los resultados esperados y no esperados, por qué y cómo se lograron los resultados esperados y procesos descritos en el marco lógico de ambos proyectos en términos de los recursos invertidos estableciendo factores que explican demoras o problemas en la implementación. En tal sentido, la evaluación sumativa o final busca ofrecer evidencia acerca de la validez de la teoría de cambio, los supuestos de implementación y los riesgos asociados a partir de la identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas relevantes para informar proyectos similares con la gestión de conocimiento de la implementación de los proyectos de asistencia técnica.

El alcance la evaluación final es evaluar la relevancia, coherencia, efectividad, eficiencia y orientación al impacto y la sostenibilidad integrando en el diseño de las herramientas, metodología y análisis; el tripartismo, el diálogo social, la igualdad de género y no discriminación para poner a prueba los supuestos subyacentes sobre las contribuciones a impactos de desarrollo más amplios y el aprendizaje organizacional. La evaluación incluyó todas las actividades desarrolladas por ambos proyectos en el período de implementación que cubre marzo 2019 a diciembre de 2022 y se llevó a cabo entre el 13 de enero y el 28 de febrero de 2023 a través de un trabajo en línea para recopilar información de diferentes partes interesadas.

La evaluación consulta fuentes primarias idóneas con conocimiento de los desafíos de implementación con entrevistas semiestructuradas, encuestas y discusiones en grupos focales. En total se llevaron a cabo 14 entrevistas semiestructuradas con representantes de la OIT, Mintrabajo, Gobierno de Canadá, Centrales Sindicales, Expertos Ingenieros y Arquitectos de Software, y Aliados Estratégicos. Del total de 14 entrevistas, 10 (71%) fueron a mujeres y 4 (29%) a hombres. Así mismo

se implementaron 6 grupos focales con 24 participantes que incluyeron inspectores de trabajo, organizaciones sindicales de base, trabajadores sindicalizados y trabajadores no sindicalizados. En total se realizaron 7 encuestas a expertos y 141 encuestas a participantes de las cuales 73 (52%) fueron participantes mujeres y 68 (48%) fueron participantes hombres.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Principales conclusiones

Relevancia

El conocimiento de las capacidades de los grupos de interés se desarrolló durante la implementación de los proyectos, lo que generó demoras en la entrega del SIAS y limitó la participación de las organizaciones sociales (OS) en el diseño e implementación del sistema. Esto ha llevado a una apropiación limitada del SIAS por parte de las OS debido a la falta de consideración de problemáticas como la falta de habilidades informáticas, acceso limitado a internet y computadoras, y un mayor acceso a teléfonos celulares.

Los objetivos, resultados, productos, actividades y estrategias del SIAS están principalmente centrados en las necesidades del Ministerio de Trabajo (Mintrabajo). La gestión del conocimiento del SIAS se ha basado en eventos de socialización en lugar de talleres de capacitación, lo que ha resultado en habilidades limitadas de las OS para utilizar el SIAS de manera óptima en los trámites para la certificación como organización sindical. Además, las mejoras del SIAS 2 no han sido finalizadas debido a retrasos en la entrega del software y dificultades de coordinación interna en Mintrabajo.

Sin embargo, las actividades de formación en capacidades de inspección laboral relacionadas con la identificación de pactos colectivos y contratos sindicales han sido bien recibidas por los mandantes. Se identifican oportunidades de mejora en la inclusión de sectores con mayor participación de contratos sindicales, la realización de un diagnóstico de capacidades en las OS, la implementación de metodologías para replicar el conocimiento y la inclusión de un enfoque de género y de diálogo social para fomentar una mayor participación empresarial. Además, se ha logrado una cobertura geográfica en regiones con necesidades relevantes en la inspección laboral.

La normatividad nacional e internacional ha sido considerada en los documentos y cartas convenio de las intervenciones del SIAS, reflejándose de manera explícita en la protección y custodia de los archivos sindicales y en la formación de capacidades para identificar y monitorear pactos colectivos, contratos sindicales y convenciones colectivas.

Las agremiaciones de empresarios no son usuarios directos del sistema, pero fueron invitadas a participar en actividades de formación relacionadas con el diplomado en diálogo social. Sin embargo, decidieron no participar y consideraron la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales como el espacio adecuado para discutir pactos colectivos y contratos sindicales. Su participación se limitó a nivel de empresa en las actividades de formación del diplomado en diálogo social.

Validez del diseño

El proceso de cargue de archivos históricos requiere tiempo y recursos significativos debido a la necesidad de escanear, digitalizar y almacenar documentos en papel cumpliendo con las normas de archivo del AGN. Los recursos asignados resultan insuficientes para completar el archivo completo desde 1930. Además, la falta de interoperabilidad con otros sistemas de IVC de Mintrabajo limita el alcance y la eficiencia de los resultados esperados en la mejora de IVC sobre pactos colectivos y contratos sindicales.

