



Evaluation Summaries

Fortalecimiento del Diálogo Social, los Derechos Fundamentales en el Trabajo y la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo en Colombia

Datos rápidos

Países: Colombia

Tipo de evaluación: Final Independiente

Área técnica: Diálogo

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Emilio Morgado

Inicio del proyecto: 1 de septiembre de 2007

Término del proyecto: 30 de noviembre de 2009

Código del proyecto: COL/07/50M/COL

Donante: Colombia (US\$ 1,026,600)

Palabras claves: Diálogo Social, Inspección Laboral

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El objetivo de desarrollo es fortalecer las instituciones del Estado encargadas de: (i) garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, y (ii) la aplicación del derecho del trabajo en todo el país, así como en las instancias de diálogo social nacional, regional o local que existen o puedan crearse, en las que participen las organizaciones sindicales y las organizaciones de trabajadores.

Junto al objetivo de desarrollo se fijaron los siguientes tres objetivos inmediatos:

1. Al final del proyecto se habrá mejorado el conocimiento y empleo de los derechos fundamentales en el trabajo en el marco del sistema judicial colombiano, y se habrá aumentado la capacidad de los fiscales, procuradores, jueces y magistrados para que en ejercicio de sus respectivas funciones y en pos de la justicia laboral, las normas internacionales del trabajo sirvan de guía a sus actuaciones, garantizando la adecuada aplicación y cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados por Colombia, tanto el sector público como en el sector privado.
2. Al final del proyecto el Ministerio de la Protección Social tendrá las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de la libertad sindical y de la negociación colectiva, conforme a lo establecido en los Convenios de la OIT; y las organizaciones sindicales y empresariales habrán aumentado su capacidad de seguimiento de la aplicación de la Declaración y de los Convenios básicos.
3. Al final del proyecto se habrá fortalecido la institucionalidad del diálogo social, y los actores sociales tripartitos habrán aumentado sus capacidades técnicas para el diálogo y la negociación social, y mejorado su acción institucional para promover los derechos fundamentales en el trabajo y para compatibilizar las necesidades competitivas de las empresas y del aparato productivo nacional con el

ejercicio de la libertad sindical y la negociación, desde la perspectiva del trabajo decente.

Situación actual del proyecto

Hasta la fecha de presentación del Informe del Proyecto (octubre de 2009), el 85% de las actividades tripartitas estaban ejecutadas o en proceso de ejecución. En igual condición se encontraba el 95% de las actividades con el Gobierno, el 100% de las actividades con la ANDI, el 93% de las actividades con la CTC, el 100% de las actividades con la CGT, y también el 100% de las actividades con la CUT. Al concluir la misión de evaluación faltaba efectuar publicaciones de textos cuya aprobación está pendiente, así como la utilización de videos informativos sujetos a revisión.

Propósito, alcance y beneficiarios de la evaluación

El propósito de la presente evaluación fue realizar una revisión analítica del conjunto de actividades desarrolladas hasta la fecha, encaminada a: (i) identificar las fortalezas y debilidades de la estrategia de intervención y de la ejecución del proyecto; (ii) evaluar la pertinencia del marco lógico del proyecto; (iii) evaluar el desarrollo de las diferentes fases de Gestión del Proyecto, el desempeño de las actividades, los principales alcances (resultados) en términos de impacto, la utilización de los recursos y su conformidad con los objetivos, así como la visibilización de lo ejecutado, su eficacia y eficiencia, y (iv) proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores.

En la evaluación se han formulado consideraciones acerca de los indicadores-metas establecidos en el documento de proyecto, en lo que se refiere a la oportunidad y modalidades en que los diferentes resultados podrían comenzar a medirse.

Serán beneficiarios directos de esta evaluación:

- El Ministerio de Protección Social: inspectores, administradores, mandos medios y superiores.
- El Poder Judicial: jueces, magistrados, fiscales y procuradores.
- Dirigentes nacionales, departamentales y locales de las centrales sindicales CUT, CGT y CTC
- Dirigentes nacionales, departamentales y locales de la ANDI y sus entidades empresariales afiliadas.

