



International
Labour
Organization

► Evaluation Office



i-eval Discovery



Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

INFORME DE EVALUACIÓN

País: Ecuador

Fecha de la evaluación: Abril-mayo 2022

Naturaleza de la evaluación: Independiente

Calendario de la evaluación: Final

Resultado(s) del P&B: 8

ODS(s): 8, 1, 3, 10

Oficina Técnica: DWT/CO - Lima

Oficina Técnica: SOCPRO

Gestión de la evaluación: Cybele Burga

Nombre de los consultores: Rafael Muñoz, Erika Villagómez

Oficial Oficina Evaluación: Patricia Vidal Hurtado

Código de Proyecto: ECU/18/02/ECU

Donante y presupuesto: Ecuador. USD 2,323,565

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.

Índice

AGRADECIMIENTOS	1
ACRONIMOS	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	10
2. INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.2. Propósito ámbito y clientes de la Evaluación.....	12
2.3. Enfoque de evaluación.....	14
3. METODOLOGÍA	15
3.1. Métodos y técnicas.....	15
3.2. Limitaciones de la evaluación.....	16
4. HALLAZGOS	18
4.1. Relevancia.....	18
4.2. Coherencia (Validez del Diseño).....	23
4.3. Efectividad.....	26
4.4. Eficacia de la gestión.....	39
4.5. Orientación hacia el Impacto y Sostenibilidad.....	44
5. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS	47
5.1. Lecciones Aprendidas.....	47
5.2. Buenas Prácticas.....	48
6. CONCLUSIONES	49
7. RECOMENDACIONES	52
ANEXOS	56
Anexo 1: Términos de Referencia.....	57
Anexo 2: Criterios y Preguntas de Evaluación.....	58
Anexo 3: Informe de Inicio.....	64
Anexo 4: Lista de participantes en la Evaluación.....	65
Anexo 5. Documentos revisados.....	67

AGRADECIMIENTOS

La Evaluación Independiente del *Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – PATSS*, en Ecuador, se llevó a cabo entre los meses de abril y mayo de 2022. El Equipo de Evaluación, compuesto por el Sr. Rafael Muñoz Sevilla (Team Leader) y la Sra. Erika Villagómez (Consultora Nacional), llevó a cabo el presente estudio con el apoyo y la supervisión de la Oficial Regional de Evaluación de la OIT, la Sra. Cybele Burga, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y en colaboración con los equipos del proyecto y la Oficina de la OIT para los Países Andinos (Lima), así como con las partes interesadas nacionales, especialmente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El Equipo de Evaluación desea expresar su sincero agradecimiento a todas las partes involucradas en este estudio, por su apoyo y valiosas contribuciones.

ACRONIMOS

ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DAIE	Dirección Actuarial de Investigación y Estadística del IESS
GBR	Gestión Basada en Resultados
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IVM	Invalidez, Vejez y Muerte (Seguro de Pensiones)
MANUD	Marco de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas
NIT	Normas Internacionales de Trabajo
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PATSS	Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social
PDNA	Post Disaster Needs Assessment
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RBSA	Regular Budget Supplementary Account
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SOCPRO	Departamento de Protección Social de la OIT
STPTV	Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida
TdC	Teoría de Cambio
TdR	Términos de Referencia
TPR	Informes Técnicos de Progreso
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólares Americanos

RESUMEN EJECUTIVO

1. Introducción

Esta sección resume los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Independiente del proyecto *Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – PATSS en Ecuador* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (en adelante, el Proyecto). El Proyecto ha sido financiado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Según la política de evaluación de la OIT, corresponde realizar una evaluación final independiente. La Evaluación Final Independiente contribuirá a que la OIT pueda sistematizar las lecciones aprendidas y buenas prácticas del proceso, generar conocimiento sobre la mejor estrategia a seguir en futuros proyectos de temáticas similares, así como a rendir cuentas hacia sus constituyentes sobre los logros obtenidos en el marco de estas intervenciones.

2. Metodología

La metodología de evaluación empleó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, que fueron usados para obtener la información necesaria para responder a las preguntas de evaluación. La recogida de información de fuentes secundarias se realizó a partir del análisis documental, mientras que el de las fuentes primarias fue realizado a través de entrevistas virtuales, las cuales permitieron incorporar en la evaluación las opiniones y percepciones de los diversos grupos de interés identificados.

3. Criterios de evaluación

Relevancia

Los módulos y productos del Convenio muestran un elevado grado de pertinencia respecto a las necesidades y prioridades del IESS y de las poblaciones meta. No obstante, en su fase de diseño y durante buena parte de su implementación, el PATSS no consideró suficientemente algunos factores clave de vulnerabilidad (por ejemplo: género, grupo etario, discapacidad, interculturalidad, etc.) en el acceso a la protección social. Sin embargo, en la "segunda fase" de generación de conocimiento y productos del programa, por ejemplo en los análisis de brechas o de financiamiento de los pisos de protección social, se incluyen factores de vulnerabilidad. Otro ejemplo podría ser el estudio de OIT, en colaboración con ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (a través del programa conjunto "Mi futuro es hoy" financiado por el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible -Fondo ODS-) que tiene como finalidad contribuir a promover la incorporación de los jóvenes (hombres y mujeres) en situación de informalidad laboral al Sistema de Protección Social.

El Convenio, igualmente, se encuentra alineado con los marcos nacionales de política. Por otro lado, el PATSS se mostró relevante en el marco de la Pandemia del COVID-19.

Coherencia (validez del diseño)

El PATSS fue diseñado de acuerdo a la modalidad de Fondo Fiduciario Directo, a través de un Convenio suscrito entre el IESS y la OIT. Si bien el Convenio establece las bases y líneas estratégicas de la colaboración entre ambas instituciones, dicho documento no es una herramienta del todo adecuada para la una gestión y seguimiento basada en resultados. Por otro lado, es cierto que el Convenio permitió cierta flexibilidad en la implementación del PATSS, lo que a su vez facilitó la adaptación del proyecto a un contexto altamente cambiante e impredecible. Se constata que el diseño del PATSS no incluyó diagnósticos de género y no discriminación.

Por otra parte, la estrategia global del proyecto (coherencia y complementariedad ente los módulos) se considera como técnicamente sólida. No obstante, los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo. En tal sentido, alcanzar los objetivos del PATSS debería ser entendido, tanto por la OIT como por el IESS y los actores sociales, como una visión estratégica tripartita a largo plazo, que requiere de un elevado grado de voluntad política del Gobierno.

Efectividad

El proyecto se ha mostrado eficaz en la entrega de los productos esperados que dependían de la capacidad de la OIT de prestar asistencia técnica. En este sentido, el PATSS finalizó y entregó al IESS la mayoría de los productos planificados. A pesar de ello, si bien el proyecto ha realizado contribuciones positivas en cada uno de los módulos a partir de los cuales ha prestado asistencia técnica (por ejemplo, al fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística (DAIE) del IESS) el logro y afianzamiento de los objetivos esperados requeriría transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo, así como una considerable voluntad política por parte de las autoridades ecuatorianas al más alto nivel.

Por otro lado, la ejecución del PATSS tuvo que hacer frente a algunos desafíos importantes. Las mobilizaciones sociales que se produjeron en octubre de 2019, tensionaron fuertemente las relaciones, especialmente entre trabajadores y gobierno. La pandemia COVID-19, suscitada desde principios del 2020, tuvo consecuencias en todos los ámbitos de la vida social, y aunque no afectó de pleno al programa (que mantuvo sus objetivos y estrategia inicial), sí que obligó a realizar cambios en la planificación inicial y ralentizó su implementación. En materia de coordinación interinstitucional, durante la implementación del Programa hubo cambios recurrentes en el personal del Consejo Directivo, la Dirección y Subdirección General y otras áreas del IESS estratégicas para el PATSS. Estos cambios constantes en el personal tuvieron impactos negativos para la ejecución del Programa, y limitaron, de forma significativa, la posibilidad de que el IESS implementase e institucionalizase la gran mayoría de los productos y las recomendaciones fruto de la asistencia de la OIT.

El Equipo del Proyecto de la OIT fue capaz de continuar, si bien con desafíos, la implementación del Proyecto durante el periodo de la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, el PATSS realizó contribuciones encaminadas a mitigar la crisis producida por la pandemia. Por otro lado, la OIT logró movilizar recursos para tres proyectos adicionales que complementan el trabajo de la OIT en Ecuador, en materia de protección social, y que se suman a los esfuerzos del PATSS que para enfrentar los diversos efectos sociales y económicos del COVID-19 en Ecuador.

Por el contrario, los evaluadores no pueden confirmar que, hasta el momento, los productos desarrollados, dado quizás, por el enfoque sistémico y a largo plazo del PATSS, hayan contribuido a la disminución del déficit de protección social de las mujeres y de la de otros grupos vulnerables. Así mismo, si bien existe alineamiento entre el PATSS y determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la actualidad no puede afirmarse que el PATSS haya tenido impactos reseñables en dichos objetivos.

Eficacia de la gestión

Si bien el PATSS logró completar la mayoría de las actividades y productos previstos, la rotación del personal del IESS, la falta de protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, de una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas (OIT y socio financiador y receptor de la asistencia técnica, específicamente de sus direcciones técnicas), incidió en dificultades de coordinación y de comunicación entre el Programa y el Instituto. Estos factores, de un lado, retrasaron en algunos casos la implementación, y de otro, dificultaron la apropiación de productos por parte de la institución y, por lo tanto, afectaron negativamente la consecución de los resultados/objetivos esperados del Convenio. Por otra parte, los actores sociales no tuvieron un rol activo en los procesos generales de implementación y monitoreo del Programa, ni poseyeron una visión global del mismo. No obstante, los acuerdos se dieron con el Consejo Directivo del IESS, que es tripartito, y sus representantes actúan en representación de sus representados (trabajadores, empleadores). Al tiempo de la definición y confirmación del convenio no había representante de los Asegurados por cuestiones administrativas/judiciales; por esa razón, con el apoyo del especialista con los trabajadores de la OIT se realizó un taller de trabajo con el FUT (agrupa a varias centrales sindicales) para presentar las líneas directrices del proyecto y receptar observaciones y sugerencias para trazar un plan de trabajo e incidencia.

El programa contó con un mecanismo de monitoreo que le permitió dar seguimiento a las actividades y productos que se iban realizando, pero no medir los avances en la consecución de los resultados/objetivos esperados. Por otra parte, no se incluyó una estrategia de género, que permitiera obtener información de los avances y logros del mismo, desagregados por sexo.

Respecto a los recursos, técnicos, financieros y humanos, la evaluación concluye que se hizo un uso eficiente de los mismos. Por otro lado, el Proyecto logró una amplia movilización de apoyos técnicos de OIT (Oficina Andina, Ecuador, San José y Ginebra) y complementariedades con agencias del Sistema de Naciones Unidas. Así mismo, la OIT fue capaz de movilizar y ejecutar recursos financieros complementarios en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Orientación hacia el Impacto y sostenibilidad

La OIT fue capaz de desarrollar la mayoría de las actividades previstas y entregar, igualmente, la práctica totalidad de los productos esperados. No obstante, las informaciones cualitativas recogidas por los evaluadores apuntan a que la mayoría de los procesos en los que se implicó el PATSS requieren de más tiempo para su posicionamiento y afianzamiento en el IESS, por lo que no sería esperable que se produjese un efecto sustancial e inmediato de la asistencia técnica prestada por la OIT. Hasta cierto punto, a través de una asistencia de calidad por parte de la OIT y de la entrega al IESS de productos con altos estándares de calidad, se han sentado las bases de la sostenibilidad, en cuanto que estos productos podrían ser apropiados y empleados por el Instituto de manera inmediata. No obstante, no ha podido constatar que el proyecto haya diseñado una estrategia o mecanismos de salida con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los resultados/productos del PATSS.

El equipo del proyecto ha trasladado al IESS propuestas con recomendaciones en todos los módulos y ámbitos donde ha intervenido el proyecto, para que se puedan materializar los cambios que den respuesta a las necesidades identificadas y contribuir al refuerzo del Instituto. Sin embargo, su implementación y afianzamiento no dependen ya de la OIT, sino que son responsabilidad del IESS. Más concretamente, son sus responsables político-institucionales quienes tienen el poder de decisión de dar continuidad al trabajo iniciado con el PATSS. Por otro lado, dada la importancia del IESS en el esquema de protección social del Ecuador, sería necesario un compromiso y una voluntad política desde las más altas instancias (Presidencia del Gobierno) para dar continuidad al capital generado por el PATSS.

Los evaluadores desconocen hasta qué punto existe tal compromiso y voluntad política. No obstante, la convocatoria de la mesa de diálogo para la reforma al Seguro Social (abril de 2022, una vez finalizado el proyecto) podría ofrecer oportunidades para generar las condiciones que permitan continuar materializando el capital legado por el PATSS y reforzar su sostenibilidad.

4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Lecciones aprendidas

Lección Aprendida 1. Participación de las partes interesadas en el diseño, implementación y seguimiento del proyecto. Una importante lección aprendida ha sido que es fundamental emprender procesos tripartitos participativos con las partes interesadas nacionales/mandantes de la OIT durante la fase de diseño, implementación y seguimiento de proyectos implementados por la OIT. El IESS, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen funciones clave en el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano, y por lo tanto, deberían ser corresponsables en el diseño, la implementación (más allá de su participación puntual en determinados módulos o productos) y seguimiento de proyectos tendientes al fortalecimiento de dicho sistema. A este respecto, varios actores clave subrayaron que un enfoque más inclusivo y participativo podría haber dado lugar a un diseño de proyecto más robusto y realista. Un mayor nivel de implicación en su implementación y monitoreo podría haber generado una apropiación más elevada por parte de los actores sociales. En última instancia, estos dos factores podrían tener efectos positivos en el impacto y sostenibilidad de las acciones del Proyecto.

Lección Aprendida 2. Procesos a largo plazo. Fortalecer el diálogo social entre los actores, la gobernanza institucional, implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer las capacidades del recurso humano del IESS, requiere de intervenciones complejas y multifacéticas que implican a múltiples actores. Los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo. Por lo tanto, debe esperarse que la contribución de un solo proyecto (de duración y recursos limitados) para resolver tales problemas sistémicos sea reducida. En tal sentido, la sostenibilidad de los productos así como las transformaciones esperadas del proyecto (resultados/objetivos) deberían esbozarse en una estrategia integrada a más largo plazo, lo que a su vez exige un compromiso duradero y realista, tanto del IESS, del Gobierno Ecuatoriano y de los Actores Sociales, y eventualmente de la OIT (si así lo desearan los mandantes ecuatorianos). Adicionalmente, un elemento clave de esta lección aprendida está relacionado con la

adecuada definición de funciones en la etapa de inicio del proyecto, en la que se deje claro el rol y alcance de la asistencia técnica de la OIT.

Lección Aprendida 3. Diagnósticos específicos y definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario y respondan a las necesidades específicas en materia de protección social para mujeres y grupos vulnerables. Las múltiples crisis causadas por la pandemia de COVID-19 han revelado debilidades sistémicas subyacentes tanto en el mercado de trabajo como en los sistemas de protección social; al tiempo que han expuesto el aumento de las vulnerabilidades de categorías específicas (mujeres, jóvenes, trabajadores informales, poblaciones indígenas), que con frecuencia se han visto excluidas no solo del mercado de trabajo sino también de los mecanismos de protección social, lo que conlleva a un riesgo de creciente marginación de dichos grupos. Esta situación subraya la necesidad de incluir, a futuro, diagnósticos específicos sobre las necesidades específicas de la población, desagregadas por sexo, y sobre el acceso a la protección social, así como la definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario, y den respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y grupos vulnerables en materia de protección social.

