



Organización
Internacional
del Trabajo

2017

Evaluación Independiente sobre la Efectividad de los modelos de Implementación de la Asistencia Técnica de la OIT en las Américas

ESTUDIO DE CASO COLOMBIA

Javier Varela

Organización Internacional del Trabajo | Lima, Perú

Tabla de contenidos

Listado de siglas.....	iii
RESUMEN EJECUTIVO	i
1. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA OIT EN COLOMBIA.....	8
1.1. Aspectos clave del contexto socio-político nacional.....	8
1.2. Antecedentes del modelo de implementación de OIT en Colombia	9
1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT	11
1.4. Estructura de gestión de OIT en Colombia.....	17
2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	18
3. METODOLOGÍA.....	18
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	23
4.1. <i>Relevancia</i>	23
4.2. <i>Validez del diseño</i>	29
4.3. <i>Efectividad</i>	35
4.4. <i>Eficiencia y eficacia</i>	40
4.5. <i>Orientación hacia el impacto</i>	41
4.6. <i>Orientación hacia la sostenibilidad</i>	45
5. CONCLUSIONES.....	47
6. RECOMENDACIONES.....	52
7. LECCIONES APRENDIDAS	55
8. BUENAS PRÁCTICAS	57
ANEXOS.....	59
Anexo 1. Documentación consultada.....	59
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	61
Anexo3. Matriz de Evaluación	63

Indice de tablas

Tabla 1. RBTC y RBSA ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.....	11
Tabla 2. Proyectos XBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17	12
Tabla 3. Resultados de los programas y presupuestos 2014-15 y 2016-17 atendidos por OIT en Colombia	14
Tabla 4. Presupuesto asignado a Colombia en el período 2014-2017 por tipo de recursos	16
Tabla 5. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: XBTC.....	19
Tabla 6 Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: RBSA	21
Tabla 7. Sistemas de monitoreo y evaluación para una muestra de proyectos	31

Listado de siglas

ACOPI	Asociación Colombiana de micro, pequeña y mediana empresa
ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ASOCAJAS	Asociación de Cajas de Compensación Familiar –Colombia
ATD	Agenda de Trabajo Decente
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAMACOL	Cámara Colombiana de la Construcción
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETCOIT	Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT
CETECOS	Corporación de Estudios Técnicos Ocupacional Sistematizada
CGT	Confederación General del Trabajo
CLAF	Consejo Laboral Afro Colombiano
CPCPSL	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
CPO	Resultado Programático de País (<i>Country Programme Outcome</i>),
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
CUT	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EUA	Estados Unidos de América
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FGN	Fiscalía General de la Nación
FILCO	Fuente de Información Laboral de Colombia
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
IVC	Ministerios de Trabajo/Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial
IR	Informe de Implementación (<i>Implementation Report</i>)
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MT	Ministerio de Trabajo

MT/DT	Dirección Territorial del Ministerio de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ORMET	Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
P&P	Programa y presupuesto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
RBM	Gestión Basada en Resultados (<i>Results Based Management</i>)
RBSA	Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (<i>Regular Budget Supplementary Account</i>)
RBTC	Presupuesto Regular de Cooperación Técnica (<i>Regular Budget Technical Cooperation</i>)
SCORE	<i>Sustaining Competitive and Responsible Enterprises</i>
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPE	Servicio Público de Empleo
SSF	Sistema de Subsidio Familiar
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (<i>United States Department of Labor</i>)
XBTC	Presupuesto de Cooperación Técnica (<i>Extra Budgetary Technical Cooperation</i>)

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y contexto

1. En el año 2011 el Gobierno volvió a instaurar un Ministerio del Trabajo. Esto supuso una revitalización de la institucionalidad laboral, si bien planteó asimismo necesidades para su fortalecimiento.
2. En 2012, los presidentes de Colombia y los Estados Unidos de América (EUA) anunciaron el Plan de Acción Colombiano sobre Derechos Laborales en el marco de la aprobación del Tratado de Libre Comercio. El Plan de Acción trazaba una hoja de ruta para proteger los derechos laborales, prevenir la violencia contra dirigentes sindicales y combatir la impunidad en este tipo de delitos. Para ello el Gobierno de Colombia se comprometió, entre otras cosas, a recurrir a la cooperación y asistencia técnica de OIT así como a fortalecer la presencia de OIT en el país.
3. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 -principal instrumento de política pública- establece que el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, debe adoptar la Política Nacional de Trabajo Decente, dando además el mandato a los gobiernos departamentales y municipales para que incluyan el trabajo decente como uno de los objetivos de sus planes de desarrollo. En dicho marco, el Ministerio de Trabajo de Colombia hizo público en marzo de 2017 el Proyecto de Decreto de Política Nacional de Trabajo Decente.
4. La agenda nacional, ha estado profundamente influida por el proceso que culminó con los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC. Dentro del primer capítulo de los Acuerdos de Paz, que aborda la Reforma Rural Integral, se hace referencia a las normas de la OIT y al propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, así como su protección social. Como resultado de los Acuerdos, el Gobierno ha comenzado a diseñar un programa de extensión de la protección social, con énfasis en la población rural y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres, que está apoyando la OIT.
5. Durante el período 2014-2017 la OIT se ha centrado en asuntos sobre los que el país viene trabajando desde hace años -como los relativos a los derechos fundamentales en el trabajo- a los que se han incorporado nuevos retos surgidos de los Acuerdos de Paz.
6. En 2006, el Gobierno de Colombia, los sindicatos y los empleadores representados firmaron el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia que recogió entre otros, la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, de sus dirigentes sindicales y de sus organizaciones. En 2011, una nueva Misión Tripartita de Alto Nivel de OIT emitió recomendaciones para la eliminación de la legislación de figuras contrarias a la libertad sindical y de negociación, fortalecer la inspección de trabajo e impulsar procesos de diálogo social.

Resumen de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT

7. En el período de referencia que abarca los dos bienios 2014-15 y 2016-17, la acción de la OIT ha combinado recursos de la Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (RBSA), por 733,970 USD, el Presupuesto Regular de Cooperación Técnica (RBTC) por 240,353 USD y del Presupuesto de Cooperación Técnica (XBTC) por 21,139,481 USD, para un **total de 22,113,804 USD.**

8. Para el bienio 2014-15, la OIT en Colombia implementó acciones que se corresponden con 9 de los 18 resultados del programa y presupuesto (P&P). En el presente bienio 2016-17, la OIT tiene acciones en 9 de los 10 resultados.
9. Los principales donantes de la cooperación técnica (XBTC) han sido el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos USDOL (con el 51.1% de los recursos asignados) y el propio Gobierno Colombiano con el 28.3% de los recursos manejados por la oficina en el país durante el período analizado. Esto sitúa al Gobierno de Colombia como el segundo donante más importante de la OIT en el período 2014-2017. El financiamiento del gobierno colombiano, canalizado en su mayoría a través del MT, ha estado vinculado a los retos y compromisos nacionales en materia de trabajo decente, a los que se han ido incorporando las prioridades para la implementación de los Acuerdos de Paz.
10. Las actividades de OIT en Colombia están bajo la responsabilidad de la Oficina OIT para los países andinos. Se cuenta con una oficina de proyectos en Bogotá. El personal de dicha oficina está compuesto de los técnicos y administrativos asignados a los proyectos y financiados en su totalidad por recursos de cooperación técnica. Desde el 2016 cuentan asimismo con el especialista de Legislación Laboral y Administración del Trabajo de la oficina Andina de OIT, que fue trasladado de Lima a Bogotá, y que coordina la acción de OIT en el país. Es el único caso en la región con un arreglo de este tipo.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

11. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen al logro de resultados de la Agenda de Trabajo Decente (ATD). La evaluación ha abarcado los modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, tomando Colombia como uno de los cuatro estudios de caso de país.
12. Los clientes externos de la evaluación son los mandantes de la OIT, y los socios en la ejecución de los proyectos en el país. Los clientes internos son la Oficina de la OIT para el Región Andina, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, las Unidades de Programación en la Región y EVAL.

Metodología de la evaluación

13. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (RBM, *Results Based Management*). Se han abarcado los criterios evaluativos de relevancia, validez, eficacia, eficiencia, gestión, impacto y sostenibilidad. Se ha tomado una muestra representativa de acciones de cooperación técnica en el país.
14. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos. Las principales herramientas de recolección y análisis de información han sido la revisión documental y las entrevistas a informantes clave de las organizaciones tripartitas (instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), funcionarios de la OIT en el país, en la Oficina OIT Cono Sur y la Oficina Regional. La evaluación incluyó una misión a Colombia del 13 al 19 de Julio, en las que se entrevistaron informantes clave en Bogotá, Medellín y Santa Marta.

Principales hallazgos y conclusiones

15. Las áreas de cooperación de la OIT en los dos bienios examinados se corresponden bien con los principales desafíos de la agenda de trabajo decente en el país, y se han dirigido adecuadamente a apoyar la implementación de los compromisos y políticas nacionales en la materia.

16. La promoción de los derechos y libertades fundamentales, ha constituido la principal área de cooperación en volumen de recursos, si bien su peso relativo ha disminuido del bienio 2014-15 al 2016-17, en favor de objetivos relacionados con la inserción laboral o la protección social, principalmente debido a la disminución de fondos de cooperación internacional para este tema y la entrada del Gobierno como donante importante de OIT, cooperación que ha dado lugar a una mayor atención a estas prioridades. Estas dos últimas temáticas son consideradas prioritarias por el Gobierno y empleadores, mientras que desde los sectores sindicales existe cierta preocupación por lo que consideran “una tendencia de orientación al servicio del Gobierno por parte de OIT” para avanzar en una agenda que, si bien responde a necesidades relevantes, no ha sido consensuada con ellos.
17. La participación tripartita de los mandantes en la definición de prioridades de cooperación no ha sido uniforme, sino que varía según el origen de los fondos y la modalidad de implementación, con mayor participación en los proyectos XBTC y menor en los RBSA y RBTC. En los proyectos de financiamiento nacional no existen mecanismos de participación tripartita en el diseño.
18. En ausencia de mecanismos de participación tripartita para gestionar la cooperación con fondos gubernamentales, la OIT promueve procesos de consulta con los mandantes durante su preparación, aunque la percepción general es que estos mecanismos podrían ser mejorados. Así, la OIT ha atendido las prioridades de cada mandante de forma individual, más que un conjunto de prioridades consensuadas de manera tripartita. Si bien ésta es la forma más viable de avanzar dadas las dificultades para acordar una agenda de trabajo decente tripartita (debido principalmente a la fragilidad del diálogo social) implica para algunos el riesgo de orientarse hacia objetivos que no siempre son los más estratégicos para los tres mandantes.
19. Las actividades de cooperación técnica de la OIT han contado con estrategias claras, objetivos bien definidos y coherentes entre sí, bien con diferencias no obstante según las modalidades, con mejor calidad en la cooperación XBTC. La OIT ha aportado coherencia, solidez metodológica y técnica en el diseño de las propuestas de cooperación de las instituciones públicas, aunque con margen de acción limitado.
20. No hay consistencia en los sistemas de seguimiento y evaluación entre modalidades. Los proyectos XBTC cuentan con sistemas de buena calidad que abarcan el seguimiento de toda la cadena de resultados e incluyen procesos sistemáticos para reportar en detalle los avances, mientras que el seguimiento y evaluación de los fondos RBSA tiene importantes carencias por la poca información que recopila como por su baja periodicidad.
21. Pese a los esfuerzos de la OIT de promover la creación de un mecanismo tripartito de seguimiento a su asistencia técnica, todavía no se cuenta en el país con espacio tripartito de esta naturaleza que monitoree los avances y brinde recomendaciones estratégicas para aumentar la relevancia, efectividad e impacto de la asistencia técnica de OIT.
22. La asistencia técnica de OIT ha producido **resultados** relevantes en múltiples áreas. Los más destacados en cuanto al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo han sido el fortalecimiento de las capacidades de inspección del Ministerio de Trabajo; y una mayor capacidad de exigencia de derechos por parte de trabajadores y sindicatos. En materia de trabajo infantil, destaca la adopción de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador. Por su parte, el fortalecimiento de los espacios de diálogo social tripartitos –principalmente las subcomisiones de la CPCPSL- ha facilitado la inclusión del trabajo decente en las políticas públicas a nivel departamental y municipal, muchas de las cuales están comenzando a implementarse. Las acciones orientadas hacia la protección social también muestran logros en la adopción del modelo de pisos de protección social, tanto a nivel nacional como

departamental. La promoción del empleo, junto a la protección social, son áreas donde se han intensificado los esfuerzos en el actual bienio, con proyectos que gestionan fondos públicos nacionales para brindar asistencia técnica al MT, como el proyecto de desarrollo de capacidades laborales para el trabajo decente, dirigido a población víctima del conflicto. El fortalecimiento de las centrales sindicales ha dado lugar a un incremento de la afiliación sindical y una mejora en los procesos de negociación colectiva, sobre todo en el sector público.

23. La calidad de la asistencia técnica, junto con el carácter tripartito de la OIT, son valores muy tenidos en cuenta por los mandantes, si bien el sector sindical demanda que los resultados de la cooperación sean más concretos y tangibles.
24. En cuanto **impactos** hay acuerdos entre los mandantes sobre la contribución de la asistencia de OIT a cambios a largo plazo, si bien con discrepancias en cuanto a su intensidad. Las áreas donde estos impactos se han hecho visibles son en materia disminución de la violencia contra líderes sindicales -atribuible en parte a los mecanismos administrativos y judiciales puestos en marcha con la asistencia de OIT. En materia de afiliación sindical también se han producido avances, aunque percibidos de forma desigual por los mandantes. Se han observado impactos relevantes en cuanto al fortalecimiento de la negociación colectiva, sobre todo en su cobertura para el sector público. Se ha encontrado también una contribución sustantiva de la OIT en la introducción del trabajo decente en las políticas públicas de empleo y de desarrollo.
25. En conjunto, la asistencia técnica de la OIT ha contribuido a consolidar el sistema nacional de diálogo social y la prevención y resolución de conflictos laborales a través de la CETCOIT. En materia de protección social la creación de capacidades –tanto en las instituciones responsables como entre los mandantes– está abriendo vías para una mejor articulación de los servicios existentes y avanzar hacia un piso de protección social con cobertura universal
26. En la lucha contra la impunidad, por el contrario, los avances han sido menores, en particular en o que respeta a la efectividad de la vía penal, en las que no se han producido todavía condenas por este tipo de delitos.
27. Uno de los factores que han obstaculizado el logro de mayor impacto ha sido la escasa atención a cuestiones estructurales tales como la alta rotación de personal en las instituciones públicas y la fragilidad del diálogo social. Otro limitante del impacto ha sido la concentración más en la entrega de productos que en el logro de cambios a medio y largo plazo.
28. La sostenibilidad ha sido mayor cuando este desarrollo de capacidades ha quedado instalado en las propias instituciones, y cuando éstas han asumido el mantenimiento de las estructuras de trabajo, incluyendo el personal técnico. La alineación de los resultados de la asistencia técnica con las estructuras de políticas nacionales y locales ha sido también un factor de éxito, como en los procesos de acompañamiento a la elaboración de políticas territoriales. La sostenibilidad se ha visto condicionada por el nivel de apropiación por parte de los socios, y su compromiso con el sostenimiento de las acciones. La ausencia de estos compromisos pone en riesgo algunos procesos importantes sobre todo en avances en materia de derechos fundamentales en el trabajo.
29. Persisten debilidades para construir condiciones de sostenibilidad desde la asistencia técnica, que contemplen tanto elementos técnicos como políticos, financieros y del contexto. En general no se han incluido planes de sostenibilidad ni estrategias de salida de forma sistemática, que definan cómo realizar la transferencia de capacidades y responsabilidades hacia los actores socios.

Recomendaciones

R1. Fortalecer la orientación hacia resultados de la cooperación con fondos de gobierno.

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda en todos los proyectos con fondos públicos, y en especial aquellos que estén encuadrados en convenios de cooperación con instituciones públicas, incluir dentro del proceso de diseño un ejercicio de planificación de índole más estratégica que clarifique sus objetivos, refuerce la consistencia del proyecto, y mejore su articulación tanto con la agenda pública como con la de la OIT. Dicho ejercicio como mínimo deberá consistir en un taller de planificación específico para esta cartera de cooperación con todos los especialistas de la OSR Andina involucrados, la Unidad de Programación y el personal técnico en Bogotá que corresponda. Se recomienda que la OIT promueva ante las instituciones públicas realizar este taller de planificación conjuntamente en cada proyecto y con participación tripartita. Asimismo se recomienda que todos los proyectos con fondos públicos incluyan la realización de evaluaciones de medio término junto con las finales ya programadas que se ajusten a los mecanismos de rendición de cuentas del sector públicos y a los procedimientos de evaluación de OIT e incluyan participación tripartita.

R2. Mayor participación tripartita en el diseño de la cooperación técnica

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda a la OIT incluir mecanismos sistemáticos de participación tripartita durante el diseño de las actividades de asistencia técnica que abarque tanto la cooperación de XBTC como RBSA. Estos espacios de participación tripartita podrán consistir en taller de planificación previos al diseño de la acción de cooperación o en las primeras etapas de implementación, según las circunstancias de cada caso.

En el caso de los proyectos con fondos gubernamentales se recomienda que esta participación tripartita se encuadre en el marco del espacio de seguimiento tripartito a la cooperación técnica de OIT que se está promoviendo en la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL.

R3. Reforzar la integralidad de la asistencia técnica de OIT en Colombia

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda a la OIT promover un diálogo tripartito para reforzar el alineamiento de la agenda de cooperación actual de la OIT en Colombia con las prioridades establecidas por los Órganos de control de OIT y con las prioridades nacionales de los mandantes tripartitos. Se recomienda para ello que esta revisión se incorpore en el proceso de “country scan” que está haciendo la OIT e incluya una revisión de los avances y pendientes en la implementación de las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de 2011. Se recomienda que el proceso se haga con intensa participación tripartita, involucrando también los niveles departamentales, en particular de las zonas donde la OIT está trabajando (como los departamentos de Antioquía y Magdalena) o comenzando a trabajar en las zonas rurales priorizadas para la implementación de los programas en el marco de los Acuerdos de Paz.

R4. Impulsar un mecanismo de seguimiento tripartito a la asistencia técnica de OIT en Colombia

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Dar seguimiento desde la Oficina Andina y la Oficina Regional de OIT a la adopción de la propuesta para incluir el seguimiento a la agenda de cooperación técnica de la OIT en la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL, aprovechando el ofrecimiento de Colombia como país piloto para la meta de reportar el involucramiento de los constituyentes en el desarrollo de la cooperación técnica incluida en la estrategia de cooperación de la OIT.

Se recomienda que la OIT aporte a la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL un procedimiento de funcionamiento para el seguimiento de la cooperación de OIT que defina, la periodicidad de las reuniones, los fases de la cooperación en las que se comparta información (i.e. etapa de diseño, lanzamiento, reportes periódicos, evaluaciones) y el tipo de información a técnica a compartir, entre otros.

R5. Mejorar la incorporación de estrategias sostenibilidad de la asistencia técnica

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: media, Plazo: largo (12 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda a la OIT que refuerce los análisis de sostenibilidad y procesos de salida en las actividades de asistencia técnica. Se recomienda incluir en el diseño de las acciones de cooperación estrategias de salida claramente definidas, sobre todo en aquellas acciones de cooperación dirigidas a consolidar estructuras institucionales que deben continuar dando servicios o manteniendo los resultados una vez finalice la asistencia técnica. Se recomienda que los compromisos a asumir por la OIT y las contrapartes en el proceso de transferencia sean incluidos en los acuerdos de cooperación correspondientes.

Se recomienda que dichas estrategias de salida incluyan un plan de trabajo para la transferencia a las contrapartes correspondientes, especifiquen las responsabilidades que deben éstas asumir y defina un cronograma de transferencia. Se recomienda que el seguimiento a la estrategia de salida sea incluida dentro del sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos, con el fin de poder tomar las acciones correctivas necesarias.

R6. Movilizar a los actores nacionales para la continuidad de algunos resultados clave obtenidos en el país cuya sostenibilidad está en riesgo

Para: OIT, Oficina Subregional Andina, Especialistas de ACTRAV, ACTEMP y Normas. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda impulsar el diálogo de los actores tripartitos con la Fiscalía General de la Nación para asegurar la continuidad de los mecanismos reforzados para continuar con la labor de las fiscalías en la investigación y persecución de los delitos relativos a libertad sindical, y en particular el equipo de fiscales especializados en los casos de violencia contra sindicalistas.

Se recomienda a OIT promover una discusión tripartita con los mandantes para identificar el mecanismo nacional para la sostenibilidad y mejorar la eficacia de la CETCOIT, en función de la cual la OIT oriente su asistencia técnica y acompañamiento a dicha instancia.

R7. Mejorar y armonizar el ciclo de programación de los fondos RBSA y RBTC

Para: OIT, Oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda incorporar en el ciclo de programación de los fondos RBSA y RBTC mecanismos que mejoren los procesos de diseño, monitoreo y evaluación, en línea con los utilizados en

cooperación con fondos XBTC. En particular se recomienda que la asistencia técnica de RBSA incluya un proceso de reportes técnicos de avance con periodicidad regular que den cuenta de los productos realizados, progreso hacia los resultados, obstáculos encontrados y ajustes a las estrategias.

Se recomienda asimismo que la asistencia técnica de RBSA y RBTC incluyan en su ciclo de ejecución la realización de evaluaciones de acuerdo a los estándares de OIT. Se recomienda que estos fondos sean evaluados mediante evaluaciones tipo cluster o temáticas, para obtener aprendizajes con visión de conjunto y mantener costos de evaluación similares a los proyectos XBTC.

Lecciones aprendidas

LA 1. La ausencia de una estrategia de país en materia de trabajo decente que defina objetivos a medio y largo plazo, guíe las acciones de cooperación, fortalezca la coherencia y las sinergias entre proyectos ha restado efectividad y limitado las posibilidades de mayor impacto a medio y largo plazo.

LA 2. Para sostener los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades se requiere el compromiso institucional en los niveles de toma de decisiones, y los medios humanos y operativos mínimos –por ejemplo para operar una plataforma de formación virtual, o contar con una secretaría técnica en el caso de las subcomisiones- lo cual requiere un mínimo de recursos humanos, técnicos y financieros. Factores que no siempre son tenidos en cuenta en el diseño e implementación de la asistencia técnica.

Buenas prácticas

BP 1. La adaptación de la asistencia a las necesidades diferenciadas de las subcomisiones en cada región, según sus niveles de consolidación y las prioridades locales de políticas ha sido un factor clave de éxito en los procesos de acompañamiento a la elaboración de políticas territoriales, a los casos de negociación y resolución de conflictos que han pasado a través de la CPCPSL y a las comisiones territoriales, muchos de los cuales continúan siendo conducidos por los mandantes tripartitos.

BP 2. La construcción de políticas públicas de trabajo decente en los territorios ha catalizado el proceso a nivel nacional, que ha dado lugar a la Política Nacional sobre Trabajo Decente y su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo.

