



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina Internacional De Trabajo

Oficina De Evaluación

Programa para la promoción de un Piso de Protección Social en la región andina: Bolivia, Colombia Ecuador y Perú – Evaluación final

Datos rápidos

Países: *Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*

Fecha: *Abril-Junio 2016*

Tipo de evaluación: *Final Independiente*

Área técnica: *SOCPRO*

Gestión de la evaluación: *Patricia Villegas*

Equipo de evaluación: *Gloria Vela*

Fecha de finalización del proyecto: *30 de Abril 2016*

Código OIT: *RLA/14/03/SPA*

Donante y presupuesto: AECID USD 1'310,615.00

Palabras claves: *Protección Social, Seguridad Social*

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El Objetivo de Desarrollo fue contribuir al aumento de la cobertura de los sistemas de Protección Social en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia en el marco de la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura efectiva de la SS. Para lograrlo, los Objetivos Inmediatos fueron, 1. Contribuir en la aplicación de políticas de extensión de cobertura de Protección y SS sobre la base de

la estrategia bidimensional de la OIT; y 2. Fortalecer la capacidad de debate y consenso de los mandantes sobre políticas relacionadas con estos temas. Los beneficiarios directos son los representantes de los mandantes de la OIT; funcionarios de las entidades rectoras y gestoras de la SS; representantes de los órganos legislativos; y funcionarios de los gobiernos locales vinculados a la SS.

El período previsto fue de 18 meses, pero el tiempo que tomó la concertación con el donante sobre el énfasis del Proyecto y la estructura operativa, y la demora en la asignación de los recursos desde Ginebra, llevaron a que el tiempo real de ejecución fuera poco menos de un año, con diferencias entre países ligadas a la contratación de la coordinación nacional.

El presupuesto total del proyecto fue de US\$1.310.615 financiado con recursos de AECID. La ejecución total fue de US\$1.226.623,69 equivalente al 93,59% (no se ejecutó el 5% de previsión por incremento en los costos).

Situación actual del proyecto

Si bien al inicio de la evaluación todavía se estaban ejecutando algunas actividades y terminando de elaborar algunos productos, a la fecha de presentación de este informe ya se habían realizado todas las actividades y finalizado los productos pendientes.

Metodología de la evaluación

Como evaluación independiente participativa, reconoce la opinión de los participantes como una evidencia válida, en tanto permite una mejor comprensión sobre la pertinencia y relevancia del Proyecto con relación a sus expectativas y demandas, y facilita la identificación de recomendaciones acordes con ellas. La evaluación contrastó analíticamente la información de tres fuentes: la documentación escrita, el Equipo de Trabajo del Proyecto y Especialistas de la OIT, y representantes de los grupos de interés; en total se entrevistaron 80 personas de ellas 29 mujeres. Se utilizó la entrevista semi-estructurada (virtual y presencial) como la técnica más adecuada. Para la valoración de los criterios se tomaron los indicadores y escalas de valoración planteados en el Informe Inicial. Se considera que la evaluación es confiable por el diseño metodológico realizado y la representatividad de los grupos de interés. Fueron limitantes en la evaluación: hacerla cuando todavía no había terminado la ejecución del Proyecto, no contar al inicio con el informe final del proyecto, la falta de Línea de Base a nivel regional y en los países, y comenzar las entrevistas sin la documentación y comprensión completa del Proyecto. Estas limitantes si bien no afectaron la confiabilidad de la evaluación, si limitaron su alcance, específicamente respecto a la fundamentación (con evidencias más concretas) de los resultados (efectos e impactos) identificados.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia y coherencia estratégica de la intervención

El Proyecto tuvo un alto grado de pertinencia porque: i) Fue importante para posicionar en los países el enfoque de Garantías de Pisos de Protección Social que se considera esencial para desarrollar la Protección Social articulada a la SS, como dos dimensiones de una sola estrategia para la extensión y

universalización de la SS; ii) Respondió a demandas concretas de los mandantes que son prioridades nacionales; iii) Los involucró en la definición y validación de las recomendaciones, y generó en ellos conocimientos y capacidades para aportar al fortalecimiento de los sistemas de Protección y SS en sus países en el marco del Piso de Protección Social.