Buenas prácticas

Buena Práctica 1. Flexibilidad del proyecto para adaptarse a condiciones cambiantes. El proyecto ha sido capaz de adaptarse bien a las condiciones cambiantes del contexto. El compromiso sostenido del equipo del proyecto y de diferentes funcionarios y especialistas de la OIT, ha sido proactivo para apoyar la ejecución del proyecto. La capacidad del equipo de OIT para ajustarse, en la medida de lo posible, a la evolución de las condiciones del contexto, para continuar la implementación de las actividades y la entrega de los productos esperados, se considera una buena práctica.

Buena Práctica 2. Aprovechar los conocimientos especializados y los recursos existentes de la OIT. El aprovechamiento de los conocimientos especializados, la experiencia y los recursos existentes de la OIT (especialistas regionales, de otras oficinas y de la sede), mediante la colaboración y la coordinación, ha demostrado ser esencial para la prestación satisfactoria de asistencia técnica de elevada calidad, tanto al IESS como a los actores sociales.

Buena Práctica 3. Apoyos y sinergias en el contexto de la Pandemia del COVID-19. La OIT logró materializar presupuestos adicionales en el contexto de la pandemia del COVID-19, para complementar su apoyo al IESS, con tres proyectos adicionales: a) Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad; b) Fortalecimiento de la Protección Social ante la desocupación en Ecuador; c) Promoción del acceso universal a la atención médica. El PATSS fue capaz de establecer sinergias con estos proyectos, lo que permitió complementar algunas actividades establecidas en los módulos 2, 3 y 4, tomando en cuenta un enfoque de género e inclusión etaria.

Buena Práctica 4. Posicionamiento de la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social. La implementación del PATSS, así como de otros proyectos en materia de protección social; la participación de OIT como agencia líder del Grupo Interagencial de Protección Social del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador, así como sus aportes al diseño (actualmente en curso) del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2022 – 2026 han contribuido, por un lado, a posicionar a la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social y, por otro lado, a dar a conocer, entre las diferentes agencias del Sistema, las áreas de Protección Social/Seguridad Social en las que se está trabajando en Ecuador. Complementariamente, la OIT ha contribuido a que dentro del SNU se haya generado un mayor conocimiento de los conceptos, temas, desafíos de la Seguridad Social, así como sobre las estrategias para abordarlas, contribuyendo a generar una visión integral y compartida en el Sistema.

5. Recomendaciones

Recomendación 1. Una visión estratégica de la OIT en apoyo a la protección social en Ecuador en un escenario post-pandemia. La experiencia acumulada por la OIT durante los últimos años, a través de la implementación de varios proyectos en materia de seguridad social, puede ser fundamental para guiar a futuro las políticas de seguridad/protección social en Ecuador. Se recomienda, por lo tanto, a la OIT que defina una visión estratégica y un marco de programación a medio plazo, que oriente su asistencia al Gobierno Ecuatoriano, el IESS y los actores sociales, con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis y seguir contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de protección social.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional; Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 2 Buena Práctica 3 Conclusiones 1, 4, 13, 14, 15

Recomendación 2. Favorecer el posicionamiento de los productos y recomendaciones del PATSS. El PATSS ha dejado un importante legado de productos y recomendaciones al IESS que, si bien son de especial importancia para el refuerzo de la institución (y del conjunto del sistema de seguridad social), corren el riesgo de ser infrautilizados o no aprovechados en absoluto. En tal sentido, se recomienda a la OIT que desarrolle una estrategia de comunicación y difusión de resultados a varios niveles: a) a lo interno del IESS; c) con los actores que forman parte del sistema de seguridad social del Ecuador, ya sea como tomadores de decisiones o como beneficiarios; c) con los actores sociales; d) con la sociedad civil en su conjunto; e) con las instancias gubernamentales pertinentes (por ejemplo, Presidencia de la República, Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Ministerio de Trabajo); f) con las agencias del SNU y el Grupo Interagencial de Protección Social. Se trataría de mejorar la difusión, conocimiento y comprensión de los recursos generados, para ampliar sus posibilidades de apropiación e institucionalización, así como para generar un interés común en la implementación de las recomendaciones emitidas por la OIT.

Si los dirigentes del IESS, los líderes políticos u otras partes interesadas no están convencidos de la necesidad de asumir los productos e implementar las recomendaciones del PATSS, el equipo del proyecto no está en condiciones de "imponer" dichos productos y recomendaciones. Sin embargo, la OIT (Oficina Andina, Oficina Regional y Sede) junto con el SNU (a través de la Oficina de la Coordinadora Residente) tienen una función importante de llevar a cabo actividades de abogacía de alto nivel para orientar al gobierno y a los mandantes de la OIT en la dirección de aplicar los productos y recomendaciones del PATSS, con el fin de reforzar los instrumentos y políticas públicas de protección social.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional y Sede; Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO) Oficina de la Coordinadora Residente del SNU en Ecuador	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 1 Conclusiones 1, 3, 5, 8, 9, 13, 14, 15

Recomendación 3. Hoja de ruta para dar continuidad a los alcances del PATSS. Con base en los retos, contexto, resultados (alcanzados y planificados) del PATSS y las necesidades actuales del IESS, se recomienda a la OIT y los constituyentes nacionales que lleguen a acuerdos sobre una serie de prioridades que puedan dar lugar a una declaración o acuerdo institucional de base entre las partes. A partir de ahí, se podrían desarrollar planes operativos basados en consultas (no siempre supeditadas a consensos) bilaterales, o incluso en algunos casos multilaterales, con los diferentes mandantes. Esta modalidad facilitaría la definición hoja de ruta tripartita en materia de fortalecimiento institucional del IESS, que a su vez contribuya a la estrategia global de la OIT (ver recomendación nº1).

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO) IESS; Organizaciones de Trabajadores; Organizaciones de Empleadores	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lecciones aprendidas 1, 2, Conclusiones 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 15

Recomendación 4. Definición de acciones que favorezcan un acceso igualitario a la protección social y den respuesta a necesidades específicas de diferentes grupos vulnerables. A futuro, se recomienda a la OIT que analice las causas de la desigualdad de género, así como las necesidades/dificultades específicas de grupos vulnerables en el acceso a la protección social. Sobre la base de estos análisis, es necesario diseñar acciones (con presupuestos dedicados) que favorezcan un acceso igualitario a dicha protección social y den respuesta a sus necesidades específicas.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO)	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 3 Conclusiones 1, 3, 8,

Recomendación 5. Aplicar enfoques participativos al diseño del proyecto desde el principio y durante toda su implementación. El diseño de proyectos de la OIT, que busca catalizar transformaciones sistémicas, debe hacerse con la participación y contribución respectiva de los mandantes de la Organización, y en consulta con las partes nacionales clave interesadas. El diseño también debe tener en cuenta el contexto nacional, y las capacidades y limitaciones específicas de dicho contexto, así como de las diferentes partes interesadas. Así mismo, se deben analizar desde el principio consideraciones de sostenibilidad.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Lecciones Aprendidas 1 Conclusiones 2, 9, 10,

Recomendación 6. Herramientas adaptadas y flexibles para una gestión basada en resultados. En futuras intervenciones financiadas con fondos fiduciarios en base a convenios, se recomienda que los equipos de proyecto de OIT concernidos, con el apoyo de las unidades de soporte regional, elaboren (de manera interna) herramientas adaptadas y flexibles para una gestión basada en resultados de dichos convenios: documento de proyecto; marco de resultados; y un marco de indicadores/de monitoreo. Estas herramientas deberían contribuir a precisar la situación de partida (análisis de situación); los actores involucrados; los resultados/objetivos que se quiere conseguir, en base a una sólida teoría del cambio con supuestos claros y explícitos, identificación de riesgos y medidas de mitigación. También es necesario establecer objetivos y plazos realistas, así como indicadores y procesos de monitoreo pertinentes para medir el logro de los resultados previstos. Estas herramientas podrían ser adjuntadas al documento del Convenio a modo de anexos técnicos. Todo ello contribuiría a reforzar la gestión, el monitoreo y la evaluación de los proyectos; incrementando por lo tanto, los estándares de calidad de la asistencia técnica de la OIT, así como los procesos de rendición de cuentas al donante y los mandantes.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional, PARDEV)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 7. Un monitoreo más focalizado en los resultados, objetivos e impactos. Se recomienda a la OIT, en futuros proyectos, reconducir los modelos de monitoreo basados en los insumos, actividades y procesos, hacia el desarrollo y uso de modelos de monitoreo (y gestión) focalizados en los resultados que son un efecto directo de la intervención: los objetivos e impactos. Además, el monitoreo no debe limitarse a elaborar únicamente los informes obligatorios requeridos por el donante. El monitoreo debe diseñarse y aplicarse para satisfacer las necesidades de información del proyecto y de las partes interesadas del mismo. Un buen sistema de monitoreo ayuda con la identificación de problemas a medida que ocurren, para permitir tomar acciones correctivas rápidas, cuando sea necesario, así como a identificar los resultados y cambios que se producen, facilitando la identificación de lo que está funcionando y para quién, de tal manera que pueda capitalizarse/reforzarse.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 8. Crear mecanismos con las diferentes partes interesadas nacionales (comités, grupos de trabajo) y procesos formales de implementación, coordinación y monitoreo. En proyectos que requieren la participación y posterior apropiación por parte de diferentes actores nacionales, se recomienda a la OIT que, a futuro, considere el establecimiento de comités y/o grupos de trabajo con las

diferentes partes interesadas, así como procedimientos (ágiles) para: elaborar planes de trabajo conjunto, llevar acabo la coordinación de la implementación y el monitoreo del progreso del proyecto, y definir los mecanismos para la institucionalización de productos y la sostenibilidad de los resultados. Adicionalmente, en futuros convenios, se sugiere que la OIT/PARDEV junto con el acompañamiento de la Dirección de la Oficina de los Países Andinos y la Dirección Regional (como supervisora) acuerden con el donante protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, así como una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional, PARDEV)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 9. Planes de sostenibilidad. Se recomienda a la OIT que, en el futuro, desarrolle de manera sistemática Planes de Sostenibilidad de los Proyectos. Estos planes deberían considerar los resultados esperados y el grado en el que hay (y se espera que se mantenga) un "entorno propicio" en el país/contexto de intervención, incluyendo, entre otros, las capacidades y limitaciones institucionales, los recursos disponibles, y el compromiso político. También se deberían identificar claramente los supuestos subyacentes, los riesgos, y las estrategias de mitigación. El plan debería, igualmente, describir lo que se espera que se institucionalice/de continuidad/sostenga (una vez finalizada la asistencia de OIT) con un cronograma bien definido para lograrlo. También es importante, en este sentido, como parte del plan de sostenibilidad, el desarrollo de una estrategia de salida clara, que identifique la transferencia gradual de responsabilidades desde la OIT hacia las instituciones nacionales.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 13,14, 15

1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO¹

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional para la ejecución del "Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social (PATSS)", con las siguientes particularidades:

Duración: El proyecto tiene una duración de 41 meses, con un periodo de ejecución desde octubre de 2018 hasta marzo de 2022.

Presupuesto: El convenio fue suscrito con un presupuesto inicial de USD 1,406,779. Sin embargo, en agosto del 2019 firmaron una adenda para ampliar el presupuesto en USD 914,418.11 para incorporar un producto al Módulo I del Programa (Propuesta metodológica para el Acuerdo Nacional sobre Seguridad Social en Ecuador).

Objetivo general del Proyecto: Fortalecer el diálogo social entre los actores, la gobernanza institucional y las capacidades del recurso humano, así como implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer la gestión económica de los distintos seguros administrados por el IESS.

Objetivos específicos:

- Fortalecer el diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS
- Mejorar los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación y cobro)
- Ampliar la cobertura del sistema de seguridad social contributivo
- Fortalecer la Dirección Actuarial del IESS
- Fortalecer el talento humano del IESS

Para la adecuada ejecución del programa, se han definido cinco módulos con objetivos específicos:

- **Módulo 1:** fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento del tripartismo y la gobernanza en el IESS, institución de conformación tripartita y paritaria de trabajadores, empleadores y gobierno.
- **Módulo 2:** entregar recomendaciones técnicas tendientes a mejorar los procesos de afiliación, recaudación, gestión de cobro e inspecciones en el Instituto.
- **Módulo 3:** ampliar la cobertura del sistema de seguridad social del Ecuador, en este caso específico, dirigido a los trabajadores independientes.
- **Módulo 4:** fortalecer la Dirección Actuarial, Investigación y Estadística del IESS. La asistencia técnica comprenderá recomendaciones para mejorar la estructura y funcionalidad de la Dirección y colaboración para la ejecución de los estudios actuariales para pensiones y salud. La OIT entregará al IESS el acceso a los modelos actuariales que permitirá replicar de forma independiente estos estudios en el futuro.
- **Módulo 5:** fortalecer el talento humano del IESS a través de las propias actividades de asistencia técnica previstas en cada módulo, actividades de capacitación ad-hoc, participación en cursos especializados y organización de talleres. Incluye el desarrollo de un

¹ Fuente: Términos de referencia de la evaluación

programa de transferencia de conocimiento y capacidades técnicas en materia de seguridad social sensible al género.

Principales partes interesadas: El programa tiene como beneficiario directo al propio Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y a los trabajadores y empleadores representados de forma paritaria en el Consejo Directivo del IESS. Por otro lado, la población afiliada o que actualmente recibe una prestación o servicio por parte del seguro social también se constituye como beneficiaria del programa, puesto que las mejoras que eventualmente se concreten en los temas de gobernanza o gestión redundarán en su beneficio.

2. INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

La Evaluación final independiente del Proyecto *Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – PATSS en Ecuador* fue llevada a cabo por un equipo de dos evaluadores independientes (Rafael Muñoz Sevilla y Erika Villagómez) con el apoyo y la supervisión de la Oficial Regional de Evaluación de la OIT, la Sra. Cybele Burga en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Para el desarrollo de la evaluación, el equipo de evaluadores coordinó estrechamente con dicha Oficina, así como con la Oficina de la OIT para los Países Andinos (Lima), y el Equipo de OIT del Proyecto.

2.1. Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que la evaluación es parte integrante de la ejecución de las actividades de cooperación para el desarrollo, para la rendición de cuentas, el aprendizaje, la planificación y la creación de conocimientos. Debe llevarse a cabo en el contexto de los criterios y enfoques de la asistencia internacional para el desarrollo establecidos por la norma de calidad de la evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG).

En todos los proyectos se hacen arreglos de conformidad con la política de evaluación de la OIT, y según la naturaleza de estos y los requisitos específicos acordados en el momento de su concepción, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

En cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos en la política de la OIT y, considerando el volumen de recursos destinado al Programa PATSS y la duración del mismo, a este le correspondía un proceso de evaluación interna de medio término, que fue llevado a cabo entre noviembre y diciembre del 2020, y una evaluación final independiente, desarrollada en la fase final de implementación del programa, a partir de marzo de 2022.

