



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Evaluación regional temática sobre Pisos de Protección Social

Datos rápidos

País: Honduras, El Salvador, Perú, Colombia y Argentina

Evaluación: Regional temática

Fecha: Abril-Julio 2017

Tipo de evaluación: Independiente

Área técnica: SOCPRO

Gestión de la evaluación: Cybele Burga

Equipo de evaluación: Gloria Vela Mantilla

Fecha de finalización del proyecto: Bienes 2012-2013; 2014-2015; 2016-2017

Código OIT: ARG/14/01/RBS;
HND/14/01/RBS; PER/14/02/RBS;
SLV/16/02/RBS; HND/16/01/RBS

Donante y presupuesto: bienio 2016-2017
(USD \$ 2,435,899.00)

Palabras claves: Protección social, seguridad social, informalidad

Resumen de la estrategia

La estrategia de intervención de la OIT en este período en la región de América Latina y el Caribe se centró en la consecución del Resultado 4 del Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015 y del Resultado 3 del Plan Estratégico de Transición 2016-2017 concretados en las metas de los documentos de

Programa & Presupuesto asociados.

En general, los Programa País –CPO- se plantearon: i) la sensibilización y promoción de la Protección y Seguridad Social, así como del concepto y estrategia bidimensional de los Pisos de Protección Social de acuerdo a la Recomendación núm. 202; ii) aportes técnicos para la formulación y mejoramiento de políticas públicas para la ampliación de la cobertura de la SS y su universalización, la inclusión de grupos de población excluidos y la institucionalización de la articulación de los regímenes contributivos y no contributivos en el marco de la estrategia bidimensional de los PPS. También se realizaron acciones para la ratificación del Convenio núm. 102, en Honduras (Noviembre 2012) y Argentina (ratificación en 2011 y depósito en Julio 2016); la ratificación de otros convenios como el Convenio núm. 189 sobre trabajadores y trabajadoras del hogar remuneradas en Argentina (Marzo 2014) y Colombia (Mayo 2014); y el Convenio núm. 183 de protección de la maternidad en Perú (Mayo 2016).

Entre los años 2012 y 2014 se hizo en la región un significativo trabajo a través del Grupo Interagencial para el desarrollo de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe, liderado por la OIT y la OPS/OMS y con participación de la CEPAL, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres, UNESCO, PNUD, HelpAge International y la Red Interamericana de Protección Social de la Organización de los Estados Americanos -RIPSO/OEA. Con ONU

Mujeres especialmente desde la Oficina Regional, se han tenido relaciones puntuales para actividades específicas. Así mismo, especialmente en Perú, Colombia y Argentina, OIT aportó en la formulación del MANUD para incluir de manera explícita el concepto de Trabajo Decente, uno de cuyos pilares es la PS promovida por la OIT, y participa en grupos de trabajo pertinentes para el tema.

Entre 2012 y 2017 se ejecutaron proyectos de alcance subregional, proyectos globales que incluían países de la región y proyectos nacionales con financiación de cooperación internacional (como Unión Europea, FMI, AECID) y/o en convenios de cooperación con mandantes de los países, mediante los cuales se realizaron estudios técnicos, cursos de formación, intercambios de experiencias, publicaciones y foros regionales. Adicionalmente, se buscó generar sinergias entre programas y proyectos de OIT (tales como programas de promoción de empleo y su formalización, programas de salud y seguridad en el trabajo, y programas de fortalecimiento del diálogo social) y de otros organismos de cooperación para reforzar y potenciar resultados.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

El informe recoge los resultados de una evaluación temática regional independiente, que obedece a un esfuerzo conjunto de evaluación de la estrategia y actividades para crear y ampliar los Pisos de Protección Social a nivel regional de las Américas en el período 2012 - 2017, articulada con una Evaluación de Alto Nivel –EAN- en el mismo tema y el mismo período de tiempo. La evaluación temática regional abarcó Honduras y El Salvador de la subregión de América Central; Perú y Colombia de la Subregión Andina; y Argentina del Cono Sur. Se abordaron los criterios y preguntas establecidos en los TdR recogidos en el Informe Inicial de la evaluación.

