



Evaluation Summaries

Programa para la extensión de la protección social en los países de la subregión andina Bolivia, Ecuador y Perú – I Fase

Datos rápidos

Países: Bolivia, Ecuador y Perú
Tipo de evaluación: Intermedia Independiente
Área técnica: Seguridad Social
Gestión de la evaluación: Ítalo Cardona, Oficina para los Países Andinos
Equipo de evaluación: Diego C. Sánchez
Inicio del proyecto: Mayo de 2009
Término del proyecto: Octubre de 2011
Código del proyecto: RLA/08/02/SPA
Donante: España (Ministerio de Trabajo e Inmigración) US\$ 1.189.463
Palabras claves: Protección Social, Seguridad Social

Antecedentes y contexto

Breves antecedentes del Proyecto y su lógica

Los sistemas de seguridad social de los países de la subregión andina enfrentan niveles bajos de cobertura contributiva, situación que vienen agravándose a partir del proceso de envejecimiento poblacional presente en toda la región latinoamericana. Esta dificultad determinará en un futuro próximo un incremento significativo de las demandas de protección social por parte de la población adulta.

El proyecto tiene como objetivo general brindar apoyo técnico con el objetivo principal de propiciar un aumento en la cobertura de los sistemas de protección social en Bolivia, Ecuador y Perú.

A este objetivo general, se despliegan los siguientes objetivos específicos, a saber:

- 1: Generar información útil para el diseño de políticas de protección social mediante diagnósticos específicos.
- 2: Fortalecer la gestión institucional de la Seguridad Social en Bolivia, Ecuador y Perú, con énfasis en los ámbitos de aumento de cobertura y mejora de la calidad de los servicios. Abordando temas como control de encuadramiento, control de afiliaciones, procedimientos para conseguir un mayor número de cotizaciones, aplicaciones para recaudación, inspección, temas ligados a trabajadores autónomos y seguridad social, configuración de bases de datos y generación de indicadores que permitan conocer la evolución de la cobertura de la seguridad social; así como la ampliación del consenso sobre diagnósticos nacionales, propuestas y estrategias en materia de protección social para cubrir un mayor segmento de la población.
- 3: Desarrollar propuestas de modificaciones de los actuales programas de protección social, incluyendo posibles reformas legales, con el fin de potenciar su capacidad de cobertura de las poblaciones para los cuales fueron creados.
- 4: Contribuir para la reducción o eliminación de las inequidades de género presentes en los programas de protección social.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La presente Evaluación Intermedia tiene como propósito determinar el nivel de avance en el

cumplimiento de la meta y los resultados del proyecto en curso, de manera sistemática y objetiva e identificando el porqué de lo que funcionó y lo que no funcionó, de acuerdo al diseño aprobado y con la finalidad mejorar el futuro desempeño del proyecto, de acuerdo a los siguientes objetivos: a) Medir el progreso logrado hacia el cumplimiento de los objetivos y propiciar los cambios que puedan ser producto de su revisión, b) Determinar la pertinencia de la meta y los resultados establecidos en el diseño, c) Analizar la eficiencia y eficacia de las estrategias de intervención del proyecto, d) Realizar un análisis de riesgos para la consecución de la meta y resultados del proyecto que pudieran estar presentes en el ámbito de intervención, e) Evaluar la viabilidad de la sostenibilidad de los procesos y las estrategias trabajadas, f) Guiar a los encargados de la toma de decisiones, con elementos a implementar o continuar implementando acciones que son de éxito para el proyecto, g) Determinar las consecuencias planeadas y no planeadas del proyecto, así como las acciones positivas y negativas, h) Sugerir necesidades prioritarias que no hayan sido identificadas y proporcionar una visión adicional al análisis de la situación. De ser necesario, sugerir un número mayor de acciones, investigaciones, un tema específico que no haya sido cubierto, y la necesidad de fortalecimiento de la capacidad técnica del proyecto para garantizar los resultados, i) Proporcionar un conjunto de recomendaciones y lecciones aprendidas en beneficio de la contraparte, del donante y de los ejecutores para las siguientes fases de ejecución del proyecto.

Los clientes primarios de la evaluación son: **Los clientes externos:** Mandantes nacionales en: Gobierno: Ministerios involucrados en la protección social; Organizaciones de trabajadores; Organizaciones de empleadores; Socios de los proyectos: Comunidad Andina (CAN), otras agencias de Naciones Unidas (principalmente el UNFPA y la OPS); El donante. **Los clientes internos:** Oficina de la OIT para los Países Andinos; CTP del proyecto; Coordinadores nacionales del

proyecto en Bolivia y Ecuador; ETD de la oficina de la OIT para los países andinos; El departamento técnico responsable en la sede de la OIT; Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación. **Clientes secundarios** de la evaluación del proyecto son: Otras unidades en la sede: PARDEV y EVAL.