También se puede considerar que son beneficiarias las unidades competentes de la OIT y, eventualmente, otras organizaciones públicas y privadas.

Metodología de la evaluación

La metodología utilizada en esta evaluación consistió en identificar cinco etapas en el desarrollo de la evaluación: (i) el estudio de los términos de referencia anexados al contrato de colaboración externa, del documento de proyecto y del informe de actividades elaborado por el Proyecto sujeto a evaluación; (ii) la determinación de las fuentes de información a que se recurriría; (iii) el desarrollo del plan de reuniones y entrevistas y de revisión de la documentación seleccionada, (iv) el análisis parcial y general de las informaciones recolectadas, y (v) la elaboración y presentación del informe de evaluación.

En la evaluación se recurrió a las siguientes fuentes de información: reuniones de trabajo, entrevistas y análisis documental. En algunos casos las entrevistas precedieron o siguieron a reuniones de trabajo.

Hallazgos y conclusiones principales

Entre los principales hallazgos derivados de la evaluación destacan:

1. El estilo de dirección y las características del desarrollo de las actividades del Proyecto -incluidos el diseño y puesta en marcha de las actividades del Proyecto- fueron hitos importantes que facilitaron la existencia de un muy apropiado nivel de confianza y apoyo de **los** copartícipes sociales al Proyecto, a la vez que han aportado valiosas contribuciones para la construcción de confianzas recíprocas entre los sujetos directos de las relaciones colectivas de trabajo.
2. Los objetivos y actividades establecidas en el Proyecto corresponden válidamente a propósitos tenidos en cuenta al formularlo. Tal validez y la pertinente coherencia lógica permanecieron inalteradas hasta la culminación del Proyecto.
3. Mediante la evaluación se ha verificado la pertinencia y consistencia de la estrategia del proyecto con los problemas identificados y las necesidades de los grupos meta.
4. Hubo apropiados canales de comunicación al interior del Proyecto y entre éste y la OSRA/OIT ¹, el Ministerio de Protección Social (autoridades superiores, mandos medios, inspectores, administradores), el Poder Judicial (Magistrados, jueces, procuradores y fiscales), la ANDI (dirigentes nacionales, departamentales y locales y sus entidades empresariales afiliadas) ², y los dirigentes nacionales, departamentales y locales de las Centrales Sindicales (CTC) ³, CGT ⁴ y CUT ⁵.
5. La apreciación de la coherencia del Proyecto requiere evocar que él es producto del Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, suscrito en Ginebra el 1º de Junio de 2006, por el Representante del Gobierno Nacional y los representantes de la ANDI, CTC, CGT y CUT, participantes en la 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
6. En cuanto a la eficacia del Proyecto puede afirmarse que generó los resultados esperados respecto de cada uno de sus objetivos. En efecto, al término del Proyecto se ha alcanzado el Objetivo de desarrollo al lograrse un efectivo fortalecimiento de las instituciones del Estado encargadas de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, y la aplicación del derecho del trabajo en todo el país, ⁶ así como en las instancias de diálogo social nacional, regional o local, en las que participen las organizaciones sindicales y las organizaciones de trabajadores. Al efecto se han producido significativos aportes que contribuyen a la profundización del diálogo social bipartito y tripartito nacional y descentralizado, para mejorar las relaciones laborales y promover el trabajo decente a nivel de empresas y de sectores productivos, así como la adecuada administración del trabajo en las regiones y a nivel nacional. De este modo también se ha atendido la prioridad asignada en la Agenda de Trabajo Decente a la necesidad de una mejor aplicación de las normas internacionales de la OIT ratificadas por Colombia, que garantizan el cumplimiento de los derechos fundamentales, así como la libertad sindical y la negociación colectiva, que son los pilares del diálogo social.
7. En cuanto a los tres Objetivos inmediatos, al final del Proyecto: (i) se ha mejorado el conocimiento y empleo de los derechos fundamentales en el trabajo en el marco del sistema judicial colombiano, y se ha aumentado la capacidad de los fiscales, procuradores, jueces y magistrados para que en ejercicio de sus respectivas funciones y en pos de la justicia laboral, las normas internacionales del trabajo sirvan de guía a sus actuaciones,

