



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN Evaluación Final Agrupada sobre PS ESV y HND

Datos rápidos

País: *El Salvador y Honduras*

Evaluación: *Final*

Fecha: *Noviembre 2020 a abril 2021*

Tipo de evaluación: *Evaluación Final Agrupada Independiente*

Área técnica: *Protección Social*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga*

Equipo de evaluación: *Gloria Vela Mantilla*

Fecha de Inicio del proyecto: *Noviembre 2017 y Abril 2018*

Fecha de finalización del proyecto: *Junio 2020 y Marzo 2020*

Código OIT: *SLV/16/03/RBSA y HND/18/01/HND*

Donante y presupuesto: *USD 460,000 y USD 206,800*

Palabras claves: *Estrategias OIT. Protección Social. Efectos Covid-19 y cambio climático. Región*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Es una Evaluación Final Agrupada Independiente sobre Protección Social, realizada a partir de la valoración de dos proyectos: el Proyecto "Estrategias para la extensión de la seguridad social y la consolidación del piso de protección social, con enfoque de género, diseñadas y fortalecidas" (SLV/16/03/RBSA) ejecutado en El Salvador con

fondos RBSA entre noviembre de 2017 y junio de 2020; y el Proyecto "Fortalecimiento de la sostenibilidad financiera-actuarial del fondo previsional del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo -INJUPEMP" (HND/18/01/HND), ejecutado con fondos del Gobierno hondureño entre abril 2018 y marzo 2020. Al momento de la evaluación, los dos proyectos habían concluido sus actividades.

La evaluación se enmarcó en la nueva estrategia de evaluación de la OIT, la cual pone especial énfasis en evaluaciones que abarquen más de un proyecto, buscando, además de una rendición de cuentas que fortalezca las capacidades de la OIT para la toma de decisiones basadas en evidencia, un enfoque transformador, más estratégico de aprendizaje, en este caso, sobre el aporte de la OIT en PS que facilite a los mandantes y a la OIT su trabajo en PS tanto futuro como en curso, considerando el contexto de pos-pandemia. Para conseguir el propósito de la evaluación agrupada, en un primer momento y como base para desarrollar el objetivo de la evaluación, se valoraron los dos proyectos con los criterios de evaluación señalados en los TdR, considerando que, aunque tienen como objetivo común la protección social, los resultados y productos son diferentes y se desarrollaron en contextos institucionales y sociales distintos. En un segundo momento, mediante un análisis triangulado de los hallazgos de los proyectos, las valoraciones específicas sobre este tema dadas por las personas entrevistadas, y los resultados de la

encuesta virtual aplicada, se evaluaron las estrategias de intervención de la OIT en materia de PS y su contribución a la generación de respuestas efectivas frente a la Covid-19 y el cambio climático. En los análisis evaluativos realizados se asumieron como referencia, las guías metodológicas de la OIT respecto a género, diálogo social y enfoque participativo y el protocolo para evaluaciones en el contexto de la pandemia.

Debido a las restricciones de movilidad impuestas por las autoridades de El Salvador, Honduras y Colombia (país de residencia de la evaluadora) por la pandemia de la Covid 19, la evaluación se realizó de forma totalmente virtual. No obstante lo anterior, además de las opiniones de personal de la OIT, se buscó contar con una amplia variedad de apreciaciones y perspectivas que enriquecieran los análisis y fundamentaran la validez de los hallazgos. Las personas entrevistadas y encuestadas durante la evaluación fueron seleccionadas en coordinación con la gestora de la evaluación de la Oficina Regional de Evaluación, el Oficial Técnico en PS de la Oficina Subregional y personal de la OIT en los dos países. En total se entrevistaron 41 personas de las cuales 16 (39%) fueron mujeres. Según el tipo de actor, la mayor participación fue de representantes de entidades gubernamentales (34,1%) y personal de la OIT (24,4%), seguida por consultores/as (14,6%), y representantes de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales (con 9,8% cada sector). La encuesta virtual fue respondida anónimamente solo por 11 personas de los dos países (el 46% de las personas a quienes se les envió la solicitud de llenarla).