1. EL MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA OIT EN COLOMBIA

1.1. Aspectos clave del contexto socio-político nacional

1. Algunos acontecimientos clave en Colombia -como la entrada en vigor del tratado comercial con Estados Unidos o la firma de los Acuerdos de Paz- han definido la agenda política en los años recientes en todos los sectores. En consecuencia se han producido una serie de cambios institucionales, reformas legislativas y de política, entre los cuales se destacan los que afectan al ámbito laboral.
2. **Reorganización de la administración pública en el sector trabajo.** En el año 2011 el Gobierno volvió a instaurar un Ministerio del Trabajo¹, el cual desde 2002 había estado fusionado con el Ministerio de Salud en un Ministerio de Protección Social. El restablecimiento del Ministerio de Trabajo (MT), en el cual se integró posteriormente el Sector Administrativo del Trabajo, supuso una revitalización de la institucionalidad laboral, si bien planteó asimismo necesidades para su fortalecimiento.
3. **Cambios normativos en el sector público.** La negociación colectiva no existía dentro del sector público hasta que en 2012 se promulgó el Decreto Presidencial 1092, seguido por el Decreto 160 del Ministerio de Trabajo (en Febrero de 2014). Se trata de una reforma normativa muy relevante, pues afecta a cerca del 5% de la fuerza laboral en Colombia, o aproximadamente 1,2 millones de trabajadores y trabajadoras de un total estimado de 24 millones en 2016.²
4. **Plan de Acción sobre Derechos Laborales.** En 2012 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos de América³ (EUA). En el contexto de la aprobación de dicho Tratado por el Congreso de los EUA, los presidentes de ambos países anunciaron en Abril de 2011⁴ el Plan de Acción Colombiano sobre Derechos Laborales (referido de aquí en adelante como Plan de Acción). Este Plan de Acción supone una hoja de ruta para proteger los derechos laborales, prevenir la violencia contra dirigentes sindicales y combatir la impunidad en este tipo de delitos. Para ello el Gobierno de Colombia se comprometió, entre otras cosas, a recurrir a la cooperación y asistencia técnica de OIT así como fortalecer la presencia de OIT en el país.
5. **El trabajo decente en el Plan Nacional de Desarrollo.** El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 -principal instrumento de política pública- establece que el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, debe adoptar la Política Nacional de Trabajo Decente con el fin de promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores públicos y privados⁵, lo que ha supuesto un hito en la incorporación del trabajo decente en las políticas nacionales de desarrollo. En cumplimiento de esta responsabilidad, el Ministerio de Trabajo de Colombia hizo público en marzo de 2017 el Proyecto de Decreto “Por el cual se adopta la Política Nacional de Trabajo Decente, se promueve la generación de empleo, la formalización laboral, el diálogo social, la garantía de

¹ Ley 1444 de 2011, Diario Oficial No. 48.059 de 4 de mayo de 2011

² Ministerio de Trabajo, “Boletín de análisis coyuntura laboral,” julio 2016, <http://filco.mintrabajo.gov.co/pages/panoramaMundoLaboral.xhtml>

³ El Acuerdo de Promociones Comerciales entre Estados Unidos y Colombia (más conocido como Tratado de Libre Comercio o TLC) entró en vigor el 15 de mayo de 2012 en la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena. En noviembre de 2006 había sido suscrito en Washington, y en Colombia fue sancionado por la Ley 1143 en julio de 2007.

⁴ *Labor in the U.S.-Colombia Trade Agreement*, disponible en <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor>

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, Artículo 74

derechos en el trabajo y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado en el país”. Esta política y creó un marco para la asignación de recursos en el presupuesto nacional, con los cuales financiar proyectos en este campo.

6. En el ámbito subnacional, el PND da el mandato de que todos los gobiernos departamentales y municipales incluyan el trabajo decente como uno de los objetivos de sus planes de desarrollo para la gestión 2016-2020. También asigna al Ministerio de Trabajo la responsabilidad de promover el aumento de la cobertura de los servicios de protección social, así como desarrollar una estrategia para mejorar las condiciones laborales de la población ocupada.
7. **Propuesta normativa sobre trabajo decente. Los derechos laborales en los Acuerdos de Paz.** Dentro del primer capítulo de los Acuerdos de Paz⁶, que aborda la Reforma Rural Integral, se hace referencia a las normas de la OIT y al propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, así como su protección social. Para lograrlo, el Gobierno se compromete a crear e implementar un plan progresivo de protección y seguridad social de la población rural, con un enfoque diferencial hacia las mujeres, donde se aborde además la erradicación del trabajo infantil, la promoción del empleo o el fortalecimiento del sistema de inspección de trabajo.
8. **Programa de extensión de la protección social.** Como resultado de los Acuerdos, el Gobierno ha comenzado a diseñar un programa de extensión de la protección social, con énfasis en la población rural y teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. La OIT ha prestado asistencia técnica para diseñar una propuesta de extensión de la protección social, la cual ha sido dada a conocer a los mandantes y se ha promovido su discusión, y entre otras cosas ha apoyado en la definición de los alcances de la norma y producido estudios técnicos que dieran soporte a las propuestas normativas.
9. **Reparación al movimiento sindical.** En el marco de los Acuerdos de Paz, se ha creado la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales⁷ con el objetivo de poner en marcha un proceso de reparación colectiva al movimiento sindical. Esto supone un reconocimiento por parte del Estado hacia el movimiento sindical en su conjunto como víctima del conflicto armado.

1.2. Antecedentes del modelo de implementación de OIT en Colombia

10. Durante el período al que corresponde esta evaluación las prioridades de atención de la OIT se han centrado en asuntos sobre los que el país viene trabajando desde hace años -como los relativos a los derechos fundamentales en el trabajo- a los que se han incorporado nuevos retos en materia de trabajo decente surgidos de la agenda institucional y de desarrollo, en el marco de los Acuerdo de Paz.
11. En 2005 se llevó a cabo una **Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT** a Colombia que emitió una serie de recomendaciones, posteriormente asumidas por el Comité de Libertad Sindical en la 295ª reunión del Consejo de Administración en marzo de 2006. Entre ellas se recomendó considerar el establecimiento de una oficina permanente de OIT *“con el objetivo de facilitar la comunicación entre el Gobierno y el Comité de Libertad Sindical sobre los pasos a seguir para*

⁶ El 24 de Noviembre de 2016 el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, más conocido como Acuerdos de Paz.

⁷ Decreto No. 624 del 18 de abril de 2016, por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la FECODE para la reparación colectiva al movimiento sindical.

*combatir y en última instancia eliminar la situación existente de impunidad, así como para lograr una aplicación más efectiva de la libertad sindical, el diálogo tripartito y los objetivos del Programa Especial*⁸. Igualmente, la Misión recomendó reactivar la Comisión Permanente de Concertación en Políticas Laborales y Salariales (CPCPLS) y la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT⁹ (CETCOIT).

12. Posteriormente, en el marco de la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006, el Gobierno de Colombia, los sindicatos Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y los empleadores representados por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) firmaron el **Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia**¹⁰ que recogió el compromiso de *“promover el trabajo decente y la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, de sus dirigentes sindicales y de sus organizaciones, especialmente en lo que concierne a la vida, la libertad sindical, de asociación y expresión, la negociación colectiva, así como a la libre empresa para los empleadores”*. En el acuerdo se señaló a la CPCPLS como el espacio para dar seguimiento a estos procesos, invitando a la OIT a participar como acompañante.
13. De esta forma los mandantes tripartitos retomaron la recomendación de la Misión de Alto Nivel de 2005 de establecer una representación permanente de la OIT en el país con el fin de impulsar la cooperación técnica para el cumplimiento de los propósitos mencionados. El Gobierno colombiano se comprometió a aportar recursos económicos para dicha representación permanente, al tiempo que los mandantes solicitaron a la OIT la gestión de recursos adicionales de cooperación técnica.
14. En 2011 una nueva Misión Tripartita de Alto Nivel de OIT visitó Colombia para analizar la aplicación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia. Si bien se constataron avances en la reducción de la violencia contra dirigentes sindicales y trabajadores sindicalizados, la misión señaló la permanencia de altos niveles de impunidad y emitió nuevas recomendaciones:
 - **Libertad de asociación y negociación colectiva:** Adoptar medidas para evitar que ciertas figuras contempladas en la legislación colombiana -como las cooperativas de trabajo asociado o los pactos colectivos- socaven la libertad sindical y la negociación colectiva.
 - **Discriminación antisindical.** Fortalecer la inspección de trabajo, así como los mecanismos de control y sanción de actos de discriminación antisindical.
 - **Diálogo social.** Impulsar los procesos de diálogo social, pues la misión constató un clima de fuerte desconfianza entre los mandantes. En particular recomendó la mejora de la eficacia de la CETCOIT, incluyendo la designación de una personalidad independiente para presidirla y el establecimiento de estructuras departamentales de la CETCOIT.
15. **El peso creciente del Gobierno como donante.** El Gobierno de Colombia ha adquirido una relevancia creciente como donante de la OIT en el país, principalmente a través del Ministerio de Trabajo, y más recientemente con otros ministerios, como el Ministerio de Tecnologías de

⁸ 340º Informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT, Ginebra, Marzo de 2006, [GB.295/8/1](#).

⁹ La CETCOIT es una instancia tripartita de resolución de conflictos relacionados con el derecho de libertad sindical, creada en el año 2000 como resultado del compromiso del Gobierno con la Misión de Alto Nivel de la OIT. Desde su fundación ha contado con el patrocinio de la OIT, si bien se mantuvo prácticamente inactiva hasta 2006, año en que se firmó en Ginebra el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia. Entre 2012 y 2014 se trataron un total de 104 casos a través de la CETCOIT, de los cuales el 65% resultaron en un acuerdo.

¹⁰ Ver Informe del Consejo de Administración de la OIT [GB.297/TC/5/2](#), Ginebra, noviembre de 2016.

la Información y las Comunicaciones (MINTIC). Las principales áreas en las que el Gobierno ha aportado recursos financieros a la OIT han sido: el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo, el fortalecimiento de los espacios de diálogo social y el fomento del empleo con énfasis en la población vulnerable y las víctimas del conflicto.

16. **La atención a la agenda post-conflicto.** La implementación de los Acuerdos de Paz, que constituye para el actual Gobierno una prioridad en todos los ámbitos, está siendo un importante motor de la cooperación de la OIT en el país. En particular se están abordando los siguientes retos: desarrollar capacidades laborales para la inserción de víctimas del conflicto armado en trabajo decente, y llevar a cabo políticas y programas de trabajo decente en las áreas rurales, las cuales han sido gravemente golpeadas durante el conflicto armado.

1.3. El portafolio de cooperación técnica de OIT

17. En el período de referencia, la acción de la OIT ha combinado recursos de la Cuenta Suplementaria de Presupuesto Regular (RBSA), el Presupuesto Regular de Cooperación Técnica (*Regular Budget Technical Cooperation* o RBTC) y del Presupuesto de Cooperación Técnica (*Extra Budgetary Technical Cooperation* o XBTC). Los fondos asignados a los RBTC y RBSA se muestran en la Tabla 1 a continuación, donde se indican los resultados programáticos de país (CPOs) a los que contribuye cada acción.

Tabla 1. RBTC y RBSA ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17.

CPO	RBTC	Período	PRESUPUESTO USD
COL107	Capacidad fortalecida para ratificar y aplicar las normas internacionales del trabajo, presentar informes y dar seguimiento a las recomendaciones de los órganos de control	2014-2017	8,948
COL109	Gobierno e interlocutores sociales mejoran sus capacidades para prevenir, abordar y proteger a los trabajadores y trabajadoras de formas inaceptables de trabajo	2014-2017	20,398
COL111	Se habrá fortalecido la administración del trabajo y a los interlocutores sociales para el respeto de los Derechos Fundamentales y la solución de conflictos laborales	2014-2015	2,146
COL126	Se habrá fortalecido la capacidad de la administración del trabajo y los interlocutores sociales para promover y facilitar la transición a la formalidad laboral	2014-2017	8,872
COL127	Se ha implementado la metodología SCORE para mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en PYMEs en diferentes sectores productivos de Colombia, promoviendo el desarrollo de las cadenas de valor	2016-2017	1,497
COL129	Se ha creado capacidad a nivel sectorial y regional para generar empleo juvenil y fortalecer el emprendimiento en zonas rurales a través de encadenamientos productivos	2014-2015	10,437
COL131	Programa de Empleo desarrollado tripartitamente con especial énfasis en jóvenes	2016-2017	14,000
COL152	Capacidad fortalecida de las organizaciones de trabajadores, para el diálogo social y la eficacia normativa	2014-2017	31,119
COL153	Instituciones de diálogo social a nivel nacional local y regional fortalecidas	2014-2017	24,631

COL154	Se refuerza el sistema de administración y la inspección de trabajo para promover el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo	2016-2017	15,791
COL176	Los mandantes habrán fortalecido su capacidad institucional para la formulación de políticas públicas tendientes a extender la cobertura de seguridad social con énfasis en la promoción de un piso de protección social	2016-2017	55,600
COL178	Fortalecimiento institucional de los mandantes para promover una mejor seguridad y salud en el trabajo	2014-2015	9,592
COL201	Políticas y programas de promoción de Trabajo Decente en la economía rural	2016-2017	15,139
COL801	Organizaciones Empresariales con capacidades y competencias fortalecidas en Gerencia organizacional, habilidades de negociación, comunicación y diseño de servicios y planificación estratégica	2014-2017	9,701
COL802	Contribuir al fortalecimiento de las capacidades sindicales para promover el trabajo decente, la libertad sindical y la negociación colectiva	2014-2017	12,482
	Total RBTC		240,353
	RBSA		
COL 154	Se refuerza el sistema de administración del trabajo e inspección en conformidad con las NITS	2014-2015	218,970
COL 154	Support the Inter-regional efforts to collect and disseminate good practises on workplace compliance and strengthening constituents' capacities to apply up to date labour legislation	2014-2015	115,000
COL 201	Políticas y programas de promoción de Trabajo Decente en la economía rural de Colombia	2016-2017	400,000
	Total RBSA		733,970
Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por OIT			

18. La cartera de fondos de XBTC, a su vez comprende un total de 17 proyectos que se detallan a continuación en la Tabla 2:

Tabla 2. Proyectos XBTC ejecutados o en ejecución durante los bienios 2014-15 y 2016-17¹¹

CPO	Código y título del proyecto	Fecha de inicio	Fecha de finalización	PRESUPUESTO USD
COL107	COL/11/04/USA Promoting Compliance with International Labor Standards in Colombia.	7/2012	6/2017	10,320,000
COL153	COL/13/02/USA Developing tripartite institutions and mechanisms that advocate for and promote the realization of core labour rights in Colombia	10/2013	9/2015	495,000
COL151	COL/13/05/NOR Proyecto de Desarrollo de Capacidades para Promover la Afiliación Sindical y la Cobertura de la Negociación Colectiva en Colombia	7/2016	6/2017	1,289,773
COL109	COL/14/03/CAN Capacity building of key institutions in Colombia for the formulation and implementation	3/2015	2/2017	248,167

¹¹ El análisis no incluye el proyecto COL/17/02/COL Fortalecimiento del talento humano para la industria TI en Colombia con fondos del MINTIC 13,756,355 USD, dado que al momento de la evaluación todavía estaba en fase de aprobación y no está incluido en la información financiera proporcionada por la OIT.

	of the National Strategy for Prevention and Elimination of the Worst Forms of Child Labour and Protection of Young Workers 2015 - 2025 (ENETI)			
n/a	COL/16/04/COL Se refuerza el sistema de administración y la inspección de trabajo para promover el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo			72,418
COL153	COL/13/02/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia.	6/2013	5/2014	1,230,293
COL153	COL/14/01/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia.	1/2014	12/2014	736,065
SLI803	RLA/14/03/SPA Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina: Bolivia, Colombia Ecuador y Perú	11/2014	4/2016	1,310,615
COL176	COL/16/01/COL Los mandantes habrán fortalecido su capacidad institucional para la formulación de políticas públicas tendientes a extender la cobertura de seguridad social con énfasis en la promoción de un piso de protección social			143,181
COL131	COL/13/03/COL Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional	6/2013	10/2014	1,999,967
COL129	COL/13/01/CAN Occupational health and safety and social dialogue in the mining sector in Colombia	3/2013	12/2015	292,883
COL127	GLO/13/55/MUL Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE)	10/2013	12/2017	1,203,518 ¹²
COL131	COL/16/03/COL Capacidades laborales para el Trabajo Decente. Apoyo a la implementación, estructuración y ejecución de programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral formal, para la población víctima del conflicto armado en Colombia.	12/2016	12/2017	1,797,601
	Total XBTC			21,139,481

19. En el conjunto de los dos bienios bajo estudio la OIT ha asignado para Colombia un volumen total de recursos que asciende a 22,113,804¹³. Para el bienio 2014-15, la OIT en Colombia implementó acciones que se corresponden con 9 de los 18 resultados del programa y presupuesto (P&P). En el presente bienio 2016-17, la OIT tiene acciones en 9 de los 10 resultados. La Tabla 3 a continuación muestra el presupuesto en función de los resultados del P&P del 2014-2015 y 2016-2017 a los que se vincula, incluyendo RBSA, RBTC y XBTC

¹² El total global del proyecto es de 18.500.000 USD

¹³ Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por OIT.

Tabla 3. Resultados de los programas y presupuestos 2014-15 y 2016-17 atendido por OIT en Colombia

Resultado según (P&B 14-15)	Resultado según (P&B 16-17)	Total asignado (USD)	% sobre total
Resultado 3: Creación de empleos productivos y decentes por empresas sostenibles	Resultado 1. Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes	4,114,888	18.6%
Resultado 18: Se ratifican y aplican las normas internacionales del trabajo	Resultado 2. Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.	10,328,948	46.7%
Resultado 4: Más personas tienen acceso a prestaciones de seguridad social mejor administradas y más equitativas en lo relativo a la igualdad de género	Resultado 3. Establecimiento y extensión de los pisos de protección social	198,781	0.9%
	Resultado 4. Promoción de empresas sostenibles	1,205,015	5.4%
	Resultado 5. Trabajo decente en la economía rural	415,139	1.9%
Resultado 11: Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces	Resultado 7. Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo	359,353	1.6%
Resultado 6: Los trabajadores y las empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo			
Resultado 16: Se elimina el trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación de sus peores formas	Resultado 8. Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	268,565	1.2%
Resultado 9: Los empleadores tienen organizaciones sólidas, independientes y representativas.	Resultado 10: Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas	2,726,108	12.3%
Resultado 10: Los trabajadores tienen organizaciones sólidas, independientes y representativas			
Resultado 12: El tripartismo y el fortalecimiento de la gobernanza del mercado de trabajo contribuyen a un diálogo social eficaz y relaciones laborales sólidas.	A. Promoción eficaz del trabajo decente	2,497,007	11.3%
Resultado 1: Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos			
Total		22,113,804	100%

20. Según la distribución de recursos de cooperación de la OIT en Colombia, el resultado 2(18)¹⁴ **de ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo** es el que ha recibido la mayor parte de los recursos (60% del total). El principal instrumento ha sido el proyecto COL/11/04/USA “*Promoting Compliance with International Labor Standards in Colombia 2011-2016*”, financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (*United States*

¹⁴ Los resultados están numerados según el P&P 2017-16. En paréntesis se indica, cuando corresponde, el resultado según el P&P 2014-2015.

Department of Labor, USDOL) con 10,320,000 USD, el cual responde a los objetivos de derechos laborales del Plan de Acción Obama-Santos.

21. Otras áreas relevantes de atención de la OIT han sido la promoción de más y mejores empleos para el crecimiento incluyente (resultado 1, con el 11,7% de los fondos) la promoción del trabajo decente (resultado funcional A, con el 10,2%), el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores (resultado 10, con el 7.4%), y la promoción de empresas sostenibles (resultado 4, con el 6.6%).
22. En el resultado de **promoción de más y mejores empleos para el crecimiento incluyente**, las acciones han estado centradas en dos CPOs: la creación de capacidad a nivel sectorial y regional para generar empleo juvenil y fortalecer el emprendimiento en zonas rurales a través de encadenamientos productivos (COL129) y el desarrollo tripartito de programas de empleo con especial énfasis en jóvenes (COL 131) a través de varios proyectos. Para la creación de **capacidades en empleo juvenil y emprendimientos** el principal instrumento han sido el proyecto COL/13/01/CAN "*Occupational health and safety and social dialogue in the mining sector in Colombia*" que fue implementado con fondos de Canadá (292,883 USD). Por su parte, el principal instrumento para el desarrollo tripartito de **programas de empleo con énfasis en jóvenes**, es el proyecto COL/16/03/COL "*Capacidades laborales para el Trabajo Decente. Apoyo a la implementación, estructuración y ejecución de programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral formal, para la población víctima del conflicto armado en Colombia*" que está siendo implementado con fondos del Gobierno de Colombia (1.797.601 USD) y encuadrado dentro del apoyo de la OIT al proceso de paz.
23. Otras acciones en el área de empleo son el proyecto COL/13/03/COL, que comprende la realización de diversos estudios de políticas de trabajo decente con fondos del Gobierno colombiano por 2,000,000 USD, y el proyecto global GLO/13/55/MUL "*Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE)*" con un presupuesto asignado a Colombia de 1,203,518 USD.
24. En cuanto al **resultado de promoción del trabajo decente**, la acción se ha centrado en el fortalecimiento de las instituciones de diálogo social (COL 153), y en la transición a la formalidad (COL 126). El **fortalecimiento del diálogo social** ha ocupado el grueso de los recursos en este resultado con el proyecto COL/13/02/USA "*Developing tripartite institutions and mechanisms that advocate for and promote the realization of core labour rights in Colombia*" financiado por USDOL por 490,000 USD, junto con el paquete de dos proyectos COL/13/02/COL y COL/14/01/COL "*Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia*", con fondos aportados por el gobierno de Colombia por un monto total de 1,966,358 USD. Por su parte, el resultado de **transición a la formalidad** ha sido atendido con fondos de RBSA y RBTC un monto de 460, USD.
25. En cuanto al resultado de **protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo**, la acción en Colombia se centra en el proyecto COL/14/03/CAN para la elaboración de la Estrategia nacional de prevención y eliminación del trabajo infantil y protección de los trabajadores adolescentes (ENETI) con financiamiento de Canadá por 248,167 USD. Con este proyecto se ha dado continuidad a la asistencia técnica que la OIT brinda desde hace años para hacer frente al trabajo infantil.
26. En el resultado de **fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores**, la asistencia técnica de OIT ha estado orientada a mejorar las capacidades para la aplicación efectiva de la libertad sindical y la negociación colectiva (COL 151), el diálogo social (COL 152),

y el fortalecimiento de las centrales de trabajadores y de empleadores (COL 801 y COL 802), aspectos que han tenido un lugar destacado en la agenda nacional como se ha comentado en los apartados anteriores. El grueso de los recursos ha estado dedicado al **fortalecimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva**, a través del proyecto COL/13/05/NOR “Desarrollo de Capacidades para Promover la Afiliación Sindical y la Cobertura de la Negociación Colectiva en Colombia”, financiado por Noruega con 1,289,773 USD. Los otros CPOs de **fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores** se han atendido con fondos de RBTC por un total de 12,482 USD.

27. Otra área de trabajo desarrollada ha sido la **promoción de la protección social**. Colombia ha formado parte del RLA/14/03/SPA “Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina”, financiado por España por un monto para el país de 1,310,615 USD. A este proyecto se le ha dado continuidad en el bienio 2016-2017 con fondos de Colombia por 143,181 USD, a los que la OIT ha contribuido con fondos de RBTC por 55,600 USD.
28. Junto con los anteriores, la OIT está trabajando en otros resultados con menor volumen de recursos, entre los que cabe mencionar el RBSA por 400,000 USD para apoyar la estrategia del Gobierno de Colombia para la **formalización de la economía rural y el cumplimiento de los derechos laborales**.
29. En cuanto a los tipos de recursos presupuestarios utilizados, del total de 22,113,804 USD asignado para el período, los fondos de origen regular (RBSA y RBTC) han supuesto menos del 5% del total, mientras el grueso de la cooperación técnica brindada por la OIT ha sido canalizada a través de cooperación técnica de origen extra-presupuestario (XBTC), la cual supone más del 95% del total de los recursos asignados al país. La Tabla 4 muestra la distribución de presupuesto según el tipo de recursos.