Metodología

La presente evaluación siguió como línea de acción los postulados establecidos en el Capítulo 7 del Manual de Cooperación Técnica, como también, los estándares de evaluación definidos en el Sistema de Naciones Unidas, Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), de abril de 2005.

Se solicitó copia y analizó la siguiente información documental: documento de proyecto, listado de actividades, los productos realizados, consultores contratados y términos de referencia, seminarios y talleres realizados, listado de expositores y participantes a los seminarios y talleres, actividades de gestión, y proyección de gastos para el año 2011. Se realizaron entrevistas con los clientes del proyecto en los 3 países (Perú, Bolivia y Ecuador).

Hallazgos y conclusiones principales

Revisión de la Ejecución

Los ejecutores de los proyectos se han enfrentado, principalmente a cinco inconvenientes: 1) cronograma y plazos de ejecución, 2) dispersión geográfica, 3) colaboración OISS, 4) reformulación de los sistemas previsionales en Ecuador y Bolivia, 5) rotación de funcionarios gestores de la seguridad social.

Desde una perspectiva presupuestaria, al **21 de febrero de 2011**, el programa logró ejecutar el **45%** del presupuesto total, esto es u\$s 534.122, con un saldo a ejecutar de u\$s 655.341. El programa viene subejecutándose, y a partir de la magnitud de los valores disponibles para ser efectivizados hasta la fecha de finalización (octubre 2011), obliga a pensar en un pedido

de prórroga para disponer de un plazo adicional a los efectos de aplicar los recursos de manera eficiente.

Como resultado de esta primera parte de evolución del proyecto, los resultados alcanzados están más relacionados con las actividades de formación y sensibilización, y no con la generación de informes o documentos e investigaciones específicas sobre protección social.

El Programa ha ejecutado importantes actividades de formación, con un total de 9 eventos y con la participación de un total de 321 personas. De este total, 77 corresponden a participantes provenientes de Bolivia, 1 persona de Ecuador y 243 de Perú. Se destaca una casi nula participación de individuos provenientes de Ecuador.

Respecto a las actividades de sensibilización se han efectuado 4 encuentros, con una asistencia de 341 personas, 135 provenientes de Bolivia y 206 de Perú. Debe señalarse la falta de concurrencia de individuos provenientes del Ecuador.

Tanto en las entrevistas realizadas en las ciudades de Lima y La Paz, como el contacto telefónico con los beneficiarios de Ecuador se han recogido opiniones altamente satisfactorias sobre todas las actividades de formación, capacitación, discusión y difusión de la problemática sobre protección social realizadas por el Programa. Asimismo, en muchos de los entrevistados se pudo apreciar la preocupación por que estas actividades finalicen, aún más, han solicitado como demanda mayor formación en aspectos puntuales para la comprensión más acabada de la problemática de la seguridad social.

En lo que respecta a las actividades que desarrollará la OISS, se han definido para el año 2011 dos Fases de Trabajo y cuatro Componentes. La Fase 1 corresponde a las acciones de colaboración en Bolivia y Ecuador más el apoyo logístico y administrativo en Bolivia. La Fase 2 corresponde a todas las

actividades para el seguimiento del Programa. No se han establecido fechas concretas de realización de estas ambiciosas actividades, como tampoco un listado preliminar de expositores y funcionarios participantes. De igual manera, el plan no contiene descripción alguna sobre la colaboración de los distintos gestores de la seguridad social de Bolivia y Ecuador en los componentes citados.

Presentación de los hallazgos relativos al desempeño del Proyecto

Las actividades sobre generación de diagnósticos para la formulación de políticas, la elaboración de proyectos de fortalecimiento institucional, el diseño metodológico de indicadores con bases de datos nacionales, y las propuestas para reducir la inequidad de género en la protección social están pendientes de realización o bien han sido concretados de manera parcial.

En cuanto a los objetivos cumplidos, se han propiciado, particularmente en Perú, los canales de discusión y las agendas sociales referidas a protección social. Se ha logrado establecer una mesa de debate con la participación del estado, organizaciones civiles, académicos y los representantes sindicales, tanto en lo que respecta a elaboración de propuestas como en la difusión y capacitación sobre cuestiones de seguridad social.

