



International Labour Organization

iTrack

Evaluation

OIT - EVALUACIÓN

- Título de proyecto: Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en el sector rural en Colombia
- TC/SYMBOL: COL/16/01/COL
- Tipo de la evaluación: Auto-evaluación final
- País(es): Colombia
- Fecha de la evaluación: Julio 2017
- Nombre(s) du consultor: Gloria Vela
- Gestión de la evaluación: Cybele Burga
- Oficina Administrativa (OIT): DWT/CO - Lima
- Oficina Técnica (OIT): Departamento de Protección Social, Ginebra
- Fin du projet (date): Noviembre 2017
- Donante: país y monto en US\$ Colombia USD 141,181.40
- Palabras Claves: Pisos de Protección Social [click para el Tesauro OIT](#)
- Presupuesto de la evaluación: US\$ 3,000

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Cortar y pegar la evaluación aquí

TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE SIGLAS O ABREVIATURAS	3
I. INFORME DE EVALUACIÓN	4
Antecedentes de la evaluación.....	4
Resumen del proyecto	4
Situación actual del Proyecto.....	5
Propósito, alcance y metodología de la evaluación	6
Hallazgos.....	6
Pertinencia estratégica de la intervención	7
Validez y coherencia del diseño de la intervención y su ejecución	8
Eficacia en la estructura de gestión	8
Efectividad del Proyecto	9
Eficiencia en el uso de los recursos.....	12
Orientación hacia el impacto.....	13
Orientación hacia la sostenibilidad.....	14
Conclusiones.....	15
Recomendaciones.....	17
Para OIT	17
Para el Ministerio de Trabajo de Colombia	18
Buena Práctica	18

LISTADO DE SIGLAS O ABREVIATURAS

ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
C.102	Convenio 102 de la OIT
CPO	Country Programme Outcome
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PS	Protección Social
PRODOC	Documento de Proyecto
R.202	Recomendación 202 de la OIT de 2012
R.3	Resultado 3 del Marco Estratégico de Transición 2016 – 2017 de la OIT
SMLV	Salario Mínimo Legal Vigente
SS	Seguridad Social
USD	Dólares de los Estados Unidos

I. INFORME DE EVALUACIÓN

Antecedentes de la evaluación

Resumen del proyecto

1. El Proyecto se enmarcó en la estrategia bidimensional de OIT para la extensión efectiva de la cobertura de la Seguridad Social planteada en la Recomendación Núm. 202 de la OIT, así como en el Convenio 102 sobre las normas mínimas de Seguridad Social y demás instrumentos normativos de tercera generación.
2. En el marco de la estrategia de Piso de Protección Social, el proyecto contribuye con el Marco de Políticas y Estrategias de Transición 2016 – 2017, específicamente con el Resultado 3. “Los Estados miembros aplican la Recomendación sobre los Pisos de PS, 2012 (No. 202), y amplían/extienden los sistemas de PS como un medio para acelerar la reducción de la pobreza, el crecimiento inclusivo y la justicia social”.
3. El Proyecto se propuso como Objetivo de Desarrollo: “Contribuir al aumento de la cobertura de los sistemas de protección social en Colombia, de conformidad con las estrategias propuestas por la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los Pisos de Protección Social (2012), y haciéndose especial énfasis en el sector rural”.
4. El Objetivo Inmediato y los Productos previstos en el documento de Proyecto fueron:
 - a. Objetivo Inmediato 1. Al finalizar el proyecto se habrá contribuido al diseño de un esquema de Piso de Protección Social con especial énfasis en el sector rural colombiano sobre la base de la estrategia bidimensional de la OIT.
 - b. Productos esperados según el Marco Lógico:
 - Documento que contenga recomendaciones de políticas públicas para la extensión de la cobertura de la Seguridad Social no contributiva, redactadas y presentadas al Gobierno, en al menos dos garantías.
 - Documento que desarrolle las recomendaciones de políticas públicas para la inclusión de nuevos sectores, distintos al sector trabajo, que estén vinculados a la gestión de la Seguridad Social, en la discusión del Piso de Protección Social, redactadas y presentadas al Gobierno, en al menos una garantía.
 - Documento que formule los instrumentos normativos necesarios para la puesta en marcha de la propuesta técnica y financiera que permita el acceso efectivo por parte de la población colombiana al piso de protección social, dentro de las competencias del Ministerio del Trabajo.