Tabla 4. Presupuesto asignado a Colombia en el período 2014-2017 por tipo de recursos

	RBSA	RBTC	XBTC	Total 2014-2017 ¹⁵
Presupuesto	733,970	240,353	21,139,481	22,113,804
Porcentaje	3.3%	1.1%	95.6%	100%

30. Los principales donantes internacionales de la cooperación técnica (XBTC) han sido el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos USDOL (con el 51.1% de los recursos asignados), seguido de Noruega (6.1%) y España (6.1%), la cooperación multilateral (5.7%) y Canadá (2.5%).
31. Una particularidad destacada del caso colombiano es el hecho de que la OIT ha tenido al propio Gobierno Colombiano como un donante muy significativo, con el 28.3% de los recursos manejados por la oficina en el país durante el período analizado. Esto sitúa al Gobierno de Colombia como el segundo donante más importante de la OIT en el período 2014-2017¹⁶. Además, las contribuciones nacionales han ido creciendo tanto en términos absolutos como

¹⁵ Los recursos de XBTC en la tabla corresponden al monto total de los proyectos que se han implementado en al menos un año del período 2014-2017. Varios proyectos comenzaron en 2013 o finalizarán más allá de 2017. Los recursos de estos proyectos correspondientes a años fuera del período no se han descontado al no disponer el evaluador de desgloses anuales de los presupuestos de los proyectos XBTC.

¹⁶ El peso de los fondos nacionales aumenta significativamente si se añade el proyecto COL/17/02/COL con un aporte MINTIC 13,756,355 USD, que no ha sido incluido en la evaluación (ver nota al pie 13)

relativos de manera que en el año 2017¹⁷ el gobierno colombiano ha pasado a ser el primer donante de OIT en el país.

32. El financiamiento del gobierno colombiano, canalizado en su mayoría a través del MT, ha estado vinculado a los retos y compromisos nacionales en materia de trabajo decente, a los que se han ido incorporando las prioridades para la implementación de los Acuerdos de Paz.
33. Las áreas que más inversión han recibido en el bienio 2014-2015 han sido: el fortalecimiento de los espacios de diálogo social nacionales y territoriales a través de la CPCPSL, tal y como recogió el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, con dos proyectos que sumaron un total de 1,966,358 USD; y el área de políticas de formalización del empleo, con un proyecto por 1,997,967 USD. Durante el bienio 2016-2016 la cooperación con fondos del país ha estado más orientada hacia el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Así, la mayor parte de los recursos públicos recibidos por la OIT están dirigidos a la formación para el empleo y vinculación laboral de las víctimas del conflicto, y con menor cuantía se están implementando proyectos con recursos nacionales para el fortalecimiento de pisos de protección social (un proyecto por 143,181 USD) y fortalecimiento de la inspección (143,1819 USD).

1.4. Estructura de gestión de OIT en Colombia

34. Las actividades de OIT en Colombia están bajo la responsabilidad de la Oficina OIT para los países andinos. Se cuenta con una oficina de proyectos en Bogotá. El personal de dicha oficina está compuesto de los técnicos y administrativo asignados a los proyectos y financiados en su totalidad por recursos de cooperación técnica, y desde 2016 cuenta asimismo del especialista de Legislación Laboral y Administración del Trabajo de la oficina Andina de OIT, que fue trasladado de Lima a Bogotá. Se trata del único caso en la región de América Latina y el Caribe en que un especialista es destacado de manera continua¹⁸ fuera de su oficina de destino.
35. La cantidad de personal de la oficina de Bogotá ha variado dependiendo del número de proyectos activos, al momento de la evaluación se contaba con 8 personas de nivel técnico¹⁹, (entre coordinadores nacionales, oficiales nacionales y asistentes de programas), y 4 de nivel administrativo.
36. El Especialista de especialista de Legislación Laboral y Administración del Trabajo facilita la coordinación de las actividades de OIT en el país y hace de canal de relación con los mandantes. Facilita asimismo la coordinación de la asistencia técnica que proveen los especialistas del Equipo de Trabajo Decente de la oficina Andina de OIT.
37. Junto con el personal nacional técnico financiado por los proyectos, la oficina de Bogotá ha recurrido a la contratación de consultores con contratos de consultoría externa que han brindado apoyo técnico en diversas áreas. Esto le ha permitido a la OIT aumentar su capacidad técnica manteniéndose dentro de los límites de asignación de recursos personal disponibles. Algunos de estos consultores mantienen una relación de varios años con OIT a través de sucesivas consultorías .

¹⁷ La OIT está en negociaciones con USDOL para la extensión del proyecto COL/14/01 USA, si bien al momento de la evaluación dicha extensión no se ha formalizado y por lo tanto no ha sido tomada en cuenta en el panorama de situación.

¹⁸ La asignación del especialista se renueva cada año con base a la evaluación por parte de la OSR Andina

¹⁹ Se espera que esta cifra sea de 20 personas para finales de 2017

2. ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

38. El presente estudio de caso forma parte de una evaluación independiente cuyo propósito es generar conocimiento sobre cómo las distintas modalidades de implementación de la asistencia técnica de la OIT en los países de América Latina y el Caribe contribuyen al logro de resultados de la Agenda de Trabajo Decente (ATD). Por modelo de implementación se entiende el conjunto de instrumentos de provisión de la asistencia técnica de la OIT al país mediante las fuentes de presupuesto regular y cooperación técnica, tanto en países en los que se cuenta con un Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) como en los que no han adoptado dicho marco estratégico.
39. Se espera que la evaluación contribuya, entre otras cosas, a identificar:
 - a. los factores que explicarían que en América Latina y el Caribe, en comparación con otras regiones, haya un número reducido de PTDP aprobados y en implementación (a la fecha de evaluación solo existen PTDP en Panamá, Haití y Costa Rica);
 - b. los cuellos de botella para cumplir cada requerimiento de la herramienta PTDP a nivel de diseño (fijación de prioridades y resultados), implementación, seguimiento y evaluación;
 - c. los logros alcanzados en el cumplimiento de la ATD;
 - d. y la contribución de la OIT al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con este instrumento de asistencia técnica y con los modelos programáticos de implementación *ad hoc*.
40. La evaluación ha abarcado los diferentes modelos de implementación en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, pero enfocándose en la revisión a profundidad de los modelos de implementación de dos países con PTDP (Haití y Panamá) y dos sin PTDP (Colombia y Paraguay). La evaluación ha abarcado el período 2014-2017 de los dos últimos bienios de programación de la OIT.
41. Los clientes de la evaluación para el estudio de caso de Colombia son el Ministerio de Trabajo y otras instituciones públicas socias en la cooperación técnica de la OIT como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el MINTIC, la ANDI, las centrales sindicales CGT, CTC y CUT, y la Oficina Subregional Andina de la OIT.

3. METODOLOGÍA

42. La evaluación ha adoptado el enfoque de Gestión Basada en Resultados (RBM, *Results Based Management*) en línea con la política de evaluación de la OIT y siguiendo los estándares de evaluación de Naciones Unidas. Se han abarcado los seis criterios evaluativos siguientes:
 - i. La relevancia de los modelos de implementación de la OIT.
 - ii. La validez y coherencia de su diseño.
 - iii. El avance y la eficacia de los modelos de implementación.
 - iv. La eficiencia en el uso de los recursos.
 - v. La eficacia de las estructuras de gestión.
 - vi. La orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.

43. La evaluación ha tomado una muestra de las acciones de cooperación técnica de la OIT en Colombia durante los dos bienios 2014-15 y 2016-17. Para la selección de la muestra se han utilizado los siguientes criterios:
- e. Que se disponga de suficiente documentación relativa a su diseño, implementación y resultados. Este criterio implica que se han priorizado acciones que hayan cubierto al menos la mitad de su período de implementación. En el caso de proyectos, se han priorizado aquéllos donde se hayan llevado a cabo con evaluaciones intermedias y finales.
 - f. Que sean representativas de la diversidad de acciones de cooperación de la OIT en el país, de manera que la muestra cubra el conjunto de áreas prioritarias de la ATD en el país.
 - g. Que tengan suficiente entidad y peso estratégico. En principio se han priorizado las acciones con mayor asignación presupuestaria dentro de los recursos utilizados en el país, aunque también se han incluido acciones relativamente pequeñas presupuestariamente pero que hayan incidido en cuestiones clave de la agenda nacional.
 - h. Que sean representativas de las distintas fuentes de financiamiento, de manera que se abarquen acciones financiadas por los principales donantes en el país, tanto externos como nacionales.
44. En el caso de las fuentes RBSA, se han incluido en la muestra todas las acciones desarrolladas en el período 2016-17, cuyo monto duplica al del bienio 2014-15 y que en su mayoría se dedicaron a CPOs similares.
45. La muestra seleccionada se presenta en la Tabla 5 y Tabla 6 a continuación. En total, representa el 89.9% del presupuesto asignado al país en el período de análisis.

Tabla 5. Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: XBTC

CPO	PROYECTO	INICIO	CIERRE	PRESUPUESTO USD
COL107	COL/11/04/USA Promoting Compliance with International Labor Standards in Colombia El proyecto busca (1) fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo, en particular su labor de inspección; (2) fortalecer las instituciones existentes de diálogo social (Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, sus sub-comisiones departamentales y el Comité Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT); y (3) fortalecer la capacidad institucional del gobierno colombiano para aplicar medidas de protección hacia líderes sindicales, miembros, activistas y organizaciones, así como para combatir la impunidad en la violencia contra éstos.	7/2012	6/2017	10,320,000
COL151	COL/13/05/NOR Proyecto de Desarrollo de Capacidades para Promover la Afiliación Sindical y la Cobertura de la Negociación Colectiva en Colombia El proyecto se centra en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de cada una de las confederaciones sindicales CTC, CGT y CUT para aumentar la afiliación sindical y la cobertura de los convenios de negociación colectiva,	7/2016	6/2017	1,289,773
COL153	COL/13/02/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia	6/2013	5/2014	1,230,293

	El objetivo de desarrollo del proyecto consiste en promover el diálogo social tripartito, fortaleciendo las Subcomisiones Departamentales de Concertación y mejorando su capacidad para incidir en la inclusión del contenido del trabajo decente en las políticas públicas, programas sociales y/o actividades a nivel local y sectorial,			
COL153	COL/14/01/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia El objetivo de desarrollo del proyecto consiste en promover el diálogo social tripartito, fortaleciendo las Subcomisiones Departamentales de Concertación y mejorando su capacidad para incidir en la inclusión del contenido del trabajo decente en las políticas públicas, programas sociales y/o actividades a nivel local y sectorial.	1/2014	12/2014	736,065
SLI803	RLA/14/03/SPA Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina: Bolivia, Colombia Ecuador y Perú El proyecto se propuso contribuir al aumento de la cobertura de los sistemas de protección social en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, de conformidad con las estrategias propuestas por la Recomendación 202 de la OIT sobre los Pisos de Protección Social (2012)”	11/2014	4/2016	1,310,615
COL131	COL/13/03/COL Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional El Proyecto tuvo como principal objetivo fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de las Direcciones y Subdirecciones del Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo de Colombia, específicamente de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar (Subdirección de Análisis de Mercado y Prospectiva Laboral, Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, y Subdirección de Subsidio Familiar), De esta manera, el Ministerio de Trabajo podrá estar mejor preparado para fomentar políticas, estrategias y normativas para la generación de trabajo decente, empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, las pensiones y otras prestaciones,	6/2013	10/2014	1,999,967
COL127	GLO/13/55/MUL Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE) El proyecto busca fortalecer las pequeñas y medianas empresas en materia de productividad y condiciones de trabajo a través de la implementación de la metodología SCORE para promover las empresas sostenibles. Al mismo tiempo, se busca incrementar el diálogo en torno a asuntos relativos a la productividad y su relación con las condiciones de trabajo.	10/2013	12/2017	1,203,518 (Total 18,500,000)
COL131	COL/16/03/COL Capacidades laborales para el Trabajo Decente. Apoyo a la implementación, estructuración y ejecución de programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral formal, para la población víctima del conflicto armado en Colombia.	12/2016	12/2017	1,797,601
	Total de la muestra XBTC			19,887,832

Tabla 6 Listado de las acciones de cooperación técnica examinadas: RBSA

CPO	RBSA	Periodo	Presupuesto USD
COL154	Se refuerza el sistema de administración del trabajo e inspección en conformidad con las NITS	2014-2015	218,970
COL154	Support the Inter-regional efforts to collect and disseminate good practises on workplace compliance and strengthening constituents' capacities to apply up to date labour legislation	2014-2015	115,000
COL201	Políticas y programas de promoción de Trabajo Decente en la economía rural de Colombia (2016-2017)	2016-2017	400,000
	Total de la muestra RBSA		733,970

Herramientas para recolección y análisis de información

46. La evaluación ha utilizado un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos, por su mejor capacidad para capturar, describir y explicar procesos institucionales y políticos complejos como los que aborda la evaluación. Los métodos cuantitativos han sido utilizados principalmente para el análisis de dimensiones relacionadas con la eficiencia.
47. Cada uno de los criterios y preguntas evaluativas definidos por los Términos de Referencia fue traducido en variables e indicadores observables que permitiesen hacerlos operativos. Las herramientas de recolección de la información y los métodos de análisis se han seleccionado de acuerdo a la naturaleza de cada variable e indicador. La matriz de evaluación en el Anexo 3 muestra las herramientas, fuentes y métodos de análisis para cada pregunta de evaluación.
48. Las principales herramientas de recolección y análisis de información han sido la revisión documental y las entrevistas. La revisión documental ha abarcado los documentos programáticos y financieros de la OIT en las respectivas modalidades de implementación (RBSA, RBTC y XBTC); los documentos de política relevantes en cada país, los acuerdos tripartitos, y otros documentos relevantes de cada mandante. En el Anexo 1 se puede consultar la lista de documentación revisada.
49. Los informantes clave entrevistados han sido: representantes de las organizaciones tripartitas (instituciones públicas, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), agencias de Naciones Unidas y otros organismos con los que trabaja la OIT en Colombia, así como funcionarios de la OIT en el país, en la Oficina Subregional Andina y en la Oficina Regional. La metodología de las entrevistas fue de tipo semi-estructurado, enfocadas a abordar a los aspectos evaluativos más relevantes respecto a cada informante. En el Anexo 3 se ha incluido la guía general de las entrevistas realizadas.

Etapas de la evaluación

50. La evaluación comprendió una primera fase de revisión documental, una misión a Colombia y una etapa de análisis de la información y preparación del informe de evaluación. Durante la fase de revisión documental se llevó a cabo un primer análisis de la información disponible de los proyectos y RBSA de la muestra, se depuró la matriz de evaluación y se ajustaron las herramientas de recolección de información.

51. El trabajo de campo en Colombia se realizó entre los días 12 y 19 de julio de 2017. Además de mantener entrevistas en Bogotá con representantes de los niveles centrales de las instituciones públicas y de las principales centrales sindicales, se visitaron Medellín y Santa Marta, cabeceras de los Departamentos de Antioquía y Magdalena donde la OIT ha tenido un alto nivel de actividad en el período 2014-2017. En el Anexo 2 se puede consultar el listado de los informantes entrevistados.

Principales limitaciones

52. La evaluación ha encontrado varias limitaciones. Desde el punto de vista de la metodología utilizada, la principal limitación es la menor validez externa de los métodos cualitativos utilizados. La estrategia para reforzar la validez se ha basado en la triangulación de múltiples fuentes de información y la triangulación de informantes. Las fuentes documentales fueron utilizadas para dar precisión a la información proporcionada por las entrevistas. Por otro lado, se cruzó la información proporcionada por distintos informantes para identificar puntos de acuerdo y posibles diferencias.
53. Otra limitación importante ha sido la heterogeneidad en las fuentes de información para las distintas modalidades de implementación. Los proyectos de XBTC cuentan con un alto nivel de documentación sobre todo su ciclo de ejecución. Por el contrario, la documentación de las modalidades de RBSA y RBTC es mucho menor, particularmente en lo concerniente a seguimiento y evaluación. Ello ha limitado la profundidad del análisis para estas modalidades, según se comenta en los apartados pertinentes del informe.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. Relevancia

Relevancia respecto a las prioridades nacionales

Pertinencia respecto a las prioridades de los mandantes

54. En general, las áreas de cooperación de la OIT se han ajustado bien a las prioridades y retos nacionales en materia de trabajo decente y los proyectos implementados, aunque con diferencias, enmarcan sus objetivos y productos en atender las prioridades de política pública en este ámbito. En su conjunto, las áreas principales en las que se ha concentrado la acción de la OIT (cumplimiento de los derechos fundamentales en materia de la libertad sindical y negociación colectiva, diálogo social y protección social) se corresponden bien con los principales desafíos de la agenda de trabajo decente en el país, y se han dirigido adecuadamente a apoyar la implementación de los compromisos y políticas nacionales en la materia.
55. La cartera de cooperación, en particular la que trabaja con fondos del Gobierno de Colombia, contribuye a impulsar los componentes de trabajo decente contenidos en los principales instrumentos nacionales de políticas, particularmente el Plan Nacional de Desarrollo donde se incluye, entre otros la Política Nacional de Trabajo Decente, el fortalecimiento de la inspección de trabajo y la formalización laboral. Más recientemente en el período examinado, se han emprendido acciones de cooperación que contribuyan al cumplimiento de compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, tales como la extensión de la protección social en áreas rurales. La Política Nacional de Trabajo Decente hace aún más relevante la cooperación de la OIT, al elevar el perfil político de las acciones dirigidas a promover el trabajo decente.
56. La asistencia técnica de la OIT en materia de **promoción de los derechos fundamentales en el trabajo** representa una proporción importante de la cooperación brindada, particularmente en el bienio 2014-2015, si bien se observa un descenso de su importancia relativa en el actual bienio. Esta asistencia se ha dado fundamentalmente a través del proyecto COL/11/04/USA, centrado en (1) mejorar las capacidades del MT y de la inspección para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales; (2) fortalecer el sistema judicial para proteger derechos fundamentales en el trabajo y combatir la impunidad en la violencia a dirigentes sindicales mediante la creación de fiscalías especializadas²⁰; y (3) capacitar a los actores tripartitos para el ejercicio de los derechos fundamentales. Todas estas áreas de intervención se relacionan directamente con **los compromisos adquiridos por medio del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia** en Colombia, en particular con los puntos sobre promoción y defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, de sus dirigentes sindicales y de sus organizaciones, y en la lucha contra la impunidad y el esclarecimiento de delitos contra sindicalistas²¹. También se encuentran alineadas con las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT de 2011 referidas a la protección de la libertad sindical y de negociación.

²⁰ El proyecto apoyó la creación de fiscalías especializadas para perseguir la violencias anti-sindical y los actos en contra de la libertad de asociación bajo el Artículo 200 del Código Penal relativo a la violación de los derechos de reunión y asociación.

²¹ Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, puntos a) y c)

57. Igualmente en materia de **fortalecimiento del diálogo social** la asistencia técnica de la OIT es reconocida como altamente pertinente respecto a las prioridades nacionales. Proyectos como los COL/13/02/USA, COL/13/02/COL y COL/14/01/COL se han dirigido a fortalecer la CPCPSL y sus subcomisiones departamentales, reconociendo el papel fundamental que juegan como espacios de diálogo social para mejorar las relaciones laborales. Este fortalecimiento es considerado por todos los actores como muy pertinente, dado que se trata de instancias reconocidas en el marco legal y por las que los mandantes tripartitos han apostado para sustentar el diálogo social, tal como ha quedado plasmado en el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia²² y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018²³.
58. En el área de **protección social** igualmente la acción de la OIT ha tenido una buena pertinencia con los desafíos del país para el establecimiento de un piso de protección social y con las prioridades de política nacionales. En particular las acciones de cooperación se han alineado con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018²⁴, con el cumplimiento del marco legal de protección social²⁵ y con la implementación del objetivo planteado en los Acuerdos de Paz de extender la protección social a las áreas rurales. Tanto el proyecto RLA/14/03/SPA como posteriormente el proyecto COL/16/01/COL y el RBSA para el desarrollo de un piso de protección social se encuadran en demandas del Ministerio de Trabajo plasmadas en el Memorandum de entendimiento entre Colombia y la OIT. La estrategia de piso de protección social que promueve la OIT a través de la asistencia técnica mencionada tiene una alta relevancia en Colombia al articular integralmente y de forma sistémica las distintas políticas relacionadas con la seguridad social (ingresos, salario básico, empleo, trabajo decente, formalización, reconversión laboral, productividad, etc.), así como la operación de los programas de prestación de servicios a través de distintos operadores.

Pertinencia para el gobierno

59. En cuanto a la asistencia técnica al gobierno, a criterio de las instituciones públicas entrevistadas la OIT ha mantenido una adecuada consistencia en cuanto a participar en proyectos pertinentes a sus necesidades institucionales y al mandato de la OIT. Y al mismo tiempo ha aprovechado estos proyectos para introducir aspectos, como la participación tripartita, que contribuyen a cerrar brechas de la agenda de trabajo decente. Para estas instituciones la respuesta de la OIT a los requerimientos de cooperación ha sido oportuna y han sido atendidas todas las áreas de interés mutuo.
60. Este ajuste al mandato de la OIT es más fácil de gestionar con las instituciones del sector laboral, familiarizadas con la acción de la OIT, aunque existe consenso –aunque no pleno- en que se está logrando igualmente con otras instituciones que a pesar de no ser socios

²² Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, punto d.

²³ Dentro del: Objetivo 3. “Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales” Y su eje. a. “Aumentar la formalización y calidad del empleo” Punto:3. “Fortalecer la inspección, vigilancia y control en sector trabajo” Se incluye: “Así mismo, se requiere promover en las regiones mecanismos de empoderamiento de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laboral para generar entornos confiables con acciones que reflejen el crecimiento regional y por consiguiente del país, en materia de derechos fundamentales en el trabajo, a saber: 1) la libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva; 2) la abolición del trabajo forzoso; y, 3) la eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo, entre otros.”

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación. Línea Estratégica de Movilidad –Política de Trabajo Decente (Artículos 72 y 73); Línea Estratégica de Transformación del campo (Artículo 77). También en los Pactos del Trabajo Decente en particular el Pacto No. 4 (por la formalización) y el No. 5 (por la protección a la vejez).

²⁵ Ley 100 de 1993, Ley 1328 de 2009, la Ley 1502 de 2011

tradicionales de la OIT implementan programas conectados con temas laborales, como el MINTIC.

Pertinencia para las organizaciones de trabajadores

61. En el caso de las organizaciones sindicales, reconocen la pertinencia de la asistencia técnica recibida tanto con proyectos específicos como el proyecto COL/13/05/NOR -cuyo objetivo es aumentar la afiliación sindical y extender la cobertura de la negociación colectiva- como por el fomento del involucramiento tripartito en los proyectos que impulsa la OIT. Sin embargo, expresan la crítica de que el portafolio de la OIT no conceda suficiente peso a los temas relativos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la violencia anti-sindical, los cuales han perdido relevancia en la agenda de asistencia técnica durante el actual bienio. Consideran que las líneas de acción delineadas en la Misión de Alto Nivel de la OIT en 2011 siguen siendo altamente relevantes pues el avance es escaso, pero no han guiado suficientemente la acción de la OIT. Asimismo, los objetivos de restitución y reparación a las víctimas del conflicto -entre ellas los actores sindicales- en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz son prioritarios para los sindicatos. La demanda de un mayor alineamiento de la cooperación de la OIT con las prioridades establecidas por los Órganos de Control es también compartida por algunos funcionarios de las instituciones públicas.

Pertinencia para las organizaciones de empleadores

62. Para las organizaciones de empleadores, las áreas de cooperación de OIT tienen una buena alineación con las prioridades identificadas por el sector. Destacan la pertinencia de la asistencia técnica en el fortalecimiento de los espacios de diálogo social, como la CPCPL y sus subcomisiones y la CETCOIT, y el fortalecimiento de Ministerio de Trabajo, si bien expresan ciertas discrepancias respecto a algunos enfoques como en el caso del fortalecimiento de la inspección de trabajo que consideran que tiene cierto sesgo que desfavorece al sector empresarial.