Validez (coherencia) del diseño de la intervención y su ejecución

El Proyecto como fue formulado es más un 'Programa'; es decir, un marco de lineamientos generales para el desarrollo de acciones en cada país y a nivel subregional; así concebido, el diseño es válido y coherente. Las acciones realizadas y los productos obtenidos en cada país, constituyen en sí mismos un 'proyecto' de país, así no hubiera sido formulado como tal ni tuviera un marco lógico específico, fueron coherentes con los lineamientos del Programa y estuvieron en función del cumplimiento de sus objetivos. Los productos y metas fueron realistas para el tiempo efectivo de ejecución. En contraste, los indicadores formulados si bien son apropiados y útiles para evaluar el progreso del Proyecto, no son apropiados para verificar el avance hacia el impacto o cambio real que el Proyecto espera "dejar" instalado en los países, y contradicen el enfoque de resultados planteado en la formulación. Por lo anterior, el grado de coherencia y validez del Proyecto es medio.

Eficacia en la estructura de gestión

A pesar del tiempo limitado, el grado de eficacia de la estructura de gestión del Proyecto fue alto porque logró que: i) Las coordinaciones nacionales fueron ejercidas por personas calificadas, conocedoras del tema y de la dinámica de los mandantes; ii) Estos fueran relevantes, participaran activamente y estuvieran comprometidos; iii) Los productos tuvieran una gran calidad técnica; iv) Los procedimientos

administrativos y la acción de la Asistente Administrativa de la Oficina para Países Andinos, permitieran contar con los recursos y aportes adecuados y oportunos para facilitar la labor de los coordinadores nacionales y los consultores, el apoyo técnico de los Especialistas y de las Unidades Técnicas de la sede de Ginebra y el CIF; la oportuna y ágil realización de las actividades y la participación de los mandantes y contrapartes. Sin embargo, un tiempo de ejecución tan corto para impactos esperados tan importantes, es un riesgo y puede afectar negativamente la relación entre la OIT y sus mandantes y entre ellos, al no haber tiempo para concertar la ruta de incidencia para dejar contribuciones efectivas y de impacto en los países.

Efectividad del Proyecto (logros)

El grado de efectividad del proyecto fue alto porque en todos los países se cumplió con el Marco Lógico y las recomendaciones de política proponen formas para la extensión de la cobertura en alguna de las garantías del Piso de Protección Social y/o para mejorar la inspección, fiscalización y recaudación de los recursos de la SS, con lo que se contribuye con el Objetivo de Desarrollo del Proyecto. Sin embargo, la sensación general que queda es que “con más tiempo se hubiera podido avanzar más”.

Eficiencia en el uso de los recursos

La ejecución presupuestal fue alta (93,59%), coherente en la distribución por años (95,2% en 2015 y 93% en 2016), y consistente con el cumplimiento de Productos y Objetivos. Hubo una distribución y ejecución presupuestal equilibrada entre países coherente con el tiempo de ejecución que tuvieron. La estructura operativa fue eficiente y racional en el gasto. Por lo anterior, el grado de eficiencia del Proyecto fue alto, a pesar de las modificaciones en la estructura operativa (o más bien gracias a ellas) y a las limitaciones de tiempo señaladas.

Orientación hacia el impacto

El Proyecto logró los objetivos propuestos y por los indicios tempranos de impactos evidenciados, se puede concluir que ha tenido una clara orientación al impacto.

Orientación hacia la sostenibilidad

Hay una alta probabilidad de sostenibilidad de las contribuciones del Proyecto porque respondió a demandas concretas de uno o varios de los mandantes en cada país; los productos se insertaron en procesos y acciones que se estaban llevando a cabo para aportar a su desarrollo, contribuir con el diseño de nuevas políticas, y/o con la implementación y reglamentación de leyes y políticas ya existentes; las recomendaciones se entregaron a quienes las habían solicitado y participaron en su realización y/o validación, por lo que son de su interés y es muy probable que sean aplicadas. El Proyecto se incorporó en espacios de “diálogo y discusión tripartita” establecidos por ley que son de funcionamiento continuo y estable, fortaleció su legitimidad, y por ende es muy probable que el diálogo tripartito sobre los temas del Proyecto se mantenga y refuerce.