2.2. Propósito ámbito y clientes de la Evaluación

Propósito y objetivos

La evaluación es de naturaleza sumativa, ya que busca identificar los resultados alcanzados (en términos de recursos invertidos) esperados y no esperados, por qué y cómo se lograron, procesos seguidos, y factores que explicaron demoras o problemas en la implementación. La evaluación identificó las lecciones aprendidas individuales, para apoyar el aprendizaje y la toma de decisiones basada en evidencia, para la programación futura, y para proponer estrategias del nivel de político que mitiguen el impacto de los efectos de la pandemia.

En general, la evaluación independiente valoró, en la medida de lo posible, la contribución del PATSS al fortalecimiento del diálogo social entre los actores, a la gobernanza institucional y las capacidades del recurso humano. Así mismo, se trató de identificar si, producto de la puesta en marcha de este convenio con OIT, se contribuyó con las mejoras de los principales procesos del sistema de seguridad social.

Ámbito

La evaluación comprende todas las actividades desarrolladas en el período de octubre de 2018 hasta marzo de 2022, y se analizaron áreas como el diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS, la mejora de los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación, cobro e inspecciones), la cobertura del sistema de seguridad social contributivo, la creación de capacidad en la Dirección Actuarial, y el talento humano del IESS.

Usuarios de la evaluación

Los usuarios de la evaluación son los siguientes:

Usuarios internos:

- ✓ Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe
- ✓ Oficina para los Países Andinos
- ✓ NORMES
- ✓ SOCPRO
- ✓ Oficina de Evaluación (EVAL)
- ✓ PARDEV

Usuarios externos

- ✓ Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
- ✓ Representantes de las Organizaciones de Trabajadores:
 - Central Única de Trabajadores CUT
 - Comité de Empresa CNT EP
 - Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
 - Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras del Ecuador (CSE)
 - Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT)
 - Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)
 - Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE)
 - Federación de Trabajadores de los Gobiernos Municipales y Provinciales (FETMYP)
 - Unión Nacional de Educadores (UNE)
 - Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC)
 - Confederación Única de Afiliados al SSC del Ecuador (CONFEUNASSCE)
 - Confederación de Jubilados y Pensionistas
 - Frente Nacional de Jubilados del Ecuador
 - Frente Único Nacional de Defensa del IESS
 - Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP)
 - Internacional de Servidores Públicos (ISP)
 - Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social.
- ✓ Representantes de las Organizaciones de Empleadores:
 - Cámara de Industrias y Producción y Federación de Cámaras de Industrias y Producción
- ✓ Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social – BIESS
- ✓ Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social – Asamblea Nacional
- ✓ Ministerio del Trabajo
- ✓ Oficina de la Coordinación Residente de la ONU
- ✓ Agencias de Naciones Unidas (PNUD, ONU Mujeres, Unicef)

2.3. Enfoque de evaluación

Siguiendo la Política de Evaluación de la OIT, el enfoque de evaluación fue participativo, lo que implica involucrar a los participantes o clientes de la evaluación en aspectos concretos del proceso, aunque los grados de participación de los actores variaron según su cercanía o rol gestor dentro de la evaluación.

Si bien el Convenio no descansa en los principios de la Gestión Basada en Resultados, la evaluación estuvo orientada a la identificación de resultados (enfoque sumativo) utilizando diferentes técnicas evaluativas. Por la naturaleza de la intervención, se utilizó la técnica Outcome Harvesting (OH), a través de la cual se buscó identificar, de manera participativa, los principales cambios observados (resultados) a los que ha contribuido la intervención objeto de evaluación. Ante la ausencia de un diseño basado en resultados, con actividades, productos y una narrativa de proceso con relaciones de causa y efecto bien establecidas, la evaluación se enfocó en recolectar evidencia sobre los resultados o logros (intencionados y no intencionados), para luego, mediante técnicas retrospectivas, determinar si la intervención ha contribuyó a estos cambios y cómo lo hizo.

La evaluación tuvo en cuenta el género. El enfoque de género fue abordado según lo que plantea la guía de EVAL sobre incorporación del enfoque de género en las evaluaciones, lo que implicó no solo incluirlo como fuentes primarias sino, también, en un balance de género en la composición del equipo evaluador. Las preguntas de evaluación se orientan a permitir abordar hasta qué punto la igualdad de género y no discriminación se ha incorporado en el diseño e implementación de los módulos del PATSS, y a identificar los resultados alcanzados en términos de igualdad de género. Los Términos de Referencia (TdR) incluyen preguntas que ya tienen transversalizados elementos del enfoque de género en cada criterio de evaluación.

La metodología de evaluación empleó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, que fueron usados para obtener la información necesaria para responder a las preguntas de evaluación. La recogida de información de fuentes secundarias se realizó vía análisis de documentos y de evidencias, mientras que el de las fuentes primarias fue realizada a través de entrevistas virtuales (Zoom), con la finalidad de incorporar en la evaluación las opiniones y percepciones de los diversos grupos de interés identificados.

Se procedió, por tanto, a triangular los datos de un amplio grupo de fuentes de informaciones secundarias y primarias, y a validarlos, de forma cruzada, para garantizar la credibilidad de los resultados y conclusiones de la evaluación. Los resultados deben ser lo más objetivos posible, y basarse en un análisis estructurado de documentos y en la observación directa del PATSS. Las entrevistas y las percepciones / opiniones de las partes interesadas se utilizarán para triangular los hallazgos, pero no como la principal fuente de hallazgos.

Criterios y preguntas de evaluación

De acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia, las preguntas y criterios de evaluación sugeridos fueron revisados, discutidos y acordados entre la OIT, el IESS y el equipo evaluador durante la fase preparatoria de la presente evaluación. Los criterios y preguntas acordados se detallan en el **Anexo 2**.

3. METODOLOGÍA

El marco conceptual básico sobre el cual se desarrolló esta evaluación es el de las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation: principios, racionalidad, planificación y gestión). La evaluación también tuvo en cuenta el *Guidance Note 3.2: Adapting evaluation methods to the ILO's normative and tripartite mandate*. Adicionalmente, la evaluación fue llevada a cabo de acuerdo con las políticas y los procedimientos ordinarios de la OIT. La OIT se adhiere a las normas y estándares de evaluación del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

En Ecuador, como en la mayoría de países de América Latina, todavía permanecen algunas restricciones por la tercera ola de la COVID-19 (Ver Implications of COVID-19 on evaluations in the ILO), por lo que el desarrollo de la metodología de recopilación de información consideró estas restricciones y planteó un escenario de entrevistas virtuales.

3.1. Métodos y técnicas

El Proyecto, se evaluó mediante una metodología multimétodo: es decir, se procedió a la aplicación de varios procedimientos de investigación, estrechamente articulados entre sí, con la finalidad de obtener los datos necesarios y realizar las indagaciones requeridas para cumplir los objetivos de la evaluación. En este sentido, se aplicó una triangulación metodológica que consistió en un análisis del proyecto por varios procedimientos de obtención y tratamiento de datos (análisis documental, entrevistas, entrevistas grupales y entrevistas focalizadas). De esta forma, las limitaciones de los diferentes procedimientos se compensan mutuamente, al tiempo que las posibilidades para aflorar información se explotan al máximo para lograr un conocimiento completo, profundo y técnicamente riguroso.

El equipo de evaluación examinó una variedad de documentos relacionados con la evaluación actual. Se estudiaron los documentos e información secundaria más relevantes (incluido el informe de Evaluación de Medio Término del proyecto) para conocer el Proyecto, el contexto socioeconómico donde se desarrolla, el marco de las políticas en las que se inserta, y los resultados derivados de su ejecución. Así mismo, el estudio de los informes del proyecto fue el procedimiento básico para el analizar su ejecución física y financiera. Los documentos estudiados se detallan en el Anexo 5.

Los datos cuantitativos se obtuvieron en su mayor parte de los Informes Técnicos de Progreso (TPR) y del Informe Final del PATSS presentados por el Proyecto. Adicionalmente, se extrajeron informaciones de los numerosos informes y publicaciones elaborados por el proyecto. Los métodos de recopilación de datos y las perspectivas de las partes interesadas se triangularon para reforzar la credibilidad y validez de los resultados.

Los datos cualitativos se obtuvieron a través de entrevistas llevados a cabo con una muestra de informantes clave facilitada por el proyecto/OIT, entre el 18 y el 28 de abril de 2022. Estos incluyen: a) Personal del Proyecto, tales como el Especialista en Seguridad Social de la Oficina de Países Andinos; el Equipo del Proyecto en Ecuador; Representantes de la Oficina de Países Andinos; personal de OIT de atrás áreas (SOCPRO², ACTRAV³, ACTEMP⁴); b) Actores clave del Proyecto: incluyendo representantes del IESS, de las Organizaciones de Trabajadores y

² Departamento de Protección Social de la OIT

³ Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT

⁴ Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT

Empleadores; y c) representantes del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador. Se entrevistó a 44 actores, de los cuales 36 son hombres y 8 son mujeres.

Muestra de informantes			
Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Personal OIT	11	2	13
Representantes del IESS	14	2	16
Representantes de las Organizaciones de Trabajadores	7	--	7
Representantes de las organizaciones de Empleadores	2	--	2
Representantes del SNU en Ecuador	2	4	6
Total	36	8	44

La lista de participantes en las entrevistas puede encontrarse en el Anexo 4.

Debido a las limitaciones de movilidad (internacionales y nacionales) creadas por la pandemia del COVID-19, las entrevistas se llevaron a cabo a través de plataformas como Zoom.

3.2. Limitaciones de la evaluación

La evaluación se llevó a cabo en medio de la pandemia causada por el virus COVID-19, lo que tuvo ciertas implicaciones para la recopilación de datos para esta Evaluación. Debido a la pandemia, la agenda de trabajo de campo hubo de planificarse e implementarse de manera remota.

Las entrevistas y grupos focales se realizaron de manera remota, a través de varias plataformas de video-llamada y, en alguna ocasión, de manera telefónica. En general, fue posible interactuar con la mayoría de los informantes identificados; aunque, un número limitado de ellos no pudo conectarse ni por internet ni por teléfono. No obstante, los evaluadores consiguieron entrevistar a representantes de todas las categorías de informantes identificadas.

Por otro lado, las entrevistas y grupos focales remotos tienden a ser menos productivas que los encuentros cara a cara. Igualmente, no se han producido, como suele ser habitual durante las visitas, encuentros informales con los diferentes informantes. Las visitas y la interacción formal e informal entre los evaluadores y los actores del proyecto suele ser muy importante y rico en la evaluación de proyectos de cooperación técnica. En cierta medida, estos factores han limitado la cantidad y calidad de la información recogida. Hasta cierto punto, esta situación se ha contrarrestado con un detallado análisis documental.

El Convenio suscrito entre el IESS y la OIT no descansa, tal como se señala en los términos de referencia de la evaluación, en los principios de la Gestión Basada en Resultados que aplican a gran parte de los proyectos de cooperación técnica de la OIT; si bien el mencionado Convenio detalla los diferentes módulos (objetivos) productos (resultados) y actividades a desarrollar, no está formulado sobre la base de un documento de proyecto. En este sentido, se carece de un análisis de situación, una justificación de las intervenciones a desarrollar, una teoría del cambio que describa cómo y por qué se espera que se produzcan los cambios deseados, un Marco de Resultados que establezca de manera precisa los cambios que se espera lograr como resultado del proyecto, ni, finalmente, un plan de indicadores que permita verificar la medida en que se produjeron tales resultados. Estos factores limitan en gran medida la evaluabilidad del PATSS. Los evaluadores obtuvieron y cruzaron informaciones y datos basados en fuentes primarias y secundarias, y emplearon enfoques retrospectivos para tratar de establecer las bases analíticas para el análisis de los diferentes criterios y preguntas de evaluación.

Por otra parte, el calendario definido para el proceso de evaluación ha limitado la duración del tiempo dedicado tanto a la fase de recogida de información (2 semanas) como a la elaboración del presente borrador de informe (2 semanas), que se elaboró entre el 2 y el 11 de mayo de 2022. A pesar de los desafíos, los evaluadores realizaron todos los esfuerzos para maximizar el uso del tiempo y la eficiencia del esfuerzo.

4. HALLAZGOS

En esta sección se presentan los resultados de la evaluación, basados en los datos recopilados a través de entrevistas con partes interesadas del proyecto, el análisis de fuentes secundarias, y la revisión de los documentos e informes del proyecto. Los hallazgos se presentan para cada criterio de evaluación: Relevancia, Coherencia (validez del diseño), Efectividad, Eficacia de la gestión, Orientación hacia el Impacto y Sostenibilidad.

4.1. Relevancia

Esta sección examina el grado en que el Convenio ha respondido y continúa respondiendo a las necesidades y prioridades del IESS; de las poblaciones meta; su adecuación a los marcos nacionales de desarrollo; y su relevancia en el contexto de la Pandemia del COVID-19.

4.1.1. Necesidades y prioridades del IESS

De manera general, las fuentes primarias y secundarias, consultadas por los evaluadores, confirman la relevancia del Proyecto respecto a las necesidades y prioridades del IESS. Existe un acuerdo generalizado entre las personas entrevistadas en el hecho de que los objetivos, módulos y productos del PATSS responden a las necesidades detectadas del IESS, y a los desafíos que la institución lleva enfrentando en las últimas décadas. Esta conclusión queda refrendada por los hallazgos y conclusiones contenidos en varios de los documentos consultados por los evaluadores, como se detalla a continuación.

De acuerdo a un documento elaborado por la OIT en 2019⁵, en el año 2000, como resultado de la crisis bancaria y financiera que llevó a la dolarización, los aportes de al menos cuatro generaciones de ecuatorianos perdieron su valor real. Este hecho, junto con la no aplicación de un régimen de transición prevista en la Ley del año 2001, dio como resultado que la institución iniciase el siglo con serios problemas financieros y actuariales. Un segundo punto de inflexión en la historia reciente del IESS es la Constitución del año 2008, a partir de la cual fue la transición de la institución, desde un rol asegurador de riesgos puntuales, hacia una visión de protección integral del riesgo, a lo largo del ciclo de vida de sus afiliados y beneficiarios. No obstante, decisiones administrativas por parte del Consejo Directivo alineadas con esta extensión de cobertura, no necesariamente han contado con el financiamiento necesario.

Entre el año 2009 y el año 2013 la población afiliada al IESS creció en aproximadamente 2 millones. Esto multiplicó los ingresos y generó una “falsa percepción de riqueza a corto plazo”. Estos nuevos ingresos se gastaron en ampliar la red de salud, centrada en hospitales del más alto nivel y costo; se incrementó el número de beneficiarios y de núcleos familiares protegidos por el seguro social campesino; y se incorporaron nuevos grupos sin financiamiento sostenible, afectando seriamente los indicadores financieros y actuariales de la institución.

Estas políticas de expansión del gasto prestacional, sobre todo en el Seguro de Salud, generaron problemas de liquidez solo dos años después de su aplicación, y se solucionaron, a corto plazo, afectando al fondo de pensiones. Adicionalmente, durante el mismo año, el fondo de pensiones resultó afectado porque el Estado dejó de aportar el 40% del gasto prestacional, con Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que reformó la Ley de Seguridad Social.