Atención a cada mandante por separado, más que a prioridades tripartitas, aprovechando ventanas de oportunidad estratégicas

63. En general, hay un reconocimiento compartido por la OIT y los mandantes de que la OIT atiende individualmente las prioridades de cada mandante, más que un conjunto de prioridades consensuadas de manera tripartita. La estrategia seguida por la OIT ha consistido en trabajar con cada mandante en temas de su interés que encajan en la agenda de trabajo decente, aprovechando las ventanas de oportunidad que ha ofrecido el contexto, e intentando en el camino favorecer procesos de diálogo tripartito. Existe consenso entre la OIT y otros actores respecto a que ésta es la forma más viable de avanzar, dadas las dificultades para acordar una agenda de trabajo decente tripartita, debido a las profundas diferencias de posiciones entre los mandantes y la fragilidad del diálogo social.
64. En esta estrategia, la OIT ha aprovechado ventanas de oportunidad cuando el gobierno y los donantes han solicitado su cooperación para llevar a cabo acciones en materias de interés común. Tal es el caso de los proyectos implementados con fondos de USDOL y Canadá para el cumplimiento de los compromisos sociolaborales contenidos en los tratados de libre comercio con ambos países²⁶. Por su parte, el Gobierno de Colombia percibe la cooperación de la OIT como un valioso instrumento para mostrar avances a la comunidad internacional e impulsar su agenda de objetivos prioritarios tales como el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual ha emitido varias recomendaciones al

²⁶ El principal proyecto de OIT en materia de derechos fundamentales (COL/11/04/USA) estuvo dirigido a la implementación del Plan de Acción relativo a Derechos Laborales (Plan Obama-Santos).

país en materia de derechos laborales²⁷. Igualmente, para implementar los compromisos gubernamentales contenidos en los Acuerdos de Paz relacionados con el trabajo digno y la protección social. Para la OIT, la participación en estos procesos de alto nivel refuerza su capacidad de influencia en el desarrollo de políticas públicas.

65. Sin embargo, dentro de la OIT hay quienes perciben evidencias de que esta estrategia de trabajar allí donde hay mayores posibilidades de obtener fondos implica el riesgo de desviarse de las prioridades más estratégicas de su mandato. Por ejemplo, hay quienes opinan en la OIT que el proyecto con el MINTIC no aborda un tema vertebral, como sí podría hacerlo el trabajo con otros actores como el Tribunal Constitucional.

Riesgo de sesgo hacia las prioridades del Gobierno y menor atención a las de empleadores y trabajadores

66. Existe una preocupación extendida –aunque no unánime- entre los funcionarios de la OIT acerca de que, con el peso creciente de los fondos del Gobierno en el portafolio de la oficina, la asistencia técnica se concentre en las prioridades señaladas por éste, que no necesariamente coinciden con las del resto de mandantes. Para algunos este sesgo es solo aparente, pues el mayor volumen de fondos públicos se debe a que son proyectos que brindan servicios a un gran número de beneficiarios finales mientras que otras acciones de la OIT, trabajando con presupuestos inferiores, logran una alta incidencia en políticas.
67. No obstante, hay diferentes posiciones sobre la intensidad de dicho riesgo y la capacidad de la OIT para contenerlo, y no hay acuerdo al respecto entre los mandantes. Las posiciones son marcadamente divergentes entre organizaciones de trabajadores y de empleadores. Los sindicatos expresan una alta preocupación por lo que ven como una OIT al servicio de una agenda de gobierno en la que no han sido consultados, mientras que la ANDI considera que este tipo de asistencia técnica sí responde a necesidades pertinentes con la agenda nacional.
68. Si bien no hay mecanismos de participación tripartita para gestionar la cooperación con fondos gubernamentales, la OIT promueve procesos de consulta con los mandantes durante su preparación. Según la opinión general entre los funcionarios de la OIT, estos mecanismos podrían ser mejorados.

Relevancia respecto a las capacidades institucionales

69. El fortalecimiento de capacidades institucionales es una de las áreas de acción en la que más ha trabajado la OIT en Colombia. La práctica totalidad de los proyectos y acciones de RBSA tienen componentes de fortalecimiento de capacidades que están bien justificados, y el consenso es amplio en que la asistencia técnica se ha dirigido a las necesidades más críticas de fortalecimiento institucional.
70. En diálogo social, se ha llevado a cabo un trabajo de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de la CPCPSL y las subcomisiones regionales en varios departamentos a través de diversos proyectos, destacando el COL/13/02/USA y el COL/14/01/COL. Los fondos RBSA y RBTC también se han orientado adecuadamente a atender las principales brechas de capacidades que tenían estas instancias de diálogo social, centrándose en consolidar su capacidad técnica y de incidencia en el diseño de políticas públicas.

²⁷ Concretamente, promover la formalización del trabajo, fortalecer los sistemas de inspección laboral y desarrollar un marco constructivo para el diálogo social. OECD, “OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016,” OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>

71. Los actores nacionales valoran cómo la OIT ha adaptado su asistencia a las necesidades diferenciadas de las subcomisiones en cada región, según sus niveles de consolidación y las prioridades locales de políticas. Es el caso del paquete de proyectos COL/13/02/COL y COL/14/01/COL, que busca fortalecer la capacidad de incidencia en políticas públicas de trabajo decente en departamentos y municipios, así como la capacidad de prevención y resolución de conflictos en una selección de 13²⁸ subcomisiones. Igualmente el proyecto COL/13/02/USA, congruente con la necesidad de fortalecer el diálogo tripartito a nivel local para mejorar las condiciones de trabajo de la población más vulnerable, en este caso la afrocolombiana.
72. Sin embargo, se ha observado que algunos de los proyectos de diálogo social se han orientado más a responder a las necesidades del MT desde el nivel central que a prioridades concertadas de forma tripartita a nivel regional y local, como es el caso del proyecto COL/14/04/COL²⁹.
73. En la acciones de apoyo a la **generación de capacidades del Ministerio de Trabajo**, la cooperación se ha dirigido a áreas clave del ministerio, y la asistencia técnica de la OIT ha sido muy pertinente respecto a las necesidades de fortalecimiento de esta institución tras su reinstauración en 2014. De hecho, buena parte de la asistencia técnica brindada por la OIT al MT ha sido definida por el propio ministerio a través de los proyectos ejecutados con fondos de gobierno, como en el caso del proyecto COL/13/03/COL.
74. También son considerados pertinentes los componentes de fortalecimiento del MT en áreas específicas relacionadas con el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, como en el proyecto COL/11/04/USA, que brindó asistencia para mejorar las capacidades de inspección y contribuyó también a desarrollar un sistema electrónico de gestión de casos de inspección del trabajo.
75. En cuanto a los proyectos dirigidos al **desarrollo de capacidades de las centrales y organizaciones sindicales**, la estrategia responde adecuadamente a las prioridades clave definidas por éstas. Junto con la asistencia técnica brindada por el especialista de ACTRAV, el principal instrumento en este sentido lo ha constituido el proyecto COL/13/05/NOR, que se centró en aumentar la afiliación sindical y el número de trabajadores cubiertos por negociación colectiva, dos de los aspectos que las centrales entrevistadas coinciden en considerar como críticos.
76. Aún así, algunos sindicatos observaron que la OIT debería trabajar más en el fortalecimiento de las organizaciones sindicales regionales y locales, donde tienen más debilidades y donde está el contacto directo con los trabajadores, en lugar de concentrar el grueso de la acción en los niveles nacionales. Señalan que en el actual proceso de paz, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales locales es esencial como parte de la reconstrucción del tejido social, y que por su presencia territorial éstas pueden jugar un papel importante en los procesos de reparación puestos en marcha.
77. Solamente una de las centrales hizo mención a la igualdad de género y no discriminación, observando que la OIT debe darle más peso a la promoción de la igualdad y la defensa de los derechos de las mujeres en el trabajo. Para ello sugieren que la OIT haga mayor uso de

²⁸ 5 subcomisiones con el COL/13/02/COL y 8 con el COL/14/01/COL

²⁹ Evaluación final independiente, Proyectos COL/13/02/COL y COL/14/01/COL, Julio 2015. “La formulación del proyecto se orientó más a dar respuesta a necesidades nacionales planteadas por el MT, que a realizar hipótesis de cambio concertadas tripartitamente sobre apuestas y estrategias de las subcomisiones, teniendo en cuenta sus diferencias regionales y las condiciones de continuidad y sostenibilidad”.

herramientas cuya utilidad ha sido ampliamente probada, como las auditorías participativas de género.

78. En cuanto a la pertinencia respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS), si bien las acciones de asistencia técnica OIT se encuadran en la contribución hacia el Objetivo 8 de trabajo decente y crecimiento económico, en ninguno de los proyectos de XBTC y RBSA examinados se hace referencia a los ODS, más allá de su mención formal, ni se explicita a qué ODS en concreto y cómo se contribuye.

Participación de los mandantes en la fijación de prioridades

79. La participación de los mandantes en la definición de los contenidos y estrategias de cooperación técnica de la OIT en Colombia no ha sido uniforme, sino que ha variado en gran medida según el tipo de acción de cooperación.
80. Desde los espacios de diálogo social más consolidados, los mandantes tripartitos han orientado las demandas de cooperación, principalmente en cuanto a la asistencia técnica a las CPCPS y sus subcomisiones departamentales. Si bien la OIT también ha tenido gran influencia en dar forma a esa demanda, sobre todo en las subcomisiones cuyas secretarías técnicas han sido financiadas por OIT como es el caso de Santa Marta.
81. En el caso de proyectos financiados por donantes internacionales, la opinión generalizada entre los mandantes es que su participación en los procesos de diseño y planificación ha sido satisfactoria, particularmente en los proyectos donde ha habido co-ejecución. Es el caso del proyecto COL/13/05/NOR que fue co-ejecutado por las centrales sindicales.
82. Sin embargo, se ha encontrado que hay poca participación tripartita en la elaboración de los proyectos XBTC y RBSA, ya que la OIT tiende a trabajar con cada sector por separado. En particular en los proyectos financiados por el Gobierno de Colombia no existe un mecanismo de información o consulta tripartita a tal efecto. El diseño de estos proyectos es esencialmente una negociación bilateral entre las instituciones de gobierno implicadas y la OIT.
83. En este tipo de proyectos financiados con fondos públicos nacionales se observa una posición marcadamente desigual entre los mandantes respecto al espacio con que han contado para participar en el diseño. Los representantes de las instituciones públicas entrevistados coinciden en señalar que a pesar de no haber un mecanismo de participación tripartita en la planificación de estos proyectos la OIT ha facilitado el logro de consensos con los actores sociales para el diseño de componentes específicos de los programas. Es el caso, por ejemplo, de la inclusión de un módulo sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el programa de formación de formadores del SENA mediante un comité tripartito en el que se acordó la estructura de contenidos de los módulos de formación y su proceso de implementación.
84. Por parte del sector sindical, por el contrario, se ha encontrado una queja unánime por la poca participación en el diseño de los proyectos de cooperación de la OIT con fondos públicos nacionales, sobre los que los sindicatos coinciden en señalar que no han sido consultados. En este sentido, hay una percepción de que la OIT está funcionando a “dos vías”: una con los donantes internacionales en la que se siguen procesos de consulta según los principios de cooperación técnica de OIT, y otra con el gobierno, en la que no se hace uso de mecanismos de consulta.

Peso relativo de OIT

85. La OIT es el principal organismo de cooperación del MT. En el caso del DNP, la OIT representa sobre un 50% de la cooperación que reciben, siendo el resto repartido en BID, BM, y un pequeño porcentaje (sobre un 5%) vía ONGs.
86. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores reciben –en mayor medida en el caso de las organizaciones de trabajadores- cooperación de diversos organismos internacionales y ONGs. En el más relevante en la actualidad según los actores es un proyecto de cooperación de Dinamarca con CGT, CTC y ANDI para fortalecer el diálogo social y las subcomisiones de la CPCPSL. En todo caso, ambos sectores coinciden en señalar el importante peso de la asistencia técnica que reciben de OIT.

4.2. Validez del diseño

Claridad de la visión y estrategias

Buena consistencia lógica de las acciones de cooperación de la OIT

87. En general, la cooperación técnica que brinda la OIT, tanto a través de proyectos como de RBSA, se estructura en paquetes de asistencia técnica con estrategias claras, objetivos definidos con buen nivel de factibilidad y buen ajuste con el sistema de RBM adoptado por la OIT. Las evidencias aportadas por las evaluaciones de los proyectos incluidos en la muestra coinciden en señalar que los proyectos en general han tenido buena consistencia lógica, han incluido las actividades necesarias y suficientes para lograr los productos, y éstos han estado adecuadamente conectados con la consecución de los objetivos. Adicionalmente, los mecanismos de corrección para adecuar las estrategias basados en evaluaciones de medio término han resultado efectivos.
88. Aunque con diferencias, los proyectos han sido diseñados con una buena coherencia entre los diferentes objetivos para dar respuestas de carácter más integral. Es el caso por ejemplo del proyecto COL/13/02/USA, que combinó acciones de promoción de relaciones laborales y negociación colectiva con el desarrollo de instituciones de diálogo social (subcomisiones regionales de la CPCPSL).

La OIT aporta un valor en mejorar la consistencia lógica de los proyectos, no suficientemente aprovechado por las instituciones nacionales.

89. En el caso de los proyectos con financiamiento público, la opinión ampliamente compartida entre los especialistas de la OIT y de las propias instituciones es que un valor que aporta la OIT es mejorar la consistencia a las propuestas de las instituciones públicas.
90. Sin embargo, en la OIT hay una percepción mayoritaria –aunque no unánime- de que en los proyectos con financiamiento público, las instituciones del gobierno hacen llegar a la OIT “una lista de productos” no necesariamente articulados entre sí, con mecanismos y plazos de implementación muy definidos, que en algunos casos incluyen indicaciones sobre los consultores. Si bien la OIT cuenta con margen de acción para el ajuste de actividades, productos complementarios y estrategias, se producen dificultades en la implementación que habrían sido evitables de contar con un mejor proceso bipartito previo de planificación del proyecto. Los especialistas de la OIT señalan que el esfuerzo que se realiza por parte de la OIT para dar consistencia a estos proyectos de acuerdo con la RBM queda como un ejercicio formal interno de OIT con pocas implicaciones en la práctica.

91. Además, la OIT ha tenido poco margen de maniobra para incluir la participación de otras instituciones que son también clave para determinadas políticas. Esto en algunos casos ha limitado el alcance e integralidad de la cooperación a juicio de la mayoría de especialistas consultados. Es el caso, por ejemplo, del proyecto COL/16/01/COL con el MT para la promoción de pisos de protección social. Si bien este tema involucra dimensiones que trascienden las competencias propias del MT, como son la protección al ingreso, salud, infancia, adulto mayor, etc., se encontraron resistencias para que el MT aceptase la participación de otras instituciones clave como el Ministerio de Salud.
92. Se observan diferentes percepciones acerca de los mecanismos de cooperación entre el Gobierno y la OIT. Mientras que el Gobierno tiende a ver los proyectos como un instrumento para subcontratar productos técnicos en los que la OIT aporta un valor añadido, entre los especialistas de la OIT hay una expectativa de que este tipo de convenios estuviesen articulados a procesos de más largo plazo y mayor alcance.
93. En la opinión de varios funcionarios de la OIT, la oficina ha carecido en Colombia de una estrategia de país que defina objetivos a medio y largo plazo, guíe la acción y fortalezca la coherencia entre el conjunto de proyectos y acciones. La actuación más centrada en dar respuesta a las demandas y aprovechar ventanas de oportunidad, ha restado en este sentido efectividad a la cooperación y desaprovechado posibles sinergias entre proyectos. En este sentido, el proceso de planificación que quiere iniciar la OIT basado en un “*country scan*” es visto como una buena oportunidad de mejora.

Seguimiento y rendición de cuentas

94. Para el análisis de los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas se ha distinguido entre dos niveles: los mecanismos de seguimiento a las acciones de cooperación individuales y los mecanismos de seguimiento al conjunto de la agenda de trabajo de la OIT en el país.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación son muy heterogéneos según el origen de los recursos

95. En cuanto al seguimiento de las acciones de cooperación, en general los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de la asistencia técnica ha seguido los lineamientos de RBM. No obstante, existe una significativa heterogeneidad en los mecanismos de seguimiento y evaluación utilizados dependiendo de los orígenes de los recursos. Se han encontrado tres tipos generales de casos: (1) XBTC de donantes internacionales, (2) XBTC de fondos nacionales, y (3) fondos RBSA.
96. Los proyectos XBTC son las modalidades de asistencia técnica que cuentan con los sistemas de M&E más completos, aunque la rendición de cuentas se ha orientado principalmente hacia los donantes y hacia lo interno de la OIT. Todos los proyectos examinados habían definido un sistema para medir el avance hacia los resultados basado en el uso de indicadores a distintos niveles, así como un proceso para la medición, análisis, reporte y uso de la información. Aunque con diferencias entre proyectos, estos sistemas en general han resultado funcionales para rendir cuentas sobre los productos entregados y los resultados logrados, si bien han sido más efectivos en monitorear los productos que la contribución a los resultados. En ninguno de los casos examinados se han establecido instancias tripartitas de seguimiento (ni siquiera en proyectos que han involucrado a los tres mandantes) y cuando ha habido participación se ha circunscrito a aquellos mandantes hacia los que ha ido dirigida la cooperación.
97. Los sistemas de monitoreo más pobres se han encontrado en los fondos RBSA. Los paquetes de cooperación de RBSA no prevén mecanismos específicos para el seguimiento y evaluación.

El único instrumento para dar seguimiento a la asistencia brindada con este tipo de fondos es el Informe de Implementación (IR, o *Implementation Report*). Este informe se elabora bianualmente y proporciona una visión de conjunto sobre la contribución de toda la cooperación de la OIT en el país (incluyendo también XBTC y RBTC) a los P&P, pero por su naturaleza no brinda el nivel de detalle que tienen los informes de avance de los proyectos ni tampoco es una verdadera herramienta de seguimiento

98. Este doble sistema de monitoreo y reporte de los proyectos XBTC y de IR para el conjunto de la cooperación está justificado dado los distintos destinatarios (donantes y oficinas en el caso de los XBTC, Consejo de Administración para los IR), necesidades de información (informar sobre el avance en la implementación de proyectos, informar sobre el avance respecto a los resultados del P&P y la contribución de la OIT) y nivel de detalle requerido (alto nivel de detalle sobre uso de los fondos, y resultados sustantivos a nivel país). Pero implica que haya una escasa rendición de cuentas acerca de los resultados logrados con RBSA y RBTC en comparación con los fondos procedentes de XBTC.
99. En el caso de los proyectos con fondos públicos nacionales, los sistemas de M&E combinan los requisitos de la OIT con las exigencias que marquen las instituciones respectivas. En general, los sistemas de monitoreo entre la OIT y la institución correspondiente se centran en el control de la entrega de los productos acordados, pero no incluyen mecanismos de evaluación y generación de aprendizajes sobre resultados, impactos o sostenibilidad. Esto, sumado a la rotación del personal, es otro factor que limita el aprendizaje institucional y revela la necesidad de mejorar la cultura de M&E en las instituciones, algo en lo que la OIT puede aportar un valor añadido que todavía no ha sido suficientemente aprovechado según la opinión compartida por los funcionarios de la OIT y de algunas instituciones.
100. La Tabla 7 muestra el sistema de informes y evaluaciones, así como la existencia de indicadores y de comités de seguimiento en una muestra de proyectos seleccionados.

Tabla 7. Sistemas de monitoreo y evaluación para una muestra de proyectos

Proyecto	Indicadores con metas	Sistema de informes periódicos	Evaluaciones (intermedias, finales)	Comités de seguimiento
COL/13/02/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia	Indicadores con metas definidas a nivel de objetivos y productos	Tres informes: inicial, intermedio y final	Una evaluación final independiente	Se implementa en coordinación con el Ministerio de Trabajo y con las organizaciones de trabajadores y empleadores que forman parte de las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. No hay un comité de seguimiento específico. Se prevé informar a través de las reuniones ordinarias de la Comisión Tripartita de seguimiento de la Cooperación Técnica de la OIT en Colombia.
COL/13/03/COL Programa de fortalecimiento institucional para la promoción del empleo decente en Colombia	No se definen indicadores, sino productos para cada componente	OIT presenta al Ministerio de Trabajo un informe de ejecución al 50% de las actividades del	No especifica	Comité técnico de seguimiento con reuniones bimestrales con participación del Ministerio de Trabajo y la OIT

		plan de trabajo y otro final		
COL/14/01/COL Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia	Indicadores con metas definidas a nivel de objetivos y productos	Tres informes: inicial, intermedio y final	Una evaluación final independiente	Se implementa en coordinación con el Ministerio de Trabajo y con las organizaciones de trabajadores y empleadores que forman parte de las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. No hay un comité de seguimiento específico. Se prevé informar a través de las reuniones ordinarias de la Comisión Tripartita de seguimiento de la Cooperación Técnica de la OIT en Colombia.
COL/16/01/COL Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en el sector rural en Colombia	Indicadores a nivel de objetivos, productos y actividades, sin metas	Sigue los procedimientos de la OIT. No especifica	Sigue los procedimientos de la OIT. No especifica	No se define
COL/16/03/COL Apoyo a la implementación, estructuración y ejecución de programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral formal, para la población víctima del conflicto armado en Colombia	Indicadores con metas a nivel de objetivos y productos	No especifica	Una evaluación final independiente	No se define
COL/16/04/COL Fortalecimiento del diálogo social y la resolución de conflictos en Colombia	No se definen	Declaraciones anuales de la OIT al Ministerio de Trabajo con los fondos recibidos y gastados. La carta de acuerdo especifica otros informes y documentos técnicos a entregar	Sigue las normas y procedimientos de OIT. No especifica.	No se define

101. **No hay mecanismos de seguimiento tripartitos para los proyectos con fondos públicos.** Los mecanismos de seguimiento de los proyectos con las instituciones públicas no contemplan la participación directa de sindicatos ni empleadores. En este tipo de proyectos, en los que la OIT funciona como prestadora de servicios a las instituciones o implementadora de programas públicos, los sistemas de seguimiento vienen definidos por el sector público y no incluyen

participación tripartita. Si bien en algunos casos los mandantes participan en los mecanismos de supervisión institucional establecidos por la ley (por ejemplo en el caso del Consejo Directivo Nacional del SENA), estos espacios por su naturaleza no ejercen un seguimiento de los proyectos. La OIT socializa los proyectos con los mandantes, haciendo un esfuerzo de mantenerlos informados mediante actividades de divulgación de resultados. También fomenta que la implementación de ciertos productos incluya la participación de los mandantes, como por ejemplo articulando con los sindicatos y cámaras empresariales locales en los programas de formación y vinculación al empleo, o consultando a sindicatos y empleadores en la elaboración de materiales de formación sobre derechos y principios fundamentales en el trabajo. Pero no existe una participación tripartita incorporada de forma sistemática en la gestión de las acciones de cooperación.