¹ OSRA/OIT: Oficina Subregional Andina, OIT

² ANDI: Asociación Nacional de la Industria.

³ CTC: Confederación de Trabajadores de Colombia

⁴ CGT: Confederación General de Trabajadores

⁵ CUT: Central Unitaria de Trabajadores

⁶ En las entrevistas con altos directivos del Viceministerio de Relaciones Laborales se expresó que la formación técnica recibida por los funcionarios estatales que participaron en las correspondientes actividades de capacitación aseguraban un fortalecimiento institucional en las materias desarrolladas en esas actividades, lo que se manifestaba en el mejoramiento de la calidad de su desempeño.

garantizando la adecuada aplicación y cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados por Colombia, tanto el sector público como en el sector privado; (ii) el Ministerio de la Protección Social ha mejorado substancialmente las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio pleno de la libertad sindical y de la negociación colectiva, conforme a lo establecido en los Convenios de la OIT; y las organizaciones sindicales y empresariales han aumentado su capacidad de seguimiento de la aplicación de la Declaración y de los Convenios básicos, y (iii) se han hecho substantivos aportes para el fortalecimiento de la institucionalidad del diálogo social, y los actores sociales tripartitos han aumentado sus capacidades técnicas para el diálogo y la negociación social, y mejorado su acción institucional para promover los derechos fundamentales en el trabajo y para compatibilizar las necesidades competitivas de las empresas y del aparato productivo nacional con el ejercicio de la libertad sindical y la negociación, desde la perspectiva del trabajo decente.⁷

8. En cuanto a las actividades programadas, hasta la fecha de elaboración del Informe Final del Proyecto (octubre de 2009), el 85% de las actividades tripartitas estaban ejecutadas o en proceso de ejecución. En igual condición se encontraba el 95% de las actividades con el Gobierno, el 100% de las actividades con la ANDI, el 93% de las actividades con la CTC, el 100% de las actividades con la CGT, y también el 100% de las actividades con la CUT.
9. En las actividades de Formación-Capacitación participaron 4.594 personas. De ellas, 1.230 en actividades con empresarios, 1.680 en actividades con

organizaciones sindicales, 1.051 en actividades con el Gobierno (incluidos 254 del Poder Judicial), y 633 en actividades tripartitas. Cabe advertir que en el total de actividades de capacitación predominaron materias directa o indirectamente vinculadas a los derechos fundamentales en el trabajo, las normas internacionales y el diálogo social. Esas materias también predominaron en el total de investigaciones y estudios encargados a colaboradores externos.

10. Fueron destinatarios de las actividades del Proyecto: (i) inspectores, administradores y mandos medios y superiores del Ministerio de Protección Social; (ii) magistrados, jueces. Procuradores y fiscales del Poder Judicial, (iii) dirigentes sindicales, y (iv) dirigentes empresariales. En el sector público, además del Ministerio de Protección Social y del Poder Judicial, el Proyecto realizó variadas actividades de apoyo a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, mayormente concentradas en el desarrollo de investigaciones y estudios acerca de materias seleccionadas en forma tripartita, a cargo de especialistas también designados por consensos tripartitos. El aporte del Proyecto tiene grandes proyecciones y constituye un punto de partida para mayores y mejores aportes a la CPCPSL⁸, a los que deberían agregarse otros conducentes al fortalecimiento y tecnificación de la Secretaría de la Comisión y definiciones de políticas, programas, proyectos específicos, estructuras, contenidos temáticos y estrategias que potencien el papel y funciones de este importante organismo constitucional.
11. En lo que concierne a la eficiencia del Proyecto, las informaciones recibidas comprueban que ha habido una cuidadosa administración de los recursos disponibles para desarrollar las actividades previstas, y que la relación costo-calidad ha sido positiva y productiva: una alta cantidad de