⁵ Proyecto de asistencia técnica. “Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social”. Versión – Adenda al Convenio del PATSS.

De manera adicional, en un informe publicado por el PATSS en 2020⁶ se señala que en la actualidad son tres los principales desafíos del IESS: i) mejorar la gobernanza e institucionalidad del sistema; ii) aumentar la cobertura y promover la calidad y oportunidad de los servicios de salud; y, iii) fortalecer la sostenibilidad de los fondos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y del Seguro de Salud Individual y Familiar.

Por otro lado, los resultados de un estudio cualitativo desarrollado por la OIT mediante consultas y entrevistas a expertos⁷ también en 2020, con la finalidad de obtener su visión del IESS, muestra que son cuatro los aspectos más importantes en torno a los que giran las propuestas y opiniones de los expertos: i) gobernanza del sistema de seguridad social; ii) cobertura y principio de universalización; iii) sostenibilidad del Instituto; y iv) calidad de las prestaciones entregadas.

Además, un estudio realizado con representantes de trabajadores, jubilados, campesinos y empleadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)⁸ identificó que los nudos críticos se centran en cuatro ejes claves que son: i) universalización de la seguridad social; ii) sostenibilidad del IESS; iii) gobernanza; y iv) prestación de servicios.

Como conclusión, la finalidad última del programa es la de mejorar y fortalecer el sistema de seguridad social administrado por el IESS. En tal sentido, el PATSS se ha mostrado relevante mediante el desarrollo de actividades tendientes a fortalecer el diálogo social entre sus actores, la gobernanza institucional, la cobertura, las capacidades del recurso humano, así como a implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer sostenibilidad de los distintos seguros administrados por el IESS.

4.1.2. Necesidades y prioridades de las poblaciones meta

Es evidente que los desafíos que enfrenta el IESS inciden en el bienestar de trabajadores, empleadores, jubilados y campesinos, al tiempo que afectan negativamente a la calidad y oportunidad de los servicios y prestaciones que les brinda el Instituto. En tal sentido, existe un acuerdo generalizado entre las personas entrevistadas en que, de manera general, el PATSS es relevante en relación a las necesidades y prioridades de estos beneficiarios.

Por otro lado, “la falta de cultura previsional de la ciudadanía es el resultado, entre otras cosas, de una percepción de desconfianza en la institución que administra la seguridad social en el país. Por lo tanto, el IESS tiene que adecuarse para dar mayor y mejor protección a la población en general y para estar a la altura de los cambios en el mundo del trabajo”⁹.

Quedando establecida la pertinencia del programa respecto a las necesidades generales de la población meta, como revela el análisis documental y las entrevistas con informantes clave, en la fase de diseño del Convenio, y durante la primera parte de su implementación (hasta después de la evaluación intermedia), no se abordaron ni se tomaron en cuenta, de manera explícita, las causas de la desigualdad, y las necesidades, expectativas e intereses de la población objetivo desagregada por género, grupo etario, por factores de discapacidad, interculturalidad, etc. Por lo tanto, durante buena parte de su implementación, el PATSS no consideró suficientemente

⁶ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.

⁷ Resultados de un estudio cualitativo: Entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.

⁸ Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre el desempeño del IESS en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad. Ecuador: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.

⁹ Basado en: Proyecto de asistencia técnica. “Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social”. Versión - 25 Junio 2019

algunos factores clave de vulnerabilidad en el acceso a la protección social. No obstante, representantes del PATSS entrevistados manifestaron que, producto de las recomendaciones de la evaluación intermedia, el programa hizo esfuerzos por reconducir la falta de consideración de los factores de vulnerabilidad anteriormente mencionados.

De tal manera, dichos responsables del PATSS declararon que en la "segunda fase" de generación de conocimiento y productos del programa, por ejemplo en los análisis de brechas o de financiamiento de los pisos de protección social, se incluyen factores de vulnerabilidad. Otro ejemplo podría ser el estudio de OIT¹⁰, en colaboración con ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (a través del programa conjunto "Mi futuro es hoy" financiado por el Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible -Fondo ODS-) que tiene como finalidad contribuir a promover la incorporación de los jóvenes (hombres y mujeres) en situación de informalidad laboral al Sistema de Protección Social.

Igualmente, el programa llevó a cabo estudios o actividades que recogen, de manera específica, factores clave de vulnerabilidad en el acceso a la protección social. Algunos ejemplos serían: varias publicaciones sobre los trabajadores independientes en Ecuador; un documento de análisis sobre las posibilidades de ampliación de la ratificación del Convenio 102 en Ecuador sobre la seguridad social (norma mínima) 1952 (núm. 102), que evalúa las posibilidades para ampliar la ratificación del citado Convenio, e incluir las partes referidas a prestaciones familiares, de maternidad y de desempleo; un estudio junto al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre pisos de protección para la infancia (pendiente de publicación); así como un estudio sobre la situación de los jóvenes en materia de empleo y protección social en Ecuador.

Por otro lado, un estudio desarrollado por la OIT sobre los impactos de la crisis del COVID-19 y sus consecuencias en la informalidad y la pobreza¹¹ evidencia que son las mujeres, los jóvenes, las personas mayores, las minorías étnicas o las personas que cuentan con escasa formación educativa quienes conforman los sectores más propensos a encontrarse en situación de informalidad. Por otro lado, en lo que se refiere a la incidencia de la pobreza por ingresos, se encuentra, igualmente, que son más proclives a encontrarse en dicha situación las mujeres, los jóvenes y las personas que forman parte de una minoría étnica o cuentan con pocos años de educación. Esto refleja la estrecha relación entre los factores determinantes de la informalidad y de la pobreza.

De manera adicional, la OIT celebró en Quito el taller *Extensión de la Protección Social en el Contexto de las Políticas de Formalización*, con la finalidad de explorar estrategias exitosas para cerrar las brechas de cobertura de la seguridad social, con énfasis en grupos de difícil cobertura: microempresas, poblaciones rurales, migrantes, trabajadores domésticos y trabajadores independientes.

4.1.3. Marcos Nacionales de Política

El análisis documental y las entrevistas con informantes clave confirman que el PATSS se alinea adecuadamente en el marco de políticas nacionales.

Por un lado, En Ecuador, el estatus de derecho humano de la Seguridad Social es recogido en

¹⁰ Identificación rápida de necesidades de cualificación y recualificación de competencias en Quito, Guayaquil, Machala y Loja. Ecuador: OIT /Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021

¹¹ Análisis de la afectación de la pandemia de la COVID-19 en el riesgo de informalidad laboral y pobreza en el Ecuador. Ecuador: OIT /Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022

la Constitución, la cual establece que el Estado tiene la obligación de garantizar el goce efectivo del derecho a la Seguridad Social, que es irrenunciable y, además, afirma que el sistema de Seguridad Social es público, universal y no podrá privatizarse. En línea con los preceptos constitucionales, el país ha superado la visión laborista de la Seguridad Social, asociado al trabajo en relación de dependencia, y ha incorporado un enfoque de derecho de la Seguridad Social asociado al concepto de ciudadanía¹².

El Convenio IESS-OIT se encuadra, en definitiva, en los principios que establecen los artículos 340 y 367 de la Constitución, que son: de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad, no discriminación, obligatoriedad, suficiencia, integración y subsidiaridad, para lograr que el IESS tenga un funcionamiento bajo criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación representativa.

El derecho a la Seguridad Social en Ecuador, y, por lo tanto, el sistema de Seguridad Social y el IESS, se sujetan a los principios de: solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia, y participación. Estos principios son fundamentales para lograr que el IESS tenga un funcionamiento bajo criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación representativa, tal como establecen los artículos 340 y 367 de la Constitución. Igualmente, dichos principios se encuentran alineados con los establecidos por el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ambos de la Organización Internacional del Trabajo¹³.

Asimismo, tal como ya se indicó en el informe de la evaluación intermedia del PATSS¹⁴, y como se confirmó durante el actual proceso de evaluación, el Programa tiene el potencial de contribuir a lograr las metas establecidas (hasta 2021) en el Objetivo 1 – Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – Toda una Vida en lo que se refiere a la seguridad social.

Por otro lado, (tal como se requiere en los términos de referencia) el equipo evaluador no ha podido encontrar constancia de que el PATSS incorporase o tomase en consideración marcos de políticas de los territorios.

4.1.4. Relevancia del proyecto en el marco de la pandemia del COVID-19

Los informantes consultados confirmaron la relevancia de los objetivos y alcance del PATSS para las prioridades de los actores y del país en el contexto de la crisis del COVID-19. Tal como manifestó uno de los actores entrevistados, “la pandemia hizo más relevante la existencia del IESS y a su vez, profundizó la crisis económica y financiera del Instituto”.

La pandemia del COVID-19 ha generado importantes efectos negativos en el mercado laboral ecuatoriano, lo cual ha contribuido a evidenciar aún más los déficits del sistema de protección social contributivo. La tasa de empleo adecuado¹⁵ se redujo en 5,1 puntos porcentuales entre diciembre 2019 y noviembre de 2021 (última información disponible)¹⁶. La tasa de empleo adecuado tiene una clara incidencia en la cobertura del sistema de protección social

¹² ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.

¹³ ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.

¹⁴ Evaluación Interna Intermedia. Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social-Ecuador. OIT/SOCPRO, Marzo 2022.

¹⁵ Número de personas con empleo adecuado respecto de la población con empleo

¹⁶ Esta sub-sección se apoya en los datos e informaciones de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU, diciembre 2019 y noviembre 2021) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

contributivo, de tal manera que a noviembre 2021 más de 6 de cada 10 personas con empleo no tenían cobertura de dicho sistema.

El IESS juega un papel fundamental en el sistema contributivo de Seguridad Social; sin embargo, su cobertura también se ha visto reducida desde 2019 hasta 2021, registrándose una disminución de casi 4 puntos porcentuales en el periodo señalado. La población ecuatoriana enfrenta, por tanto, un reto importante en materia de cobertura de la protección social. El IESS en particular, cubre apenas a 4 de cada 10 personas con empleo en el sector formal y, en el caso del sector informal, son tan solo 2 de cada 10 personas las que se encuentran protegidas por el sistema contributivo. Estos déficits en materia de cobertura impiden hacer frente a las vulnerabilidades e impactos que la población está viviendo como resultado de la pandemia.

Además de los desafíos en cobertura, el IESS enfrenta retos en materia de sostenibilidad. La pandemia ha agravado los problemas ya existentes de sostenibilidad del régimen de pensiones y del seguro de salud del IESS. Ya antes del COVID-19, los resultados actuariales señalaban que para el 2020 los ingresos no serían suficientes para cubrir las atenciones médicas del instituto, elemento que implicaría tener que recortar los gastos en un 21,9% del total, con sus consecuencias directas en la calidad y oportunidad de los servicios de salud.

El régimen de pensiones del IESS (invalidez, vejez y muerte) también muestra una situación crítica en términos de sostenibilidad¹⁷. Antes de la pandemia, el régimen reflejaba que el primer año en donde las reservas registrarían datos negativos sería el 2047; esto es, 27 años si el año base es 2020. No obstante, el COVID-19 podría acortar el plazo en el que el sistema tendría reservas negativas, ocasionando una pérdida de entre 7 a 10 años de sostenibilidad, en función de la rapidez con la que el país fuese capaz de recuperarse de la crisis; esto, considerando que el Estado cumpla con la aportación que le corresponde por ley, aspecto este que no se ha cumplido en los últimos años.

A partir de lo anterior, y en base también a las opiniones recogidas entre los informantes consultados, los evaluadores confirman la relevancia del PATSS en el marco de la pandemia del COVID-19. Más aun, la pertinencia del Convenio queda refrendada por el Marco para la respuesta socioeconómica de Naciones Unidas¹⁸, que propone cinco pilares prioritarios: a) proteger los sistemas y servicios sanitarios; **b) mejorar la protección social**; c) proteger los empleos, las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores del sector informal; d) políticas macro económicas que beneficien a todos; y e) promover la paz, la buena gobernanza y la confianza, para reforzar la cohesión social.

¹⁷ La pandemia de la COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo – OIT Países Andinos / Ecuador, mayo 2020

¹⁸ Evaluación socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Naciones Unidas. Marzo – diciembre, 2020

4.2. Coherencia (Validez del Diseño)

4.2.1. Calidad del diseño y coherencia del Convenio

Diseño del Convenio

El PATSS fue diseñado de acuerdo a la modalidad de Fondo Fiduciario Directo. Tal como se establece por PARDEV¹⁹: *El "fondo fiduciario directo" (FDD) es la modalidad de cooperación entre la OIT y los Estados miembros que otorgan recursos financieros para ejecutar iniciativas de asistencia técnica de acuerdo con condiciones acordadas mutuamente, complementando el apoyo que la OIT puede prestar mediante su presupuesto ordinario (...). En este marco, la OIT y la agencia gubernamental que actúa como contraparte se ponen de acuerdo para la realización de un proyecto específico, con resultados y un presupuesto claros.*

El Convenio suscrito entre el IESS y la OIT no descansa, tal como se señala en los términos de referencia de la evaluación, en los principios de la Gestión Basada en Resultados (GBR) que aplican a gran parte de los proyectos de cooperación técnica de la OIT. En tal sentido, si bien el mencionado Convenio detalla los diferentes módulos (objetivos) productos (resultados) y actividades a desarrollar, no incluye un análisis del contexto, una teoría del cambio (TdC) (es decir, una descripción de *cómo* y *porqué* se espera que se produzcan los cambios deseados); un Marco de Resultados que establezca de manera precisa los cambios que se esperan lograr como resultado del proyecto; ni un plan de indicadores que permita verificar la medida en que se produjeron tales resultados.

Sobre este aspecto, algunos informantes opinaron que, si bien el Convenio establece las bases y líneas estratégicas de la colaboración entre el IESS y la OIT (así como las actividades y productos que la OIT debía llevar a cabo), no es una herramienta del todo adecuada para la gestión y seguimiento del proyecto. Por otro lado, otros informantes reconocen que esta situación permitió cierta flexibilidad en la implementación del PATSS, lo que a su vez facilitó la adaptación del proyecto a un contexto altamente cambiante e impredecible.

Según las opiniones de algunos actores clave entrevistados, el diseño del Convenio fue definido entre el IESS y OIT en base a sólidos insumos técnicos por parte de las dos organizaciones, aunque con escasa participación de los actores sociales. En tal sentido, algunos de estos actores consultados opinaron que el PATSS incorpora un enfoque muy marcado de asistencia técnica externa. Por otra parte, algunos de los entrevistados opinaron que, a su vez, esta situación pudo dificultar tanto el conocimiento del programa en su conjunto, como la apropiación del mismo por parte de las organizaciones de trabajadores y empleadores.

Grado de adecuación y coherencia de los componentes/módulos del Programa

Los fundamentos de la estrategia y la lógica de intervención del Proyecto, tal como se definen en el Convenio suscrito entre el IESS y la OIT, se basan en cinco componentes (módulos) esenciales: 1) Fortalecer el diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS; 2) Mejorar los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación y cobro); 3) Ampliar la cobertura del sistema de seguridad social contributivo; 4) Fortalecer la Dirección Actuarial del IESS; 5) Fortalecer el talento humano del IESS.

