



Evaluación agrupada independiente de proyectos RBSA de recuperación y reactivación económica frente a la pandemia

Resumen Ejecutivo

Código de Proyecto: *BRA/20/01/RBS, SLV/20/01/RBS, HON/20/01/RBS, JAM/20/01/RBS, MEX/20/01/RBS y PER/20/01/RBS*

Naturaleza de la evaluación: *agrupada independiente*

Calendario de la evaluación: *final*

Fecha de la evaluación: *mayo – agosto 2022*

P&P: *1.1, 1.2, 3.1, 4.2, 4.3, 6.3, 7.2, 7.4, 8.3*

ODS: *1.3, 4.3, 5.2, 8.2, 8.3, 8.5, 8.8, 11.6, 16.6*

Oficina Administrativa: *DWT/CO-Lima, CO-México, DWT/CO-San Jose, DWT/CO-Port-of-Spain, CO-Brasilia*

Nombre de los consultores: *Raquel Cabello Arribas (Líder), Miguel Galbis Massigoge, Alejandro Sosa, Patricia Fuertes, Sergio Lopez*

Gestión de la evaluación: *Cybele Burga Solís*

Oficina de Evaluación de OIT: *Patricia Vidal*

Donante y presupuesto: *OIT (Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario), USD 2,380,000*

Palabras clave: [*Use themes as provided in i-eval Discovery*](#)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

La presente evaluación agrupada de fondeos CSPO (Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario) en la región de Latinoamérica y Caribe, cubre cuatro proyectos enfocados en la reactivación económica y del empleo en condiciones de seguridad y trabajo decente (Perú, México, El Salvador y Jamaica), y dos proyectos enfocados principalmente en apoyar a las instituciones competentes a adecuar los marcos normativos y generar las condiciones de bioseguridad para la reactivación segura en algunos sectores (Honduras y Brasil).

Los proyectos evaluados son:

1. Empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente –PER/20/01/RBS
2. Recuperación del empleo frente al COVID-19 en México con un enfoque de transición justa – MEX/20/01/RBS
3. El país, con el apoyo de la OIT, ha mejorado su capacidad para proporcionar una protección laboral a los trabajadores con modalidades diversas y fijar niveles salariales adecuados – SLV/20/01/RBS
4. Constituents have taken initiatives in policy areas that facilitate the transition from informality to formality – JAM/20/01/RBS
5. Los constituyentes, con el apoyo de la OIT, aumentan sus capacidades de resiliencia en salud y seguridad ante el Covid-19 en las empresas y centros de trabajo de los sectores comercio y maquila – HND/20/01/RBS
6. Improved public policies to promote the inclusion and formalization of vulnerable workers and to facilitate the implementation of sectoral OSH protocols against COVID-19 – BRA/20/01/RBS

Propósito, alcance y metodología de la evaluación

Esta evaluación es de naturaleza sumativa, y tiene una triple finalidad: **Rendición de cuentas:** informar sobre qué, por qué y cómo se ha hecho y qué efectos se han producido tanto esperados como no esperados (evaluación sumativa); **Aprendizaje:** Entender cómo la OIT ha adaptado y reforzado su respuesta al impacto de la pandemia de COVID-19 en el mundo del trabajo y cómo está sentando las bases para la recuperación en los países evaluados (evaluación formativa); y **orientar acciones futuras:** las lecciones clave de las respuestas de COVID-19 y documentación de varias buenas prácticas que puedan ser de utilidad tanto para el diseño e implementación de futuras intervenciones, como para el aprendizaje organizacional de los diferentes actores y entidades implicadas (evaluación formativa).

El alcance de la evaluación incluye desde el inicio de las intervenciones hasta los resultados alcanzados a fecha de inicio de la evaluación, a mediados de 2022, en los 6 países.

La evaluación ha seguido un enfoque participativo de evaluación basado en los resultados para determinar si las iniciativas han logrado o es probable que logren los resultados previstos. Con este fin, se adoptó un enfoque consultivo y transparente con las partes interesadas internas y externas durante todo el proceso de evaluación. La triangulación de la evidencia y la información recopilada sustentó su validación y análisis y apoyó las conclusiones y recomendaciones.

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con la política y los procedimientos de evaluación de la OIT, que se adhieren a las normas internacionales y las mejores prácticas, articuladas en los Principios del CAD/OCDE para la Evaluación de la Asistencia al Desarrollo y las Normas y Estándares para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU) a partir de 2016. La evaluación cumplió, además, con las directrices éticas del GenU (2020).