⁷ La institucionalidad del diálogo social comprende tanto los componentes humanos, estructurales, procesales, administrativos y financieros de los órganos a cargo del diálogo, como la idoneidad institucional de las organizaciones sociales que dialogan. En ambos casos, en las entrevistas y reuniones habidas durante la evaluación se formularon claras expresiones de reconocimiento del positivo papel del Proyecto en dicho fortalecimiento de la institucionalidad.

⁸ CPCPLS: Comisión Permanente de Conciliación de Políticas Salariales y Laborales.

actividades de alta calidad, junto con una alta cantidad de participantes que evalúan positivamente la formación recibida. A la vez existe un claro y apropiado nivel de aprecio de las entidades públicas y privadas destinatarias de las actividades del Proyecto.

12. En lo atinente a la sostenibilidad y transferibilidad las partes han considerado al proyecto como “suyo” lo que permite sostener que es clara y posible la sostenibilidad del mismo.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento

En el capítulo correspondiente he creído oportuno formular algunas consideraciones metodológicas, con vocación de recomendaciones, en lo que concierne a:

1. la determinación de indicadores-metas en materias tales como el diálogo social, el crecimiento de la negociación colectiva y su cobertura personal, la impunidad.
2. la inclusión de presentar informes parciales de avance en periódicos en los términos de referencia de ciertos contratos de colaboración externa;
3. sería conveniente que en el futuro – adicionalmente a los destinatarios contemplados en el Proyecto evaluado- también se considere desarrollar actividades formativas dirigidas a los miembros del Poder Legislativo, habida cuenta de las funciones normativas que constitucionalmente les corresponden;
4. igualmente conveniente sería desarrollar actividades formativas sobre las materias recién mencionadas dirigidas a Universidades y agrupaciones académicas especializadas, así como en instituciones públicas y privadas de formación profesional, y
5. asegurar la continuidad de las acciones emprendidas y desarrolladas por el Proyecto, habida cuenta de que sus resultados pueden tener efectos multiplicadores aún mayores en la medida

en que las entidades participantes puedan continuar recibiendo apoyo técnico apropiado.

Lecciones aprendidas importantes

Entre las muchas lecciones que derivan del diseño y ejecución del Proyecto creo apropiado destacar tres de ellas:

1. La promoción de los objetivos del proyecto mediante un permanente ejercicio participativo conducente a la implantación del diálogo y participación social, sectorial y tripartita en las distintas fases del Proyecto. De esta forma las partes destinatarias no sólo han sido la población o grupo “objeto” del proyecto sino que además -y principalmente- han sido “sujetos prioritarios” del Proyecto. En otros términos, las partes lo han considerado y estimado como “suyo”;
2. En el mismo sentido ha sido muy apropiada la instalación y funcionamiento del Comité Tripartito de las Actividades del Proyecto, que tuvo once reuniones durante el desarrollo del mismo (la última, el 17 de noviembre de 2009) ⁹, y
3. También ha sido muy provechoso para la efectividad y eficiencia del Proyecto, la designación de “Focales”, las que además de cumplir con creces las funciones de intermediación asignadas, han sido un factor determinante en la promoción de la igualdad de género.

⁹ En el mencionado Anteproyecto de Cooperación Técnica se contempla la existencia de un Comité Tripartito de las Actividades del Proyecto. De otra parte fui informado que entre los (las) participantes del Comité habían surgido buenas relaciones personales traducidas en algunos gestos de recíproca comprensión y colaboración que permiten pensar en futuras aplicaciones del “modelo” establecido.