5. El Proyecto se planteó como beneficiarios directos: los representantes de los mandantes de la OIT (Gobierno, empleadores y trabajadores); y funcionarios de las entidades rectoras que hacen parte del sector trabajo (Ministerio del Trabajo, Colpensiones, Consorcio Colombia Mayor, Sistema de Subsidio Familiar, y otras entidades gestoras de la Seguridad Social). Como socios estratégicos planteó a las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como las Agencias del Sistema de Naciones Unidas relevantes para la ejecución del proyecto.
6. Se propuso, igualmente, “incorporar la perspectiva de género de forma transversal, procurando que los diseños y propuestas resultantes, y la participación de los mandantes de la OIT, respeten criterios equitativos de género.
7. El período previsto de ejecución del Proyecto fue inicialmente de 3 meses (hasta diciembre de 2017), el cual fue ampliado en un primer momento a marzo 31 de 2017, con el fin de terminar los productos pactados en la carta acuerdo. Posteriormente, el Ministerio solicitó prórroga hasta mayo 2017 para la elaboración de una propuesta de esquema de Piso de Protección Social y su socialización y validación en las regiones del país (en mayo fueron entregados todos los productos al Ministerio de Trabajo). Antes de terminar la prórroga, nuevamente solicitó ampliación del período de ejecución hasta noviembre 2017 para la realización de una encuesta adicional sobre Subsidio Familiar. A finales de julio 2017 y teniendo en cuenta las dificultades internas del Ministerio¹, éste solicitó el cese de las actividades programáticas del convenio por considerar que no es viable ni pertinente la realización de la encuesta en este momento.
8. El presupuesto total del Proyecto fue de USD\$141,181.40, provenientes del Ministerio de Trabajo de Colombia (Direct Trust Fund), de los cuales el 13% correspondió a gastos de funcionamiento del Programa.

Situación actual del Proyecto

9. A la fecha de realización de este informe (julio de 2017) el proyecto había realizado todas las actividades planeadas; finalizado y entregado al Ministerio de Trabajo los tres productos señalados en el Marco Lógico. Es importante resaltar que para la obtención de esos productos, se realizaron nueve consultorías mediante contrato con expertos nacionales.
10. Igualmente, al momento de la evaluación se había socializado la propuesta con amplia participación de representantes de los mandantes en 4 ciudades del país (Cali, Medellín, Cartagena y Bucaramanga). Así mismo, a mediados de julio 2017 y por invitación de los trabajadores, se realizó una reunión de trabajo con todas las centrales sindicales para socializar y validar la propuesta de esquema de Piso de PS planteada.

¹ Entre ellas un paro de trabajadores por cerca de 2 meses y el cambio de la Ministra.

11. En cuanto a la ejecución presupuestal, a julio 2017 se habían ejecutado USD\$136,222.40 equivalentes al 96,5% de lo presupuestado.

Propósito, alcance y metodología de la evaluación

12. Esta es una evaluación final del proyecto en su conjunto que, siguiendo los requisitos de evaluación planteados en el PRODOC, valoró el avance en el cumplimiento de los productos y resultados, identificando lo que funcionó y lo que no, según el diseño aprobado. Igualmente, en la evaluación se identificaron lecciones aprendidas y buenas prácticas y se proponen recomendaciones con miras a mejorar el diseño de futuras iniciativas.
13. En la evaluación se valoró la pertinencia y validez del diseño del programa y su implementación; la eficacia y eficiencia de las estrategias realizadas; así como la orientación al impacto y a la sostenibilidad de los procesos y resultados obtenidos.
14. La evaluación se basó fundamentalmente en la revisión documental de los productos resultantes del programa, contrastada analíticamente con la información de entrevistas con la Oficial Nacional (quien se desempeñó como coordinadora del programa a tiempo parcial).
15. El referente de análisis de la información fueron los criterios de pertinencia del proyecto, validez y coherencia del diseño; la eficiencia en el uso de los recursos, eficacia de la estructura de gestión; efectividad de las estrategias realizadas; la orientación al impacto y a la sostenibilidad. Se identificaron también conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas.
16. La realización de entrevistas con más personal del Ministerio de Trabajo (se entrevistaron 2 personas) se vio limitada por el paro de actividades que coincidió con el tiempo destinado para el trabajo de campo y con el cambio de la Ministra. El interés y voluntad de las dos personas del Ministerio permitió una interesante y completa entrevista para captar la percepción y valoración del Ministerio sobre el trabajo desarrollado y especialmente sobre la calidad y pertinencia de las recomendaciones aportadas por la OIT.

Hallazgos

17. A continuación, se presentan los hallazgos identificados a partir del análisis valorativo de la información recopilada durante la evaluación para cada uno de los criterios.