Se ha construido una Red de Expertos en Protección Social, con más de 210 contactos en Bolivia, Ecuador y Perú, y asimismo, se ha contribuido al desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos, representantes sindicales y miembros de organizaciones sociales.

Se colaboró, dando soporte técnico, en la elaboración de un proyecto de ley sobre pensiones no contributivas para Perú.

Las actividades proyectadas para el 2011, siempre que las mismas puedan ser ejecutadas de manera coordinada con los gestores responsables de la seguridad social en cada

país, resultaran fundamentales para poder presentar un fuerte impacto del proyecto en los sistemas de seguridad social. La elaboración de los alcances de cada investigación conjuntamente con las instituciones de la previsión social de los países, permitirá obtener un producto de utilidad para el diseño de normativa que contenga la problemática de los trabajadores independiente, los campesinos, y del personal doméstico.

Conclusiones

Los objetivos definidos al inicio han presentado un fuerte desafío a los involucrados con el Programa, haciendo suponer que será necesaria más de una fase para la concreción de estas metas. La gestión debió enfrenar durante esta primer etapa fuertes desafíos para llevar a cabo actividades en los países beneficiarios, los logros obtenidos están relacionados con la sensibilización de los distintos actores de la seguridad social en estos países, se fortalecieron los procesos tendientes a favorecer el diálogo social, se difundió y capacitó sobre aspectos generales en materia de seguridad social a un número importante de actores centrales de la protección social de estos países.

Parece oportuno utilizar la experiencia generada a partir de la colaboración técnica para la elaboración de la propuesta sobre pensiones no contributiva, tema que podría utilizarse para desarrollar en Bolivia y Ecuador.

Debería también aprovecharse las enseñanzas y resultados logrados con los seminarios y talleres realizados para funcionarios y miembros de organizaciones sociales y sindicales sobre las cuestiones básicas de la seguridad social, desarrollando nuevos cursos de formación que avancen sobre temas específicos (recaudación, fiscalización, riegos, salud, gestión por riesgos, tablas de invalidez y fallecimiento, etc.) para continuar con la capacitación y formación, altamente demandada por todos los entrevistados.

La actual fase de reglamentación e introducción de reformas que están atravesando Bolivia y Ecuador, es una oportunidad a los efectos de brindar soporte técnico y asistencia económica para la generación de trabajos de base que sirvan como fuente para la definición de disposiciones reglamentarias y complementarias de las reformas aplicadas.

El impacto alcanzado por la contribución del proyecto está asociado, principalmente, con la incorporación en la agenda de discusiones de los sectores gubernamentales, sindicales, asociaciones civiles y empresariales de la problemática de la seguridad social, y el derecho a un piso de protección social para todas las personas.

Si bien las acciones han estado orientadas a difundir el alcance del proyecto en los tres países, estas actividades no han logrado su cometido en Bolivia y Ecuador, razón que obliga a un esfuerzo mayor para el tramo final de esta etapa para los citados países.

Tanto los puntos focales y los organismos gestores de Bolivia y Ecuador deben conseguir una mayor identificación con el Proyecto, y en este punto la participación de la OISS debe provocar un proceso rápido de coordinación.

Se observa que el proyecto cumplió los objetivos establecidos inicialmente respecto de los componentes “Formación y sensibilización”, “Diálogo social y compromisos nacionales”, de manera parcial con el componente “Diagnósticos e investigaciones”, quedando pendiente los objetivos definidos para el componente “Equidad de género en la protección social”.

Se han desarrollado fuertes mecanismos para la discusión y sensibilización de la problemática de la protección social de los países. Hacia los próximos meses resultara beneficiario vincular las acciones conjuntamente con la OISS y los organismos gestores para fortalecer la presencia del Programa en Bolivia y Ecuador.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Recomendaciones

1. El Proyecto debe impulsar las actividades de diagnóstico e investigación para contribuir con la mejor gestión de los organismos de seguridad social en Perú, Bolivia y Ecuador.
2. Resulta necesario elaborar, junto con los organismos gestores de la seguridad social de cada país, los proyectos de fortalecimiento institucional.
3. Deben definirse -los términos de referencia, plazos de ejecución y selección de los consultores para las investigaciones a realizar sobre el trabajo domestico, trabajadores independientes y seguro social campesino- de manera coordinada con cada país beneficiario, a los efectos de garantizar el acceso a la información y la apropiación de los resultados obtenidos por estos entes gestores.
4. Es necesario definir con precisión y anticipación las actividades que va a realizar la OISS, a los efectos de garantizar la convocatoria y difusión de las mismas. Particularmente aquellas vinculadas a la cuestión de género.
5. El Consejero Técnico Principal debería elaborar un esquema de seguimiento, monitoreo y evaluación mensual para reflejar el avance de las distintas actividades previstas hasta final de Programa.
6. Las actividades de formación y divulgación deberían incorporar un cuestionario de evaluación final donde se refleje la opinión de los participantes respecto de los contenidos desarrollados, el nivel de los expositores, los futuros temas a considerar, etc.
7. A los efectos de atender la alta demanda en cursos de formación por parte de las instituciones entrevistadas resultaría oportuno elaborar un esquema de capacitación formal con el apoyo de