Pertinencia de la intervención

La estrategia tiene un alto grado de pertinencia en la región porque: a) En todos los países durante el período evaluado las acciones buscaron garantizar la adecuación de las prestaciones de los sistemas de SS tradicionales (dimensión vertical de la cobertura según el C. núm. 102), y promover prioritariamente la extensión horizontal de la cobertura tal como lo establece la R. núm. 202 con los PPS. b) En todos los países, la estrategia ha contribuido de una u otra manera a fortalecer la P y SS de las poblaciones, a ampliar la cobertura en favor de grupos excluidos y hacer que los sistemas fortalezcan la sostenibilidad tanto institucional como financiera; y c) Si bien en todos los países se buscó la incorporación de la concepción de PS y los PPS promovidos por la OIT en leyes, políticas y planes, solo se ha logrado avanzar significativamente en Honduras y Argentina

Validez / coherencia del diseño de la intervención y su ejecución

El diseño de la intervención y su ejecución tuvo un alto grado de validez y coherencia por las siguientes razones: a) los productos y las acciones estuvieron alineados con la consecución de los resultados e indicadores de la estrategia; b) los productos y las acciones se pactaron siempre con mandantes y donantes en el marco de la consecución de esos resultados e indicadores; c) en el diseño de la intervención y su ejecución se tuvo en cuenta el enfoque de género, y una inclusión equitativa; d) la estrategia fue coherente y contribuyó en el período con el cumplimiento de los ODS; e) los indicadores son útiles para medir el alcance de los logros, así como para identificar desafíos y oportunidades.

Eficiencia en la gestión

La gestión realizada por OIT en la región de América Latina puede valorarse de manera

general, con un nivel medio de eficiencia. De una parte, se valora como eficiente al considerar el criterio de complementariedad de diferentes fuentes de recursos (RBTC, RBSA y XBTC) y programas, así como la asignación de recursos financieros de un año a otro para la realización de actividades que complementan y profundizan los logros obtenidos. Sin embargo, al considerar la suficiencia y oportunidad de los recursos (tanto financieros como humanos) para responder a las demandas de los constituyentes, la gestión se valora con nivel medio de eficiencia, fundamentada en el poco peso presupuestal de los resultados correspondientes a PS y PSS (a nivel global y de la región), así como a la limitación para responder oportunamente a las solicitudes de apoyo de los mandantes, que se ha evidenciado a partir de 2015 por la reducción de personal causado principalmente por la disminución de recursos de la cooperación. Adicionalmente, el limitado tamaño de los equipos técnicos regionales y nacionales, ha dificultado la consecución de otros recursos de cooperación para cubrir las brechas entre las demandas reflejadas en los CPO y la disponibilidad de recursos.

Es importante señalar también, que la debilidad de la OIT para articular claramente la ejecución de recursos (por fuente) a las metas y resultados asegurando su trazabilidad desde el nivel global (P&P) hasta el nivel de país (CPO) y entre bienios, así como la falta de un plan articulado “de la OIT” a nivel de región y a nivel de país, ha dificultado una valoración más rigurosa del criterio de eficiencia.

Eficacia en la estructura de gestión

La estructura de gestión en la región tiene un nivel medio de eficacia pues aunque al analizar la contribución a los Resultados 4/3 y la utilidad y reconocimiento del rol que desempeña la OIT en los países se considera una eficacia alta, al analizar la disponibilidad de personal para responder oportunamente las

solicitudes de los mandantes la estructura de gestión se valora con un nivel medio de eficacia. Esta misma valoración se tiene a nivel externo, en la articulación y acción coordinada con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y de cooperación multilateral, específicamente para el tema de PS y PPS y especialmente en el último bienio. A nivel interno, ha sido medianamente eficaz en la acción articulada con Especialistas de otros temas, y poco eficaz en el logro de una intervención equilibrada con los mandantes (se evidenció mayor interacción con el gobierno, en menor medida con los trabajadores y mucho menor con los empleadores en casi todos los países).