La evaluación tuvo dos limitaciones principales. Una fue la falta de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre resultados en los proyectos, que no permitió contar con evidencias documentadas para verificar los cambios logrados; no obstante, esto no afectó la confiabilidad ni validez de los hallazgos y conclusiones, por la rigurosidad en la aplicación de la triangulación de la información desde diferentes fuentes y técnicas. Otra

limitación fue la necesidad de realización virtual de la evaluación por la restricción de la movilidad impuesta por la pandemia de la Covid19, la cual, unida a la época de navidad y fin de año, generó dificultades para la concreción de las entrevistas y poca respuesta a la encuesta virtual, y llevó a ampliar el tiempo fijado inicialmente para la evaluación.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia

Las intervenciones de la OIT sobre PS en los países responden a oportunidades y necesidades expresadas por mandantes, y están alineadas con los marcos nacionales de desarrollo, los ODS y las prioridades de OIT en materia de PS. Sin embargo, el foco en las oportunidades y demandas nacionales, frena la posibilidad de superar las brechas estructurales existentes en los países para avanzar, desde una perspectiva regional, en la consecución de los resultados propuestos en el P&P. Se identificaron dos limitantes significativas: i) la desarticulación entre los mandantes del tripartismo y las fuertes diferencias en términos de concepciones y enfoques para el abordaje integral y estratégico de la PS, SS y PPS que implican también dificultades para el diálogo y el logro de acuerdos tripartitos sobre estos temas; y ii) la falta de un abordaje explícito y directo del enfoque de género e inclusión, para responder al cierre de brechas bajo un enfoque de garantía de derechos.

Coherencia

Las acciones en PS realizadas por la OIT en los países son coherentes y complementarias entre sí para lograr los resultados propuestos con los proyectos e igualmente, son coherentes con los convenios, normas y recomendaciones de la OIT. Sin embargo, esa coherencia a nivel local/nacional dificulta avanzar en temas y acciones más estratégicas de PS a nivel de región y, se evidenció menor énfasis para propiciar: i) un diálogo social tripartito efectivo que vaya más allá de las relaciones bilaterales con cada mandante; ii) la articulación entre actores nacionales y regionales; iii) la generación de aprendizajes que faciliten el escalamiento de lecciones y buenas prácticas de PS, en cuanto no se cuenta con sistemas de M&E basados en resultados y el aprendizaje

que sean parte de la ejecución de los proyectos e incorporen efectivamente el enfoque de género e inclusión; y iv) la introducción de herramientas de gestión de riesgos y evaluación del impacto de factores externos como la Covid-19 y el cambio climático que faciliten la identificación de recomendaciones sobre medidas que favorezcan a poblaciones vulnerables en los momentos de afectación por estos factores externos.

Efectividad

Si bien con los proyectos en cada país se lograron los productos en la cantidad y la calidad esperada por los mandantes, se considera que la efectividad de las estrategias de la OIT para conseguir propósitos mayores y estructurales de cara a los ODS y los PPS, no alcanza a ser suficiente para avanzar de manera significativa en la consecución de una PS integral, teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad, pobreza y vulnerabilidad de las poblaciones y la reducida inversión fiscal en PS, pues las acciones desarrolladas por la OIT en los países han estado básicamente centradas en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones con competencia en materia de PS. De la misma forma, se reconocen las contribuciones de la OIT para enfrentar efectos de factores como la Covid-19 y las tormentas en la PS, pero se considera que se requiere mucho más apoyo de la OIT en este campo.