La metodología de la evaluación se basó en técnicas eminentemente cualitativas, como los siguientes instrumentos:

- Revisión documental. El Equipo de Evaluación (ET) analizó más de 150 documentos tanto proporcionados por la OIT como otros documentos considerados de interés.
- Entrevistas semiestructuradas individuales o grupales. Se entrevistaron a 85 personas, de las cuales un 62,35% fueron mujeres y 37,65% hombres.

Además del informe de evaluación se incluyen tres estudios de caso (ver anexos) sobre los proyectos de Perú, Honduras y El Salvador, que funcionan a modo de evaluaciones individuales, siguiendo la misma metodología que la evaluación global y respondiendo a las mismas preguntas, en este caso con respuestas más extensas y en profundidad.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia

Los proyectos evaluados financiados con fondos CSPO, son altamente relevantes para los países y Mandantes implicados, no tanto en su formulación original sino en los resultados y productos que finalmente se realizaron.

Los proyectos CSPO han demostrado una sólida capacidad de adaptación a las necesidades identificadas en su campo de intervención, tanto desde una perspectiva global como a necesidades específicas identificadas por los mandantes en las intervenciones nacionales. La respuesta de la OIT al COVID se ha visto reforzada y adecuada gracias a las intervenciones y naturaleza del CSPO. La flexibilidad y adaptabilidad de este tipo de proyectos han hecho posible responder oportuna y adecuadamente a las necesidades emergentes.

La presencia de los CSPO en los países evaluados se justifica por venir a dar continuidad a procesos ya existentes o iniciar y potenciar procesos necesarios en los países, en temáticas que se volvieron aún más relevantes por la pandemia y que son los que guían los CSPO, principalmente: seguridad y salud en el trabajo, protección social y reactivación económica.

Los CSPO evaluados han contribuido a reforzar el trabajo de la OIT en las áreas identificadas en su Programa y Presupuesto (P&P 2020-2021), en concreto Outcomes 1, 3, 4, 6 y 7, mientras que las revisiones y reformulaciones de las intervenciones han facilitado la adaptación de las actividades a las necesidades y el contexto de cada país. Del mismo modo, las acciones e iniciativas están bien alineadas con el marco estratégico de la OIT que respalda las estrategias nacionales de los países objetivo hacia el trabajo decente, con los marco estratégico-operativos de las Agencias de Naciones Unidas en los países objetivos y con los ODS.

Coherencia

La coherencia de los proyectos CSPO ha venido dada a través de su flexibilidad y capacidad de adaptación, que ha adecuado los productos y resultados esperados a los recursos disponibles. No obstante, el recurso tiempo ha sido el más escaso teniendo en cuenta la limitada duración de los proyectos y los tiempos de demora, pero sobre todo teniendo en cuenta las restricciones de la pandemia y el tiempo que estas han durado, que eran imprevisibles. Sin embargo, también el que se ha remediado con la mayor facilidad extendiendo los proyectos más allá de su fecha esperada de finalización.

La capacidad de adaptación a las necesidades del contexto y sobre todo a las necesidades de los mandantes ha generado un cierto nivel de incoherencia interna de algunos proyectos. Por ejemplo, en Honduras se habla de la formalización de los mercados de Tegucigalpa, pero en las maquilas se trataba sobre la violencia y sus diferentes tipos. En determinados casos, entre los componentes de

un mismo proyecto se da una falta de conexión que hace que se implementen de manera aislada, sobre todo en los proyectos sin una figura de coordinación, lo que ha implicado una pérdida de sinergias.

Efectividad

Los CSPO hicieron aportaciones, muy valoradas, necesarias, y en ocasiones únicas que ayudaron a los países en los procesos de reactivación y recuperación de la crisis originada por la pandemia de la COVID-19. Basándose en Marco de Políticas de la Organización para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19, los proyectos han contribuido de manera sustancial teniendo en cuenta su tamaño y duración. En este sentido, con relación a sus capacidades, los CSPO evaluados son altamente efectivos en la elaboración de productos y resultados a largo plazo, aunque no se haya contado con el tiempo y los recursos para tener o desarrollar una mirada estratégica del largo plazo para garantizar cómo se mantendrán los resultados alcanzados en el futuro y poder avanzar en los cambios pretendidos que van más allá de la duración del proyecto.

