



# Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina  
Internacional  
De Trabajo

Oficina  
De Evaluación

## Evaluación agrupada independiente Operaciones de la OIT de apoyo al trabajo decente en Guatemala, 2018-2019

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

### Datos rápidos

**País(es):** *Guatemala*

**Fecha de la evaluación:** *Enero – Abril 2020*

**Tipo de evaluación:** *Evaluación agrupada independiente*

**Oficina administrativa:** DWT/CO-San José

**Área técnica:** LABADMIN/OSH;  
WORKQUALITY; GED; EMPLAB;  
NORMES

**Gestión de la evaluación:** *Patricia Vidal y  
Cybele Burga*

**Equipo de evaluación:** *Sr. Teodoro Sanz*

**Código del proyecto:** *GTM/18/01/USA;  
GTM/18/51/SWE; GTM/19/50/UNA;  
GTM/18/52/SWE; GTM/16/03/RBS;  
RLA/17/50/EUR Componente Guatemala)*

**Donante y presupuesto:** *USA, SWEDEN,  
European Union, United Nations, Core  
voluntary funds (RBSA)*

### Resumen del proyecto y contexto

Durante el bienio 2018-2019 las intervenciones de la OIT se reflejan en diversos Country Programme Outcome (CPO) y para cumplir con los resultados de estos CPO, la OIT ha llevado a cabo diferentes

proyectos, la mayoría de los cuales termina su ejecución durante el primer semestre del 2020

### Propósito, alcance y clientes de la evaluación

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

### Metodología de la evaluación

La evaluación ha examinado la intervención de OIT en base a los criterios establecidos por el OECD/CAD: (a) relevancia, (b) validez del diseño y coherencia, (c) efectividad, (d) eficiencia, (e) efectividad de la gestión y (f) orientación hacia impacto y sostenibilidad. Asimismo, integra las cuestiones transversales de la OIT: las NIT, el diálogo social y la igualdad de género y no discriminación. La evaluación ha aplicado un enfoque de Teoría del Cambio (TOC) y usado

métodos mixtos que permiten un análisis de datos cuantitativos y cualitativos; ha utilizado varias técnicas de recolección de datos para garantizar la validez y confiabilidad de los hallazgos; así como un enfoque participativo que a involucre a las partes interesadas clave de la OIT, como los constituyentes tripartitos de la OIT, el personal de la OIT y los socios estratégicos.

Se efectuaron entrevistas a profundidad a funcionarios de OIT y a representantes de los mandantes, sector académico, Sistema de Naciones Unidas (SNU) y donantes. También se llevaron a cabo grupos de discusión, uno con representantes de los empleadores, otro con representantes de los trabajadores y un tercero con representantes del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). En total se recogió la opinión de 59 personas, seleccionadas tomando en cuenta que estén representadas las instituciones y personas con mayor participación en la intervención de la OIT en las diferentes áreas temáticas. También se ha revisado y analizado información proveniente de fuentes secundarias, vinculada al diseño y ejecución de la intervención global de la OIT en Guatemala y de los proyectos que han formado parte de la misma.

Una limitación enfrentada durante la evaluación ha sido que no existe una TOC explícita de la intervención integral de la OIT en Guatemala; sin embargo, como parte de la evaluación se ha planteado una. Otra limitación ha sido que en el diseño de los proyectos no se han contemplado instrumentos para medir el incremento de los conocimientos ni los cambios en el desempeño lo cual impide contar con evidencia más objetiva sobre la efectividad e impacto de la intervención.

## **Hallazgos y conclusiones principales**

### **Efectividad y orientación hacia el impacto y sostenibilidad de la intervención de la OIT**

La OIT ha contribuido a incrementar los conocimientos de funcionarios del gobierno y representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas sobre Normas Internacionales de Trabajo (NIT), Convenios N°

87, N° 98, N° 169 y N° 189 de la OIT, Decreto 07-2017, Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). En algunos casos, ello está generando cambios en el desempeño de quienes aumentaron sus conocimientos (MINTRAB) y en el fortalecimiento de las instituciones (Inspección General de Trabajo - IGT, Sindicato de Trabajadoras Domésticas Similar y a Cuenta Propia - SITRADOMSA).

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

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

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

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

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

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

Todas las propuestas de normativas, políticas, planes e instrumentos sobre el Convenio 169, inspecciones, empleo, trabajo infantil y migración laboral están pendientes de aprobación por el Congreso. Es imprescindible que ello ocurra para que el esfuerzo realizado redunde en la aplicación efectiva del Convenio 169, en la implementación de acciones orientadas a promover el empleo digno y de estrategias para prevenir y erradicar el trabajo

infantil, y en prácticas de contratación segura y equitativa de trabajadores migrantes. De esta manera, se contribuiría a reducir las brechas de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.