En general, y sobre la base de la revisión documental y las entrevistas con las principales partes interesadas, los evaluadores reconocen que las intervenciones del proyecto en cada módulo se

¹⁹ Movilizar recursos nacionales. Fondos fiduciarios directos. Organización Internacional del Trabajo, Noviembre 2016

complementan y apoyan mutuamente. A este respecto, los evaluadores consideran que la estrategia global del proyecto es técnicamente sólida.

Factores externos o supuestos

Por otro lado, existen numerosas opiniones entre los principales informantes entrevistados sobre el hecho de que, para ser *operativa y eficaz*, esta estrategia necesita un fuerte grado de apropiación nacional y *compromiso político* por parte de las autoridades nacionales y los agentes sociales; un contexto político e institucional moderadamente estable; junto con el tiempo suficiente para ser plenamente desarrollado y adoptado, tanto por el IESS como por el Gobierno ecuatoriano.

Análisis de riesgos

Por otra parte, en el diseño del Convenio no se identificaron riesgos, ni se abordó la probabilidad de su ocurrencia, ni las eventuales medidas de mitigación. En tal sentido, algunos riesgos que afectaron la implementación del PATSS podrían haberse identificado (por ejemplo, el eventual cambio de Gobierno luego de un proceso electoral previamente establecido y conocido o la rotación de personal en el IESS). Otros riesgos, como la pandemia del Covid-19, eran simplemente inimaginables.

Diagnósticos de género y no discriminación

Los evaluadores no tienen evidencia que permita concluir que los componentes/módulos del mismo se hayan propuesto basados en un diagnóstico de brechas de género y no discriminación, y en el abordaje de las causas subyacentes de la desigualdad y la discriminación de género en la protección social. No obstante, como se señala en la sección de Relevancia, después del proceso de evaluación intermedia, el equipo del proyecto hizo un esfuerzo por integrar la consideración de los factores de género y de vulnerabilidad en varios de los productos del PATSS.

4.2.2. Realismo de los plazos de ejecución

De acuerdo a múltiples testimonios recogidos por los evaluadores, fortalecer el diálogo social, la gobernanza institucional, implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social, y fortalecer las capacidades del recurso humano del IESS, requiere de intervenciones complejas y multifacéticas.

Los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones *sistémicas* en el IESS que exigen procesos a largo plazo. Es por ello que, si bien la mayoría de los productos esperados fueron entregados por OIT, una parte de los actores entrevistados consideran que los cambios y transformaciones esperadas no se van a producir automáticamente a partir del aporte de insumos técnicos, ni se pueden lograr en el corto plazo (cuatro años). En tal sentido, varios de los puntos de vista recogidos indican que alcanzar los objetivos del PATSS debería ser entendido, tanto por la OIT, como por el IESS y los actores sociales, como una visión *estratégica* tripartita a largo plazo.

Asimismo, existe un amplio acuerdo entre las principales partes interesadas en que el logro de los objetivos del PATSS requiere un entorno propicio favorable; es decir, la existencia de algunas condiciones fundamentales (pre) existentes, como un compromiso duradero y realista (tanto del Gobierno Ecuatoriano como de los Actores Sociales), un cierto grado de estabilidad

política e institucional, un elevado grado de voluntad política (Gobierno) y liderazgo institucional (IESS), y un apoyo técnico continuado (OIT).

4.3. Efectividad

Esta sección de la evaluación analiza los principales resultados alcanzados por el PATTS y los principales desafíos afrontados. Por otro lado, se examinan las contribuciones a la problemática específica de las mujeres y otros grupos vulnerables; en el marco del contexto de la pandemia; y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

4.3.1. Principales resultados alcanzados

Ante la falta de un Marco de Resultados/Matriz de Marco Lógico, y en ausencia de indicadores de resultado, el equipo de evaluación estimó la efectividad del proyecto a partir de: a) la comparación de los productos esperados establecidos en el Convenio y los productos finalmente alcanzados por el proyecto, según lo reportado por PATSS/OIT, sobre la base de unas "matrices de productos" preparadas por el equipo evaluador para recoger dicha información; b) la identificación retrospectiva de resultados, logros y desafíos, a partir de los informes cuatrimestrales de seguimiento y final, elaborados por el equipo del proyecto; y c) la identificación retrospectiva de resultados, logros y desafíos, a partir de la información cualitativa recogida mediante entrevistas con informantes clave.

Módulo 1: fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento del tripartismo y la gobernanza en el IESS.

El proyecto se ha mostrado eficaz en la entrega de los productos esperados que dependían de sus capacidades de prestar asistencia técnica. En este sentido, el PATSS finalizó y entregó al IESS 5 de los 9 productos planificados.

Adicionalmente, el proyecto desarrolló parcialmente 2 Productos. El primero de ellos, el *Modelo básico de gestión y participación de representantes del Consejo Directivo*. Si bien el PATSS realizó un informe con una propuesta de modelo de gestión y participación, quedó pendiente el desarrollo de un manual básico de organización y métodos. La elaboración de dicho manual dependía de la adopción del modelo de gestión participativa por parte del IESS, hecho que no se ha producido hasta el momento.

Por otro lado, la *Asistencia Técnica y facilitación de proceso de diálogo social para el Acuerdo Nacional en Seguridad Social* (Adenda al Convenio) implicaba tres fases: fase preparatoria, de consulta y dialógica. Las dos primeras se realizaron, la última (diálogo) no se realizó por falta de la convocatoria que el Consejo Directivo del IESS tenía que remitir a los Agentes Sociales.

Finalmente, 2 productos no pudieron ser elaborados: i) el *Módulo de formación sobre participación y representación de trabajadores, empleadores y gobierno ante el IESS*; y ii) la *Formación de cuadros y promotores de la participación y representación de los trabajadores, empleadores y gobierno ante el IESS*. En base a las informaciones aportadas por el PATSS/OIT, ambas actividades dependían de la modificación de la legislación que sustituyera los párrafos segundo y tercero del art. 28 de la LSS, esto no sucedió en el periodo del programa, por lo que estos dos productos no pudieron elaborarse.

Cabe destacar que la asistencia técnica para fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento del tripartismo y la gobernanza en el IESS se basó en trabajos participativos, no solo con funcionarios del IESS sino también con los actores sociales de forma de utilizar/aprovechar la colaboración para, al mismo tiempo, fortalecer capacidades.

Producto	Completado			Comentarios
	Si	No	P*	
A1. Revisión del proyecto de reglamentación de la nueva legislación que sustituya los párrafos segundo y tercero del art. 28 de la LSS	X			Como parte de la discusión sobre participación y diálogo de los actores en el IESS se elaboró un documento que analiza la participación democrática en la gestión de seguridad social. Además, la OIT remitió diversas notas informativas al IESS para orientar y promover una mayor participación de los actores sociales, incluso con el veto presidencial a la propuesta de Ley que remitió la Asamblea (Nota OA/14818/18 de 12 de noviembre de 2018, Nota OA/14941/19 de 21 de enero de 2019, Nota OA/16443/21 de 19 de agosto de 2021, Nota OA/16047/2021 de 27 enero 2021, Nota OA/16326/2021 de 23 junio 2021, y Nota OA/16051/2021 de 15 de septiembre 2021).
A.2 Módulo de formación sobre participación y representación de trabajadores, empleadores y gobierno ante el IESS		X		Ambas actividades dependían exclusivamente de la adopción del Reglamento de la nueva ley a los párrafos 2do y 3ro del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, esto no sucedió en el periodo del programa, por lo tanto, ambas actividades no se cumplieron.
A3. Formación de cuadros y promotores de la participación y representación de los trabajadores, empleadores y gobierno ante el IESS		X		
A.4 Modelo básico de gestión y participación de representantes del Consejo Directivo			X	En línea con la metodología de trabajo conjunto que se desprendió del Convenio de Cooperación Interinstitucional, sumado a la necesaria participación de los delegados técnicos de las vocalías del Consejo Directivo, se realizaron más de diez talleres de trabajo, con el objeto de consolidar una línea de base para el modelo de gestión y participación. Los cambios en la Presidencia del Consejo Directivo afectaron la conformación y desempeño del equipo de trabajo del IESS para este resultado, a pesar de este hecho, la OIT realizó un informe con una propuesta de modelo de gestión y participación que de acuerdo con lo establecido en la planificación inicial fue compartida con las organizaciones de trabajadores y empleadores. El producto se cumple parcialmente porque este incluía un manual básico de organización y métodos, manual que depende de la adopción del modelo de gestión participativa por parte del IESS.
B. Análisis sobre el estatus de ratificación del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y los considerados de tercera generación ratificados por Ecuador (121 sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 128 sobre invalidez, vejez y sobrevivientes; y 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias por enfermedad).	X			El informe se concluyó a tiempo. El MDT ha solicitado a la OIT apoyar en la definición de una hoja de ruta para avanzar en la ampliación de la ratificación del Convenio 102, ante lo cual la OIT ha recomendado al IESS que en coordinación con el MDT se avance en una estrategia jurídica de ratificación de la parte IV (Prestaciones de desempleo), VII (Prestaciones familiares) y VII (prestaciones de Maternidad).
C. Elaboración de una nota técnica sobre las brechas de protección social en Ecuador en vista de la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social; identificando las brechas de	X			Se elaboraron los siguientes estudios que están publicados en la web de OIT y fueron compartidos con el donante: Panorama de la Protección Social en Ecuador.

cobertura a las que debería dar respuesta el piso de protección social				<p>Nota técnica sobre brechas de protección social en Ecuador y análisis e identificación del espacio fiscal para garantizar la cobertura y sostenibilidad del piso nacional de protección social.</p> <p>Nota técnica sobre brechas de cobertura básica del ingreso para la niñez, personas en edades activas y personas mayores.</p>
D. Análisis sobre el nivel de cumplimiento de las Directrices de la AISS "Buena Gobernanza" y recomendaciones de medidas para fortalecer y mejorar el marco de gobernanza del IESS y del BIESS.	X			<p>Este producto se cumplió con dos documentos. En primer lugar, sobre la gobernanza del IESS se cumplió con el documento del Panorama de la Protección Social en Ecuador. Sobre la gobernanza del BIESS se cumplió con este documento. Ambos estudios fueron socializados con los actores.</p> <p>Los productos se basaron en trabajos participativos, no solo con funcionarios del IESS, sino también con los actores sociales de forma de utilizar/aprovechar la colaboración para, al mismo tiempo, fortalecer capacidades</p> <p>La OIT ha recomendado al IESS avanzar con la implementación de las recomendaciones emitidas en los informes.</p>
E. Colaboración con el Consejo Directivo del IESS en la revisión del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social.	X			<p>Se realizó un análisis sobre la coherencia de la legislación en materia de seguridad social en Ecuador, con el objeto de identificar las posibles brechas normativas que se puedan encontrar en función de la Constitución de la República del 2008.</p>
F. Asistencia Técnica y facilitación de proceso de diálogo social para el Acuerdo Nacional en Seguridad Social. Este fue el producto que se incorporó con la Adenda.			X	<p>La metodología sugerida por OIT implicaba tres fases; fase preparatoria, de consulta y dialógica. Las dos primeras se cumplieron, la última (diálogo) no se cumplió por falta de la convocatoria que el Consejo Directivo del IESS tenía que remitir.</p> <p>Se realizaron consultas a usuarios y beneficiarios, especialistas en seguridad social, representantes de trabajadores y asegurados y a los funcionarios del IESS en temas relacionados con gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad del IESS.</p> <p>La información recogida sirvió para elaborar un documento para la discusión sobre los principales nudos críticos del IESS para avanzar en un proceso de diálogo hacia un acuerdo por la seguridad social.</p> <p>En varias ocasiones la OIT documentó la falta de respuesta del IESS ante el requerimiento a dar paso a la fase dialógica, sin recibir nunca una respuesta. Sin embargo, los documentos publicados se convierten en herramientas de discusión claves para los actores.</p>

P*: Parcialmente
Fuente: OIT/PATSS

Si bien la evaluación no ha podido constatar que se haya reforzado el diálogo social y la gobernanza en el IESS, varios de los actores entrevistados concuerdan en que, a partir de la asistencia técnica del PATSS en el proceso de diálogo social, los actores sociales cuentan con mejor información y capacidades técnicas que les permitirían participar en procesos de dialogo tendentes a fortalecer la gobernanza del IESS.

Con los resultados alcanzados las fases de consultas y diagnóstico el PATSS desarrolló un documento de recomendaciones para la implementación de un nuevo modelo de gobernanza participativa en el Consejo Directivo del IESS. Concluidas ambas fases, estaba previsto avanzar hacia la última fase del proceso de diálogo social. No obstante, esta fase no se concretó, ya que dependía de la convocatoria oficial que el Consejo Directivo del IESS debía enviar a los actores sociales concernidos, hecho que no llegó a producirse, lo que impidió concluir el proceso de diálogo social.

A pesar de que el proceso no llegara a culminarse, los evaluadores recogieron información cualitativa que indica que el proyecto propició que los actores sociales fueran capacitados para participar y contribuir en la elaboración de documentos técnicos, proporcionándoles al tiempo, los conocimientos y la información necesaria acerca de legislación, coherencia normativa y políticas públicas en materia de protección social, etc. Este proceso de trabajo, habría generado, además de conocimiento, confianza y empoderamiento entre dichos actores sociales, una capacitación específica para participar en procesos de diálogo.

Por otro lado, el proyecto habría dotado a los actores sociales de insumos que les dan un mayor conocimiento sobre la realidad objetiva del IESS y el conjunto de la Seguridad Social en Ecuador. De acuerdo a varios informantes consultados, esto permitiría realizar un diálogo social más informado, basado en hechos objetivos y no en ideas preconcebidas y, por lo tanto, más eficaz y productivo lo que, en última instancia, podría incidir positivamente en la mejora en la gobernanza del IESS. Esto contribuiría, de acuerdo a estas opiniones, a que, en futuros procesos de diálogo, el conocimiento adquirido permita elevar el nivel del debate, que podrá contar con posiciones técnicas sólidamente formadas.

A modo de ejemplo de estos resultados logrados en relación a las bases creadas para favorecer el diálogo social, si bien no puede ser atribuido al proyecto, varios actores entrevistados destacaron que, a principios del mes de marzo de 2022 (una vez finalizado el PATSS), el gobierno de Ecuador y representantes de los trabajadores han constituido mesas de diálogo para abordar temas como las reformas laborales y la seguridad social. La decisión se tomó al término de una reunión entre el presidente de la República, Guillermo Lasso, funcionarios del Ejecutivo y directivos del Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Como resultado, se aprobó la formación de dos mesas de trabajo; la primera, para analizar el Proyecto de Código Orgánico Laboral, presentado por el FUT a la Asamblea Nacional, y la propuesta de Reformas al Código del Trabajo del gobierno, mientras que la segunda será de carácter ampliado sobre seguridad social²⁰. En la segunda mesa se tratará la problemática del sistema de seguridad social, que comprende al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Issfa) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (Isspol)²¹.

El propósito del FUT es que el Gobierno incluya, dentro del PGE, el pago de la deuda que mantiene el Estado con el IESS por concepto del 40% del gasto pensional total, así como la deuda del Estado con el Seguro de Salud, como lo prescribe la LSS, y de esta forma mejorar la atención a los afiliados, jubilados y pensionistas²².