El tema de la seguridad y salud en el trabajo se volvió aún más relevante con la irrupción de la COVID-19 y la obligatoriedad de asumir protocolos de seguridad sanitaria para una vuelta al trabajo seguro tras los confinamientos y para mitigar la expansión y el crecimiento de contagios. Los CSPO han sido clave en algunos sectores y países para apoyar el retorno a las actividades productivas ayudando e informando a las empresas a incorporar los protocolos de bioseguridad requeridos por los gobiernos. Han sido medidas muy coyunturales pero que parecen haber elevado la concienciación y sensibilización sobre el tema, especialmente entre las micro y pequeñas empresas y entre los emprendimientos individuales formales o no. Además, gracias a algunos proyectos, como los de Brasil y El Salvador, se ha aprovechado la coyuntura para reforzar el conocimiento sobre la legislación nacional al respecto, revisarla y dar propuestas de mejora. Más concretamente, en Brasil, este proyecto dio respuesta a la necesidad de los Mandantes, especialmente sindicatos, de comprender la reciente legislación en materia de SST y proveyó al país de información fiable y robusta, desconocida hasta el momento, sobre las condiciones reales en SST en el sector de camioneros autónomos que ya está siendo tomado en cuenta para la toma de decisiones.

Los apoyos a la reactivación y recuperación económica de los CSPO han sido relevantes y con alto potencial para generar impactos en los sectores objetivos, que han sido principalmente el sector informal y las micro y pequeñas empresas. No obstante, y a pesar de los productos y servicios de apoyo y formación dirigidos, es difícil evaluar el impacto que estos han tenido en un periodo de tiempo tan corto, en donde algunas intervenciones están aún en desarrollo. En general, los proyectos han iniciado procesos que a medio o plazo generaran o pueden generar impactos importantes en la reactivación económica, como el incremento de productividad y espacios de venta que amplían los mercados en Perú, las oportunidades identificadas de empleos verdes y emprendimiento sostenible en México, o la incorporación de servicios de transición a la formalidad en Jamaica para los sectores de la pequeña agricultura y pesca.

Los CSPO, se han sumado a la tendencia de la virtualización como único medio para el desarrollo de determinadas actividades como reuniones o cualquier tipo de formación. La pandemia ha llevado a una digitalización acelerada pero también ha apresurado la brecha digital. Entre el 95% y el 85% de los adultos de la región tienen un bajo nivel de habilidades informáticas y de resolución de problemas de nivel medio o alto en entornos con un elevado grado de tecnología. Además, la tecnología 3G sigue dominando en México, América Central, Venezuela y Perú, lo que limita las oportunidades para las aplicaciones y los contenidos ricos en multimedia, como el aprendizaje electrónico (e-learning) o la salud electrónica (e-health). El hecho de apostar casi exclusivamente por trabajar con plataformas digitales de formación y de apoyo puede dejar fuera a un sector

importante tanto de trabajadores como de micro y pequeñas empresas, formales o no. Quizás por esta razón, se observa que las plataformas de formación están enfocadas para medias y grandes empresas, más que para las pequeñas y las micro. Hay que, por tanto, valorar y analizar bien a quien se dirigen los esfuerzos para buscar las mejores herramientas, o empezar con estrategias de formación digital básica.

Es, por tanto, difícil para las maquiladoras acceder a todos los contenidos desarrollados para ellas para la identificación y gestión de la violencia familiar en la plataforma de la AHM o de violencia en el entorno laboral de la CONFIEP. Sin embargo, para las organizaciones de la sociedad civil que las atienden sí pueden ser útiles. Lo mismo ocurre con las herramientas de apoyo a la formalización en Jamaica.

En materia de diálogo social, los proyectos no han tenido capacidad de influencia debido a la limitación de los contextos políticos, aunque muchos de los procesos y productos si han favorecido el diálogo social, especialmente a nivel técnico y sectorial. Algunos proyectos de intervenciones financiadas por RBSA han creado espacios para el diálogo tripartito y han apoyado las capacidades de los mandantes para el diálogo sobre temas como SST en Brasil, empleos verdes en México o protección social en El Salvador. Sin embargo, las interacciones tripartitas se han reducido considerablemente debido a la pandemia y la situación política. Las intervenciones de la RBSA han tenido experiencias muy exitosas y de gran importancia para el país, como las reuniones del Grupo Tripartito de Trabajo sobre Riesgos Psicosociales en Brasil.

La figura de la coordinación de proyectos es especialmente relevante en el caso de intervenciones RBSA cuando existen componentes poco coherentes e integrados entre sí. En estos casos, es el coordinador quien puede actuar como puente informando y permitiendo la coherencia y las sinergias entre ellas.

La implicación de los especialistas, por otro lado, supone también un factor de éxito. En primer lugar, los especialistas de la OIT tienen más libertad en estos proyectos flexibles para probar nuevas herramientas y metodologías, lo que es muy motivador. En segundo lugar, su relación de largo plazo con los mandantes y el conocimiento del contexto, la cultura organizacional y las idiosincrasias de los diferentes socios en los países facilitan la implementación y legitiman las intervenciones y han sido de gran apoyo para los coordinadores de los proyectos.