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

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

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

de trabajo decente y a la aplicación efectiva de los principales y derechos fundamentales en el trabajo.

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

### **Eficiencia y efectividad en estructura de gestión de la intervención de la OIT**

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

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

Los mandantes no han tenido mayor participación en el diseño de los proyectos, pero sí lo hicieron activamente en su ejecución y están satisfechos

con el trabajo realizado por la OIT, sobre todo las instituciones del gobierno y las organizaciones de empleadores. Esta valoración positiva sobre la OIT se sustenta en las siguientes razones: (a) ser los únicos especialistas en empleo, Convenio N° 169, NIT, migración laboral; (b) la calidad de la formación que brindan; (c) comparten experiencias y buenas prácticas de otros países de ALC; (d) su carácter tripartito, que los lleva a promover siempre el diálogo social; y (e) sus estrategias apuntan a aumentar capacidades individuales, fortalecer la institucionalidad, y/o elaborar políticas, ratificar convenios y/o modificar normativas.

### **Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas**

#### **Principales recomendaciones y seguimiento**

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

5. Al definir el alcance temático de la intervención futura de la OIT en Guatemala, tomar en cuenta las prioridades identificadas por los coordinadores de los proyectos y sobre todo por los mandantes en las áreas de inspección, generación de empleo, trabajo doméstico, trabajo infantil y migración laboral.
6. Incorporar desde el diseño de la intervención integral de la OIT el enfoque de género y no discriminación para sensibilizar sobre la importancia del trabajo no remunerado dentro del hogar y contar con una política sobre cuidados del hogar; y desarrollar acciones específicas en materia de inspecciones y empleo.
7. Establecer vínculos estratégicos con las agencias de cooperación internacional para trabajar en temas en los que las partes tengan experiencia e interés, y que apunten a que las intervenciones de la OIT sean más efectivas y eficientes.
8. Institucionalizar, al interior de la OIT, procedimientos y mecanismos de seguimiento sistemático a la intervención integral que permita medir mejor los resultados y contribuciones de la OIT al programa de trabajo de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## **Principales lecciones aprendidas y buenas prácticas**

### **Lecciones aprendidas**

1. Son factores críticos para la efectividad de un espacio formal de diálogo social: (a) la continua voluntad política y compromiso de todas las partes; (b) los mandantes cuenten con las capacidades necesarias e información relevante para discutir los temas de agenda; (c) que existan avances concretos en establecimiento y cumplimiento de acuerdos; y (d) que exista una gestión técnica y administrativa eficiente por parte de quien presida el espacio de diálogo.
2. Los proyectos que buscan mejorar los conocimientos y el desempeño de

funcionarios públicos y de representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores deben incluir en su diseño mecanismos e instrumentos para medir la magnitud de la mejora en los conocimientos y de los cambios en el desempeño.

3. Los proyectos que tienen entre sus resultados la elaboración de planes, políticas o normativas tienen que complementar sus estrategias técnicas para elaborar los mencionados instrumentos con estrategias de incidencia política para contribuir a que puedan ser aprobados y oficializados.

### **Buenas prácticas**

1. En el Proyecto GTM 1852 SWE para darle mayor institucionalidad al proceso de elaboración de los planes de implementación de las acciones prioritarias de la PNED, la OIT priorizó siempre consensuar el trabajo con los equipos técnicos de los diferentes sectores involucrados en el proceso; invitó a participar a EUROSOCIAL y la Unión Europea (UE) para tener un mayor respaldo de la cooperación internacional; y acompañó al MINTRAB en las reuniones de socialización y validación tripartita en la Mesa Técnica Interinstitucional (MTI).
2. Para incrementar los conocimientos de los funcionarios de instituciones del gobierno y de representantes de organizaciones de empleadores, trabajadores y pueblos indígenas, la OIT en el Proyecto GTM 1603 RBS ha llevado a cabo reuniones y seminarios en las que se presentaron experiencias de otros países con mayores avances en la aplicación del Convenio N° 169; y en el Proyecto GTM 1852 SWE se han aprovechado los espacios en los que elaboraban participativamente los planes de implementación de las acciones de la PNED.
3. Durante la elaboración del Marco de Cooperación de Desarrollo Sostenible 2020 – 2024 del SNU, la OIT ha tenido una participación activa llevando a cabo consultas a los mandantes, algo inédito ya que

anteriormente solo se consultaba a la sociedad civil. Esta participación más activa contribuyó a que se incorporen en el Marco de Cooperación temas prioritarios para OIT y a que los mandantes se sientan que forman parte no solo de la OIT sino también del SNU.