²⁰ <https://www.prensa-latina.cu/2022/03/03/gobierno-y-trabajadores-de-ecuador-preparan-mesas-de-dialogo>

²¹ <https://clate.net/destacados/fut-y-gobierno-ecuatoriano-iniciaran-dialogo-sobre-reforma-laboral-y-seguridad-social/>

²² <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/frente-unitario-de-trabajadores-logra-instalar-primer-mesa-dialogo-con-las-autoridades-del-ies-s-nota/>

El propósito del FUT es que el Gobierno incluya, dentro del PGE, el pago de la deuda que mantiene el Estado con el IESS por concepto del 40% del gasto pensional total, así como la deuda del Estado con el Seguro de Salud, como lo prescribe la LSS, y de esta forma mejorar

El 14 de abril de 2022 el Frente Unitario de Trabajadores (FUT) mantuvo una primera reunión con el presidente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Francisco Cepeda, para buscar mecanismos de pago a la deuda que mantiene el Estado. Como moderadores, están delegados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT²³).

El proyecto también llevó a cabo una serie importante de acciones en materia de a) análisis normativo y de convenios de la OIT; b) de identificación de brechas de protección social; y c) recomendaciones sobre la gobernanza del IESS.

El PATSS realizó una serie de análisis de normas y Convenios de la OIT como, por ejemplo, un análisis sobre el estatus de ratificación del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); varias notas técnicas sobre las brechas de protección social en Ecuador, en vista de la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social; y se identificaron las fuentes de financiamiento, y se realizó un análisis del espacio fiscal disponible en Ecuador. Así mismo, se desarrolló un documento de recomendaciones sobre la gobernanza del IESS, sobre la base de las directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y Las Normas Internacionales de Trabajo (NIT); y una nota técnica sobre la gobernanza del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS). Por otro lado, se realizó un análisis sobre la coherencia de la legislación en materia de seguridad social en Ecuador, con el objeto de identificar las posibles brechas normativas que se puedan encontrar en función de la Constitución de la República del 2008.

De manera adicional, en materia de mejora en la institucionalidad y gobernanza del IESS, algunos de los actores entrevistados subrayan que el PATSS, a través del Módulo IV, contribuyó a promover una mayor transparencia de la información, gracias a la publicación de los informes actuariales de salud y pensiones, y de las valuaciones actuariales realizadas por la Dirección Actuarial (que no habían sido realizadas desde el 2013).

Módulo 2: entregar recomendaciones técnicas tendientes a mejorar los procesos de afiliación, recaudación, gestión de cobro e inspecciones en el Instituto.

El proyecto se mostró efectivo en la producción y entrega al IESS de los tres productos esperados. No obstante, tal como señala el equipo OIT/PATSS, las recomendaciones elaboradas de manera conjunta entre el PATSS y la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, y la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cobro, no han sido, por el momento, implementadas por el IESS, por lo que no puede afirmarse que se hayan producido mejoras en los procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro, ni tampoco en las inspecciones de IESS.

Módulo 2. Estado de los productos esperados				
Producto	Completado			Comentarios
	Si	No	P*	
A. Recomendaciones de políticas para mejorar el proceso de la gestión de la afiliación	X			En este módulo se entregaron las recomendaciones para mejorar el proceso de

²³ <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/frente-unitario-de-trabajadores-logra-instalar-primer-mesa-dialogo-con-las-autoridades-del-ies-nota/>

B. Recomendaciones de políticas para mejorar el proceso de recaudación y gestión de cobro	X			afiliación, recaudación y gestión de cobro , así como las inspecciones de IESS.
C. Recomendaciones de políticas para mejorar el proceso de inspecciones del IESS.	X			En una minuta suscrita por las contrapartes de este módulo y la OIT se identificó la importancia de avanzar en conjunto en la implementación de las recomendaciones, esto no fue posible.

P*: Parcialmente
Fuente: OIT/PATSS

No obstante, de acuerdo a la información primaria y secundaria analizada, el Proyecto ha aportado a la revisión de dos procesos centrales del Instituto: la gestión de la afiliación y la recaudación. En tal sentido, el PATSS elaboró documentos de recomendaciones que, de ser adoptadas por el IESS, contribuirían, de acuerdo a la OIT, por un lado, a mejorar los procesos de gestión de la afiliación, recaudación y cobro y, por otro lado, a mejorar el proceso de inspecciones del IESS.

Así mismo, algunos de los actores consultados opinaron que, a partir de la elaboración de los estudios de recomendaciones mencionados, se produjo un proceso de fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios del IESS involucrados en su realización (Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura y la Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de Cobro). De manera adicional, de acuerdo a otras opiniones recogidas, el fortalecimiento de las capacidades de estos funcionarios redunda en el refuerzo de las capacidades institucionales del IESS, en algunos ámbitos que son centrales a la institución: la gestión de afiliación, la recaudación y las inspecciones.

Módulo 3: ampliar la cobertura del sistema de seguridad social del Ecuador, en este caso específico, dirigido a los trabajadores independientes.

El proyecto fue eficaz en la producción y entrega al IESS de los tres productos esperados, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Módulo 3. Estado de los productos esperados				
Producto	Completado			Comentarios
	Sí	No	P*	
A. Informe de recomendaciones para incorporar a trabajadores independientes y en situación de informalidad, que incluye <ul style="list-style-type: none"> a. Informe de caracterización cuantitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social. b. Informe de caracterización cualitativa de trabajadores independientes no cotizantes a la seguridad social y estrategia de sensibilización. c. Informe de situación de empleo e informalidad de jóvenes en Ecuador d. Estudio de determinantes de la informalidad en Ecuador. e. Identificación de estrategias para promover la efectiva inserción de los trabajadores independientes a la seguridad social. 	X			Se realizó una caracterización cualitativa y cuantitativa de los trabajadores independientes, una propuesta de un esquema innovador para promover su afiliación y una nota técnica que versa sobre el carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes o autónomas al IESS a la luz de la Constitución del 2008. A la luz de la pandemia de la COVID-19 se realizó también un documento que analiza la afectación de la pandemia en el riesgo de informalidad laboral y pobreza en el Ecuador. También se analizó la situación del empleo y la informalidad relacionada con los jóvenes
B. Intercambio de experiencias, visitas de estudio.	X			Se realizaron actividades de intercambio de experiencias para

			<p>profundizar el conocimiento sobre la gestión de la afiliación y la ampliación de la cobertura de los trabajadores independientes o en situación de informalidad.</p> <p>Se realizó un Taller sobre la Gestión de la Afiliación, Recaudación de la Seguridad Social y Ampliación de la Cobertura de Trabajadores Independientes y Rurales con la participación de 30 funcionarios del IESS.</p> <p>En los meses de enero y febrero 2021 se desarrollaron seminarios internos y públicos sobre temáticas que trataron los desafíos de los trabajadores de plataformas digitales y su relación con la seguridad social, además del diseño de una estrategia de cultura previsional.</p>
C. Identificación y simulación de escenarios actuariales que permitan la incorporación de trabajadores independientes al sistema de seguridad social.	X		Se realizó una nota técnica que analiza financiera y actuarialmente la propuesta de esquema innovador sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones.

P*: Parcialmente
Fuente: OIT/PATSS

Gracias a la asistencia técnica del PATSS, el IESS cuenta con: a) un análisis comprehensivo de la situación de los trabajadores independientes en Ecuador, y recomendaciones para extender su cobertura de seguridad social; b) una propuesta de un esquema innovador de afiliación para la inclusión de los trabajadores independientes en la seguridad social del Ecuador; y c) una nota técnica que analiza el carácter de la afiliación de las personas trabajadoras independientes, o autónomas, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a la luz de las disposiciones de la Constitución de 2008, es decir, si esta debería ser de carácter obligatorio o, al contrario, revestir un carácter voluntario o facultativo.

El proyecto incidió, también, en la capacitación técnica de los funcionarios del IESS. En tal sentido, se realizaron actividades de intercambio de experiencias para profundizar el conocimiento sobre la gestión de la afiliación y la ampliación de la cobertura de los trabajadores independientes o en situación de informalidad; se realizó un Taller sobre la Gestión de la Afiliación, Recaudación de la Seguridad Social y Ampliación de la Cobertura de Trabajadores Independientes y Rurales, con la participación de 30 funcionarios del IESS; y se desarrollaron seminarios sobre temáticas que trataron los desafíos de los trabajadores de plataformas digitales, y su relación con la seguridad social, además del diseño de una estrategia de cultura previsional.

De manera complementaria, en el marco de la pandemia de la COVID-19, el proyecto realizó un documento que analiza la afectación de la pandemia en el riesgo de informalidad laboral y pobreza en el Ecuador. También se analizó la situación del empleo y la informalidad en relación a los jóvenes.

A pesar de estos importantes avances, hasta la fecha de realización de la presente evaluación, no puede constatar, de manera objetiva, que se haya ampliado la cobertura del sistema de

seguridad social a los trabajadores independientes del Ecuador, ya que como se explicó anteriormente, las intervenciones del PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo. No obstante, los evaluadores quieren dejar constancia de algunos aportes cualitativos realizados por el equipo del proyecto:

En primer lugar, señalan, a lo largo del proceso de ejecución del PATSS se ha ido trabajando en pos de la ampliación de la cobertura de seguridad social de los trabajadores informales, no solo de manera directa, sino también indirectamente, desde los informes actuariales, dado que en estos siempre se realiza el análisis de la brecha de cobertura, porque del financiamiento contributivo depende el financiamiento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el fondo de salud. Y en función de cómo avance ese financiamiento contributivo, varían las necesidades del gobierno central para cerrar la brecha. Además, desde los informes actuariales se extrae información para determinar cuáles son las causas heterogéneas de por qué los trabajadores, asalariados o independientes, no están vinculados con el sistema.

En segundo lugar, y en paralelo, se han desarrollado otras intervenciones, cuantitativas y cualitativas, para comprender la realidad de los trabajadores que se encuentran fuera del sistema para, en base a esa realidad, tratar de recomendar las mejores opciones de políticas para lograr su vinculación de forma progresiva. En este sentido, se identificó un obstáculo que tiene que ver con los ingresos de subsistencia; aquellos trabajadores y familias que no pueden pagar una cotización porque sus ingresos apenas les alcanzan para vivir. Por lo tanto, se realizó esta distinción y, a pesar de ello, se determinó que existe una gran proporción de trabajadores independientes que podrían estar vinculados con el sistema, pero que no lo están producto de falta de inteligencia vinculada con inspecciones en materia de Seguridad Social (SS), y a una falta de definición técnica/política del IESS respecto al estatus de los trabajadores por cuenta propia, ya que la normativa interna del IESS resulta confusa y no determina de manera clara la obligatoriedad de estos a afiliarse.

Fruto de estos análisis, se contribuyó con un documento técnico-jurídico determinando que, de acuerdo a la interpretación de la Constitución y de la Ley de la Seguridad Social, la afiliación de los trabajadores por cuenta propia es obligatoria, razón por la cual el IESS debería poner en práctica toda la normativa interna necesaria para exigir esa afiliación. Esto constituye un comienzo necesario para empezar a revertir los altos niveles de falta de cobertura de los trabajadores por cuenta propia.

Finalmente, el PATSS avanzó en el denominado *esquema innovador*. Un esquema para promover la afiliación de los trabajadores independientes, que fue analizado y discutido, no solamente con los actores, sino también con el Ministerio de Trabajo, con distintas áreas técnicas del IESS, e incluyó recomendaciones de otras agencias de Naciones Unidas (NNUU), donde se pone a disposición de IESS un instrumento para que, de manera progresiva, los trabajadores independientes se vayan vinculando con el sistema. Este sistema se está finalizando de testear en la actualidad (ya cerrado el PATSS), incluyéndolo en el nuevo informe actuarial de pensiones, para determinar cómo la inclusión de todos estos trabajadores independientes, bajo estos parámetros o bajo las características de este nuevo esquema innovador, afecta a la sostenibilidad del sistema en el medio y largo plazo. Y los resultados preliminares son esperanzadores, ya que se cree que no va a haber un salto cuantitativo importante en detrimento de la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Módulo 4: fortalecer la Dirección Actuarial, Investigación y Estadística del IESS.

El proyecto se ha mostrado eficaz en materia de fortalecimiento de las capacidades de la Dirección Actuarial, Investigación y Estadística del IESS. Tal como puede observarse en la tabla,

más abajo, se han desarrollado todos los productos originales incluidos en el Convenio (epígrafes A, B y C). Adicionalmente, fruto de la buena colaboración entre el proyecto y la DAIE, se acordaron nuevos productos complementarios a los que OIT se había comprometido a realizar en el Convenio con el IESS (epígrafes D al J.) Estos productos fueron desarrollados, excepto el Estudio actuarial de salud y el de Riesgos del trabajo (año base 2020), tal como se indica en la tabla.

Módulo 4. Estado de los productos esperados				
Producto	Completado			Comentarios
	Si	No	P*	
A. Diagnóstico sobre las necesidades de recursos humanos, tecnológicos y organizacionales para el fortalecimiento de la función actuarial en la institución	X			Se presentó un estudio de diagnóstico sobre las necesidades de la Dirección Actuarial del IESS, este informe fue puesto en consideración del IESS para su implementación.
B. Desarrollo de un modelo actuarial para los regímenes de salud y otro para pensiones, basado en las versiones existentes de los modelos actuariales con que actualmente cuenta la OIT, adaptado a las necesidades específicas del IESS. Incluye la formalización en la entrega de las herramientas de software.	X			Todas las actividades se desarrollaron, el informe actuarial del régimen de salud y del régimen de invalidez, vejez y muerte con corte 2018 fueron entregados y además las herramientas de software fueron entregadas formalmente al IESS. Adicionalmente y en relación con el seguro IVM se presentó una actualización que toma en cuenta el impacto de la COVID – 19.
C. Capacitación y acompañamiento a funcionarios actuarios del IESS para la aplicación de los modelos de salud y pensiones en la elaboración de las valuaciones actuariales.	X			Se culminó con las capacitaciones y los funcionarios de la DAIE saben cómo utilizar las herramientas de software lo que implica una capacidad instalada que la OIT deja en el IESS que facilitará la elaboración de los informes actuariales a futuro.
D. Estudio actuarial de IVM – año base 2020	X			Fruto del trabajo coordinado en este módulo, se consideró el desarrollo de nuevas actividades durante el 2021. Estas se apuntalaron en la capacidad instalada que OIT dejó en el IESS. Sobre el Estudio actuarial de IVM, el informe se elaboró por parte de los funcionarios del IESS en estrecha coordinación y colaboración con la OIT. La publicación del estudio actuarial es responsabilidad del IESS y la responsabilidad asumida por la OIT fue la remisión de una nota de constancia sobre los resultados y metodología utilizada por el IESS para el informe; nota que fue oportunamente remitida.
E. Estudio actuarial de salud – año base 2020		X		Si bien existió el compromiso por desarrollar este producto, la OIT identificó déficits en la calidad de la información del Seguro de Salud, particularmente en la información financiera y de costos de utilización de los servicios médicos que debían ser subsanados por el IESS.