Finalmente, su estabilidad en la organización asegura el mantenimiento de las lecciones aprendidas en el seno de la organización, la sistematización de experiencias exitosas y facilita su potencial réplica en otros proyectos o intervenciones. Por ejemplo, el desarrollo del curso o formación sobre Violencia de Género desarrollado, con el soporte de ACTEMP, en la plataforma de la Asociación Honduras de la Maquila, ya se va a replicar en otra plataforma de empleadores de la región adaptando sólo la parte necesaria al contexto legislativo nacional. También en Cuba se plantea la elaboración de estudios sectoriales para la identificación de áreas de emprendimiento y empleo verde tomando la metodología desarrollada por el CSPO de México y supervisada por el especialista regional.

La mayoría de los proyectos no generan resultados completos por su tiempo o tamaño, sino que dejan elementos que son efectivos si se les da continuidad, como propuestas normativas o legislativas. Los tiempos de los proyectos, no permiten por lo general la sistematización de las experiencias exitosas y la implicación de los especialistas de la OIT puede ayudar a generarlas, aunque sea de manera informal. Por otro lado, se han elaborado una cantidad importante de productos, pero no se ha identificado una línea de gestión del conocimiento y los productos están atomizados y dispersos y el acceso supone a veces un verdadero reto. Se desconoce si está difundido o sistematizado aquellos productos como son las guías o estudios que permite un mejor conocimiento del contexto del país o la pandemia y desde el proyecto se desconoce el uso que está teniendo.

Una debilidad en los pilotos desarrollados es que no existe información, datos confiables sobre sus resultados (por ejemplo, sobre el porcentaje en que se incrementaron las ventas, número de capacitadas que logra iniciar un proceso de formalización tras la capacitación o apoyo, número de empresas o sindicatos que han utilizado las guías destinadas a ellos, etc.,

Es necesaria una adecuada gestión del conocimiento sobre las iniciativas experimentadas que permitan el aprendizaje, la réplica y el escalamiento. La carencia de información cuantitativa sobre los resultados de los proyectos limita el aprendizaje que se puede generar a partir de estos, dificulta su difusión y, más aún no permite ser contundente en la afirmación de qué estrategias aplicadas son efectivas y en qué medida.

El nivel de avance lento de las intervenciones de los CSPO. no impide un alto nivel de satisfacción por parte de los equipos técnicos de la OIT y los representantes de los mandantes con el nivel de avance alcanzado en las diversas iniciativas. De manera general, los proyectos son eficaces y eficientes, teniendo en cuenta los condicionantes impuestas por la pandemia del COVID-19.

Eficacia de la gestión y eficiencia

Los CSPO se han caracterizado por un alto nivel de eficiencia, dado que se han aprovechado los recursos al máximo y se han generado un gran número de productos y procesos en poco tiempo y con recursos limitados. La flexibilidad de los proyectos ha permitido mover fondos de una línea a otra y de un producto a otro sin alterar sus objetivos de contribución a los Outputs del P&P 2020-21.

Las extensiones y retrasos son justificadas en un ambiente de crisis económico-sanitaria causado por la pandemia de la COVID-19. Aun así, los proyectos han sabido adaptarse para alcanzar los productos y resultados esperados.

El ahorro en el uso de recursos humanos de los proyectos ha generado las siguientes consecuencias. En primer lugar, la sobrecarga de los coordinadores que no han contado con un apoyo administrativo, como deberían, En segundo lugar, en los proyectos sin la figura de coordinador/a los especialistas de la OIT son los que han liderado los componentes de los proyectos que les correspondían y el proyecto ha estado carente de una visión global y que le diera coherencia. Sin embargo, también la implicación tan directa de los especialistas de la OIT tiene sus ventajas para el proyecto y acelera otro tipo de procesos.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

Durante la formulación de los proyectos y las reformulaciones no se han establecido líneas de trabajo para que se pueda garantizar la sostenibilidad de los productos. Por tanto, se establece una base de implementación sin tener una mirada estratégica del largo plazo para garantizar cómo se mantendrá en el futuro y poder avanzar en los cambios pretendidos.

Algunos de los resultados son el preámbulo para acciones futuras, pero no se definen procesos de seguimiento o monitoreo las acciones posteriores y que la continuidad es responsabilidad de los mandantes.

Existe una demanda para que los procesos iniciados tengan una continuidad. La generación de capacidades llevada a cabo por los CSPO a través de formación, producción de materiales, instrumentos y metodologías ha ido encaminado a crear las condiciones para que esta continuidad se materialice.