102. **Los mecanismos para asegurar independencia y reducir el riesgo “reputacional” son mejorables.** Aunque con diferencias, existe una percepción compartida entre los funcionarios de la OIT y los mandantes de que la implementación de acciones de cooperación con fondos públicos nacionales no ha comprometido la independencia y credibilidad de la OIT. Aún así, consideran que deberían reforzarse las salvaguardas –por ejemplo en cuanto a las contrataciones de consultores- para minimizar el riesgo “reputacional” de que el manejo de estos fondos pueda afectar a la imagen de transparencia e independencia de la OIT.
103. En cuanto al seguimiento a la agenda de cooperación de la OIT, no opera un mecanismo tripartito que dé seguimiento al conjunto de la asistencia técnica de la OIT y brinde recomendaciones estratégicas. Este seguimiento se ha realizado en la subcomisión de asuntos internacionales de la CPCPSL y en las subcomisiones departamentales, lo que ha permitido que los mandantes tripartitos se involucren, aunque de manera no sistemática, pues no hay un procedimiento formalmente establecido.
104. Hay un amplio consenso en que un mecanismo tripartito de seguimiento sería el instrumento más adecuado, o al menos en la forma de un órgano con funciones consultivas. La OIT ha venido promoviendo ante el Ministerio de Trabajo la creación de un espacio de este tipo. Al momento de la evaluación estaba pendiente de respuesta por parte del Ministerio la propuesta de OIT de incluir el seguimiento a la agenda de cooperación técnica de la OIT en la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL, al ser el espacio constitucionalmente designado para la concertación tripartita de la agenda laboral, mandato reforzado por el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia³⁰. Se encontró un ambiente relativamente favorable para la adopción de esta propuesta, que los mandantes ven acertada al considerar que la participación de la OIT puede garantizar que el seguimiento se haga de manera adecuada y que la información se maneje de manera transparente por parte del gobierno y los mandantes.
105. El hecho de que Colombia se haya ofrecido como país piloto para aumentar el involucramiento de los mandantes en la cooperación técnica³¹ se percibe como una oportunidad. Sin embargo, existen cautelas en cuanto a la viabilidad de una estructura tripartita. Por un lado, debido al ambiente de confrontación entre los mandantes, y por otro por la resistencia de las instituciones del Gobierno (para algunos legítima) a permitir que sus acciones sean

³⁰ El Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia designó a la CPCPSL como el espacio para el impulso de la agenda sobre derechos fundamentales e invitó a la OIT como acompañante.

³¹ La estrategia de cooperación de la OIT, aprobada por el Consejo de Administración en 2013, incluye una meta que debe reportar el involucramiento de los constituyentes en el desarrollo de la cooperación técnica a nivel de varios países piloto seleccionados, entre ellos Colombia.

supervisadas por el resto de los mandantes. Como una condición de éxito clave se destaca que dicha comisión sea dotada de un protocolo de funcionamiento claro y transparente.

106. En todo caso, hay coincidencia entre los mandantes, a excepción de algunas centrales sindicales, en la opinión de que la presencia permanente del especialista de legislación laboral y administración del trabajo ha supuesto un salto cualitativo importante en cuanto a la comunicación con la OIT, y les ha permitido estar mejor informados sobre las actividades de asistencia técnica que lleva a cabo en el país.
107. En cuanto al seguimiento a la contribución de la asistencia técnica a los ODS en el país, los sistemas de monitoreo y evaluación de OIT recogen escasa información. En lo referente a los proyectos, no tienen un requerimiento de reportar como parte de los informes de progreso, y en las evaluaciones la información sobre su contribución es limitada. Los IR incluyen una matriz para reportar sobre la contribución de la asistencia técnica a los ODS. Sin embargo, esta matriz no suele ser llenada para el reporte de los CPOS.

Recursos para puesta en marcha

108. Los recursos financieros con que ha contado OIT para la ejecución de sus actividades han estado adecuadamente financiados. Tanto en los proyectos financiados vía XBTC como en los RBSA los recursos necesarios han estado disponibles sin retrasos significativos.
109. Hay no obstante una alta incertidumbre en OIT respecto a la disponibilidad a futuro de recursos de RBSA, dado que los criterios de asignación a futuro pueden dejar fuera a países de desarrollo medio como Colombia.

Valoración de riesgos

110. No se ha encontrado un proceso sistemático de valoración de riesgos para la consecución de los objetivos de la OIT en el país, al estilo del que se contempla por ejemplo en los PTDP. En estos últimos, como parte del diagnóstico del contexto país se identifican los principales riesgos para la consecución de resultados y se incluyen estrategias de mitigación de dichos riesgos en la planificación de la implementación y del M&E.
111. La valoración de riesgos e inclusión de medidas de respuesta en la asistencia técnica de la OIT depende de las fuentes de cooperación y las modalidades de implementación. Los proyectos de XBTC incluyen procesos de análisis, seguimiento y respuesta a riesgos que han operado con niveles desiguales de éxito.
112. Sin embargo, también se ha observado que un número significativo de proyectos no dimensionaron bien los riesgos en cuanto a su magnitud y posibilidad de ocurrencia, lo que afectó negativamente a la consecución de resultados. Llama la atención que donde los proyectos presentan más debilidades sea en la valoración de riesgos vinculados al contexto político, cuando en principio son este tipo de riesgos los que la OIT, por la naturaleza de su acción y su contacto estrecho con los mandantes, está en mejor capacidad de identificar.
113. Por ejemplo, la evaluación final del proyecto COL/11/04/USA señaló que “asumió condiciones que no se cumplieron sobre: a) suficiente voluntad política para implementar cambios a políticas en el plan de acción del Obama-Santos, b) adecuado *know-how* para implementar cambios y c) suficiente apoyo para lograr las mayorías necesarias”. En el caso del proyecto COL/13/02/USA se encontró que no se había valorado adecuadamente el riesgo de la coyuntura política y social desfavorable, lo que dificultó el diálogo tripartito y la consecución del producto de incluir en la agenda del CPCPSL los objetivos promovidos por el proyecto. Un

factor que en varios proyectos no se tuvo suficientemente en cuenta en la planificación del trabajo fueron los procesos electorales nacionales durante la ejecución, periodos en los que la participación de los mandantes disminuye. Es el caso del proyecto COL/13/02/USA.

114. En el caso de la asistencia técnica vía RBSA y RBTC, no se incluye análisis de riesgos ni en los formatos de diseño de los CPO ni en los IR.
115. A pesar de lo anterior, también es cierto que, si bien no existe un proceso sistemático para valorar y gestionar los riesgos asociados a la acción de la OIT en el país, desde la oficina nacional (tanto a través del especialista residente como del personal de los proyectos) se mantiene una lectura relativamente continua de los factores de contexto que permite un tener un margen de anticipación y reacción.

4.3. Efectividad

3.1 Avance en los resultados

Cumplimiento de derechos fundamentales en el trabajo

116. En el período analizado, el cumplimiento de derechos fundamentales ha constituido una de las principales áreas de acción de la OIT -tanto en volumen de actividades como en recursos invertidos- lográndose un buen logro de resultados, entre los que desatacan:
 - i. **Fortalecimiento de la inspección de trabajo** mediante la mejora de la formación de inspectores e inspectoras laborales y el desarrollo de nuevas herramientas de inspección. Esto ha contribuido a que la legislación laboral se aplique con mayor eficacia y eficiencia, como lo demuestra el incremento en los procesos administrativos completados. No obstante, como se analiza más adelante en la sección sobre sostenibilidad, el aumento en el número de procedimientos administrativos por incumplimiento de la legislación laboral no se mantuvo en 2016, posiblemente debido a la rotación de los inspectores de trabajo y a la incorporación de profesionales que no habían recibido formación.
 - j. **Mayor capacidad para exigir derechos.** Asimismo, el programa de sensibilización, formación y asistencia técnica a trabajadores y trabajadoras, sindicatos y ONGs centrado en la exigencia de derechos laborales ayudó a que aumentase el número y la calidad de las quejas presentadas ante el MT, y en consecuencia el número de sanciones impuestas. Además contribuyó a que se hayan aprobado seis acuerdos de formalización laboral en sectores prioritarios.
 - k. **Mejores herramientas, para combatir los crímenes contra la libertad de asociación.** Jueces, fiscales e investigadores judiciales han mejorado sus capacidades mediante asistencia técnica orientada a promover la aplicación del Artículo 200 del Código Penal, referido a los delitos contra el derecho de asociación y libertad sindical. Adicionalmente, la Fiscalía General de la Nación creó un equipo de fiscales especializados en estos delitos (las conocidas como “fiscalías OIT”). Sin embargo su efectividad ha sido limitada, como demuestra el hecho de no haberse emitido ninguna sentencia contra este tipo de delitos. El Estado no está dando continuidad a estas fiscalías, las cuales están siendo desmanteladas tras la finalización del proyecto COL/11/04/USA que impulsó su creación.
117. En materia de **trabajo infantil**, los principales resultados de la contribución de la OIT en el período analizado han sido la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas

de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015 (en cuya elaboración la OIT ha brindado acompañamiento). Se trata de un proceso bien valorado por las instituciones participantes, que destacan su construcción de manera colaborativa con las instituciones públicas que lo operarán tomando experiencias previas de modelos desarrollados por la OIT, el DNP y la CEPAL.

Incorporación del Trabajo Decente en políticas

118. El apoyo a los mandantes para el desarrollo de políticas de trabajo decente mediante participación tripartita ha sido un área donde la OIT ha mantenido procesos de asistencia técnica combinando el desarrollo de la políticas como tales con el fortalecimiento de los espacios tripartitos de diálogo social –principalmente las subcomisiones de la CPCPSL- en cuyo seno se han elaborado.
119. Mediante proyectos con fondos del Gobierno (principalmente el proyecto COL/14/01/COL) complementados con la asistencia de especialistas mediante RBTC y RBSA, se apoyó la elaboración de 13 propuestas de política pública a nivel municipal y departamental, muchas de las cuales han sido finalmente adoptadas y están en implementación o comenzando a ser implementadas, como se comprobó en las visitas de campo a Medellín y Santa Marta. Se ha encontrado asimismo una buena valoración por parte de los miembros de las subcomisiones de las herramientas de política proporcionadas por la OIT, tales como las guías para la promoción del diálogo social y para la inclusión del trabajo decente en los planes de desarrollo locales y departamentales, los perfiles socio-laborales o los catálogos de buenas prácticas.
120. El proceso que ha culminado en la adopción por varios departamentos y municipalidades de políticas de trabajo decente, en opinión general de los mandantes, se ha visto favorecido por el hecho de que en que el PND 2014-2018 se haya incluido el trabajo decente como el marco de referencia en las dimensiones laborales y de empleo, incluyendo el compromiso de adoptar una política nacional de trabajo decente para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado³².
121. Se ha encontrado un consenso amplio entre los mandantes acerca de cómo el acompañamiento sostenido de la OIT ha resultado crucial, tanto para la adopción de las políticas de trabajo decente en los territorios como para que este referente fuera tomado en cuenta para la incorporación del trabajo decente a nivel nacional en el PND. En este sentido, la asistencia técnica de la OIT es considerada como un factor clave y un ejemplo destacado de cómo la construcción de políticas en el territorio puede catalizar procesos a nivel nacional.
122. Aún así, tanto en la OIT como entre los mandantes (en particular las centrales sindicales) existe preocupación por el hecho de que la existencia de estas políticas no necesariamente se traduce en cambios reales en la práctica.

Diálogo social

123. La promoción del diálogo social ha sido uno de los temas preeminentes en la agenda de trabajo de la OIT en el período de análisis, que se ha llevado a cabo tanto mediante proyectos específicos financiados por el Gobierno Colombiano (como los COL/13/02/COL y COL/14/01/COL) como a través de componentes de fortalecimiento de espacios de diálogo social en otros proyectos dirigidos a la promoción de derechos fundamentales (COL/11/USA, COL/13/02/USA).
124. Los resultados más destacados están relacionados con el fortalecimiento y la mejora del funcionamiento de los espacios de diálogo social, particularmente la CPCPSL y sus

³² PND 2014-2018, Artículo 74

subcomisiones departamentales y la CETCOIT. Mediante el apoyo a estos espacios se han logrado avances en prevención y resolución de conflictos y en la mejora de la negociación colectiva.

125. A juicio de la mayoría de los entrevistados, la cooperación técnica de la OIT ha contribuido a activar y dinamizar las subcomisiones departamentales y dotarlas de mayor capacidad para trabajar de forma más sistemática en la elaboración de políticas sobre la base del consenso tripartito. Sobre todo en aquéllas que han recibido un acompañamiento más continuo, como en los casos de Antioquía y Magdalena. Esto ha resultado fundamental para que los actores tripartitos mantuvieran una participación regular y para que las subcomisiones produjeran mejoras.
126. Respecto a la **prevención y resolución de conflictos laborales**, las subcomisiones han activado mesas de resolución de conflictos y formalización del empleo, llegando incluso a ser ésta su principal razón de ser como en el caso de Antioquía. Destaca también el apoyo a la mejora del desempeño de la CETCOIT, que aumentó su eficacia y eficiencia en el arbitraje de conflictos relacionados con la libertad de asociación y la negociación colectiva.
127. La inversión en desarrollar las capacidades de los mandantes para fortalecer los procesos de diálogo social ha contribuido a un incremento significativo en el número de **acuerdos de negociación colectiva** firmados en el sector público. Así lo demuestra el aumento en el porcentaje de acuerdos alcanzados, que ascendió desde un 7% en el período 2000-2011³³ a un 70% en 2013-2015³⁴.

Protección social

128. Se observa un buen nivel de avance en el logro de resultados en las acciones orientadas hacia la protección social que combinan fondos de cooperación (proyectos RLA/14/03/SPA y COL/16/01/COL) con fondos de RBSA y RBTC.
129. Mediante estos instrumentos la OIT ha apoyado avances en la adopción del modelo de pisos de protección social, tanto a nivel departamental (principalmente en los departamentos de Valle del Cauca, Bolívar y Antioquía), como a nivel nacional.
130. En este último caso el trabajo de OIT ha estado enmarcado en los compromisos adoptados dentro de los Acuerdos de Paz, entre los que se encuentra la creación e implementación de un Plan progresivo de protección y seguridad social de la población rural con un enfoque diferencial hacia las mujeres. Para ello la OIT ha implementado el COL/16/01/COL con fondos del Gobierno de Colombia.
131. Se ha encontrado una buena valoración entre los mandantes acerca de la contribución de la OIT a posicionar el tema de la protección social como un asunto tripartito, situándolo en la agenda de las subcomisiones y mejorando las capacidades de los mandantes para la elaboración de pisos de protección social.

Más y mejores empleos para el crecimiento incluyente

132. La promoción del empleo es un área que ha ganado peso en la acción de la OIT durante el bienio 2016-2017 con el reciente inicio de dos proyectos con fondos del Gobierno en el marco del PND y de los Acuerdos de Paz dirigidos hacia la empleabilidad de víctimas del conflicto y a la mejora del talento humano para la industria de tecnologías de la información. Junto con estos proyectos, la asistencia técnica de la OIT en la materia (principalmente a través del

³³ Escuela Nacional Sindical, "TLC, Plan de Acción Laboral y derechos de trabajadores en Colombia," 16 de mayo de 2016. <http://ail.ens.org.co/informe-especial/tlc-plan-accion-laboral-derechos-los-trabajadores-colombia/>

³⁴ : Impact Assessment Study of CETCOIT Cases 2013-2015

proyecto COL/13/03/COL) ha producido herramientas técnicas, mejorado las capacidades del MT y dotado a esta institución de un discurso más consistente en materia de formalización del empleo, lo que está facilitando la puesta en marcha de diversas iniciativas.

Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores

133. En materia de fortalecimiento de los actores sociales, el grueso de la acción ha estado dedicado a apoyar a las organizaciones de trabajadores, fundamentalmente a través del principal instrumento de cooperación utilizado, el proyecto COL/13/05/NOR. Las tres centrales entrevistadas (CGT, CTC y CUT) señalaron que la asistencia técnica de OIT a través del proyecto ha sido altamente efectiva y con buen nivel de logro -aunque con diferencias según los productos- y que ha servido para dotarse de planes de crecimiento en distintos sectores priorizados por cada central. Entre los aspectos clave para la eficacia destaca, tanto para las centrales sindicales como para la OIT, el que la asistencia técnica fuese co-ejecutada por las centrales sindicales. Si bien esto planteó retos asociados a la capacidad de las propias centrales, aseguró una estrategia adaptada a las necesidades y posición diferente de cada central, y facilitó su participación en proyecto.

3.2 Valor añadido de OIT

La OIT es vista por las instituciones nacionales como un ejecutor eficiente con alta capacidad técnica y que aporta el valor del tripartismo

134. Las instituciones nacionales destacan de forma generalizada la calidad de la asistencia técnica que proporciona la OIT a través de los proyectos y de los especialistas. Así, más que el aporte económico en recursos (que en muchos casos son aportados por los donantes o por el Gobierno) para éstas el valor de la OIT reside en su capacidad técnica especializada en el ámbito del trabajo y por la eficiencia de la gestión. La OIT es también vista como un socio que aporta la capacidad de conectar los productos de asistencia técnica con procesos de mejora de políticas públicas, como ha sido el caso de la asistencia técnica a las subcomisiones vinculadas a las políticas de trabajo decente o la definición de rutas de empleo para la población vulnerable.
135. Por otro lado, la naturaleza tripartita de la OIT le permite introducir la perspectiva de las organizaciones de trabajadores y empleadores, lo que es valorado ya que mejora tanto la calidad de los resultados como la apropiación y sostenibilidad, y contribuye a largo plazo a mejorar las relaciones entre los mandantes. Sin embargo, esta percepción varía, siendo las instituciones del sector laboral y los socios tradicionales de la OIT los que más lo valoran, si bien reconocen que no es el contenido principal en los proyectos.

La cooperación con fondos de gobierno vista por OIT como oportunidad para fortalecer el tripartismo y reforzar el discurso desde la práctica

136. Desde el punto de vista de la OIT, la participación en proyectos de financiamiento público, permite adquirir experiencia en el territorio, lo que a su vez facilita incidir en procesos nacionales. Para la mayoría de funcionarios de la OIT, esta participación genera un conocimiento que fortalece su discurso técnico, amplía la red de relaciones de la OIT con los mandantes más allá de las estructuras nacionales, amplía la visibilidad y abre nuevas vías para incursionar desde lo laboral con otras instituciones, como por ejemplo en el caso de la relación que se está abriendo con MINTIC.
137. Por otro lado, para la OIT la participación en los proyectos de fondos públicos nacionales ofrece la posibilidad de introducir el tripartismo, lo que considera que compensa en cierto

grado la falta de participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en su diseño e implementación, mejorando la pertinencia y alineamiento de las estrategias y productos de estos proyectos.

Para las organizaciones de trabajadores la asistencia técnica de OIT es de alta calidad técnica en los productos pero con pocos resultados

138. Entre el sector sindical se percibe la acción de la OIT como una intensa labor de asistencia técnica de alta calidad, pero es necesario que produzca resultados más concretos y medibles. Pese a esto, se valoran positivamente los resultados logrados en aumento de la afiliación sindical y la contribución a la mejora de la negociación colectiva en el sector público, logros en los que se destaca como factores clave el alto involucramiento de los sindicatos como co-ejecutores y la atención diferenciada a las condiciones de cada central.

139. Por otro lado, las centrales sindicales expresaron la queja de que la OIT les deja poco margen de participación para definir y organizar las actividades de asistencia técnica –como los procesos de capacitación, en los que podrían aportar capacidades valiosas– lo que reduce la efectividad y apropiación de los resultados.

Para las organizaciones de empleadores la OIT aporta un valor añadido para consolidar los espacios de diálogo social

140. Para ANDI, es destacado el aporte de la OIT en el fortalecimiento de los espacios de diálogo social, y en particular a nivel territorial. Ven a OIT como el organismo clave que puede actuar de movilizador de los constituyentes para consolidar estos espacios.

3.4 Respuesta a factores externos.

141. La previsión de factores externos es más exhaustiva en el caso de los proyectos XBTC, que incluyen en su diseño atención específica a la influencia de factores del contexto. En el caso de los RBSA este tipo de análisis se hace más ad-hoc mediante el seguimiento que los especialistas brinda durante la implementación.

142. El principal factor no controlable que ha influido en la agenda de cooperación de OIT ha sido la firma de los Acuerdos de Paz y la agenda postconflicto a la que ha dado paso, que ha significado una reorientación de las prioridades de políticas públicas en las que algunos aspectos de la agenda de OIT, como la promoción de los derechos fundamentales en materia de libertad sindical y negociación colectiva, han bajado de perfil.

3.5 Diferencias en efectividad de los modelos de implementación

RBSA y RBTC como medio para complementar las acciones a través de otras fuentes

143. Los fondos de RBSA han permitido, según los funcionarios de OIT, complementar las acciones realizadas a través de los proyectos financiando acciones no cubiertas por éstos, sobre todo en aquellas áreas de mayor prioridad, como han sido el fortalecimiento de la inspección de trabajo para actuar conforme a las NITs, durante el bienio, 2014-2015, y apoyo a la promoción del trabajo decente en la economía rural en el bienio 2016-201, complementando la acción de los proyectos de OIT en ese área.

RBSA y RBTC son instrumentos más flexibles, pero de alcance limitado por el techo de recursos

144. La mayor flexibilidad de los fondos de RBSA y RBTC es también muy valorada por la OIT, en la medida en que permiten entender demandas que surgen de los mandantes, cubrir vacíos no atendidos y aprovechar oportunidades no previstas pero que pueden tener un buen valor estratégico. No obstante, hay una opinión generalizada que su pequeño monto, en comparación con los fondos de XBTC, limitan su efectividad.

4.4. Eficiencia y eficacia

Eficiencia de la estructura de gestión

Estructura de personal altamente dependiente de cooperación técnica reduce la eficiencia

145. La inserción del personal técnico financiado por proyectos en el conjunto del equipo de la oficina de OIT en Bogotá ha sido variable según las disposiciones acordadas con cada proyecto, desde aquellos en que el personal solamente se ha dedicado a actividades directamente relacionadas con su proyecto (USDOL), a casos en los que hay más flexibilidad. En general el margen de acción de la OIT es limitado para mantener un equipo técnico estable o para asegurar consistencia en cuanto a la estructura, perfil y ubicación de los equipos de cada proyecto. Esta heterogeneidad ha afectado a la eficiencia de los proyectos, por ejemplo en aquellos como el COL/13/02/USA que han operado sin coordinador/a nacional, lo que ha sido un factor de retraso de la implementación y debilitado la coordinación con los mandantes. Hay opinión extendida en la OIT en que sería mucho más funcional a un esquema de personal por funciones, en lugar de personal por proyectos.

Basar un especialista en Bogotá ha fortalecido la gestión y perfil de la oficina

146. En cuanto al traslado del especialista de legislación laboral y administración del trabajo a la oficina de Bogotá, este modelo ha presentado algunas fortalezas. En primer lugar, contar con un especialista con alto manejo del contexto nacional ha permitido mantener un volumen de cooperación importante con el país (Colombia es la oficina con más actividades de cooperación técnica de la subregión) mejorando la articulación de las distintas actividades, igualmente hay un gran consenso sobre la importancia de la presencia del especialista para asegurar coherencia y aprovechar las sinergias entre proyectos, potenciando la utilización de un “lenguaje común”. Este aspecto es particularmente destacado por las instituciones del sector público, que valoran muy positivamente la presencia permanente del especialista de OIT en Colombia, lo que a su criterio ha servido para mejorar significativamente la acción de la OIT en el país.
147. Para la OIT, la presencia permanente en el país y con un especialista de alto nivel técnico como interlocutor resulta crucial para la movilización de recursos nacionales y para asegurar la coherencia de la acción en el país. La negociación de proyectos con fondos del Gobierno supone procesos largos de diálogo bilateral, para cuyo éxito se considera crucial la presencia del especialista permanente. Asimismo, se considera que esta presencia permanente facilita la interlocución con otras agencias del sistema de Naciones Unidas, si bien este aspecto en opinión mayoritaria de los mandantes debe ser mejorado, sobre todo de cara a mejorar la eficacia de la cooperación internacional en la implementación de los Acuerdos de Paz.
148. No obstante, este esquema no se percibe como generalizable pues requiere condiciones específicas. La solución de basar un especialista en Colombia se justifica según OIT al darse ciertas circunstancias que no son aplicables a todos los países, como el hecho de que las

demandas del país y las áreas temáticas activas entran dentro de su área de especialidad. La solución aplicada en otros países de la región en la que se cuenta con profesionales – usualmente personal técnico sénior financiado por proyectos de cooperación técnica- para hacer la interlocución con los actores nacionales es el modelo más viable, si bien se reconoce su vulnerabilidad por la dependencia de la cooperación técnica.