Conclusiones

- El Proyecto fue un éxito porque se crearon condiciones que lo facilitaron, a pesar de las limitantes enfrentadas.
- Las diferencias en la implementación del Proyecto entre países reflejan las dinámicas de construcción política en cada país y la apertura y flexibilidad del Proyecto para aprovecharlas como oportunidades.
- El tripartismo de OIT no se refleja en la formulación de los proyectos porque no se crean espacios o mecanismos que aseguren la participación de representantes de las partes en ese proceso.
- El Proyecto abordó temas fundamentales, pertinentes y de mucho impacto para el establecimiento de políticas públicas, que son complejos y requieren tiempo. Por eso, a

pesar del reconocimiento de avances, queda la impresión general de que los temas deben seguirse trabajando, las propuestas deben profundizarse más generando más acuerdo social tripartito, y crear condiciones para volverlas 'políticas de estado'. Por eso, proyectos de muy corto tiempo y muchas acciones, corren el riesgo de "agotar" anticipadamente los temas si los productos quedan "suelos" y no se incorporan como parte de un proceso pensado y planificado de más largo plazo

Recomendaciones

Para OIT

-Futuras acciones de Asistencia Técnica deberían incidir más en ayudarle a los países a construir un Sistema integrado y unificado de información sobre Protección y SS que les permita tener un panorama integral y completo del Sistema y les facilite una toma de decisiones más pertinentes para el país.

- Incorporar en futuros proyectos el uso de los productos comunicativos elaborados para posicionar los Pisos de Protección Social y la SS y traducirlos a idiomas tradicionales (como el quechua/quichua y aymara). También, incentivar los canales de comunicación creados por los participantes del taller subregional bipartito sobre Pisos de Protección Social con enfoque de género.

- Aprovechar, en futuros proyectos OIT sobre el tema de Protección Social inclusiva y género, el mapeo de los programas sociales que se podrían equiparar a las garantías del Piso de Protección Social en la región y la metodología consensuada para evaluar los programas y políticas de Protección Social desde la perspectiva de género. Pueden ser un camino valioso para tener un marco de referencia común en la región.

- Planificar desde el inicio una articulación más estratégica con IPEC que profundice en el abordaje del tema de Trabajo Infantil con Pisos de Protección Social, y/o incluirlo como parte de los resultados esperados para una

mayor sinergia y mejores impactos.

- Capitalizar el esfuerzo subregional de este proyecto para articular la reflexión del Piso de Protección Social en el avance de ODS que realiza la Unidad de Protección Social de OIT en Ginebra.

- Asignar los recursos del proyecto una vez éste es presentado, de manera que puedan transferirse desde la Oficina de Ginebra a la Oficina responsable del proyecto sin demoras al momento de aprobarse.

- En proyectos orientados a resultados (impactos) es importante la formulación de indicadores mixtos (cuali-cuantitativos) que permitan la verificación de los cambios que se esperan generar y su magnitud o cobertura.

- Realizar la evaluación después de terminadas totalmente las actividades y productos y elaborar lineamientos que guíen a los proyectos en la preparación de la información requerida (para entregarse al momento de la firma del contrato), p. ej., un documento con información concreta de la dinámica y el contexto institucional de la ejecución que señale claramente las actividades realizadas para cada producto, los actores participantes, los hitos más relevantes (positivos y negativos) y los principales aprendizajes. Igualmente, un listado completo y priorizado de los actores clave para el proyecto y la razón por la que se consideran actores clave.

- Concretamente para la Oficina de OIT para los Países Andinos, recoger las propuestas y recomendaciones surgidas de este proyecto y acompañarlas con una respuesta planificada y agendada que dé seguimiento y garantice la aplicación y por lo tanto los efectos e impactos esperados de este proyecto.

Para OIT y AECID

-Incluir explícitamente en el diseño de los proyectos, mecanismos claros de articulación tales como reuniones periódicas, participación en los espacios de planificación y seguimiento de los proyectos.