Eficiencia y eficacia

La gestión de recursos es eficaz para avanzar en PS porque: involucra a distintos actores, mandantes y personal de la OIT en la ejecución de los proyectos; articula consultores, coordinadores y especialistas OIT para realizar apoyos complementarios; el proceso de aprobación de productos garantiza calidad; usa y maneja adecuadamente los recursos financieros. Sin embargo, existen factores que obstaculizan una mayor eficacia y eficiencia, tales como: la existencia de pocos especialistas para atender muchos países, un trabajo poco articulado entre especialistas, procedimientos administrativos complejos y poco ágiles; la falta de ejecuciones presupuestarias enfocadas en “gestión para resultados”, y el poco uso estratégico de los recursos regionales; también, la ausencia de mecanismos regionales para: priorizar las intervenciones y alinear las estrategias; diseñar herramientas

didácticas que faciliten la comprensión de los temas y la aplicación de los enfoques estratégicos; propiciar la formación ‘profunda’ en PS del personal de la OIT, que facilite la construcción de posiciones comunes; y apalancar recursos financieros; promover el trabajo interagencial de largo plazo.

Orientación al impacto

La estrategia de intervención de la OIT en los dos países contribuyó con el cambio de concepciones sobre PS en los actores participantes; generó capacidad institucional para avanzar en la creación de condiciones de PS y para responder a las crisis ocasionadas por los efectos en la PS de la Covid-19 y las tormentas tropicales; contribuyó con la consolidación de regímenes y creación de reformas de PS en los países, y con la réplica y escalamiento nacional de iniciativas. No obstante, no se cuenta con datos que verifiquen los avances en la ampliación de cobertura en PS, y los productos y resultados de los proyectos no trascendieron hacia espacios regionales para promover cambios a partir de la articulación de acciones entre países y entre agencias, y para la réplica y escalamiento regional de iniciativas relevantes.

Sostenibilidad de los resultados

La ejecución de los proyectos en los países genera condiciones para la sostenibilidad de los resultados, como la creación de capacidades en los mandantes, e identifica riesgos de sostenibilidad existentes, como la poca voluntad política de los gobiernos y debilidades en el acuerdo tripartito; sin embargo, no se definen acciones concretas para mitigar esos riesgos, ni para conseguir la implementación de las reformas esperadas con los productos y resultados de los proyectos. En este sentido se resalta la necesidad de contemplar, en los estudios actuariales, el tema de la calidad y suficiencia del gasto, como base para la creación de acuerdos de inversión en PS en los países, e igualmente, involucrar la acción interinstitucional e instancias regionales como base del diálogo y el acuerdo social en materia PS.

Validez externa

Se promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas, principalmente entre los mandantes, en los espacios de formación, pero no existe una estrategia adecuada de divulgación regional amplia de los resultados

logrados que permitan posicionar más los temas de PS en las agendas nacionales, regional y de la cooperación internacional. Las buenas prácticas replicables a nivel regional fueron: la iniciativa de El Salvador sobre extensión de cobertura a trabajadores migrantes, los modelos actuariales de la OIT usados en la asesoría técnica de valuaciones actuariales, y la asesoría técnica virtual.

Conclusiones

Las intervenciones de la OIT en materia de PS son pertinentes en el contexto de cada país, coherentes con las demandas y posibilidad locales, y efectivas en la consecución de los resultados de los proyectos. No obstante, desde la perspectiva regional no se enfocan en superar las limitaciones y necesidades estructurales existentes para avanzar en los propósitos del P&P, en temas y acciones más estratégicas sobre PS de la región y en los ODS. La gestión es eficaz por el modo participativo y la creación de sinergias en la asistencia técnica y por los procedimientos que garantizan el control de calidad de los productos; sin embargo, se considera que no hay un uso estratégico de los recursos disponibles a nivel regional. En cuanto a la orientación al impacto, se avanza en la consolidación de regímenes y el fortalecimiento institucional en los países, pero no en una perspectiva regional que propicie la articulación entre países y un trabajo interagencial en materia de PS.

En términos de sostenibilidad se evidencian limitaciones de la OIT para establecer una estrategia de seguimiento resultados de los proyectos que asegure su sostenibilidad en el tiempo. De la misma forma, aunque se reconocen las contribuciones de la OIT en la generación de condiciones para enfrentar efectos de factores como la Covid-19 y el cambio climático en la PS, también se señala que hace falta un enfoque claro en la creación de respuestas a estos efectos, en la gestión de riesgos y la gestión en inversión fiscal.