Recursos a consultores externos, solución eficiente pero con riesgos para proyección de la oficina

149. Con el fin de disponer de manera más continua de personal técnico a costos asumibles, en algunos casos se ha recurrido a consultores externos que realizan funciones técnicas de cierta continuidad sobre la base de contratos de servicios que se van renovando *ad hoc* según la disponibilidad de recursos.
150. Para algunos mandantes, y en particular para las instituciones públicas, el hecho de recurrir a personal externo ha afectado en ocasiones la credibilidad de la OIT como organismo que da un aporte sustantivo, pues perciben que los consultores no siempre conocen en profundidad el funcionamiento la OIT y el estado de los temas de interés para el país en los órganos de gobierno y los mecanismos de control de OIT. Hay cierto reconocimiento de este punto por parte de la OIT, que lo atribuye al alto conocimiento que tienen las contrapartes colombianas de la agenda de la OIT, por lo que exigen una interlocución de similar nivel.

Asistencia técnica de la Oficina Subregional Andina.

151. La contribución técnica de los especialistas es reconocida por los mandantes, si bien hay coincidencia en señalar que sería necesario más presencia de ACTEMP y ACTRAV, no solo en el trabajo individual con sus respectivos sectores sino particularmente para facilitar procesos de concertación y diálogo tripartito, aspecto crítico en el caso de Colombia.

4.5. Orientación hacia el impacto

Cambios logrados y contribución de OIT

152. La valoración de los impactos a los que ha contribuido la OIT se centra principalmente en la asistencia técnica que fue completada durante el período, y en la cual es factible observar los cambios institucionales y de políticas producidos a medio plazo. En el caso de proyectos que están en sus primeras etapas de implementación, como algunos de los financiados con fondos gubernamentales como el COL/16/03/COL y el COL/17/02/COL, el impacto todavía no es visible y por tanto no se ha analizado. Por otro lado, el análisis de centra fundamentalmente en los proyectos de XBTC, que cuentan con documentación sobre su impacto a través de las evaluaciones realizadas. La ausencia de un sistema de evaluación de impacto que abarque los fondos RBSA y RBTC dificulta incluirlos en análisis. No obstante, en la medida en que la asistencia técnica brindada con estas fuentes está articulada a los proyectos, los hallazgos pueden considerarse generalizables.
153. En el período examinado se han identificado cambios en los temas sustantivos relacionados con la agenda de trabajo decente, existiendo además consenso sobre el importante valor de la contribución de la OIT.

Impactos en derechos fundamentales

154. La apreciación general –aunque con matices críticos dentro del sector trabajador- es que el conjunto de la asistencia técnica orientada a promover los derechos fundamentales, en

particular el fortalecimiento de la libertad de asociación y de negociación colectiva, ha dado lugar a cambios visibles. Los tres mandantes coinciden en que se ha producido una disminución de la violencia contra dirigentes sindicales, si bien hay discrepancias en cuanto a la magnitud de esta reducción, y a criterio de las centrales sindicales el problema sigue siendo grave.

155. En todo caso, concuerdan en atribuir parte de este impacto a los mecanismos administrativos y judiciales puestos en marcha con la asistencia de OIT para perseguir y prevenir la violencia contra dirigentes sindicales,
156. Pese a esta reducción en la violencia, **los niveles de impunidad en los delitos cometidos contra el sector sindical no han disminuido** según una valoración compartida por las centrales sindicales y la evaluación del proyecto COL/11/04/USA, el principal proyecto de la OIT en esta materia. Esto responde a que, si bien los servicios de inspección del MT han funcionado y se han impuesto sanciones administrativas, la vía penal no ha actuado contra este tipo de crímenes pues no han sido juzgados sus responsables ni se han emitido sentencias³⁵, entre otras cosas porque el equipo de fiscales de lucha contra la impunidad en los casos de violencia contra sindicalistas (las llamadas “fiscalías OIT”), que la OIT apoyó, no han continuado operando.
157. Por otro lado, las centrales sindicales reclaman al Estado su incumplimiento de los compromisos asumidos como la implementación de la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales.
158. También se han producido impactos en cuanto al **fortalecimiento de la negociación colectiva**. El apoyo de la OIT ha contribuido a un aumento de los trabajadores cubiertos por acuerdos colectivos, como los dos acuerdos nacionales marco por rama en el sector público, que cubren a los empleados públicos de todo el territorio nacional, y que fueron impulsados por el proyecto COL/13/05/NOR. Este proyecto logró asimismo la aprobación de cerca del 75% de los acuerdos colectivos promovidos.
159. En materia de **promoción de la afiliación sindical** asimismo se observan impactos -aunque reconocidos de manera desigual por las centrales- respecto al aumento del número de trabajadores y trabajadoras afiliados a sindicatos. Se estima que la asistencia brindada por la OIT puede haber contribuido a un incremento de unos 30,000 nuevos trabajadores y trabajadoras afiliados³⁶.
160. En todo caso, se ha encontrado una marcada diferencia de opiniones en cuanto al valor de estos cambios. Para las instituciones del Gobierno y la ANDI, se trata de avances significativos que muestran el compromiso de país con el cumplimiento de los derechos fundamentales. Para las organizaciones sindicales, sin embargo, los avances son insuficientes pues no se han eliminado del marco jurídico figuras asociativas que atentan contra la libertad sindical como las cooperativas de trabajo asociado, los pactos colectivos y los contratos sindicales.

Incorporación del Trabajo Decente en políticas

161. Es un reto importante analizar el impacto de la contribución de la OIT en la incorporación del trabajo decente en políticas públicas. Muchas de éstas, como la Política Nacional de Trabajo

³⁵ La evaluación final del proyecto COL/11/04/USA encontró que había habido un aumento de las sanciones administrativas impuestas a través del Ministerio de Trabajo, mientras que ningún crimen contra la libertad de asociación o la negociación colectiva había sido juzgado bajo el artículo 200 del Código Penal.

³⁶ Fuente: Evaluación final del proyecto COL/13/54/NOR, citando fuentes de los las centrales sindicales CTC, CGT y CUT

Decente o sus equivalentes en algunos departamentos, están en construcción o han empezado ser implementadas recientemente.

162. Pese a esta dificultad, hay un consenso amplio en que una de las principales contribuciones de la asistencia técnica de la OIT es el haber introducido el trabajo decente como un elemento esencial en la construcción de políticas públicas de empleo, así como que la construcción de las mismas se produzca a través de procesos de diálogo social.

Impactos en diálogo social

163. Los actores tripartitos han destacado que el apoyo dado por la OIT en su conjunto contribuye a consolidar el sistema nacional de diálogo social, cuyos espacios institucionales según el marco legal nacional son la CPCPSL y las subcomisiones territoriales. El fortalecimiento de dichos espacios es altamente valorado por los mandantes, y uno de los principales medios que ha facilitado el establecimiento de políticas públicas que incorporan el trabajo decente y el avance en la mejora de las relaciones laborales.
164. Así, se ha encontrado un amplio consenso -sobre todo a nivel territorial- en que la adopción de políticas de trabajo decente en muchos casos no habría sido posible sin la facilitación de la OIT para su elaboración a través de las subcomisiones departamentales.
165. Se ha encontrado también una buena valoración entre los mandantes de los impactos positivos que implica la introducción de los acuerdos de negociación colectiva en el sector público, si bien la medición de su impacto queda fuera del alcance de esta evaluación.
166. En cuanto a los impactos en la prevención y resolución de conflictos laborales, a lo que se ha contribuido con el apoyo a la CETCOIT, se coincide en señalar que el apoyo de la OIT a este mecanismo tripartito ha sido fundamental para los logros que ha tenido en cuanto al significativo aumento del número de casos resueltos mediante negociación entre las partes. Sin embargo, persiste el reto de lograr que los acuerdos adoptados en el seno de la CETCOIT sean implementados³⁷.

Protección social

167. Las evidencias del impacto de la contribución de la OIT en la mejora de la protección social fundamentalmente se encuentran en los resultados del proyecto RLA/14/03/SPA, dado que los otros proyectos en este campo como el COL/16/01/COL y los fondos de RBSA son de muy reciente finalización y no han sido sometidos a evaluaciones u otro tipo de análisis que hayan documentado sus impactos.
168. La valoración compartida por los mandantes –con algunas centrales sindicales que lo han valorado altamente- es que la asistencia técnica de la OIT está contribuyendo a abrir el camino para una mejor articulación de los servicios de protección social existentes y para extender la seguridad social bajo un modelo de piso de protección social, en línea con la Recomendación 202 de la OIT. Aspectos destacados en esta dirección han sido la creación de capacidades en pisos de protección social (tanto en las instituciones responsables de la operación de los servicios como en las Cajas de Compensación Familiar y los mandantes tripartitos), la

³⁷ La Evaluación final independiente del proyecto COL/11/04/USA, encontró que el porcentaje de acuerdos alcanzados aumentó de un 7% entre 2000-2011 a un 70% en 2013-2015. No obstante, de estos últimos solo el 67% ha llegado a implementarse, lo que indica la necesidad de mejorar los procedimientos de seguimiento para asegurar el cumplimiento de los acuerdos arbitrados.

definición una ruta para el desarrollo de servicios sociales complementarios y el fomento de la cultura de seguridad social.

169. Si bien esto son pasos prometedores hacia la construcción de un piso de protección social con cobertura universal, se reconoce que todavía queda un importante camino por recorrer para materializarlo. La continuación del trabajo realizado con el proyecto RLA/14/03/SPA mediante el proyecto COL/16/01/COL y los fondos de RBSA tiene un buen potencial para lograr más impacto en este sentido, al contribuir a cerrar la brecha de acceso a protección social en el sector rural, a la vez que muestra la aplicación práctica del modelo bidimensional de la OIT para su extensión a otros sectores.

Más y mejores empleos para el crecimiento incluyente

170. Las iniciativas en las que participa la OIT dirigidas a la promoción de empleo y la inserción laboral han iniciado muy recientemente (todavía están en las fases iniciales de identificación de la población meta y comienzo de los servicios de formación) por lo que resultaría prematuro emitir valoraciones sobre su impacto en términos de mejora del acceso al empleo y de la incorporación en políticas de los modelos implementados.

Principales retos para el impacto

No prestar suficiente atención a nudos de tipo estructural en los procesos institucionales

171. Un aspecto señalado por varias evaluaciones, así como por los mandantes entrevistados, es la dificultad de atender cuestiones de tipo estructural que limitan que los resultados de la asistencia técnica se traduzcan en cambios duraderos.
172. Este factor es mencionado particularmente en cuanto a los procesos de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos, debido a la alta rotación de personal que hace que las mejoras se pierdan con relativa rapidez. Un ejemplo representativo de este problema, señalado por varios de los mandantes, es la significativa inversión realizada en formar al cuerpo de inspectores de trabajo para mejorar su efectividad³⁸, que en gran medida se ha perdido pues muchos de los inspectores tenían contratos temporales y ya no permanecen en sus puestos.

Factores de contexto que entorpecen los cambios en políticas

173. Hay un reconocimiento por parte de los mandantes de que la confrontación entre los actores tripartitos crea un ambiente difícil para promover cambios de largo recorrido, y que la fragilidad de los espacios de diálogo social supone un riesgo importante para que los productos de asistencia técnica produzcan cambios de largo plazo. En este sentido se ha observado cierta sensación de frustración, sobre todo desde las centrales sindicales, que ven avances insuficientes en los temas de su interés, como el cumplimiento del Acuerdo de Asociación y Democracia y las propias recomendaciones de los Órganos de Control y Misiones de Alto Nivel de la OIT, a quien reclaman una acción más firme.

El grueso de la asistencia técnica se concentra en la entrega de productos, con poco énfasis en su uso para producir cambios

174. Es compartida la percepción, sobre todo internamente en la OIT, de que si bien se ha avanzado en una orientación de la cooperación basada en resultados, todavía queda camino por

³⁸ El proyecto COL/11/04/USA ha sido el que más inversión ha hecho en este rubro, capacitando a 1,173 inspectores de trabajo mediante un amplio programa de formación. Otros proyectos también han brindado capacitaciones a la inspección y otros departamentos del ministerio de trabajo.

recorrer para que la asistencia técnica que se brinda al país trascienda de un enfoque de entrega de productos hacia la consecución de cambios a medio y largo plazo. En este sentido hay una preocupación con respecto a los proyectos con fondos públicos nacionales, donde se asigna a la OIT primordialmente un rol de operador de servicios con poco margen para contribuir a que el resultado de dicha cooperación tenga una incidencia en políticas.

Débil cultura de evaluación de impacto

175. Es ampliamente reconocida la carencia de una cultura de evaluación de impacto y su uso como instrumento de rendición de cuentas y mejora de las políticas. Se hace necesario mejorar la medición del impacto de los proyectos y reforzar los sistemas de evaluación del impacto de políticas y programas de trabajo decente en las instituciones, aspecto en el que la OIT puede jugar un valioso papel.

4.6. *Orientación hacia la sostenibilidad*

Contribución de la OIT

176. Esta sección presenta los hallazgos sobre los aspectos con mayor influencia sobre la sostenibilidad de los resultados alcanzados con la asistencia técnica de OIT. Se analizan los factores de sostenibilidad en cuanto a la generación de capacidades institucionales para mantener los procesos tras la finalización del apoyo, en cuanto a la creación de un contexto facilitador y de apropiación, así como en cuanto a asegurar las capacidades financieras necesarias.

Generación de capacidades institucionales

177. La generación y mantenimiento de las capacidades institucionales ha emergido como un factor clave de sostenibilidad, señalado de forma reiterada tanto por las evaluaciones como por los mandantes.
178. **Acompañamiento sostenido a nivel territorial.** Un caso destacado es el del fortalecimiento de las subcomisiones departamentales de la CPCPSL, mantenido a lo largo de varios años a través de distintos proyectos³⁹. Ha resultado clave el respaldo que han tenido tanto desde las direcciones territoriales del MT como desde la OIT, en aquéllas que han recibido un apoyo directo.
179. **Mecanismos técnicos que aseguren capacidad permanente a instancias tripartitas.** Un factor importante para asegurar la sostenibilidad de estas instancias tripartitas ha sido el dotarlas de secretarías técnicas que se han insertado en las dinámicas de los gobiernos departamentales y municipales, como en el caso de Magdalena visitado durante la evaluación. No obstante, si bien el apoyo que la OIT ha dado, co-financiando el personal técnico de estas secretarías técnicas, en algunos departamentos se reconoce como esencial para mantener una acción sostenida, esto ha creado una fuerte dependencia en los casos en que este personal es externo a las instituciones, e implica un importante riesgo de que las capacidades se pierdan cuando concluya el financiamiento de la OIT, como ya sucedió en algunos casos⁴⁰.

³⁹ La OIT ha venido apoyando a las subcomisiones, en el ámbito de diferentes proyectos, desde el año 2009

⁴⁰ En el caso de los proyectos COL/13/02/COL y COL/14/01/COL, al finalizar el proyecto dos de las cuatro subcomisiones perdieron eficacia al dejar de existir las secretarías técnicas creadas por el proyecto. Solo en los casos de Nariño y Antioquía la Dirección Territorial del Ministerio de Trabajo asumió sus funciones, lo que permitió dar continuidad a los logros.

180. **Mecanismos de mantenimiento de las capacidades.** En general, los resultados de los proyectos han tenido más posibilidades de sostenibilidad cuando los procesos de desarrollo de capacidades han quedado instalados en las propias instituciones. Un buen ejemplo de esto es el caso del paquete de formación virtual para inspectores de trabajo, que ha permitido mantener la formación a nuevos inspectores y compensar en cierto grado el alto nivel de rotación que ha limitado el impacto, comentado en la sección anterior.
181. Por el contrario, en los casos en los que los procesos de formación y desarrollo de capacidades no han ido acompañados del desarrollo y transferencia de herramientas para que los actores mantengan y actualicen dichas capacidades, la sostenibilidad ha sido más limitada. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las acciones de desarrollo de capacidades –capacitaciones en su mayoría- para los actores tripartitos en el diálogo social o la negociación colectiva, en los que no se han desarrollado mecanismos para dar continuidad al desarrollo de capacidades. Esto podría explicar la cierta sensación de “cansancio de capacitaciones” que se ha encontrado entre los mandantes.
182. Sin embargo, asegurar que los actores queden con los medios necesarios para dar continuidad al desarrollo de capacidades plantea retos no siempre fácilmente resolubles desde la asistencia técnica. Las evidencias proporcionadas por las evaluaciones y los actores entrevistados destacan que es necesario contar con las estructuras y capacidades mínimas – por ejemplo para operar una plataforma de formación virtual, o contar con una secretaría técnica en el caso de las subcomisiones- lo cual requiere un mínimo de recursos humanos, técnicos y financieros y un fuerte compromiso de los niveles de toma de decisiones. Hay un reconocimiento dentro de la OIT de que no siempre estos factores son tenidos suficientemente en cuenta en el diseño e implementación de la asistencia técnica.

Creación de un contexto facilitador y apropiación

183. **Canalizar los procesos a través de espacios existentes de diálogo y legitimados.** Un elemento clave de sostenibilidad en el que coinciden todos los mandantes es la necesidad de alinear los resultados de la asistencia técnica con las estructuras de políticas nacionales y locales. Se ha destacado el éxito de los procesos de acompañamiento a la elaboración de políticas territoriales, a los casos de negociación y resolución de conflictos que han pasado a través de la CPCPSL y a las comisiones territoriales, muchos de los cuales continúan siendo conducidos por los mandantes tripartitos.
184. Un caso particular en cuanto a alineamiento con políticas es el de los proyectos con fondos públicos nacionales, que por su naturaleza están articulados con las políticas públicas, lo que les da buenas perspectivas de sostenibilidad de los resultados. No obstante, los cambios de responsables políticos en los ministerios pueden afectar negativamente la continuidad de los procesos pues aunque existen marcos de políticas de gobierno, en la práctica las agendas ministeriales dependen en gran medida de las prioridades que establecen las autoridades. Se reconoce que la capacidad de influencia de la OIT es limitada, salvo que se consoliden instancias tripartitas fuertes que aseguren que las instituciones se mantienen focalizadas en prioridades consensuadas.
185. **Aseguramiento de compromisos de los actores para la sostenibilidad.** La apropiación por parte de los socios mediante compromisos concretos se ha encontrado como otro factor decisivo para la sostenibilidad tras la finalización de la asistencia técnica de OIT, a criterio de todos los actores. La ausencia de estos compromisos está poniendo en riesgo algunos de los procesos, particularmente los dirigidos al cumplimiento de derechos fundamentales, que han sido largamente apoyados por la OIT.

186. Es el caso de las fiscalías especializadas para la atención a delitos de libertad sindical (conocidas como “fiscalías OIT”), cuyo número se ha reducido significativamente tras la finalización del proyecto que las impulsó y ayudó a mantener⁴¹.
187. Igualmente en el caso de la CETCOIT, tras finalizar el financiamiento del facilitador por parte de la OIT, su continuidad no está asegurada y las evaluaciones realizadas no han encontrado que los mandantes tripartitos hayan resuelto la movilización de recursos para sostenerla, ni que cuenten con un plan para asegurar que mantiene sus actividades. Existen opiniones diferentes entre los mandantes en cuanto a la necesidad de continuar con la CETCOIT, lo que puede explicar en parte esta situación de “punto muerto”. Mientras que las centrales sindicales son vehementes defensoras de su continuidad, los empleadores la perciben como un instrumento que ya ha cumplido sus propósitos y cuyas funciones deberían integrarse en la CPCPSL, como institucionalidad de diálogo social nacional definida en el marco legal.

Para generar sostenibilidad financiera

188. El desempeño de la OIT a este respecto ha sido desigual. En algunos proyectos la búsqueda de la sostenibilidad financiera ha formado parte de la estrategia de implementación, como en el caso del proyecto COL/13/02/USA que logró que el MT incluyese en el presupuesto del próximo año los recursos necesarios para contar con un secretario técnico para las subcomisiones departamentales. Sin embargo en casos significativos, como los ya mencionados de las fiscalías especializadas o la CETCOIT, la sostenibilidad financiera no está asegurada. Dado que general los costos en estos casos están dentro de las capacidades de los actores nacionales, los problemas de sostenibilidad parecen obedecer más a la falta de voluntad de los actores para darles continuidad.
189. En todo caso, hay coincidencia entre los funcionarios de la OIT en que persisten debilidades para construir desde la asistencia técnica las condiciones de sostenibilidad que contemplen tanto elementos técnicos como políticos y del contexto. Si bien algunos proyectos han incluido planes de sostenibilidad⁴², en general la asistencia técnica de la OIT no ha incorporado de forma sistemática estrategias de sostenibilidad que definan el proceso de transferencia de capacidades y responsabilidades hacia los actores.

Incierta sostenibilidad de la oficina de OIT en Bogotá

La alta dependencia del financiamiento de proyectos para el mantenimiento del personal sigue siendo la principal amenaza para sostener la capacidad de incidencia de la OIT en el país. Las estrategias para asegurar la continuidad del personal de unos proyectos a otros han sido limitadas para contener la rotación del personal técnico, y tampoco los recursos de RBSA y RBTC tienen la capacidad para sostener las necesidades de persona.

5. CONCLUSIONES

Relevancia

⁴¹ No fue posible entrevistar a la Procuraduría General de la Nación, pero los informantes entrevistados coincidieron en señalar que el sistema de fiscalías especializadas ha sido eliminado.

⁴² Estos planes no han sido sistemáticos y no se aplican en todos los casos. Por ejemplo, el proyecto COL/11/04/USA carecía tanto de un plan de sostenibilidad como de una estrategia de salida, requisitos exigidos por el donante y recomendado por su evaluación intermedia.