Pertinencia estratégica de la intervención

18. El Proyecto fue una demanda expresa del actual Gobierno de Colombia, para apoyar la formulación de propuestas de ampliación de la Protección y la SS y la construcción de un esquema de protección Social para el área rural, en el marco del proceso de implementación de los acuerdos de paz, tal como quedó establecido en el Memorando de Entendimiento firmado entre la OIT y el actual gobierno en Junio del 2015.
19. La intervención de la OIT, se realizó teniendo en cuenta, por una parte, los principios y estrategias para ampliar el Sistema de Protección Social incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, específicamente el artículo 98 que establece un mecanismo alternativo de afiliación a la Protección Social para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo. Por otra parte, la intervención se realizó a partir de las oportunidades que ofrece el actual Sistema de Protección y SS para ampliar la cobertura en el área rural. Y en tercer lugar, el enfoque de Pisos de PS como camino para implementar los acuerdos de paz de La Habana, en relación con la apuesta de la Reforma Rural Integral comprometida.
20. Los productos de esta intervención se elaboraron de manera conjunta entre los técnicos contratados por la OIT y funcionarios del Ministerio de Trabajo y sus subdirecciones, teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Trabajo, así como también las competencias de otros ministerios e instituciones responsables de la Protección y SS en el país. En su elaboración se tomó como insumo los productos y lecciones aprendidas del “Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina” financiado con recursos de la Cooperación Española. El Proyecto tuvo cuidado de incluir análisis con perspectiva de género en los productos elaborados; en este sentido las recomendaciones tendientes al establecimiento del Piso de PS para personas del sector rural consideraron, p. ej., acciones dirigidas a las trabajadoras rurales, y al reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres al interior de los hogares y en sus comunidades.
21. Los productos elaborados fueron puestos a consideración de los mandantes del tripartismo en el país y de funcionarios de las instituciones responsables de la Protección y la SS, a través de mesas y talleres realizados en cuatro regiones, donde se contrastaron con las situaciones locales existentes, y se validaron como posibilidades reales y factibles de ampliación de cobertura.
22. Por estas razones, se considera que esta **intervención de la OIT, es relevante y pertinente** para el país, en tanto es un aporte demandado por el Gobierno para la realización de sus apuestas de P y SS, se realizó en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los acuerdos de paz de La Habana, y se construyó y validó con la participación activa de sus mandantes a nivel nacional y departamental.

Validez y coherencia del diseño de la intervención y su ejecución

23. La OIT llevó a cabo esta intervención como parte de la estrategia de PPS que impulsó en el período 2012-2017, en el marco del C.102 y la R.202, específicamente orientada al cumplimiento del resultado 3 y sus indicadores de cumplimiento.
24. En el lapso de la ejecución del Proyecto, la OIT logró presentar al Ministerio de Trabajo, tres documentos:
 - a. “Propuesta de Piso de Protección Social Colombia rural”. Este documento contiene las recomendaciones de política pública para la extensión de la cobertura de Protección y SS en el área rural en las cuatro garantías del Piso de PS, de acuerdo con lo propuesto en el Producto 1 del Proyecto y el Indicador 3.1 de la estrategia de Piso de PS de la OIT.
 - b. “Hoja de ruta para el fortalecimiento de la articulación y coordinación institucional para la implementación del Piso de Protección Social en Colombia”, como condición para el desarrollo de la propuesta presentada, de acuerdo con el Producto 2 del Proyecto (inclusión de nuevos sectores vinculados con la gestión de la SS) y el Indicador 3.2 de la estrategia de PPS de la OIT.
 - c. “Modelo de comunicación y cultura estratégica para la implementación PPS con enfoque en el sector rural”, como herramienta para la discusión y concertación de la “Propuesta de Piso de PS Colombia rural” con el enfoque de Piso de PS, entre los mandantes e instituciones responsables de la P y SS en el país, de acuerdo con el Producto 2 del Proyecto y el Indicador 3.2 de la estrategia de Piso de PS de la OIT, y como herramienta para crear cultura de PS entre la población en las zonas rurales del país.
25. Los documentos elaborados fueron puestos a consideración de los mandantes y funcionarios de las instituciones responsables de la Protección y SS, en mesas o talleres participativos realizados en 4 regiones del país, en consonancia con el Producto 2 del Proyecto. Como parte de las reflexiones y acuerdos regionales, se consideró la necesidad de formular un Proyecto de Ley sobre Protección y SS rural con enfoque de Piso de PS para ser puesto a consideración del Congreso de la República. Igualmente, las Centrales Sindicales expresaron su interés en apoyar e incidir ante el Legislativo para la aprobación de una Ley que acoja las recomendaciones planteadas en la “Propuesta de Piso de PS Colombia rural”.
26. Por lo anterior, se considera que el **grado de validez y coherencia** del Proyecto fue **alto**, teniendo en cuenta que se realizó en consonancia con el objetivo y productos propuestos en su marco lógico y en cumplimiento de lo pactado con el Gobierno Nacional, y a su vez en consonancia con el R.3 de la estrategia PS de la OIT y sus indicadores de cumplimiento.