En cuanto a la validez externa, se destacan a nivel regional acciones innovadoras como: el escalamiento regional de la iniciativa de El Salvador sobre extensión de cobertura a trabajadores migrantes, y los cursos interagenciales sobre cuidados y género.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

L.A.1. Avanzar en el establecimiento de Sistemas Integrales y Universales de PS en los países, con enfoque de género e inclusión, capaces de responder a los efectos de factores como la Covid-19 y los cambios climáticos, es posible si: hay lineamientos conceptuales adecuados e integrados de PS; existe, al alcance de los mandantes y otros actores, información actualizada y confiable sobre brechas, vulnerabilidades, experiencias y recursos de PS; las acciones se realizan de manera tripartita, interinstitucional e interagencial con conceptos y visiones compartidas y acordadas; se construyen desde la OIT “hojas de ruta” para avanzar en PS a nivel regional y subregional; se concertan prioridades, apuestas e intervenciones de corto, mediano y largo plazo y se hace seguimiento a su aplicación; se construyen modelos de gestión o herramientas en temas claves.

L.A.2. La efectividad de las acciones se podrá garantizar y evidenciar, si las intervenciones están orientadas por un “Modelo de Gestión para Resultados de PS en la Región”, que: defina una teoría de cambio articulando el nivel regional, subregional y de país, e indique acciones estratégicas para la ejecución de proyectos, la gestión presupuestal, la implementación de sistemas de M&E y la gestión presupuestal basados en resultados; establezca un sistema de indicadores que permita medir, durante la ejecución, la obtención de cambios (impacto) y la gestión de riesgos para asegurar la sostenibilidad de los resultados; propicie un uso estratégico de los recursos regionales en favor de intervenciones locales; implemente mecanismos de control de calidad productos ágiles y oportunos; promueva la construcción de mecanismos para la divulgación regional y local de productos, resultados y buenas prácticas replicables.

Recomendaciones

[Para la OIT y los constituyentes de los países a](#)

[nivel regional o subregional](#)

R.1 Desarrollar una “Teoría de Cambio Multinivel de PS con enfoque de género y diferencial”. Esta recomendación está relacionada con la L.A.2. Prioridad Alta: corto plazo.

R.2 Fortalecer “Sistemas de Información sobre vulnerabilidades y oportunidades en PS con enfoque de género e inclusión”, al alcance de los mandantes y otros actores, sobre brechas, vulnerabilidades, experiencias y recursos de PS. Esta recomendación está relacionada con la L.A.1. Prioridad Alta: corto plazo.

R.3 Fortalecer la “Estrategia regional y local de comunicación y divulgación en PS” que visibilice resultados, productos y buenas prácticas replicables. Esta recomendación está relacionada con la L.A.2. Prioridad Media: mediano plazo.

[Para los Especialistas de PS y Especialista de Género](#)

R.4. Construir “Bases de acuerdo sobre enfoques y conceptos de PS” que sean insumo para la creación de consensos entre especialistas, mandantes del tripartismo, agencias y actores. Esta recomendación está relacionada con la L.A. 1. Prioridad Alta: corto plazo.

R.5. Construir “Herramientas para la aplicación de Enfoques transversales de PS” que puedan ser usados por especialistas, técnicos, consultores y coordinadores en la ejecución. Esta recomendación está relacionada con la L.A. 1. Prioridad Alta: corto plazo.

[Para todos los especialistas](#)

R.6. Establecer “Pactos de Convergencia para la Incidencia en PS” en la región y los países, que tengan carácter tripartito, interinstitucional e interagencial con apoyo articulado de los especialistas. Esta recomendación está relacionada con la L.A. 1. Prioridad Alta: corto plazo.

[Para los directivos de la OIT](#)

R.7. Elaborar un “Manual de Gestión para

Resultados de PS” en la región, que incluya la gestión de riesgos, como base para la aplicación de la Gestión basada en Resultados. Esta recomendación está relacionada con la L.A.2. Prioridad Alta: corto plazo