190. En el período analizado la OIT ha concentrado sus acciones de cooperación en tres áreas - derechos y libertades fundamentales, diálogo social y protección social- que se corresponden con los principales desafíos de la agenda de trabajo decente en el país. La asistencia técnica se ha dirigido adecuadamente a apoyar la implementación de compromisos y políticas públicas en la materia –tales como la Política Nacional de Trabajo Decente o el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia- así como las recomendaciones emitidas por los Órganos de Control de la OIT en materia de libertad de asociación y de negociación colectiva .
191. Para el Gobierno de Colombia la respuesta de la OIT a los requerimientos de cooperación ha sido oportuna y han sido atendidas todas las áreas de interés mutuo. Las centrales sindicales, sin embargo, cuestionan la pérdida de relevancia de asuntos relacionados con la libertad sindical, la negociación colectiva y la violencia anti-sindical en el actual portafolio de asistencia técnica.
192. La OIT ha atendido las prioridades de cada mandante de forma individual, más que un conjunto de prioridades consensuadas de manera tripartita. Si bien ésta es la forma más viable de avanzar dadas las dificultades para acordar una agenda de trabajo decente tripartita (debido principalmente a la fragilidad del diálogo social) implica para algunos el riesgo de desviarse de los objetivos más estratégicos.
193. La promoción de los derechos y libertades fundamentales, hacia donde se dirigió el grueso de la financiación en el bienio 2014-2015, ha perdido importancia relativa a favor de objetivos relacionados con la inserción laboral o la protección social. Estas dos últimas temáticas son consideradas prioritarias por Gobierno y empleadores, mientras que desde los sectores sindicales existe preocupación por una “OIT al servicio del Gobierno” para avanzar en una agenda que no ha sido consultada con ellos.
194. El mayor peso de los fondos públicos nacionales en el presupuesto de cooperación ha dado lugar a una reorientación en las prioridades, con el riesgo de que la asistencia de la OIT se centre en aquéllas definidas por el Gobierno aunque no necesariamente coincidan con las de otros mandantes ni respondan en su totalidad a una revisión de los desafíos del país en materia de trabajo decente.
195. No existe una posición común en cuanto a la intensidad de dicho riesgo y la capacidad de la OIT para contenerlo. En ausencia de mecanismos de participación tripartita para gestionar la cooperación con fondos gubernamentales, la OIT promueve procesos de consulta con los mandantes durante su preparación, aunque la percepción general es que estos mecanismos podrían ser mejorados.
196. El fortalecimiento de las capacidades Institucionales ha sido una de las áreas donde se han concentrado mayores esfuerzos, los cuales se han dirigido hacia las necesidades más críticas y se han adaptado a los contextos y necesidades locales.
197. Los grupos más vulnerables han sido objeto de atención focalizada, principalmente los dirigentes sindicales víctimas de la violencia, la población afrodescendiente, los población joven y más recientemente las víctimas del conflicto en el marco de los Acuerdos de Paz.
198. La participación de los mandantes en la definición de prioridades de cooperación no ha sido uniforme, sino que varía según el origen de los fondos y la modalidad de implementación. En los proyectos de cooperación financiados por donantes internacionales se siguen procesos de consulta según los principios de cooperación técnica de la OIT, con mayor participación en el diseño, planificación e implementación de las acciones que en el caso de proyectos financiados con fondos públicos nacionales donde no existen mecanismos de gestión

tripartita. En el diseño de la asistencia técnica con fondos RBSA, se carece de un mecanismo de participación tripartita.

Validez del diseño

199. La cooperación brindada por la OIT en el período analizado se ha articulado en paquetes de asistencia técnica con estrategias claras, objetivos bien definidos y coherentes entre sí. Hay diferencias no obstante según las modalidades. Los proyectos XBTC tienen en general una buena adecuación al sistema de Gestión Basada en Resultados adoptado por la OIT, mientras que los RBSA y RBTC tienen mayores debilidades de diseño.
200. La OIT ha aportado coherencia, solidez metodológica y técnica en el diseño de las propuestas de cooperación de las instituciones públicas. Sin embargo, existe cierta preocupación en la OIT de que esto quede como un ejercicio más formal que con implicaciones en la práctica, pues los productos de asistencia técnica suelen dejar poco margen para cambios o para incluir la participación de otras instituciones clave.
201. En cuanto a los sistemas de seguimiento y evaluación (M&E), en general se han seguido los lineamientos de la gestión basada en resultados aunque de forma variable varían según el origen de los fondos. Los proyectos XBTC son los que cuentan con sistemas de M&E más completos, si bien la rendición de cuentas ha sido más efectiva en cuanto a los productos que en cuanto a los resultados y en ningún caso se han establecido instancias tripartitas de seguimiento.
202. Por el contrario, los sistemas de M&E más pobres se han observado en los paquetes de cooperación con fondos RBSA, los cuales no prevén mecanismos específicos para el M&E a excepción de los lo que se reporta sobre ellos en el *implementation report* que abarcan toda la contribución de la OIT al país para todo el bieno Por su parte, los proyectos financiados con fondos públicos nacionales se centran en el control de la entrega de los productos acordados pero no incluyen mecanismos de evaluación y generación de aprendizajes sobre resultados, impactos o sostenibilidad ni tampoco contemplan la participación de los mandantes en el seguimiento.
203. El conjunto de la asistencia técnica de la OIT en el país no está sometido a ningún mecanismo tripartito de seguimiento, capaz de brindar recomendaciones estratégicas. Hasta ahora esto se ha realizado en la subcomisión de asuntos internacionales de la CPCPSL y en las subcomisiones departamentales, pero no de manera sistemática. La OIT ha venido promoviendo la creación de un espacio de este formalizado de seguimiento al conjunto de su cooperación. La propuesta recientemente presentada para establecer un comité de seguimiento a la cooperación de la OIT como parte de la subcomisión de cooperación internacional de la CPCPSL es muy bien valorada por los tres mandantes, aunque es todavía incierto si movilizará la voluntad política necesaria para su adopción.
204. No se ha puesto en práctica un sistema de valoración de riesgos y diseño de medidas de mitigación para la consecución de los objetivos de la OIT en el país. En cuanto a los proyectos, depende de las fuentes de cooperación y de las modalidades de implementación, siendo los proyectos XBTC los que los incluyen en mayor medida si bien no los suelen dimensionar adecuadamente, especialmente los riesgos asociados al contexto político.
205. Si bien la acción de la OIT puede contribuye en su conjunto al objetivo 8 de los ODS, en la práctica esta contribución no se hace explícita en el diseño de la asistencia técnica.

Efectividad

206. Los logros más destacados en cuanto al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo han sido: el fortalecimiento de las capacidades de inspección del Ministerio de Trabajo, mediante acciones de formación y dotación de nuevas herramientas; y una mayor capacidad de exigencia de derechos por parte de trabajadores, sindicatos y ONGs.
207. En materia de trabajo infantil, destaca la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador.
208. El fortalecimiento de los espacios de diálogo social tripartitos –principalmente las subcomisiones de la CPCPSL- ha facilitado la inclusión del trabajo decente en las políticas públicas a nivel departamental y municipal, muchas de las cuales están comenzando a implementarse. Junto con el fortalecimiento de la propia CPCPSL, como en el caso de la política pública de Empleo de Medellín y de Magdalena, ha contribuido a lograr avances importantes en la prevención y resolución de conflictos laborales y en la mejora de la negociación colectiva, sobre todo en el sector público.
209. Las acciones orientadas hacia la protección social también muestran logros en la adopción del modelo de pisos de protección social, tanto a nivel nacional como departamental. Los Acuerdos de Paz incluyen compromisos como la creación e implementación de un Plan progresivo de protección y seguridad social de la población rural con un enfoque diferencial hacia las mujeres, para lo cual la OIT implementa acciones con fondos del Gobierno.
210. La promoción del empleo, junto a la protección social, son áreas donde se han intensificado los esfuerzos en el actual bienio, con proyectos que gestionan fondos públicos nacionales para brindar asistencia técnica al MT.
211. El fortalecimiento de las centrales sindicales ha dado lugar a un incremento de la afiliación sindical y una mejora en los procesos de negociación colectiva, sobre todo en el sector público.
212. La calidad de la asistencia técnica, junto con el carácter tripartito de la OIT, son valores muy tenidos en cuenta por el Gobierno de Colombia. El sector sindical también reconoce estos valores, si bien demanda que los resultados de la cooperación sean más concretos y tangibles.

Orientación hacia el impacto

213. La **asistencia técnica** brindada por la OIT orientada a promover los derechos fundamentales en el trabajo -en particular el fortalecimiento de la libertad de asociación y de negociación colectiva- **ha dado lugar a cambios visibles**, si bien son percibidos de distinta forma por los mandantes. Coinciden en que ha disminuido la violencia contra líderes sindicales -atribuible en parte a los mecanismos administrativos y judiciales puestos en marcha con la asistencia de OIT- aunque discrepan en cuanto a la magnitud de esa disminución.
214. En la **lucha contra la impunidad**, por el contrario, los avances han sido menores. Si bien la vía administrativa ha actuado, a través de la inspección y las sanciones del MT, la vía penal no ha sido efectiva pese a la inversión de OIT en el fortalecimiento la capacidad del sistema judicial y se crearon nuevas estructuras para perseguir los crímenes contra la libertad sindical y el derecho de asociación.
215. Se han observado impactos relevantes en cuanto al **fortalecimiento de la negociación colectiva**, pues la asistencia técnica de OIT ha contribuido a un incremento significativo de los trabajadores y trabajadoras cubiertos por acuerdos colectivos, en particular en el sector público.
216. En materia de **afiliación sindical** también se han producido avances, aunque percibidos de forma desigual por los mandantes. Uno de los principales obstáculos para alcanzar mayor

impacto en la afiliación –a criterio de las centrales sindicales- es la persistencia en el marco legal de figuras asociativas que atentan contra la libertad sindical.

217. En cuanto a la agenda de **trabajo decente**, una de las principales contribuciones de la asistencia técnica de la OIT ha sido el haber introducido este concepto como un elemento esencial en la construcción de políticas públicas de empleo, así como que la construcción de las mismas se produzca a través de procesos de diálogo social.
218. En conjunto, la asistencia técnica de la OIT ha contribuido a consolidar el sistema nacional de **diálogo social**, con el fortalecimiento de los espacios institucionales definidos en el marco legal nacional: la CPCPSL y las subcomisiones territoriales. Esto ha facilitado el establecimiento de políticas públicas que incorporan el trabajo decente.
219. El apoyo a la CETCOIT ha tenido un impacto visible en la **prevención y resolución de conflictos laborales**, con un aumento significativo del número de casos resueltos con acuerdo entre las partes, si bien el reto es lograr que dichos acuerdos sean implementados.
220. Si bien queda un importante camino por recorrer en materia de **protección social**, la creación de capacidades –tanto en las instituciones responsables como entre los mandantes– está abriendo vías para una mejor articulación de los servicios existentes y para extender una cultura de seguridad social bajo un modelo de piso de protección social con cobertura universal, en línea con la Recomendación 202 de la OIT.
221. En cuanto a las acciones dirigidas a la **promoción del empleo y la inserción laboral**, aún es prematuro emitir valoraciones sobre su impacto ya que han iniciado su implementación muy recientemente y algunas aún están en fase de identificación de la población meta.
222. Uno de los factores que han obstaculizado el logro de mayor impacto ha sido la escasa **atención a cuestiones estructurales** tales como la alta rotación de personal en las instituciones públicas, que socava los procesos de fortalecimiento de capacidades, o la fragilidad del diálogo social que entorpece los cambios en políticas públicas y ha dificultado el cumplimiento del Acuerdo de Asociación y Democracia y de las propias recomendaciones de los Órganos de Control de la OIT.
223. Otro limitante del impacto ha sido el hecho de que el grueso de la asistencia técnica se haya concentrado más en la entrega de productos que en el logro de cambios a medio y largo plazo, particularmente en el caso de proyectos financiados con fondos públicos nacionales, donde se la OIT asume un rol primordial de operador de servicios con limitada incidencia en las políticas públicas.

Orientación hacia la sostenibilidad

224. El desarrollo de capacidades institucionales -especialmente en el caso de las subcomisiones departamentales de la CPCPSL, donde el apoyo se ha mantenido a través de distintos proyectos- emerge como el principal factor de sostenibilidad. El fortalecimiento se ha basado en la formación y asistencia técnica, la creación de órganos que aseguren capacidad permanente (como las secretarías técnicas) y la dotación de instrumentos técnicos de trabajo.
225. Las probabilidades de sostenibilidad han sido mayores cuando este desarrollo de capacidades ha quedado instalado en las propias instituciones, y cuando éstas han asumido el mantenimiento de las estructuras de trabajo, incluyendo el personal técnico. De no ser así, existe un riesgo alto de que estas capacidades se pierdan una vez concluya el proyecto.
226. La alineación de los resultados de la asistencia técnica con las estructuras de políticas nacionales y locales ha sido también un factor de éxito, como en los procesos de

acompañamiento a la elaboración de políticas territoriales, o los casos de negociación y resolución de conflictos que han pasado a través de la CPCPSL y a las comisiones territoriales.

227. La sostenibilidad se ha visto condicionada por el nivel de apropiación por parte de los socios, y su compromiso con el sostenimiento de las acciones. La ausencia de estos compromisos pone en riesgo algunos procesos importantes, como el funcionamiento de las fiscalías especializadas en delitos contra el derecho de asociación y la libertad sindical (cuyo número ha descendido drásticamente desde la finalización del proyecto que las impulsó y sostuvo durante un tiempo) o de la CETCOIT (cuya continuidad no está asegurada).
228. La alta rotación del personal en las instituciones públicas ha afectado negativamente la sostenibilidad, como en el caso de los sistemas de inspección del trabajo donde no se ha mantenido el incremento en el número de procesos administrativos completados.
229. Persisten debilidades para construir condiciones de sostenibilidad desde la asistencia técnica, que contemplen tanto elementos técnicos como políticos, financieros y del contexto. En general no se han incluido planes de sostenibilidad ni estrategias de salida de forma sistemática, que definan cómo realizar la transferencia de capacidades y responsabilidades hacia los actores socios.

6. RECOMENDACIONES

Recomendaciones

230. R1. Fortalecer la orientación hacia resultados de la cooperación con fondos de gobierno.

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda en todos los proyectos con fondos públicos, y en especial aquellos que estén encuadrados en convenios de cooperación con instituciones públicas, llevar a cabo un ejercicio de planificación estratégica que clarifique sus objetivos, refuerce la consistencia del proyecto, y mejore su articulación tanto con la agenda pública como de la OIT. Como mínimo deberá consistir en un taller de planificación con todos los especialistas de la OSR Andina involucrados, la Unidad de Programación y el personal técnico en Bogotá que corresponda. Se recomienda que la OIT promueva ante las instituciones públicas realizar este taller de planificación conjuntamente en cada proyecto y con participación tripartita. Asimismo se recomienda que los proyectos con fondos públicos incluyan la realización de evaluaciones de medio término junto con las finales ya programadas que se ajusten a los mecanismos de rendición de cuentas del sector públicos y a los procedimientos de evaluación de OIT e incluyan participación tripartita.

231. R2. Mayor participación tripartita en el diseño de la cooperación técnica

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda a la OIT incluir mecanismos sistemáticos de participación tripartita durante el diseño de las actividades de asistencia técnica que abarque tanto la cooperación de XBTC como RBSA. Estos espacios de participación tripartita podrán consistir en taller de

planificación previos al diseño de la acción de cooperación o en las primeras etapas de implementación, según las circunstancias de cada caso.

En el caso de los proyectos con fondos gubernamentales se recomienda que esta participación tripartita se encuadre en el marco del espacio de seguimiento tripartito a la cooperación técnica de OIT que se está promoviendo en la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL.

232. R3. Reforzar la integralidad de la asistencia técnica de OIT en Colombia

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Implicaciones presupuestarias: medias

Se recomienda a la OIT promover un diálogo tripartito para reforzar el alineamiento de la agenda de cooperación actual de la OIT en Colombia con las prioridades establecidas por los Órganos de control de OIT y con las prioridades nacionales. Se recomienda para ello que esta revisión se incorpore en el proceso de “country scan” que está haciendo la OIT e incluya una revisión de los avances y pendientes en la implementación de las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de 2011. Se recomienda que el proceso se haga con intensa participación tripartita, involucrando también los niveles departamentales, en particular de las zonas donde la OIT está trabajando (como los departamentos de Antioquía y Magdalena) o comenzando a trabajar en las zonas rurales priorizadas para la implementación de los programas en el marco de los Acuerdos de Paz.

233. R4. Impulsar un mecanismo de seguimiento tripartito a la asistencia técnica de OIT en Colombia

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: Alta, Plazo: plazo (6 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Dar seguimiento desde la Oficina Andina y la Oficina Regional de OIT a la adopción de la propuesta para incluir el seguimiento a la agenda de cooperación técnica de la OIT en la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL, aprovechando el ofrecimiento de Colombia como país piloto para la meta de reportar el involucramiento de los constituyentes en el desarrollo de la cooperación técnica incluida en la estrategia de cooperación de la OIT aprobada por el Consejo de Administración en 2013.

Se recomienda que la OIT aporte a la comisión de asuntos internacionales de la CPCPSL un procedimiento de funcionamiento para el seguimiento de la cooperación de OIT que defina, la periodicidad de las reuniones, los fases de la cooperación en las que se comparta información (i.e. etapa de diseño, lanzamiento, reportes periódicos, evaluaciones) y el tipo de información a técnica a compartir, entre otros.

234. R5. Mejorar la incorporación de estrategias sostenibilidad de la asistencia técnica

Para: OIT, Oficina Subregional Andina y oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: media, Plazo: largo (12 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda a la OIT que refuerce los análisis de sostenibilidad y procesos de salida en las actividades de asistencia técnica. Se recomienda incluir en el diseño de las acciones de cooperación estrategias de salida claramente definidas, sobre todo en aquellas acciones de cooperación dirigidas a consolidar estructuras institucionales que deben continuar dando servicios o manteniendo los resultados una vez finalice la asistencia técnica. Se recomienda que los compromisos a asumir por la OIT y las contrapartes en el proceso de transferencia sean incluidos en los acuerdos de cooperación correspondientes.

Se recomienda que dichas estrategias de salida incluyan un plan de trabajo para la transferencia a las contrapartes correspondientes, especifiquen las responsabilidades que deben éstas deben asumir y defina un cronograma de transferencia. Se recomienda que el seguimiento a la estrategia de salida sea incluida dentro del sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos, con el fin de poder tomar las acciones correctivas necesarias.

235. R6. Movilizar a los actores nacionales para la continuidad de algunos resultados clave obtenidos en el país cuya sostenibilidad está en riesgo

Para: OIT, Oficina Subregional Andina, Especialistas de ACTRAV, ACTEMP y Normas. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda impulsar el diálogo de los actores tripartitos con la Fiscalía General de la Nación para asegurar la continuidad de los mecanismos reforzados para continuar con la labor de las fiscalías en la investigación y persecución de los delitos relativos a libertad sindical, y en particular el equipo de fiscales especializados en los casos de violencia contra sindicalistas.

Se recomienda a OIT promover una discusión tripartita con los mandantes para identificar el mecanismo nacional para la sostenibilidad y mejorar la eficacia de la CETCOIT, en función de la cual la OIT oriente su asistencia técnica y acompañamiento a dicha instancia.

236. R7. Mejorar y armonizar el ciclo de programación de los fondos RBSA y RBTC

Para: OIT, Oficina de OIT en Bogotá. Prioridad: media, Plazo: largo (9 meses). Sin implicaciones presupuestarias

Se recomienda incorporar en el ciclo de programación de los fondos RBSA y RBTC mecanismos que mejoren los procesos de diseño, monitoreo y evaluación, en línea con los utilizados en cooperación con fondos XBTC. En particular se recomienda que la asistencia técnica de RBSA incluya un proceso de reportes técnicos de avance con periodicidad regular que den cuenta de los productos realizados, progreso hacia los resultados, obstáculos encontrados y ajustes a las estrategias.

Se recomienda asimismo que la asistencia técnica de RBSA y RBTC incluyan en su ciclo de ejecución la realización de evaluaciones de acuerdo a los estándares de OIT. Se recomienda que estos fondos sean evaluados mediante evaluaciones tipo cluster o temáticas, para obtener aprendizajes con visión de conjunto y mantener costos de evaluación similares a los proyectos XBTC.

7. LECCIONES APRENDIDAS

Descripción de la lección aprendida	LA 1. <i>La ausencia por parte de OIT de una estrategia de país consensuada tripartitamente en materia de trabajo decente que guíe la cooperación técnica de OIT con objetivos a medio y largo plazo, y fortalezca la coherencia y las sinergias entre proyectos ha restado efectividad y limitado las posibilidades de mayor impacto.</i>
Contexto y precondiciones	Ver apartado de factores causales para los desafíos.
Usuarios y beneficiarios meta	Una estrategia que guíase la cooperación de OIT a nivel nacional tendría como principales usuarios y beneficiarios a los mandantes tripartitos y la OIT.
Factores causales para los desafíos	<p>Son varios los factores causales que se han identificado.</p> <p>En primer lugar, el contexto de conflictividad en el diálogo social ha limitado el acercamiento a los mandantes para identificar puntos de consenso tripartitos que sirvan de base para una agenda respaldada por todos y libre de interferencias por cada parte.</p> <p>En segundo lugar, no se ha dado un respaldo político por parte del sector gubernamental para liderar un proceso de definición consensuada de las prioridades de la cooperación de OIT. A ello ha contribuido la rotación de los ministros de trabajo, y los consecuentes cambios en las agendas con cada nuevo jerarca que han dificultado este tipo de procesos más estratégicos.</p>
Factores causales para el éxito	No aplica
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	La disposición de Colombia a crear un mecanismo tripartito de seguimiento de la cooperación técnica con OIT línea con su compromiso como país piloto en la estrategia de cooperación de la OIT abre una oportunidad en esta dirección. La existencia de un especialista de la OSR Lima destacado en Bogotá, y con un nivel de relación con los mandantes fluida al más alto nivel es un activo clave para facilitar la definición de un marco más claro de la cooperación técnica de OIT en el país.

Descripción de la lección aprendida	LA 2. <i>Para sostener los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades se requiere el compromiso institucional en los niveles de toma de decisiones, y los medios humanos y operativos mínimos –por ejemplo para operar una plataforma de formación virtual, o contar con una secretaría técnica en el caso de las subcomisiones- lo cual requiere un mínimo de recursos humanos, técnicos y financieros.</i>
Contexto y precondiciones	La mayoría de las acciones de cooperación técnica examinadas no han incorporado estrategias sólidas para asegurar que las instituciones y contrapartes desarrollan las capacidades necesarias para dar asumiendo y dar continuidad a los resultados promovidos por el proyecto. En consecuencia, las estructuras y mecanismos creados por los proyectos han disminuido su operación –o dejado de operar por completo, tras la finalización de la asistencia técnica de OIT.
Usuarios y beneficiarios meta	Los usuarios y beneficiarios son por un lado el personal de las instituciones públicas que operan los servicios en un rango amplio de entidades (por ejemplo, desde las instituciones integrantes de las CPCPSL, a instituciones del sistema judicial en el caso de las fiscalías OIT), y por otro los receptores de los servicios prestados, que abarcan a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y a los propios trabajadores y empleadores.
Factores causales para los desafíos	Las necesidades de recursos humanos, financieros y técnicos no siempre han sido tenidas en cuenta en el diseño e implementación de la asistencia técnica. Hay una correlación fuerte entre la previsión de construcción y aseguramiento de esas capacidades y el grado de logro y sostenibilidad de los resultados.
Factores causales para el éxito	En los casos en los que ha habido experiencias exitosas, se ha incorporado una estrategia clara de desarrollo de capacidades y transferencia hacia los receptores.
Aspectos administrativos de OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	Un factor clave es la inclusión en el diseño de la asistencia técnica de OIT de un análisis de las capacidades necesarias durante el diseño de la asistencia técnica que sirva de base para incluir una estrategia realista para asegurarlas.