Efectividad

Se considera que el grado de efectividad de la estrategia es alto porque: a) los productos desarrollados se enfocaron en el establecimiento o fortalecimiento de políticas que favorecen la adecuación de las prestaciones de los sistemas de SS tradicionales o en la consolidación de “Sistemas de P y SS integrales” (dimensiones horizontal y vertical articuladas); b) los productos conseguidos generaron capacidades y herramientas en los mandantes para fortalecer la gestión institucional de la SS, desarrollar el enfoque de los PPS, fortalecer la gobernanza de la SS, promover la cultura de P y SS, y avanzar en la ratificación, aplicación y seguimiento de los convenios de la OIT; c) los productos conseguidos contribuyeron a que se tuviera en cuenta la perspectiva de género, exclusión y /o discriminación en la inclusión de grupos de difícil cobertura.

Orientación hacia el impacto

Se considera que el nivel de orientación hacia el impacto conseguido con la implementación de la estrategia en este período ha sido alto, puesto que los productos crearon condiciones que aumentan de manera indirecta la cobertura en el acceso de la población a la P y la SS, o contribuyeron de manera directa al

aumento de la cobertura al lograr la inclusión de grupos de difícil cobertura en los sistemas de P y SS.

Orientación hacia la Sostenibilidad

Tanto la orientación hacia la sostenibilidad de la concepción sobre los PPS, como de los resultados y logros de la intervención de la OIT en la región es alta porque los países cumplieron una o varias de las siguientes condiciones que se considera aseguran su sostenibilidad: i) la ratificación de convenios de la OIT relativos a P y SS; ii) la aprobación de leyes que recogen las concepciones sobre P y SS promulgadas por los convenios y la Recomendación núm. 202 de la OIT; iii) los productos fueron demandados y acogidos por los gobiernos o por las instituciones responsables de la P y SS en cada país; iv) los productos se construyeron, debatieron y avalaron en espacios institucionales de concertación tripartita.

Recomendaciones

Recomendaciones

Para OIT en Ginebra.

R.1. Diseñar estrategias específicas para la región, en el marco de la estrategia global, para períodos de mediano o largo plazo, teniendo en cuenta las diferencias subregionales existentes y las situaciones de contexto de cada país. Prioridad alta. No requiere recursos. *Esta recomendación está relacionada con la última Conclusión y la Lección Aprendida 1.*

Para Oficina Regional y oficinas subregionales de OIT

R.2. Orientar el apoyo técnico a la formulación de políticas y proyectos de ley que establezcan cambios y reformas en los sistemas y regímenes de P y SS con enfoque de los PPS. Prioridad alta. No requiere recursos. *Esta recomendación está relacionada con la Lección Aprendida 2 y la Buena Práctica 1.*

R.3. Orientar el apoyo técnico al desarrollo de experiencias piloto de inclusión de grupos de difícil cobertura con base en las experiencias exitosas, los aprendizajes y BP realizadas en este campo en los países de la región. Prioridad media. Requiere recursos. *Esta recomendación está relacionada con la Lección Aprendida 3 y la Buena Práctica 2.*

R.4. Orientar el apoyo técnico a la formulación de políticas públicas de creación de Cultura de SS en las poblaciones de los países, con enfoque diferencial, territorial y de género, impulsadas e implementadas por las instituciones responsables de la P y la SS. Prioridad media. Requiere recursos. *Esta recomendación está relacionada con la Buena Práctica 3.*

Para los Constituyentes, especialmente Trabajadores y Empleadores

R.5. Abogar por la efectiva utilización de herramientas de control normativo de la OIT, para asegurar el efectivo cumplimiento de lo establecido en los convenios y la oportuna tramitación de los reclamos interpuestos ante el Comité de Expertos y las Misiones de alto nivel. *Esta recomendación está relacionada con las Lecciones Aprendidas 2 y 3.*

R.6. Desarrollar acciones de incidencia especialmente ante el poder legislativo en los países, para lograr la incorporación de las recomendaciones resultantes del apoyo técnico de la OIT, en Proyectos de Ley sobre políticas, modelos o sistemas de P y SS con enfoque de los PPS. *Esta recomendación está relacionada con la Lección Aprendida 2.*

R.7. Implementar, en los espacios institucionales de diálogo y concertación tripartita, mecanismos de seguimiento a la implementación de Políticas Públicas de P y SS con enfoque de los PPS. *Esta recomendación está relacionada con la Lección Aprendida 2. y la Buena Práctica 1.*