Incorporación del Enfoque de Género

En términos generales, el enfoque de género es, cuanto menos, difuso en los proyectos, ya que no se puede reconocer explícitamente en los diferentes proyectos, a excepción, quizás del de Honduras. En los proyectos dirigido a grupos en donde hay una mayoría de mujeres, se ha asumido

que se contaba con un enfoque integrado de género, aunque en realidad el enfoque de estos proyectos fue más cercano a un enfoque de mujer y desarrollo antes que a un enfoque de género. La integración de los especialistas de empleo y género de la OIT en el Proyecto podría haber cubierto estos aspectos clave y transversales en la reactivación económica como se logró hacer con gran acierto en el caso del especialista de SST. Sin embargo, a excepción del CSPO de Honduras, en ningún otro proyecto se orientaron recursos o mecanismos para el involucramiento de las especialistas de género en los diferentes componentes de los proyectos.

LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

Principales Lecciones aprendidas (Globales)

- LA1.** Trabajar a nivel tripartito desde el inicio, involucrando a todos los Mandantes y a los organismos implementadores desde el diseño.
- LA2.** La flexibilidad de los CSPO hace que se adapten a las necesidades y prioridades de los Mandantes generando buenos y relevantes resultados y altamente satisfactorios.
- LA3.** La importancia de que todos los Mandantes tengan conocimientos similares sobre el tema para estar en posición de tener discusiones y procesos de implementación con un lenguaje y entendimiento común.

Principales Buenas prácticas (de proyectos)

- BP1.** Elaboración de análisis sectoriales para la identificación de mercados y empleos verdes.
- BP2.** Formación empresarial + capital semilla para concretar iniciativas de desarrollo empresarial.
- BP3.** Alfabetización digital para la reactivación económica y cierre de brechas de género Digitalización (caso de las artesanas de Paja Toquilla).
- BP4.** La consulta a los actores involucrados sobre qué hacer y con quienes para la pertinencia y efectividad de los proyectos de reactivación.
- BP5.** La activación de redes y el uso de institucionalidades existentes para una mayor eficiencia y efectividad.
- BP6.** Orientación a la práctica de las acciones formativas.

Recomendaciones

- R1.** Asegurar la coherencia interna de los proyectos y la articulación y coordinación dentro de sus componentes.

En intervenciones tan cortas y con recursos limitados como los proyectos RBSA, se debe priorizar un área temática por proyecto para dar una respuesta global, multidimensional y coherente y evitar la fragmentación de esfuerzos.
- R2.** Priorizar, en la medida de lo posible, espacios de formación y elaboración de productos de conocimiento con participación y enfoque tripartito

Se ha demostrado la eficacia de espacios formación tripartitos en temas que son comunes, incluso como un paso previo a la formación específica para los diferentes actores que se adapten a sus necesidades particulares.. De esta manera, por un lado se fomenta el diálogo social y se

pueden hacer procesos más eficientes sin duplicar esfuerzos y recursos.

R3. Ante la llegada de la virtualización de las intervenciones, es necesario asegurar que la población objetivo cuenta con las capacidades y las herramientas adecuadas para poder participar apropiadamente y contribuir así a la disminución de la brecha digital.

R4. Asegurar la figura de coordinador/a que afiance una visión integral y coherente de los diferentes componentes e intervenciones de los proyectos CSPO, y que cuente con el apoyo administrativo suficiente para no sobrecargar o desviar el tiempo y recursos a tareas menos prioritarias.

R5. Trabajar las rutas de sostenibilidad desde el diseño e inicio del Proyecto con los actores involucrados y bajo responsabilidad de las Oficinas de país responsables

El uso de guías de la OIT como la [Herramienta de diagnóstico de la evaluabilidad de la sostenibilidad de los proyectos de la OIT](#), actualmente en fase de validación, será una herramienta muy útil para los diseñadores, implementadores y evaluadores de los proyectos de la OIT.

R6. Establecer mecanismos e instrumentos que permitan a la OIT realizar seguimiento a los productos elaborados y resultados en los proyectos CSPO que realiza, así como orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados y así se pueda generar un aprendizaje en las organizaciones. La gerencia de alto nivel en las Oficinas País y Oficina Regional tiene un rol protagónico como responsable final del seguimiento estratégico a nivel de resultados e impacto de las intervenciones de la OIT..

R7. Definir una estrategia de género estructurada para cada proyecto que involucre la consulta con la Especialista de Género de la OIT y/o especialistas del Sistema de NNUU.