8. BUENAS PRÁCTICAS

Descripción de la buena práctica	BP1. <i>La adaptación de la asistencia a las necesidades diferenciadas de las subcomisiones en cada región, según sus niveles de consolidación y las prioridades locales de políticas ha sido un factor clave de éxito en los procesos de acompañamiento a la elaboración de políticas territoriales, a los casos de negociación y resolución de conflictos que han pasado a través de la CPCPSL y a las comisiones territoriales, muchos de los cuales continúan siendo conducidos por los mandantes tripartitos.</i>
Contexto y precondiciones	CPCPSL espacios tripartitos constituidos por ley con mandato, funciones y forma de organización claros. Alto nivel de autonomía y de capacidad de toma de decisiones a nivel regional, en el contexto de la descentralización del Estado.
Factores causales	Capacidad de OIT para tener presencia en los departamentos y dar acompañamiento directo continuado.
Usuarios y beneficiarios meta	Gobiernos departamentales y locales, niveles regionales de las instituciones públicas, sindicatos y organizaciones de empleadores de los departamentos, universidades
Impacto mensurable	Las evidencias de impacto son de tipo cualitativo. Las CPCPSL que han logrado promover procesos de políticas en materia de trabajo decente son aquellas a las que la OIT a dado acompañamiento más adaptado a sus necesidades
Potencia para ser replicable	Alto potencial para ser replicado a los departamentos del país. Su réplica a otros países está condicionada a que se den factores de contexto similares
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	La buena práctica está vinculada al CPO COL153, y los resultados 8, 10 y A del Programa y Presupuesto de OIT.
Otro comentarios y documentos relevantes	

Descripción de la buena práctica	BP2. <i>La construcción de políticas públicas de trabajo decente en los territorios ha catalizado el proceso a nivel nacional, que ha dado lugar a la inclusión del objetivo de trabajo decente en las políticas nacionales: el Plan Nacional de Desarrollo traducido entre otras medidas en una Política Nacional sobre Trabajo Decente.</i>
Contexto y precondiciones	<p>Buena capacidad institucional a nivel territorial para la elaboración de políticas de trabajo decente que han servido como referencia.</p> <p>Canales de diálogo fluidos entre los niveles territoriales y centrales.</p> <p>Contexto político e institucional favorable para la incorporación del trabajo decente. El gobierno colombiano, y en particular el ministerio de trabajo, han mostrado un compromiso fuerte con el concepto de trabajo decente.</p>
Factores causales	La incidencia en políticas de “abajo hacia arriba”, partiendo del trabajo a nivel departamental con un ámbito institucional y político más delimitado y directamente abordable desde la asistencia técnica de OIT, que permitió centrarse en objetivos de política local concretos. El éxito de las experiencias a nivel departamental contribuyó a hacer de correa de transmisión en el contexto de un gobierno nacional con interés en promover el trabajo decente
Usuarios y beneficiarios meta	Instituciones públicas a nivel nacional, departamental y local, Organizaciones de trabajadores y de empleadores a nivel nacional y regional
Impacto mensurable	Las políticas regionales y nacionales sobre trabajo decente todavía son de reciente desarrollo, por lo que no se han podido recoger evidencias de impactos medibles. Varios de los instrumentos de seguimiento de políticas laborales, tales como el Observatorio del Mercado de Trabajo (ORMET) producirán información que podrá servir de base para evaluar su impacto
Potencia para ser replicable	La buena práctica tiene alto potencial para su réplica en los departamentos del País, así como para otros países de la región
Vínculos con CPOs y objetivos de OIT	La buena práctica tiene relación con los CPO COL153, COL131. Tiene vínculo con los resultados 1, 5 10 y A
Otro comentarios y documentos relevantes	

ANEXOS

Anexo 1. Documentación consultada

Documentos generales

Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (2016), Secretaría Técnica Nacional, 20 de Septiembre de 2016 (Presentación en Powerpoint)

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2016) *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*, Bogotá

DOLE (2011) *Colombian Action Plan Related to Labor Rights*, April 7, 2011

DOLE (2014) *Update: The Colombian Labor Action Plan Three Years Later*, April 7, 2014

Ministerio del Trabajo de Colombia, Propuesta de Política Nacional de Trabajo Decente, se promueve la generación de empleo, la formalización laboral, el diálogo social, la garantía de derechos en el trabajo y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado en el país, mediante la adición al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, un capítulo 12 que reglamenta los artículos 74 y 75 de la Ley 1753 de 2015

Oficina Internacional del Trabajo (2006) *340.º informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 295ª reunión, Ginebra, marzo de 2006

Oficina Internacional del Trabajo (2006) *Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia*, Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 297ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006

Oficina Internacional del Trabajo (2011) *Conclusiones de la Misión Tripartita de Alto Nivel a Colombia*, 14-18 de Febrero de 2011

Oficina Internacional del Trabajo (2011) *Aplicación del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia en Colombia*, Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 310ª reunión, Ginebra, marzo de 2011

Organización Internacional del Trabajo (2015) *ABC de la CETCOIT*, Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT, Bogotá, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2015

Organización Internacional del Trabajo (2016) *La OIT en Colombia: Colombia y el trabajo decente*, marzo 2016

Decreto 624 de 2016 por el cual se crea y reglamenta la Mesa Permanente de Concertación con las Centrales Sindicales CUT, CGT, CTC y la Fecode para la Reparación Colectiva al Movimiento Sindical, Diario Oficial No. 49.848 de 18 de abril de 2016

Documentación de Programación de OIT

Descripción de CPOs 2014-2015

Descripción de CPOs 2016-2017

Implementation Report 2016-2017 (Template for preparing information on country results to be entered in SM/IR) de los CPOs COL109, COL129, COL127, COL152, COL176, COL801, COL802, COL804, COL153, COL154

Documentación relativa a acciones de cooperación técnica de OIT

COL/11/04/USA

Evaluación final independiente del proyecto *Promoting Compliance with International Labor Standards in Colombia*, COL/11/04/USA, 19 de Diciembre, 2016 (borrador)

Independent Mid-Term Evaluation Promoting Compliance with International Labor Standards in Colombia, COL/11/04/USA, 8 Mayo 2015

COL/13/02/USA

Evaluación final del proyecto *Developing tripartite institutions and mechanisms that advocate for and promote the realization of core labour rights in Colombia*, COL/13/02/USA, Octubre de 2014

COL/13/54/NOR

Auto-evaluación intermedia del *Proyecto de Desarrollo de Capacidades para Promover la Afiliación Sindical y la Cobertura de la Negociación Colectiva*, COL/13/54/NOR. Colombia, Diciembre de 2014

Evaluación final independiente del Proyecto “Desarrollo de Capacidades para Promover la Afiliación Sindical y la Cobertura de la Negociación Colectiva en Colombia”, COL/13/54/NOR, 21 Septiembre de 2016 (presentación en PowerPoint)

.....

Evaluación final independiente del proyecto de *Fortalecimiento de los espacios institucionales de diálogo social y la participación tripartita de los actores sociales a nivel departamental en Colombia*, Julio de 2015

Evaluación final del *Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina: Bolivia, Colombia Ecuador y Perú*, Junio de 2016

Evaluación final independiente del proyecto de *Diseño, análisis, evaluación y realización de estudios, monitoreo y fortalecimiento de políticas de trabajo decente que fomenten la generación de ingresos y empleo a nivel nacional y regional*, Octubre de 2014

Documento del proyecto de *Apoyo a la implementación, estructuración y ejecución de programas de formación para el trabajo y la vinculación laboral formal, para la población víctima del conflicto armado en Colombia*

Documento del proyecto *Estrategia para el fortalecimiento del talento humano a través de la educación para el trabajo y desarrollo humano y la vinculación a práctica laboral de población colombiana en la Industria TI colombiana, en las regiones definidas en el presente proyecto*

Evaluación intermedia independiente del proyecto *Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE) Phase II*, Febrero de 2016

Evaluación final independiente del proyecto *Occupational health and safety and social dialogue in the mining sector in Colombia*

Memorandum de Entendimiento suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Departamento para la Prosperidad Social y la Organización Internacional del Trabajo representada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 8 de junio de 2015

Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

Nombre	Institución y Cargo
<i>Bogotá</i>	
Elizabeth Torres	CPCPSL, Asistente técnico
Mauricio Rubiano	CPCPSL, Secretario Técnico
Myriam Luz Triana	CGT, Secretaria General
Zita Froila Tinoco	CTC, Asesora Jurídica
Mirta Rodríguez	CTC, Departamento de proyectos
Nora Estela Tobar	CTC, Directora Ejecutiva, Departamento de Economía Informal
Luis Miguel Morante Alfonso	CTC, Presidente
Alberto Venegas Zuluaga	CUT, Director Dpto. de empresas transnacionales y responsabilidad social empresarial
Jorge Albín Anaya	CUT, Director Dpto. Finanzas y Tesorería
Rosalba Gómez Vázquez	CUT, Directora Dpto. de la Mujer
Luis Alejandro Pedraza	CUT, presidente
Fabio Arias Giraldo	CUT, Secretario General
Hugo Romero	DNP, Subdirección de Empleo y Seguridad Social, Dirección de Desarrollo Social
Gloria Gaviria	Ministerio de Trabajo, Jefe de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales
Jenifer Gutierrez	OIT
Catalina Curtidor	OIT Asistente Técnico, Proyecto SCORE
Blanca Patiño	OIT Coordinadora Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil
John Bonilla	OIT Oficial Nacional Proyecto Formación trabajo
Laura Norato	OIT Oficial Nacional, Proyecto Paz
Diana Salas	OIT, Asistente Italo Cardona
Claudia Vargas	OIT, Asistente Técnico SCORE
Luis Alejandro Fernández	OIT, Colext del proyecto COL/11/04/USA para componente de inspección
Angela Herrera	OIT, pasante
Hernando Álvarez Quijano	SENA, Asesor Jurídico, Escuela Nacional de Instructores
Diana Carolina Cabrera Moreno	DPS, Grupo de Cooperación Internacional y Donaciones, Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social
<i>Santa Marta</i>	
Alejandra Devani Prado	Ministerio de Trabajo, Directora de Trabajo
Dancy Palacios Frias	Ex – Directora de trabajo del Ministerio de Trabajo
Alfonso Enrique Mendoza Alvarez.	CUT Magdalena
Jesús Caguana	CGT Magdalena, Presidente
Beatriz Osorio	OIT, consultora

Gilbert Emilio Caicedo Burgos	Consejo Laboral Afrocolombiano, capítulo Ciénaga-Magdalena
María Isabel Acosta Granado	Alcaldía de Santa Marta, enlace para poblaciones afrocolombianas
Carlos Arturo Marín Pera	DPS, Coordinador de oferta en Territorio
<i>Medellín</i>	
Blanca Nubia Tabares	Ministerio de Trabajo. Secretaria técnica comisión CPCPSL
Jorge Ivan diaz tellez, Ruben darío	CGT Antioquía, Secretario General
Gomez Hurtado	CGT Antioquía, Presidente
Fernando Pérez	CUT Antioquía, - Presidente
Jorge Coronel	Universidad de Medellín. Ex Coordinador de ORMET
Luis Fernando Bustamante	Alcaldía de Medellín, Asesor jurídico de la Secretaría de Desarrollo
Gloria Cadavid	FENALTRASE, Presidenta
Catalina Perrafán	ANDI, Abogada de la Vicepresidencia
<i>OSR Lima</i>	
Philippe Vanhuynegem	Director
Eduardo Rodriguez	Especialista ACTRAV Lima
Ítalo Cardona	Especialista en Legislación Laboral y Administración del Trabajo
Julio Gamero	Especialista en Empleo y Políticas de Empleo
Sergio Velasco	Especialista en Seguridad Social

Anexo3. Matriz de Evaluación

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
1. Relevancia			
<p>1.1. Pertinencia con las prioridades país ¿Qué tan pertinente son las áreas temáticas abordadas por la OIT en el país en sus modelos de implementación respecto de las prioridades nacionales, ODS y marco programático de la OIT (P&P, SPF, PTDP)?</p>	<p>1.1.1 Grado en el que los PTDP/CT son coherentes con, y contribuyen a: Las prioridades de políticas nacionales relacionadas con Agenda de Trabajo Decente. Las prioridades de los mandantes. El marco programático de la OIT (P&P, SPF) Los marcos programáticos de UN (UNDAF, etc) y ODS.</p> <p>1.1.2 Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en planes de trabajo bipartitos/tripartitos a nivel nacional/departamental.</p> <p>1.1.3. Porcentaje de las acciones de cooperación que se enmarcan en los objetivos/estrategias del PTDP</p>	<p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>1.2. Brechas no cubiertas ¿Cuáles son las brechas en los temas cubiertos? ¿Ha habido necesidades del país que entran en el mandato de la OIT y que no ha sido abordadas por OIT en su modelo de implementación?</p>	<p>1.2.1 Cantidad y tipo de brechas / prioridades del país identificadas por los mandantes no cubiertas por la modalidad de implementación.</p> <p>1.2.2 Cantidad y tipo de brechas de la ATD, PTDP y marco programáticos de OIT no cubiertas por la modalidad de implementación.</p>	<p>- Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar)</p> <p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p> <p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las dos preguntas anteriores</i></p>	<p>- Revisión documental</p> <p>-Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
1.3 Adecuación a las capacidades ¿Está la OIT abordando las prioridades de manera consecuente con las capacidades y experiencia disponibles en el país o construyendo dichas capacidades?	1.3.1 - Pertinencia de las estrategias respecto a las capacidades de los mandantes. 1.3.2- Grado de articulación de la asistencia técnica con: estructuras institucionales existentes, programas relevantes existentes, buenas prácticas nacionales.	- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
1.4. Participación de los mandantes en la fijación de prioridades ¿Cuáles han sido los criterios/procesos de fijación de esas prioridades y la participación de los mandantes en ellos?	1.4.1. Cantidad y tipos de consultas realizadas con los mandantes en el diseño de las modalidades de implementación. 1.4.2. Tipo de acuerdos formales establecidos para la implementación y seguimiento 1.4.3 Grado de uso de espacios y procesos de diálogo social y de concertación tripartita existentes. 1.4.4 Grado de satisfacción de los mandantes con las consultas realizadas. 1.4.5 Grado de incorporación de la igualdad de género en la participación para la fijación de prioridades: participación de grupos de mujeres en los espacios de fijación de prioridades, inclusión de objetivos de igualdad y no discriminación en los acuerdos tripartitos. 1.4.6 Grado de articulación y coherencia de los mecanismos de participación tripartita con los mecanismos previstos en los PTDP	- Documentación de OIT sobre las consultas nacionales realizadas (ver lista documentos a consultar) - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental -Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
1.5 Peso relativo de OIT ¿Tiene la CT de OIT un peso relativo importante en los recursos invertidos en el país en estos temas?	1.5.1 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto del presupuesto nacional en las áreas de cooperación concernidas. 1.5.2 Porcentaje de la contribución financiera de OIT respecto de los aportes de la cooperación internacional (cooperación bilateral, multilateral, banca de desarrollo).	- Documentación de OIT sobre montos de cooperación por país. - Información nacional sobre presupuestos públicos destinados a políticas relevantes. - Información financiera disponible sobre agencias clave de la cooperación bilateral, multilateral y de banca de desarrollo (<i>la lista de organismos más relevantes se seleccionará con la OIT</i>)	Análisis financiero de los gastos de cooperación. marco referencia: cooperaciones bilaterales, banca de desarrollo, multilateral.
2. Validez del diseño			

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>2.1. Claridad de la visión y estrategias ¿La CT que brinda la OIT en los modelos de implementación se sostiene en una clara visión y estrategia, con objetivos definidos (orientada hacia resultados), factibles y medibles? (hay diferencias en la forma en que cada modalidad logra o consigue alinearse en una visión estratégica clara).</p>	<p>2.1.1 Factibilidad de los objetivos con las condiciones (políticas, legales, institucionales y sociales) de los países.</p> <p>2.1.2. Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades de la OIT.</p> <p>2.1.3 Proporcionalidad de los objetivos, plazos y tipos de actividades respecto a las capacidades (técnicas, financieras) de los socios nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre el diseño de los modelos de implementación en cada país (ver lista documentos a consultar) - Evaluaciones independientes que han abordado la validez del diseño (evaluaciones de proyectos, CPRs, evaluaciones de alto nivel) - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>2.2. Seguimiento y rendición de cuentas. ¿El modelo de implementación cuenta con un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas? ¿H a funcionado y para qué?</p>	<p>2.2.1 Calidad del sistema de monitoreo y evaluación (inclusión de indicadores, plan de monitoreo, articulación con el monitoreo y rendición de cuentas de OIT).</p> <p>2.2.2 Mecanismos de rendición de cuentas (o formas de socializar los resultados del proceso de seguimiento)</p> <p>2.2.3 Uso de la información de monitoreo por parte de OIT, y mandantes nacionales.</p> <p>2.2.4 Sensibilidad de género del sistema de monitoreo.</p> <p>2.2.5 Consistencia de los mecanismos de monitoreo con los previstos en el PTDP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos sobre / secciones relativas a monitoreo en los modelos de implementación de cada país (proyectos, PTDPs, documentos planificación y reporte de oficinas. - Documentos de instancias tripartitas nacionales relevantes de seguimiento a la implementación de la cooperación y/o PTDPs - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
<p>2.3 Recursos para puesta en marcha ¿el modelo de implementación ha contado con los recursos necesarios para su correcta puesta en marcha? ¿por qué si o no?</p>	<p>2.3.1 Equilibrio y proporcionalidad en la distribución de recursos económicos por los distintos componentes de la modalidad de implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - reportes financieros de uso de fondos en cada país 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis financiero de los recursos
<p>2.4 Valoración de riesgos ¿Existió una adecuada valoración de los riesgos que afectarían la consecución de resultados?</p>	<p>2.4.1 Vigencia y relevancia de los riesgos y supuestos identificados</p> <p>2.4.2 Incorporación y aplicación mecanismos de prevención/respuesta a los riesgos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de OIT sobre los modelos de implementación en cada país: documentos de diseño, informes de avance y finales, evaluaciones - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
		- Criterio constituyentes - Criterio expertos OIT.	
3. Efectividad			
3.1 Avance en los resultados ¿Cuál es el grado de logro de los resultados propuestos en cada modelo de implementación?	3.1.1 Grado de cumplimiento de productos y objetivos.	- Documentación de M&E: reportes de avance. - Informes de evaluación intermedios y finales. - Informantes clave en cada país (para cumplimiento de productos)	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.2 Contribución de OIT ¿Cuál es la contribución relativa de la OIT en términos de los resultados alcanzados por los países en los temas abordados por su CT?	3.2.1 Nivel de consecución de los objetivos de la CT de OIT (PTDPs, proyectos, etc.) versus la planificación. 3.2.2 Contribución de OIT a los resultados de los países en los temas abordados. 3.2.3 Contribución de la OIT respecto a las brechas de trabajo decente identificadas.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	Análisis de contribución: - Identificación de los resultados obtenidos - Exploración sobre la influencia de OIT en dicho cambio: evaluaciones, constituyentes, especialistas OIT.
3.3 Valoración de la asistencia técnica por los actores clave ¿Cuál es la percepción de los actores clave respecto los productos y asistencia técnica en general de la OIT en el país?	3.3.1 Grado de satisfacción de los mandantes y otros actores clave con la asistencia de OIT. 3.3.2 Tipo de aspectos clave positivos y negativos de la asistencia técnica percibidos por los mandantes y otros actores.	- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país	- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.4. Respuesta a factores externos. En caso de haber ocurrido factores externos adversos (ocurrencia de riesgos) ¿cuál ha sido la estrategia de respuesta de las Oficinas?	3.4.1 Grado de éxito de las estrategias de respuesta. 3.4.2. Tipo de factores externos influyentes en la implementación de los PTDP	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
3.5. Diferencias en efectividad de los modelos de implementación ¿Cuáles son las diferencias en los modelos de implementación respecto	3.5.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación	<i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia.</i>	

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
los resultados alcanzados con la contribución de la OIT?			
4. Eficiencia y eficacia			
4.1. Eficiencia financiera ¿Cuál es la relación de costos versus resultados (outcome-CPO) para cada modelo de implementación entre países? ¿Qué factores explican estos ratios? (considerar características del país, estrategias)	4.1.1 Costos incurridos por OIT por cada outcome/CPO 4.1.2 Ratio entre costes para outcomes similares entre países.	Información financiera de OIT sobre costos por resultados Para los factores explicativos: Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Análisis costo/efectividad - Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
4.2. Factores clave de eficiencia ¿Qué aspectos de la implementación y gestión de OIT han sido más eficientes?	4.2.1 Variables de eficiencia Lista abierta de variables explicativas sobre la calidad y efectividad de la AT ofrecida que se refinará y ampliará a lo largo de la revisión documental y trabajo de campo.	Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.
4.3 Eficiencia de la estructura de Gestión ¿Cuáles han sido los aspectos fuertes y débiles de la estructura de gestión?	4.3.1 Fortalezas y debilidades de la modalidad de gestión. Los aspectos tentativos a explorar son: Liderazgo la Dirección, dedicación de especialistas, existencia de equipo técnico con especialización en los temas, ubicación geográfica, colaboración de las Oficinas regionales y/o subregionales de OIT respectivas (San José para Haití y Panamá, Países Andinos para Colombia, Santiago para Paraguay)		
5. Orientación hacia el impacto			

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
<p>5.1. Cambios logrados y contribución de OIT</p> <p>¿Se ha registrado en el periodo de evaluación cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD? (cambios normativos, políticas, fortalecimiento de capacidades a nivel de propuestas de política pública, etc.)?</p> <p>¿Cuál ha sido la contribución de la OIT en la consecución de esos resultados?</p>	<p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por la OIT para alcanzar la ATD.</p> <p>5.1.2 Grado contribución que los mandantes tripartitos otorgan a la OIT para los cambios.</p> <p>5.1.1 Cambios/progresos en el país en los temas priorizados por el PTDP.</p>	<p>- Documentos de políticas clave en cada país (lista ad-hoc en cada país: políticas de empleo, políticas de desarrollo relevante, etc.)</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>5.2. Retos para el impacto</p> <p>¿En qué áreas de la ATD hay más dificultad para lograr impactos? ¿Qué factores lo explican?</p>	<p>5.2.1. Áreas de la ATD/PTDP con menor nivel de avance absoluto (menor logro de cambios, independientemente del nivel de AT)</p> <p>Lista abierta de factores explicativos que se construirán a lo largo del proceso de revisión documental y trabajo de campo.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan los resultados alcanzados (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p>
<p>5.3. Diferencias entre modalidades de implementación</p> <p>¿Hay diferencias en las modalidades de implementación en cuanto su orientación hacia el impacto?</p>	<p>5.3.1 Fortalezas y debilidades comparativas entre modelos de implementación</p>	<p><i>La información para responder a esta pregunta de evaluación se obtendrá del análisis de la información sobre las preguntas anteriores sobre eficacia</i></p>	
<p>6. Orientación hacia la sostenibilidad</p>			
<p>6.1. Contribución de OIT</p> <p>¿Cuáles ha sido la contribución de la OIT para que los mandantes hagan más sostenibles los cambios?</p>	<p>Contribución de OIT a los factores de</p> <p>6.1.1 Sostenibilidad política: grado de desarrollo/fortalecimiento de políticas y marco legal e inserción de los resultados en dichas estructuras.</p> <p>6.1.2 Sostenibilidad institucional: nivel de mejora de capacidades de los mandantes para continuar con los cambios relevantes en la implementación de políticas atinentes a los resultados.</p>	<p>Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs).</p> <p>- Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes)</p> <p>- Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.</p>	<p>- Revisión documental</p> <p>- Entrevistas individuales/grupales a informantes clave.</p> <p>Las contribuciones de OIT clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En</p>

Pregunta de evaluación	Variables e indicadores	Fuentes	Herramientas de recolección de información
	6.1.3 Sostenibilidad social: nivel mejora de capacidades para el mantenimiento del diálogo social tripartito para el mantenimiento de los cambios.		las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la contribución de OIT, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de la contribución de OIT a la sostenibilidad.
6.2. Productos clave para la sostenibilidad ¿Cuáles son los productos que han contribuido a generar condiciones de sostenibilidad?	6.2.1 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad política. 6.2.2 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad institucional. 6.2.3 Productos con mayor grado de contribución a la sostenibilidad social.	Documentos que reportan / analizan sostenibilidad de cambios (Implementation reports, evaluaciones, CPRs). - Informantes clave de los actores tripartitos en cada país (ver lista de informantes) - Especialistas y equipo de OIT responsable de apoyo al país.	- Revisión documental - Entrevistas individuales/grupales a informantes clave. Los productos clave para la sostenibilidad en las distintas categorías se identificarán inicialmente en la revisión documental y en las entrevistas a las oficinas OIT. En las visitas a los países se recogerá la opinión de los mandantes sobre la influencia de dichos productos, así como otras evidencias que puedan encontrarse (i.e. fuentes documentales adicionales). Esta información se triangulará para hacer el análisis de los factores clave de sostenibilidad.