F. Estudio actuarial de Riesgos del Trabajo – año base 2020		X		El 6 de abril de abril de 2021 se firmó una minuta con el IESS en donde se dejó establecido que sobre este informe la OIT revisaría la viabilidad de avanzar con este producto. Una vez realizado ese análisis se concluyó que debido a la carga de trabajo que implican las valuaciones actuariales que se encontraban en ejecución en ese momento y considerando la calidad de información del Seguro de Salud, que tiene relación con el de Riesgos del Trabajo. no sería materialmente posible avanzar en esta actividad en el tiempo que le restaba al programa.
G. Recomendaciones para la homologación de la estadística institucional	X			Todos estos informes fueron cumplidos y remitidos al IESS. La OIT ha recomendado al IESS que pueda implementar las recomendaciones emitidas en los documentos.
H. Estudio sobre entrega de prestaciones para afiliados a tiempo parcial	X			
I. Estudio sobre entrega de prestaciones en el marco de portabilidad de aportes	X			
J. Capacitación y transferencia de conocimientos		x		Se culminó con las capacitaciones y los funcionarios de la DAIE saben cómo utilizar las herramientas de software lo que implica una capacidad instalada que la OIT deja en el IESS que facilitará la elaboración de los informes actuariales a futuro.

P*: Parcialmente
Fuente: OIT/PATSS

En primer lugar, el PATSS desarrolló una propuesta de fortalecimiento de la Dirección Actuarial, que contempla la adopción de medidas en áreas como recursos humanos y tecnológicos disponibles, estructura orgánica, capacitación, atribuciones y responsabilidades, entre otras.

Si bien los evaluadores no tienen constancia de que el IESS haya puesto en marcha las medidas anteriormente señaladas, existe un acuerdo generalizado entre los actores concernidos consultados por los evaluadores, en que El PATSS ha contribuido sustancialmente al fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Dirección Actuarial de Investigación y Estadística (DAIE) del IESS. El proyecto desarrolló un plan de capacitación técnica especializada para la utilización de la nueva generación de los softwares de modelos actuariales de la OIT para los seguros de salud y pensiones, dirigido a los funcionarios de la DAIE, bajo la metodología de “aprender haciendo”.

De manera complementaria, el Departamento de Protección Social de la Sede de la OIT en Ginebra propició dos cursos introductorios: uno sobre el modelo actuarial de pensiones, y otro sobre el modelo actuarial de salud, que contaron con la participación de funcionarios y funcionarias del IESS, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Finanzas, así como de otras instituciones del sector público, y organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Igualmente, varios informantes indicaron que, producto del fortalecimiento de las capacidades técnicas en materia actuarial, la DAIE cuenta con herramientas actuariales validadas internacionalmente, cuyo acceso a los modelos fue formalizado por la OIT al IESS en julio de 2021, y que ha permitido que dicha Dirección tenga una capacidad de respuesta más ágil ante las demandas de las autoridades y los actores sociales para el análisis de la sostenibilidad de los seguros de salud y pensiones, así como para atender a las propuestas de reforma que surjan

producto de un diálogo social transparente, y que puedan constituirse en estrategias para seguir apostando por el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS.

Desde el personal del proyecto se explica que el fortalecimiento (la dotación de conocimiento, herramientas y la formación de su personal) de la DAIE fue, además, concebido desde el inicio como un aspecto capital para el proceso del Acuerdo Nacional por la Seguridad Social, puesto que siempre se consideró que durante dicho proceso se podrían dirimir distintas posiciones y, finalmente, consensuar qué aspectos se deberían reformar para mejorar todo el sistema. En tal sentido, la DAIE iba a tener que ser la instancia técnica que determinase la viabilidad o no de las distintas propuestas expuestas en las mesas de diálogo, o de encontrar fórmulas para hacerlas viables.

Módulo 5: fortalecer el talento humano del IESS

El proyecto ha llevado a cabo las dos actividades previstas en el Convenio. Por un lado, el diseño de un curso de capacitación/transferencia de conocimientos (aún pendiente de implementación por el IESS); y, por otro, varios talleres y seminarios de formación para funcionarios del IESS.

Módulo 5. Estado de los productos esperados				
Producto	Completado			Comentarios
	Si	No	P*	
A1. Desarrollo de un programa de transferencia de conocimiento y capacidades técnicas en seguridad social: 7 módulos de formación.	X			El curso se encuentra listo en la plataforma IESS-EDUCA. La OIT cumplió con todas sus responsabilidades asumidas. El producto se cumple parcialmente porque el IESS no ha implementado todavía el curso, que fue parte de los objetivos del módulo, junto con la posibilidad de hacerlo extensivo a otras instituciones relacionados con la seguridad social (organizaciones de trabajadores y empleadores, instituciones públicas, función legislativa, judicial, entre otras).
A.2. Desarrollo e implementación de, al menos, seis actividades para fortalecer el talento humano del IESS (taller, seminario, formación)	X			Se realizaron talleres de formación, además el funcionariado del IESS participó en varios cursos en materia de protección social.

P*: Parcialmente
Fuente: OIT/PATSS

Gracias a la acción del PATSS, el IESS cuenta con nuevas herramientas para fortalecer su talento humano. No obstante, no puede afirmarse que, hasta el momento, esto haya tenido una incidencia en el refuerzo de las capacidades del capital humano del IESS. Si bien el curso de capacitación se desarrolló por parte del PATSS, y se encuentra alojado en la plataforma de capacitación virtual del IESS (IESS-EDUCA), el Instituto todavía no ha procedido a su implementación entre los 36.000 funcionarios de la institución.

4.3.2. Desafíos en la implementación del proyecto

La ejecución del PATSS tuvo que hacer frente a algunos desafíos, tal como se detalla a continuación.

Por un lado, cabe mencionar las **movilizaciones sociales que se produjeron en octubre de 2019**, que causaron gran conmoción en el país, y en las que los actores del mundo del trabajo - que al mismo tiempo integran el tripartismo del IESS- se vieron directamente involucrados, tensionando fuertemente las relaciones, especialmente entre trabajadores y gobierno, y produjeron una quiebra de la confianza que tuvo su impacto en la ejecución del PATSS. Más concretamente, en la ejecución de las actividades incluidas en el epígrafe F del Módulo 1, relativo al *Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social*.

A fin de lograr restablecer la confianza y reconducir las relaciones, para poder avanzar con las actividades y objetivos del programa, el PATSS tuvo que adaptarse, reorganizando algunas de sus prioridades y actividades, dado que el equipo del programa se vio abocado en apoyar algunas acciones adicionales, tales como la construcción de una hoja de ruta junto con el Ministerio de Trabajo y las principales organizaciones de trabajadores, en la que, parte de los aspectos que se consensuaron, fueron los temas relacionados con IESS (como la conformación del consejo directivo o la deuda), entre otras cuestiones en materia laboral.

Por otro lado, **la pandemia COVID-19**, suscitada desde principios del 2020, que tuvo consecuencias en todos los ámbitos de la vida social, y que, pese a que no afectó de pleno al programa (que mantuvo sus objetivos y estrategia inicial), sí que obligó a realizar cambios en la planificación inicial y ralentizó la implementación.

La crisis provocada por la COVID-19 influyó en las prioridades de los actores implicados en el proyecto. Por un lado, el IESS, organismo clave en el sistema sanitario, se vio obligado a reorientar sus prioridades para tratar de dar respuesta a las necesidades originadas por la pandemia, lo que no solo puso en evidencia las grandes brechas de cobertura del sistema de seguridad social en Ecuador, sino que las agudizó.

De igual forma, los actores sociales también reorientaron sus prioridades; los empleadores, más preocupados por recuperar el empleo y la economía que por recuperar el diálogo, consideraban que en ese momento no se daban las condiciones óptimas para relanzar dicho diálogo. Los trabajadores, por su parte, de acuerdo a algunas declaraciones, se encontraban más ocupados en salvar vidas y empleo, que en restablecer el diálogo social.

Por otro lado, el COVID-19 influyó en los plazos previstos de ejecución del programa que, para mitigar el retraso ocasionado por las consecuencias de la pandemia, en 2020 se realizó una revisión de la planificación inicial del PATSS y mediante una reunión de trabajo se acordó en conjunto una extensión del plazo hasta marzo 2020.

Otra consecuencia derivada de la pandemia fue la necesidad de modificar la metodología de trabajo planteada al inicio. Las medidas obligatorias y voluntarias de confinamiento y distanciamiento social impusieron una nueva modalidad de trabajo virtual para todos los actores de la comunidad de la seguridad social, lo cual alteró los métodos de implementación y ejecución del Programa en todos sus módulos. Con los nuevos métodos de trabajo virtuales se perdía fluidez en la interacción, y el trabajo con algunos colectivos específicos (como por ejemplo, organizaciones de jubilados) se vio obstaculizado, a pesar de lo cual el programa logró proseguir con la interacción y el intercambio de información, y pudo continuar con el desarrollo de las actividades.

Consecuencia de la crisis de la COVID-19, también se produjo una demora en la finalización de documentos, bien porque quedaron desactualizados con la pandemia y hubieron de ser actualizados y/o rehechos parcialmente antes de ser publicados, bien porque fue necesario

crear nuevos estudios y documentos *Ad-hoc* para implementar nuevas estrategias para mitigar los efectos provocados por la COVID-19.

En materia de coordinación interinstitucional, en primer lugar, cabría mencionar las elecciones de abril de 2021 que dieron lugar a un cambio de Gobierno en Ecuador y, consecuencia de ello a un nuevo cambio de autoridades. Este cambio de Gobierno, si bien no produjo alteraciones sustanciales en el programa, sí que ocasionó una ralentización en la ejecución, desde el inicio de la campaña electoral hasta la finalización de la transición oficial.

Asimismo, en esa misma línea, durante la implementación del Programa se dieron varios cambios importantes en las autoridades del IESS, lo cual hizo que la ejecución y coordinación de las actividades del PATSS se vieran afectadas. Desde 2020 el Consejo Directivo del IESS contó con cinco Presidentes distintos, dos vocales representantes de los empleadores y, después de dos años de vacancia, fue restituido el vocal representante de los asegurados. Estos cambios en el máximo órgano de gobierno del Instituto, han causado al mismo tiempo cambios recurrentes en la Dirección y Subdirección General y otras áreas estratégicas para el PATSS. Estos cambios constantes en el personal, tuvieron impactos negativos para el Programa.

Por un lado, contribuyeron a retrasos en la implementación de las actividades y productos. Por otro, también limitó, de forma significativa, la posibilidad de que el IESS implemente e institucionalice la gran mayoría de los productos y las recomendaciones fruto de la asistencia de la OIT. Esta situación ha sido reportada por el equipo del proyecto de forma recurrente en los informes cuatrimestrales de seguimiento técnico, minutas, cartas, etc. presentados por la OIT al IESS (ver sección 4.4. Eficacia de la gestión para más detalles)

4.3.3. Contribución a la problemática específica de las mujeres y otros grupos vulnerables

Como se explica en el apartado de Relevancia, durante la segunda parte de su implementación, es decir, a partir de la evaluación intermedia, el PATSS hizo esfuerzos por integrar en su implementación elementos relacionados con la desigualdad de género y otros factores de vulnerabilidad. No obstante, como se explica en apartados anteriores, si bien OIT entregó la mayoría de los productos esperados, estos no se han traducido necesariamente en los resultados esperados. De tal manera, los evaluadores no pueden atestar que, hasta el momento, los productos desarrollados hayan contribuido a la disminución de la problemática específica (déficit de protección social) de las mujeres y la de otros grupos vulnerables.

4.3.4. Contribuciones del Proyecto en el marco del contexto de la pandemia

Los evaluadores desean destacar que el Equipo del Proyecto de la OIT fue capaz de continuar, si bien con desafíos, la implementación del Proyecto durante el periodo de la pandemia del Covid-19. En tal sentido, las declaraciones de las personas entrevistadas, y tal como lo demuestra la evidencia documental, el proyecto supo adaptarse (en la medida de lo posible) y fue reactivo a los cambios producidos por la pandemia del Covid-19. Prueba de ello fue el elevado nivel de ejecución de las actividades y productos contemplados en el Convenio.

Por otra parte, de acuerdo a la información facilitada por la OIT a los evaluadores, tanto a través de fuentes primarias como secundarias, así como a través de entrevistas con actores clave, se constata que el PATSS realizó contribuciones encaminadas a mitigar la crisis producida por la Covid-19.

De tal manera, el Proyecto prestó asistencia técnica para: i) desarrollar un registro único de trabajadores informales e independientes para facilitar la identificación de población

vulnerable frente al Covid-19, ii) generar evidencia actualizada sobre la sostenibilidad económica financiera de los regímenes de pensiones, salud y desempleo frente al impacto de la pandemia, iii) desarrollar una propuesta de políticas para fortalecer el desarrollo sostenible del IESS y su seguimiento considerando los efectos de la pandemia, y iv) desarrollar una propuesta de propuesta de esquema innovador para incorporar a población de difícil cobertura, y promover la universalidad en el acceso al derecho a la protección social.

De manera complementaria, desde abril 2020, el grupo interagencial de protección social de Naciones Unidas (grupo del que OIT es la agencia líder) ha asistido técnicamente al gobierno ecuatoriano en la generación de la estrategia nacional de protección social, en respuesta a la Covid-19. De forma adicional, la OIT proporcionó asistencia Técnica al Ministerio de Trabajo para la elaboración y actualización del *Post Disaster Needs Assessment* (PDNA) en relación al Capítulo *Empleo y Medios de Vida* durante el periodo marzo – diciembre 2020.

Adicionalmente, la OIT realizó esfuerzos para movilizar recursos que contribuyan a enfrentar los diversos efectos sociales y económicos de la pandemia en Ecuador. Ese esfuerzo se materializó en tres proyectos adicionales que complementan el trabajo de la OIT en Ecuador en materia de protección social y que se suman a los esfuerzos del PATSS. Por favor, consultar la sección 4.2 sobre Eficacia de la Gestión para más información sobre estos proyectos.

4.3.5. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El ámbito de las políticas de la protección social está reflejado en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): el ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico; el ODS 1 – Poner fin a la pobreza, y su meta 1.3 sobre lograr medidas de protección social para todos; el ODS 3 – Salud y bienestar, y su meta 3.8 que llama a lograr la cobertura sanitaria universal; y el ODS 10 – Reducción de las desigualdades, que se refiere a la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social para aumentar la equidad.

A través del análisis documental y entrevistas con informantes clave, el equipo evaluador pudo comprobar que existe alineamiento entre el PATSS y los objetivos y metas anteriormente señalados. No obstante, hasta el momento no puede afirmarse que el PATSS haya tenido impactos reseñables en dichas metas y objetivos, aunque, según algunas opiniones podría existir potencial de contribuir a ellos en el medio plazo ya que, como se explicó anteriormente, los logros del PATSS necesitarían de transformaciones sistémicas a más largo plazo.

4.4. Eficacia de la gestión

4.4.1. Sobre la estructura de gobernanza del proyecto

Según lo establecido en la cláusula 2.1. del Convenio de Cooperación Interinstitucional, el Especialista en Seguridad Social de la OIT para los Países Andinos y el Subdirector General del IESS eran los responsables de las tareas de seguimiento y monitoreo de la ejecución del Programa; la Subdirección General era la contraparte oficial del PATSS, por parte del IESS. De manera directa, sobre el terreno, los encargados de la ejecución eran los dos técnicos del PATSS, que coordinaban con las direcciones técnicas del IESS correspondientes, designadas por el propio Instituto, para el acompañamiento y seguimiento de las actividades en cada uno de los cinco módulos del Programa.