Eficacia en la estructura de gestión

27. Durante la ejecución del proyecto se siguió la estructura de gestión planteada en el documento de proyecto: una Oficial Nacional basada en Bogotá, con funciones de coordinación, que se desempeñó bajo la dirección de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, la supervisión del Especialista en PS de la misma Oficina y en coordinación del Departamento de Seguridad Social de la OIT en Ginebra. El proyecto recibió apoyo técnico de ACTRAV en el trabajo con las centrales sindicales y de ACTEMP con comentarios y aclaraciones al documento técnico del Piso de PS.
28. Es importante señalar que aunque la Oficial Nacional tuvo una disponibilidad de tiempo parcial para el proyecto (como contrapartida de la OIT al convenio de cooperación con el Ministerio de Trabajo), compartido con trabajo en Desarrollo Rural y Economía Solidaria, logró cumplir con las responsabilidades asignadas en los tiempos establecidos. Los productos fueron elaborados por expertos contratados específicamente para ello con recursos del proyecto.
29. También se contó con apoyo administrativo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos y con apoyo administrativo parcial de una persona de la oficina de Colombia (pagada con recursos remanentes de un CPO anterior) que garantizó contar con los recursos de forma oportuna y con las gestiones operativas y logísticas adecuadas.
30. Teniendo en cuenta el cumplimiento de las actividades y Productos acordados en el tiempo establecido y con la calidad esperada, se considera que **la estructura de gestión** planeada incluyendo el apoyo administrativo de la oficina de OIT en Colombia **fue eficaz**. No obstante, se considera que un proyecto con los alcances y productos planteados, a pesar de su corto tiempo, requiere un esfuerzo significativo de coordinación que amerita contar con una persona de tiempo completo; en este caso, sacar adelante el proyecto y evitar incumplimientos o deficiente calidad en los productos, puede llegar a generar exceso de trabajo para la Oficial Nacional teniendo en cuenta que sólo disponía de tiempo parcial para este proyecto.

Efectividad del Proyecto

31. De acuerdo con lo propuesto en la estrategia del Proyecto, se consiguieron los siguientes resultados:
 - a. Se llevó a cabo una investigación sobre el Sistema de Protección y SS del país en la que se mostró:
 - i. Que este sistema contempla programas que se relacionan con el enfoque de Piso de PS de la OIT, teniendo en cuenta las dimensiones vertical y horizontal del enfoque y las cuatro garantías que el Estado debe cubrir a la población de manera universal, equitativa y con calidad, según lo establecido en el C.102 y la R.202.
 - ii. La fortaleza institucional en el Sistema de Protección y SS de Colombia y los avances en cobertura a nivel urbano, a pesar de un bajo gasto en inversión social. Sin embargo todavía existen grandes brechas entre lo

rural y lo urbano en el acceso de la población a las garantías del Piso de PS.

- iii. Que para extender la cobertura de Protección y SS entre la población de las zonas rurales con enfoque territorial, se deben tener en cuenta las diferencias existentes en las condiciones socioeconómicas, demográficas y de protección social entre regiones a nivel rural.
 - iv. Que entre los programas Protección y SS existentes teniendo en cuenta las condiciones particulares del sector rural, se deben seleccionar aquellos relacionados con el Piso de PS que sean de competencia del Ministerio de Trabajo y de otros ministerios e instituciones para priorizarlos, ajustarlos, fortalecerlos e impulsarlos de tal manera que puedan aplicarse tanto a nivel urbano como rural (en forma diferenciada según las condiciones), para conseguir la apuesta de universalización esperada. La investigación señala los programas que se consideran deberían implementarse, y los ajustes técnicos que se deben hacer a cada programa, así como los cambios jurídicos y condiciones financieras que se deben dar para garantizar su implementación y sostenibilidad en el área rural.
 - v. Que los programas de P y SS en el área rural deben ser parte de un solo sistema de P y SS del país, integrados y armonizados con el sistema de la SS contributiva como con las políticas de trabajo decente y formalización laboral.
 - vi. Que para asegurar las garantías del Piso de PS de manera adecuada tanto en el área rural como urbana, debe hacerse una reforma del Sistema de Protección y SS, aprobada por Ley (como política de estado), para asegurar su implementación de manera sostenible y transparente.
- b. Las recomendaciones de la investigación realizada se presentaron al Ministerio de Trabajo, y con base en ellas el Ministerio elaboró un documento preliminar de Proyecto de Decreto-Ley el cual, si bien no fue presentado al Presidente (por las dificultades internas en el Ministerio), refleja los aspectos de las recomendaciones de política dadas por la OIT que fueron retomadas por los funcionarios del Ministerio que redactaron el borrador preliminar. Algunos de esos aspectos son:
- i. La estructuración del “Sistema de Protección Social para la población colombiana rural y urbana y rural” debe ser parte de un sistema que salvaguarde, en todos los sectores de la población, los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la SS, haciendo especial énfasis en los segmentos más vulnerables de la sociedad, como lo es el sector rural.
 - ii. El Sistema de Protección Social debe integrar en uno solo, todos los sistemas existentes: el Sistema General de Salud, el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Riesgos Laborales, los Servicios Sociales Complementarios y el Sistema de Subsidio Familiar.
 - iii. Los afiliados al Sistema de PS deben pertenecer obligatoriamente bien al componente contributivo o bien al componente de Piso de PS.
 - iv. El componente contributivo se dirige a trabajadores dependientes, o independientes con ingresos iguales o superiores a un (1) SMLV. El