La estrategia de fortalecimiento de capacidades en las personas para identificar pactos colectivos y contratos sindicales ha sido coherente y bien recibida por los mandantes. Se han observado efectos positivos en la participación de las OS mediante el uso de metodologías de réplica asociadas al diálogo social para prevenir violaciones de derechos laborales sindicales. Los inspectores de trabajo también responden positivamente a las metodologías de solución de conflictos a través del diálogo

social y prefieren capacitaciones presenciales o híbridas para maximizar su tiempo laboral y superar las dificultades de acceso a internet en el territorio.

La pandemia de COVID-19 y el ambiente de estallido social en Colombia representaron riesgos no anticipados que se gestionaron mediante la implementación de actividades de formación en un modelo virtual. Sin embargo, la falta de coordinación interna de áreas clave para la implementación fue un riesgo no anticipado que requirió esfuerzos adicionales por parte del equipo de la OIT, quienes establecieron mesas de coordinación para facilitar el diálogo interno en Mintrabajo.

En general, la gestión adaptada al cambio por parte de la OIT fue exitosa, logrando alcanzar las actividades del proyecto según lo planeado y superando los riesgos no anticipados mediante una constante abogacía. Como resultado de esta gestión, se obtuvo una adición de recursos para impulsar los procesos de formación de capacidades y gestión de conocimiento en el uso de la plataforma SIAS.

Efectividad

La velocidad de respuesta en los trámites en línea a través de la plataforma SIAS es el desafío principal. Las demoras se deben a problemas iniciales con la entrega del software y han afectado la capacitación en el uso del sistema. Se espera que en el futuro, mediante una nueva carta acuerdo, se realicen talleres de formación para mejorar el uso y el tiempo de respuesta en los trámites en línea. También se identificaron oportunidades de mejora en el software, como la automatización de procesos de supervisión para agilizar la obtención de certificaciones sindicales.

En cuanto a la función de archivo del SIAS, se han identificado sinergias entre las versiones 1 y 2 para mejorar los procesos de almacenamiento de archivos sindicales según las normas del AGN. Sin embargo, la normatividad actual limita el uso de Inteligencia Artificial debido a la exigencia de documentos en un formato no estandarizado, lo que aumenta el costo del proceso de archivo de documentos históricos.

El SIAS no es solo una solución tecnológica, sino una oportunidad para mejorar el diálogo social en torno a los derechos laborales. Mejorar las capacidades de uso del SIAS por parte de las OS y las agremiaciones de empresarios amplía las posibilidades de diálogo social. Capacitar a poblaciones con brechas de uso, como mujeres en OS masculinizadas o con falta de habilidades tecnológicas, promueve una mayor inclusión y participación de poblaciones vulnerables.

Desde la perspectiva organizacional de Mintrabajo, el SIAS mejora los procesos de custodia de archivos y la organización interna, lo que facilita la respuesta a las solicitudes de las OS y las actividades de IVC. La disponibilidad de información estandarizada y organizada en el SIAS es una mejora significativa en comparación con los procesos anteriores. Sin embargo, se identificaron debilidades en la falta de enfoque de género en las actividades de formación y en el acceso limitado de los mandantes a la información desagregada y geo-referenciada sobre pactos colectivos y contratos sindicales. La OIT se encuentra en negociación con Mintrabajo para abordar estos problemas y promover el diálogo social.

Eficiencia

La inversión realizada en la prueba piloto del sistema de registro de pactos colectivos, negociaciones colectivas y contratos sindicales ha mejorado el conocimiento sobre el proceso de almacenamiento de archivos, pero aún se requiere compromiso y voluntad política para completar el depósito de la historia de los archivos sindicales. Aunque se ha asignado una partida presupuestal para continuar financiando estas actividades, los recursos invertidos hasta ahora no han mejorado los tiempos de respuesta en los trámites realizados por las organizaciones sindicales.

La falta de automatización de procesos y la limitación de recursos humanos en inspección laboral han causado demoras en los trámites. Además, la falta de cargue completo de archivos históricos limita la producción de informes trimestrales y la desagregación de información por género y ubicación

geográfica.

A pesar de estas limitaciones, el SIAS ha mejorado la capacidad del Ministerio de Trabajo para llevar a cabo actividades de IVC, mejorando la coordinación interna y facilitando la focalización de las tareas en el territorio. La contribución de la OIT ha sido clave para promover el diálogo social, la coordinación interinstitucional y la formación de capacidades. Sin embargo, se requiere una mayor inversión en los procesos de cargue de archivos históricos.