instituciones educativas (universidades, institutos de formación superior, etc.) a los efectos de propiciar la mejora de la calidad y los contenidos de estas acciones de formación y sensibilización.

8. En lo que respecta a los temas a considerar para futuros cursos y seminarios, resultaría de utilidad definir los contenidos con la participación de los entes gestores, a los efectos de atender las acciones de capacitación continua de sus recursos humanos.
9. Utilizar la experiencia recogida en los debates realizados para la elaboración de la propuesta legislativa sobre pensiones no contributivas en Perú, para hacer lo propio en Bolivia y Ecuador sobre similar temática.
10. Brindar asistencia técnica (recaudación y control, estudios actuariales, pensiones por invalidez, estructura organizativa del ente gestor, supervisión y control de procesos, etc.) en Bolivia en cuanto a la reglamentación y puesta en marcha de la nueva ley de pensiones. Asimismo, participar como soporte técnico (experiencia internacional sobre reformas, pensiones no contributivas, tasa de reemplazo de los sistemas, envejecimiento poblacional, cobertura para trabajadores independientes) en el proceso de reforma de Ecuador.

Lecciones aprendidas

La elaboración del Boletín sobre Protección Social y la concreción de la Red de Expertos en Protección Social han gravitado positivamente para la mejora del conocimiento y el intercambio de información.

El Conversatorio Intergeneracional sobre Previsión Social ha permitido conocer opiniones y percepciones que tiene las personas desde sus propias experiencias sobre el tema de la seguridad social, fomentando con

ello el proceso de internalización de los conocimientos.

Fueron relevantes los documentos y publicaciones especializados de la OIT que se constituyeron en una fuente importante para el desarrollo de las actividades formativas. También vale decir respecto de la calidad de los expositores y la temática abordada en cada encuentro de divulgación y sensibilización.

El hecho de haber facilitado información, experiencias y mecanismos sobre la protección social a las instituciones del Estado, a las organizaciones sociales, empresariales y sindicales, permitió una rápida difusión de la previsión social entre todos estos beneficiarios del programa, aportando conocimiento para las actividades de difusión, propiciando espacios de diálogo, enriquecimiento de los debates y favorecer la socialización de propuestas.

En cuanto a las estrategias para cuestiones temáticas, se ha reconocido y valorado la especialización de las instituciones participantes en la formación y la colaboración de los Puntos Focales del Proyecto y/o representantes de los mandantes en Protección Social.

La elección del Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín) y la concreción de seminarios de participación tripartita (gobierno, trabajadores y sector empresarial) además de complementar actividades comunes, se maximiza el impacto y los recursos humanos y financieros utilizados.

El papel de la formación es clave en el fortalecimiento de capacidades personales e institucionales de los mandantes, el Proyecto ha confirmado que las metodologías participativas son muy eficaces y útiles para fomentar el proceso de internalización de los conocimientos.

El alto grado de pertinencia de las temáticas tratadas, despierta el entusiasmo y la excelente predisposición de los participantes a seguir profundizando en los conocimientos sobre los derechos de la protección social.

La constante rotación de los funcionarios responsables de la gestión de la seguridad social en los países afecta el desarrollo del proyecto por cuanto se dilata la toma de decisiones podría considerarse la constitución de comités integrados por un cuerpo de funcionarios para limitar los efectos de esta situación.

Proyectos con la coordinación de la OIT y la colaboración de la OISS facilitan la inserción en los países de la región por la importancia relativa que tiene estas instituciones.

Los procesos de gestión de los recursos operativos y la selección del Consejero Técnico Principal demoran el inicio de la ejecución, lo que obliga a la reprogramación y redefinición de actividades. Esto debe tomarse en consideración en el momento de definir los alcances del programa, fechas de realización y ejecución, y la definición de mejores mecanismos de reprogramación.