componente del Piso de PS se dirige a trabajadores dependientes, o independientes que devenguen menos de un (1) SMLV y a adultos mayores que se encuentren en condiciones de extrema pobreza o indigencia.

- v. El componente contributivo reconoce derechos en el ámbito de SS en salud, en pensiones, en riesgos laborales y subsidio familiar. El componente de Piso de PS reconoce derechos en el ámbito de la SS en salud, subsidio familiar y Servicios Sociales Complementarios integrados por: a) los Beneficios Económicos Periódicos -BEPS, b) los Seguros Inclusivos y c) el Programa de Protección Social al Adulto Mayor.
- vi. El componente de Piso de PS será aplicable a toda la población rural de escasos recursos del territorio nacional y se podrá ampliar a los trabajadores urbanos de escasos recursos.

El Proyecto de Decreto, plantea normas específicas para el componente del Piso de PS y mantiene las normas que rigen el actual Sistema de Seguridad Social Integral (Sistema General de Pensiones, Sistema General de Salud, Sistema General de Riesgos Laborales) y el Sistema de Subsidio Familiar.

- c. Se diseñó una “Hoja de Ruta para el fortalecimiento de la articulación y coordinación institucional para la implementación del Piso de PS en Colombia”. Esta Hoja de Ruta:
 - i. Señala experiencias internacionales sobre estrategias de articulación y coordinación interinstitucional que pueden servir de referencia para el caso colombiano.
 - ii. Identifica los socios estratégicos pertenecientes al conjunto de garantías básicas de SS relacionadas en la R.202 con los cuales el Ministerio de Trabajo debe articular y coordinar acciones.
 - iii. Propone las instancias y mecanismos de coordinación y articulación institucional que se deben tener en cuenta en la implementación del Piso de PS.
 - iv. Plantea las actividades que debe llevar a cabo el Ministerio de Trabajo para fortalecer los mecanismos institucionales de articulación y coordinación para la estructuración del Piso de PS en Colombia, en perspectiva de corto, mediano y largo plazo.
- d. Se diseñó un “Modelo de Comunicación y cultura estratégica para la implementación del Piso del PS enfocado en el Sector Rural”. Este modelo señala:
 - i. Los medios y canales de información, y los espacios de comunicación con los cuales cuentan las diferentes entidades responsables de la Protección y SS en el país.
 - ii. Los públicos a los cuales van dirigidos los distintos programas de Protección y SS.
 - iii. Los conceptos que se deben gestionar de manera integral para que las poblaciones rurales y organizaciones gestoras puedan conocer, participar e integrar acciones en la implementación del Piso de PS.

- iv. El rol de la comunicación y la cultura estratégica en la implementación del Piso de PS.
- v. Los componentes del modelo de comunicación y cultura estratégica, y los parámetros y lineamientos que se deben tener en cuenta para la implementación del Piso de PS.

Tanto la “Hoja de Ruta para el fortalecimiento de la articulación y comunicación institucional”, como el “Modelo de Comunicación y Cultura Estratégica”, fueron entregados al Ministerio de Trabajo como insumos para la implementación de la propuesta del Piso de PS.

32. Entre los **factores controlables que favorecieron** el cumplimiento de los logros propuestos, se señalan:
- El que el proyecto respondiera a una demanda concreta del gobierno, y se realizara fundamentalmente con los recursos aportados por el Ministerio, que llevó a una participación activa de los funcionarios en la elaboración de los productos.
 - La validación tripartita de las recomendaciones de política con una amplia representación de los mandantes y especialmente el que se realizara en cuatro ciudades, lo que permitió validar las recomendaciones de política en contextos diversos.
33. Entre los **factores no controlables que dificultaron** el logro de los productos en el tiempo acordado y que motivó la prórroga del proyecto, se señala:
- El paro de actividades efectuado por los funcionarios del Ministerio, el cual duró un poco más de un mes; y
 - El cambio de la Ministra del Trabajo.
34. A pesar de los factores que obstaculizaron el desarrollo del proyecto, se considera que el **grado de efectividad fue alto** puesto que se alcanzó el objetivo inmediato: “al finalizar el proyecto se habrá contribuido al diseño de un esquema de Piso de Protección Social con especial énfasis en el sector rural colombiano sobre la base de la estrategia bidimensional de la OIT”, y se realizaron los productos planteados en el Marco Lógico del proyecto.