En resumen, aunque se han logrado avances, es necesario abordar los desafíos pendientes en términos de tiempos de respuesta, cargue de archivos históricos y producción de informes para maximizar la eficiencia del SIAS. La colaboración continua con la OIT y una mayor asignación de recursos serán fundamentales para alcanzar los resultados esperados.

Orientación hacia el impacto y sostenibilidad

Una vez que se haya superado la curva de aprendizaje y se haya generado apropiación del sistema SIAS por parte de los usuarios, se espera que la solución tecnológica brinde ventajas significativas en términos de reducción de costos y dificultades asociadas a la ubicación geográfica, conocimientos y habilidades de las organizaciones sindicales. Esto se traducirá en una mayor accesibilidad a los servicios en línea y fortalecimiento de la ventanilla presencial, especialmente en áreas con limitaciones de conectividad.

La aplicación de una herramienta de diagnóstico de sostenibilidad desarrollada por la OIT ha facilitado la construcción de una métrica para evaluar la sostenibilidad de los resultados del proyecto. Sin embargo, para mejorar aún más la incorporación del enfoque de sostenibilidad, se requiere establecer alianzas, descentralizar el SIAS en términos de financiamiento y gobernanza de la información, y hacer una implementación explícita del enfoque de género.

Es importante destacar que el enfoque de género en relación con la sostenibilidad de los resultados va más allá de la simple paridad de género y presencia de mujeres en cargos de decisión. Aunque se ha logrado una mayor presencia de mujeres tanto en el equipo de la OIT como en el Ministerio de Trabajo, y se ha incluido a profesionales en ingeniería industrial altamente masculinizada en los equipos de ingenieros, es necesario abordar las relaciones de poder que limitan la participación de las mujeres en la adopción de la innovación tecnológica como el SIAS. El impacto de sostenibilidad relevante se produce al cerrar la brecha tecnológica existente entre las usuarias y los usuarios en un contexto donde las organizaciones sindicales están predominantemente masculinizadas.

En resumen, se espera que la implementación del SIAS tenga un impacto significativo en la reducción de costos y dificultades para las organizaciones sindicales. Sin embargo, para lograr un impacto sostenible, se deben fortalecer aspectos como la descentralización, la gobernanza de la información, el enfoque de género y la inclusión de alianzas estratégicas. Esto permitirá cerrar la brecha tecnológica y promover una mayor participación de las mujeres en el uso del sistema SIAS.

LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas

LA. La falta de un diagnóstico de necesidades y capacidades iniciales de los mandantes y en particular de las OS con participación de mujeres y población vulnerable limita el alcance de la validación y usabilidad del SIAS.

LA.2 Incluir en el diseño inicial la interoperabilidad del SIAS con otros sistemas de información mejora el alcance de las intervenciones en términos de capacidades de IVC.

LA.3 La falta de articulación de las distintas unidades de Mintrabajo en términos de la importancia del proyecto SIAS ocasiona demoras en la implementación de las intervenciones.

Buenas prácticas	<p>BP.1 Desarrollo de una solución tecnológica para el cargue digital de archivos sindicales considerados archivos de la nación que ofrece eficiencias organizacionales en Mintrabajo para la mejora en los tiempos de respuesta a los trámites de las organizaciones sindicales y mejora en los procesos de IVC de contratos sindicales y pactos colectivos.</p> <p>BP.2 La capacitación brindada a los trabajadores sobre modelos de contratación que atentan contra los derechos laborales y los derechos sindicales con metodologías de réplica fomenta su participación en Inspección, Vigilancia y Control.</p>
Recomendaciones	<p>R.1. Promover la implementación del plan de gestión de conocimiento del SIAS.</p> <p>R.2. Promover en el diseño de cartas de convenio relacionadas con el SIAS la interoperabilidad y compatibilidad con otros sistemas de información de Mintrabajo.</p> <p>R.3. Impulsar el enfoque de género en las actividades de formación en diálogo social y modalidades de contratación que atentan contra los derechos laborales y sindicales.</p> <p>R.4. Promover la automatización de procesos humanos de revisión documental requeridos para obtener la certificación sindical en el diseño de proyectos similares.</p> <p>R.5. Promover la divulgación de la información sobre pactos colectivos, contratos sindicales y convenciones colectivas de la prueba piloto para impulsar la gobernanza de la información y promover la abogacía de derechos laborales y sindicales.</p> <p>R.6. Promover una reforma a la norma de archivo sindical para flexibilizar los requerimientos de cargue y deposito con aplicaciones de inteligencia artificial y limitar la posibilidad de transferir al SIAS la burocracia implícita en la norma asociada a requerimientos excesivos de documentación.</p>