Eficiencia en el uso de los recursos

35. Con relación a los recursos financieros, el Proyecto tuvo un presupuesto total de USD\$141,181.40, aportados por el Ministerio de Trabajo (Direct Trust Fund), de los cuales USD\$18,353.58 correspondieron a costos de apoyo al programa –PSC- (equivalentes al 13%). A la fecha de la evaluación (julio de 2017), se habían ejecutado USD\$136,222.40, equivalentes al **96.5%** de lo presupuestado, lo que evidencia **alta eficiencia en el uso de los recursos financieros**.
36. Otro factor que contribuyó a que el proyecto fuera eficiente, fue la optimización de recursos, en primer lugar, al tomar como insumos los productos elaborados

para Colombia con el anterior “Programa para la Promoción de un Piso de Protección Social en los países andinos”, así como las recomendaciones de la evaluación final independiente de ese Programa; y en segundo lugar, con la inclusión de tiempo parcial de una persona de apoyo administrativo de la oficina de Colombia pagada con recursos remanentes de un CPO anterior.

37. Respecto a los **recursos humanos**, se considera que también se dio una **alta eficiencia** al considerar el poco personal dedicado al proyecto (básicamente la Oficial Nacional, a tiempo parcial compartido con actividades de Desarrollo Rural y de Economía Solidaria, y con apoyo administrativo parcial de la Oficina de la OIT para los Países Andinos y parcial de una persona de la oficina de Colombia); y además, el contar con el apoyo técnico del Especialista en SS de la Oficina de Países Andinos, así como de la Oficina de Ginebra y de ACTRAV y ACTEMP.

Orientación hacia el impacto

38. Se considera que el Proyecto tiene una **clara orientación al impacto** en tanto los productos desarrollados y las recomendaciones presentadas al Ministerio de Trabajo están orientados a:
- a. Cerrar la brecha entre el sector urbano y rural dado que la brecha en la cobertura de SS es bastante amplia “mientras que en pensiones durante los años 2008 a 2015 la proporción de ocupados afiliados a pensiones aumentó 4,9 puntos porcentuales, en el sector rural esta proporción aumentó 2,5 puntos porcentuales alcanzando apenas una cobertura del 12,5%. Ello se debe a los altos índices de informalidad que existen en la actualidad en el País, situación que afecta principalmente al sector rural”².
 - b. Incluir a los trabajadores informales y por cuenta propia que devengan menos de 1 SMLV, teniendo en cuenta las características propias de su trabajo (la estacionalidad de los ingresos de trabajadores y trabajadoras rurales, los tipos de trabajadores y su relación con las actividades agropecuarias, y los cambios en la estructura demográfica), para que puedan realizar aportes de acuerdo con sus ingresos, en procura de garantizar la seguridad económica y protección en la vejez.
 - c. Mejorar las condiciones de vida de las mujeres y sus familias en el área rural, avanzando hacia la autonomía económica de estas, aún en hogares nucleares completos, tanto mediante acciones dirigidas a las trabajadoras rurales, como mediante el reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres al interior de los hogares y en sus comunidades.
 - d. Fortalecer al máximo el Sistema de Protección Social de la población rural con un enfoque diferencial y de género, a la luz de las normas del OIT de las que Colombia hace parte, y con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo y su protección social.
 - e. Contribuir con la consecución de una Reforma Rural Integral que atienda y repare las víctimas del conflicto armado, y a su vez garantice los derechos de la población de las zonas rurales.

² Considerando de la propuesta de proyecto de Decreto-Ley elaborado por el Ministerio de Trabajo.
Pág 2.

- f. Llegar a los municipios rurales del país de manera priorizada, iniciando con los municipios más vulnerables y afectados por el conflicto armado, dado que la mayoría de las entidades y programas tienen presencia en gran medida solo en las ciudades capitales de los departamentos
39. Por lo anterior, se considera que el proyecto está contribuyendo con el objetivo de desarrollo al plantear recomendaciones concretas encaminadas a “aumentar la cobertura de los sistemas de protección social en Colombia, de conformidad con las estrategias propuestas por la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los Pisos de Protección Social (2012), y haciéndose especial énfasis en el sector rural”.

Orientación hacia la sostenibilidad

40. El Proyecto fue una demanda expresa del Gobierno de Colombia a la OIT, mediante un Memorando de Entendimiento firmado con el Presidente en el 2015, refrendada por el proyecto financiado con recursos del Ministerio de Trabajo, con el propósito de avanzar en el cumplimiento del acuerdo de Paz, especialmente en lo referido al Desarrollo Rural, por ello la solicitud de recomendaciones de política que pudieran incorporarse en un proyecto de decreto-ley o proyecto de Ley sobre Protección y SS que adoptara el enfoque del Piso de PS, como un instrumento que permita consolidar una paz estable y duradera, asegurando a los colombianos, principalmente del área rural, el acceso a la salud y a ingresos representados en bienes y servicios, durante todo el ciclo de vida (se esperaba que pudiera tramitarse con el procedimiento especial de “Fast Track”). Por lo anterior, se considera que las recomendaciones de la OIT resultantes de los productos realizados con este Proyecto, **son sostenibles** en tanto existe el interés manifiesto del Gobierno de formular una propuesta de reforma al sistema de Protección y SS del país, y en tanto esta reforma puede ser aprobada por Ley del Congreso, en el marco de la aplicación del C.102 y a R.202 de la OIT, lo que la convertiría en política de estado
41. Adicionalmente, se resalta que las recomendaciones y alcances de la reforma planteada refuerzan los Sistemas de Seguridad Social contributiva existentes, afianzando la cultura de SS y las políticas de formalización laboral, con lo cual se busca facilitar el tránsito de toda la población tanto urbana como rural, al trabajo digno y decente que permita avanzar en la “escalera de la SS”. Igualmente, se resalta que las recomendaciones y alcances de la reforma planteada introducen el enfoque del Piso de PS como una parte integral para el avance en el postconflicto y no en competencia con la agenda de paz del país. Se considera que estos factores son condiciones importantes de sostenibilidad de la propuesta de reforma surgida de la realización del Proyecto.
42. Otro elemento que refuerza la orientación a la sostenibilidad de las recomendaciones surgidas del proyecto, es el interés manifestado por las tres centrales sindicales de apoyar e incidir ante el Congreso para la aprobación de un proyecto de Ley sobre el Sistema integral de Protección y SS con el enfoque del Piso de PS.

Conclusiones

43. El Proyecto plantea una propuesta viable y coherente de establecimiento de un Sistema de Protección Social único e integrado que articula de manera armónica los sistemas de SS contributiva y los sistemas del Piso de PS, para garantizar de forma sostenible, la universalización de la SS a toda la población.
44. El Proyecto plantea una propuesta de Sistema de Piso de PS con las siguientes características principales: a) tiene en cuenta los sistemas y programas de PS existentes; b) se adecúa a las condiciones sociales, económicas, demográficas y de protección social de la población rural; c) es válida tanto para poblaciones vulnerables de áreas rurales como urbanas; d) se basa en el tránsito progresivo de la población de la situación de informalidad y la falta de garantías de derechos, a la situación de trabajo decente y digno que garantice el derecho pleno e integral a la SS; e) cuenta con la fundamentación técnica, jurídica y financiera necesaria para ser aprobada como política de estado, a través de una ley nacional.
45. El Proyecto hace una contribución efectiva al establecimiento de una Reforma Rural Integral en consonancia con los acuerdos de paz de la Habana, y plantea una propuesta que se integra, sin competir, con las acciones de paz del postconflicto.
46. El Proyecto permitió al Ministerio de Trabajo avanzar en la aplicación de la propuesta en un Proyecto de Decreto-Ley para ser aprobado por la Presidencia de la República, lo cual se considera una experiencia o ejercicio importante para continuar avanzado, ahora, con la formulación de un Proyecto de Ley para ser aprobado en el Congreso Nacional.
47. Además de que el Proyecto logró avanzar en la socialización y validación de la propuesta con los mandantes a nivel departamental, dejó dos herramientas fundamentales para fortalecer su legitimación e implementación con las instituciones responsables de la Protección y SS, y con mandantes, organizaciones y actores de las áreas rurales del país. Estas herramientas son la “Hoja de ruta para el fortalecimiento de la articulación y coordinación institucional para la implementación del Piso de PS en Colombia”, y el “Modelo de comunicación y cultura estratégica para la implementación del Piso de PS con enfoque en el sector rural”.
48. Tanto la “Hoja de ruta para el fortalecimiento de la articulación y coordinación institucional para la implementación del Piso de PS en Colombia”, como el “Modelo de comunicación y cultura estratégica para la implementación del Piso de PS, enfoque en el sector rural”, permiten en el momento de implementación de la propuesta, lo siguiente: i) La articulación entre instituciones a nivel central, a nivel departamental y a nivel municipal; articulación entre el nivel central, el departamental y el municipal; y sobre todo la vinculación con los beneficiarios;

ii) La socialización del concepto y del componente del Piso de PS del sistema de PS propuesto; y iii) Facilitar la labor del tripartismo en su implementación.

49. El Proyecto logró generar apropiación de las tres centrales sindicales de Colombia sobre la propuesta, consiguiendo que se incluyera el tema del Piso de PS en su agenda de prioridades y se solicitara a la OIT apoyo técnico para incidir en la aprobación de una Ley sobre el tema, lo cual se considera un avance muy importante para la aprobación e implementación futura de la propuesta, dada la capacidad de incidencia de las Centrales Sindicales ante el Legislativo, sector con el cual la OIT no tiene una relación frecuente.

Recomendaciones

Para OIT

50. Continuar el apoyo técnico al Ministerio de Trabajo en la realización de las siguientes acciones:
- a. Formulación del Proyecto de Ley sobre el Sistema integrado de Protección y SS con el enfoque de Piso de PS.
 - b. Gestión de aprobación ante el Congreso de la República.
 - c. Socialización del componente del Piso de PS ante mandantes, instituciones responsables y beneficiarios a nivel central y en los diferentes territorios y área rural del país.
 - d. Articulación Institucional para la implementación de la reforma.
 - e. Diálogo social tripartito en la implementación de la reforma.
- Prioridad alta, implica recursos para contratación de una persona**

51. Continuar el apoyo y facilitar el desarrollo de forma tripartita, del proceso de formulación, concertación, aprobación e implementación de la propuesta de Reforma del Sistema de Protección Social de Colombia, con base en el enfoque del Piso de PS, a fin de garantizar el derecho de la población rural a Protección y SS de manera universal, equitativa y con calidad, de acuerdo a sus condiciones particulares de vida. En este sentido, se considera vital dado el énfasis rural de la propuesta, involucrar en este proceso a organizaciones campesinas y étnicas (que no están afiliadas a las Centrales Sindicales) y que por lo tanto no son parte de los mandantes de la OIT. **Prioridad alta, implica recursos para contratación de una persona.**

52. Diseñar y desarrollar una estrategia de articulación y trabajo conjunto en torno a la promoción, aprobación e implementación de la propuesta con Organismos del Sistema de Naciones Unidas, otros organismos y agencias de cooperación. **Prioridad alta, no implica recursos adicionales** (se propone como actividad de la Oficina Regional de la OIT para los Países Andinos).

53. Apoyar la realización de experiencias piloto de acceso a garantías del Piso de PS de grupos de población en el área rural, como se hizo con los mototaxistas, en el marco del “Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina”, teniendo en cuenta los aprendizajes obtenidos con esa experiencia y otras experiencias similares en otros países. **Prioridad media, implica recursos adicionales** (para la implementación de los pilotos; se recomienda realizarlos bajo la orientación cercana del Especialista en PS de la Oficina de Países Andinos, quien puede aportar aprendizajes regionales).

54. Promover el desarrollo de la propuesta de reforma al Sistema de PS como parte de la ratificación colombiana del C.102 de la OIT, con el fin de darle fuerza a su aprobación en el Congreso de la República. **Prioridad alta, no implica recursos adicionales** (se considera que podría ser una actividad del Especialista en PS).

55. Articular al desarrollo de la propuesta, a otros proyectos y programas de la OIT en el país, como p. ej., los proyectos sobre formalización del trabajo y sobre fortalecimiento del diálogo social tripartito. **Prioridad alta, no implica recursos.**

Para el Ministerio de Trabajo de Colombia

56. Desarrollar de forma tripartita, la formulación, concertación, e implementación de la propuesta de Reforma del Sistema de Protección Social de Colombia, con base en el enfoque del Piso de PS involucrando organizaciones campesinas y étnicas (que no están afiliadas a las Centrales Sindicales) y que por lo tanto no son parte del tripartismo. **Prioridad alta.**
57. Realizar las siguientes acciones:
- a. Socialización del componente del Piso de PS ante instituciones responsables y beneficiarios a nivel central y en los diferentes territorios y área rural del país.
 - b. Implementar la “Hoja de ruta para el fortalecimiento de la articulación y coordinación institucional para la implementación del PPS en Colombia”, y el “Modelo de comunicación y cultura estratégica para la implementación PPS, enfoque en el sector rural”.

Prioridad alta

Buena Práctica

58. La incorporación del tema del Piso de PS como prioridad sindical en las agenda de las tres centrales sindicales de Colombia, a partir del apoyo técnico realizado por la OIT.