No obstante, los evaluadores no han podido constatar, más allá de lo establecido en la cláusula anteriormente mencionada y de los informes cuatrimestrales, la existencia de protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, ni una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas (OIT y socio financiador y receptor de la asistencia técnica, específicamente de sus direcciones técnicas).

A lo largo del proceso de ejecución del Proyecto, las contrapartes técnicas del IESS fueron cambiadas por el propio Instituto, a excepción de las del módulo 4 que se mantuvieron. Esto supuso que, en muchos momentos, la implicación y el conocimiento de las contrapartes sobre el Proyecto fluctuasen, y que la coordinación y la comunicación se complicasen de manera notable, hecho que, por un lado condujo a retrasos en la implementación de las actividades y productos y, por otro, también limitó, de forma significativa, la posibilidad de que el IESS institucionalizase los productos e implementase la gran mayoría de las recomendaciones surgidas de la asistencia técnica prestada por la OIT. Esta situación ha sido reportada por el equipo del proyecto de forma recurrente en los informes cuatrimestrales de seguimiento técnico presentados por la OIT al IESS.

En este sentido, cabe señalar, también, que la OIT ha observado y reportado en reiteradas ocasiones (informes técnicos de seguimiento, minutas, cartas, etc.) que un mayor acompañamiento efectivo por parte del IESS a lo largo de su ejecución habría favorecido la implementación del PATSS. Asimismo, el equipo del proyecto manifestó, durante entrevistas con los evaluadores, que el programa se hubiese beneficiado de una mayor certidumbre y mejor comunicación sobre algunas de las actividades y productos planificados inicialmente, y cuya culminación dependía de una respuesta del IESS. Varios de los actores consultados concuerdan en que las circunstancias mencionadas en párrafos precedentes coadyuvaron para que esto no sucediera.

En cuanto a la participación en la estructura de gobernanza del PATSS del resto de partes interesadas en el proyecto, si bien el equipo del proyecto afirma que: *los diferentes momentos de implementación del programa evidenciaron la necesidad de mantener una buena coordinación entre las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores, las autoridades del IESS y de otras instituciones gubernamentales con competencias en materia de protección social como un requisito para la efectiva y adecuada ejecución del PATSS, así como para enfrentar el contexto social, económico, político y en última instancia epidemiológico*²⁴, el equipo evaluador no tiene constancia de la implicación de representantes de los trabajadores, ni de los empleadores en la estructura de gobernanza del programa. Los actores sociales, tal como se desprende de las entrevistas mantenidas con ellos, tan solo participaron en la ejecución de las actividades que les afectaban de forma directa. Varios de los testimonios recogidos por los evaluadores apuntan a que dichos actores sociales no tuvieron un rol activo en los procesos generales de implementación y monitoreo del Programa, ni poseyeron una visión global del mismo. No obstante, tal como explicaron miembros del equipo del proyecto, los acuerdos se dieron con el Consejo Directivo del IESS, que es tripartito, y sus representantes actúan en representación de sus representados (trabajadores, empleadores). Al tiempo de la definición y confirmación del convenio no había representante de los Asegurados por cuestiones administrativas/judiciales; por esa razón, con el apoyo del especialista con los trabajadores de la OIT se realizó un taller de trabajo con el FUT (agrupa a varias centrales sindicales) para presentar las líneas directrices del proyecto y receptor observaciones y sugerencias para trazar un plan de trabajo e incidencia.

²⁴ PATSS – Informe Final (pág.4)

4.4.2. Sobre el sistema de monitoreo del proyecto

Con respecto al monitoreo y reporte de los logros del Programa, de acuerdo a lo establecido en el convenio entre la OIT y el IESS, el equipo técnico de la OIT era el encargado de elaborar informes cuatrimestrales sobre el avance de las actividades y productos que se iban entregando al IESS en su calidad de donante (monitoreo administrativo).

Estos informes narran, de manera detallada, el conjunto de actividades y productos elaborados en el cuatrimestre, en el marco de cada uno de los módulos del Programa. No obstante, estos informes no dan cuenta de los cambios en los niveles de resultados esperados/objetivos que pudiesen, eventualmente, ir produciéndose fruto de las diferentes intervenciones. Esta situación se explica, en gran medida, por una definición muy genérica de los resultados/objetivos esperados en el Convenio y por la falta de indicadores que permitan realizar una apreciación de los avances y logros en los resultados esperados.

En cuanto al monitoreo operativo, dado que la formulación del PATSS no contaba con un documento de proyecto, que incluyera una matriz de planificación con resultados precisos e indicadores de logro, que ayudasen a guiar y monitorear el proceso de ejecución, los mecanismos de monitoreo se basaron en los cronogramas de las actividades del Programa. Esto permitía verificar la ejecución de las actividades, pero no proporcionaba información sobre la consecución de los resultados/objetivos esperados, ya que un cronograma o un plan de trabajo por sí solos no permiten realizar una medición de los resultados que se van alcanzando.

Por otro lado, los evaluadores, a partir del análisis documental y las entrevistas con los informantes clave, no tienen constancia de que los informes cuatrimestrales, o las principales conclusiones contenidas en ellos, fueran difundidos al resto de actores implicados para la rendición de cuentas y/o difusión de información orientada a aumentar entre las partes interesadas la credibilidad o la apropiación del trabajo realizado por el PATSS.

Finalmente, los evaluadores pudieron comprobar que el Proyecto no incluyó una estrategia de género, que permitiera obtener información de los avances y logros del mismo desagregados por sexo.

4.4.3. Eficiencia en el uso de los recursos

Asignación y uso de recursos financieros

El presupuesto total del Proyecto (incluyendo la adenda) asciende a 2.323.564,95USD. Como se detalla en la tabla más abajo, a finales de marzo de 2022 el Proyecto había ejecutado o tenía comprometido 1.465.799,93 USD. Esta cantidad se corresponde con la ejecución física de las actividades y el logro de los productos esperados (tal como se detalla en el apartado de Eficacia).

Presupuesto Ejecutado (30 de marzo de 2022)		
Concepto	USD	%
Presupuesto Total	2.323.564,95	100%
Ejecutado a la finalización del proyecto	1.438.478,32	62%
Presupuesto comprometido aún no pagado	27.321,61	1%
Saldo a la finalización del proyecto	857.765,02	37%

Fuente: Elaborado a partir de datos aportados por OIT- Oficina Andina

En la tabla más abajo se detalla el gasto por componente (outcomes)

Presupuesto Ejecutado (30 de marzo de 2022) por componentes (outcomes)				
	Presupuestado	Ejecutado	Comprometido	Balance
Módulo 1	889.828,72	420.922,40	5.977,18	462.929,14
Módulo 2	85.187,28	41.884,02	0	43.303,26
Módulo 3	77.960,66	67.529,31	3.000,00	7.431,35
Módulo 4	193.317,29	130.686,43	3.000,00	59.630,86
Módulo 5	114.688,72	48.473,52	3.000,00	63.215,20
Gestión de Proyecto	652.408,84	563.494,06	12.344,43	76.570,35
Provisiones financieras y operaciones institucionales	310.173,44	165.488,58	0	144.684,86
Total	2.323.564,95	1.438.478,32	27.321,61	857.765,02

Fuente: Elaborado a partir de datos aportados por OIT- Oficina Andina

De manera general, todos los componentes del proyecto han experimentado un gasto menor al inicialmente presupuestado. Como puede observarse, el Módulo 1 es el componente con mayor asignación presupuestaria, pero también el que mayor balance presenta a la finalización del proyecto, ya que como se explica en el apartado de Eficacia, el proceso de diálogo social (que cuenta con el 77% del presupuesto del módulo 1) no pudo culminarse por razones ajenas al Proyecto. Igualmente el Módulo 5, que no pudo concretarse completamente por elementos externos al proyecto, presenta un balance porcentualmente elevado (55%). Por otro lado, los componentes de *Gestión del Proyecto* y *Provisiones financieras y operaciones institucionales* presentan balances positivos relativamente significativos.

Del cruce del análisis de la eficacia y de la información financiera aportada por el Proyecto, se deduce que el que el nivel de ejecución presupuestaria (desagregado por Módulo) es consistente con el nivel de cumplimiento de las actividades y productos. En tal sentido, la evaluación concluye que se hizo un uso eficiente de los recursos financieros.

Asignación de recursos humanos al Proyecto

Varios de los informantes clave entrevistados opinaron que, habida cuenta de la complejidad del Proyecto y la gran cantidad de actividades y productos planificados y entregados al IESS los recursos humanos (personal del Proyecto) asignados estuvieron muy ajustados en relación con la carga de trabajo que ha requerido su ejecución.

No obstante, de acuerdo con la revisión de documentos y las entrevistas realizadas para la evaluación, los evaluadores concluyen que las actividades implementadas y los productos se llevaron a cabo con un alto nivel de calidad. Las partes interesadas nacionales entrevistadas expresaron su satisfacción por las aportaciones de la OIT-PATSS. De las entrevistas se desprende que el equipo del Proyecto y la OIT han ejecutado las actividades y elaborado los productos con unos estándares de profesionalidad y de calidad muy elevados.

Complementariedades y sinergias

A través de entrevistas y el análisis documental se considera que el Proyecto ha sabido establecer complementariedades y sinergias, beneficiándose muchas de las actividades del apoyo y soporte técnico de las unidades técnicas de la Sede en Ginebra (como por ejemplo SOCPRO) y de los especialistas de la Oficina Regional, la Oficina Andina y la Oficina para América central de la OIT (por ejemplo ACTRAV o SOCPRO). Igualmente, el Proyecto fue capaz de movilizar fondos RBSA de la OIT y de otros donantes para proyectos complementarios al

PATSS. Estos factores contribuyeron a capitalizar los recursos disponibles y generar complementariedades para maximizar los mismos.

4.4.4. Movilización de recursos para mitigar los efectos de la COVID-19

Como respuesta inmediata a la crisis producida por la COVID-19, la OIT logró movilizar para Ecuador recursos por un monto de USD 1,5 millones adicionales a los del PATSS, mediante tres nuevos proyectos que complementaron a este último, y teniendo siempre al IESS como principal beneficiario.

La OIT se mostró, por lo tanto, eficaz en la movilización de recursos complementarios a través de los tres proyectos anteriormente citados, y que se describen brevemente a continuación.

El proyecto “Expandiendo el Sistema de Protección Social hacia hombres y mujeres jóvenes que se encuentran en la economía informal”, del Fondo ODS (SDG Fund); liderado por la OIT, en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres tiene como objetivo extender la cobertura de la protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad. Este proyecto complementa el Módulo 3 del PATSS.

El proyecto “Promoción del acceso universal a la atención médica”, financiado con fondos regulares de la OIT (RBSA), pretende promover el acceso universal a la salud en Ecuador, a través del establecimiento de mecanismos que faciliten la coordinación, legitimidad y articulación de las instituciones que conforman la Red Pública Integral de Salud, con la finalidad de mejorar el acceso a este derecho. Este proyecto complementa los módulos 2, 3 y 4 del PATSS.

Con financiación de la Unión Europea dentro del proyecto de “Fortalecimiento de la Protección Social ante la desocupación en Ecuador”, la OIT está implementando acciones para promover el fortalecimiento del sistema de protección social ante el desempleo para población formal e informal. Este proyecto complementa las acciones de los módulos 2, 3 y 4 del PATSS.

Estos proyectos permitieron, de acuerdo a varios de los actores entrevistados, establecer, de un lado, coherencia y complementariedad entre el PATSS y estos recursos movilizados; y de otro, un relacionamiento sinérgico/estratégico con dichas iniciativas.

4.5. Orientación hacia el Impacto y Sostenibilidad

La presente sección busca valorar, por un lado, si la orientación estratégica del proyecto bajo estudio permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo. Por otro lado, en relación a la sostenibilidad, se busca valorar si los resultados de la intervención serán duraderos y si podrán ser mantenidos una vez que se haya completado la intervención y después de haber concluido el financiamiento del donante.

4.5.1. Orientación estratégica del PATTS

De manera general, cabe señalar que, según responsables del proyecto y representantes de la OIT consultados por los evaluadores, el PATSS no fue concebido para tener un efecto inmediato, puesto que la mayoría de los cambios esperados no pueden ser implementados en el corto plazo. En tal sentido, argumentan, muchos de los productos y recomendaciones surgidas de la implementación del PATSS deberán ser objeto de una mayor discusión y de una puesta en marcha progresiva en el seno del IESS.

Los evaluadores, a partir de la información primaria y secundaria recolectada, consideran que desde una perspectiva estratégica, las contribuciones del PATSS a medio y largo plazo pueden ser sustanciales. No obstante, los evaluadores también constataron que la implementación de los productos y recomendaciones realizadas en el marco del proyecto dependen ahora del IESS.

Durante su implementación, los evaluadores constataron, a partir de fuentes primarias y secundarias, que el PATSS ha hecho un gran esfuerzo por favorecer la apropiación de las diferentes intervenciones por parte, tanto de los funcionarios de nivel técnico como de los directivos del IESS. No obstante, la rotación permanente de los cargos directivos, que en muchos casos fue seguida por cambios de funcionarios de nivel intermedio del IESS, ha supuesto un freno importante para que se lograra dicha apropiación.

Se estima, de acuerdo a las declaraciones de varios de los entrevistados que, de media, la permanencia de los cargos directivos (Director General y Director del Consejo Directivo) ha sido, durante el periodo de implementación del proyecto, de 6 a 7 meses (durante el periodo de implementación del proyecto se han sucedido 5 Directores Generales y 6 Directores del Consejo). Varios de los entrevistados explicaron que "para cuando un nuevo directivo conocía el proyecto, ya estaba de salida".

4.5.2. Apropiación

Por lo tanto, el nivel de conocimiento y apropiación del Programa y sus productos entre el personal directivo del IESS se considera limitado. Durante las entrevistas pudo, sin embargo, observarse un mayor nivel de apropiación entre el personal técnico del IESS que participó en la implementación del proyecto y de sus productos.

No obstante, a partir de las entrevistas llevadas a cabo, cabría resaltar dos cosas: la primera es que el conocimiento por parte de los técnicos y la mayoría de los funcionarios del IESS, sobre el proyecto en su conjunto, es parcial; generalmente, limitada a aquellos aspectos, actividades o productos en los que participaron. La segunda es que el conocimiento del PATSS, por parte de las organizaciones de empleadores y, sobre todo de trabajadores, es muy limitado.

Por lo tanto, en cierta medida, puede vincularse el nivel de apropiación con el nivel de conocimiento del programa, y de la participación de estos actores durante la implementación del PATSS, y con su percepción sobre la utilidad de los productos desarrollados.

No obstante, si bien de manera general los funcionarios del IESS consultados valoran positivamente los productos desarrollados con la asistencia de la OIT, la mayoría de los actores clave entrevistados opinan que no existe voluntad político-institucional por parte del Instituto de darles continuidad, ni de aplicar las recomendaciones emitidas por la OIT. Por otro lado, el conocimiento y la apropiación de los productos del PATSS, por parte de los actores sociales, son parciales.

De esta manera, de acuerdo a múltiples opiniones recogidas entre informantes clave, aunque los factores presupuestarios o de capacidades técnicas no parezcan un serio obstáculo, no se evidencia que el IESS esté mostrando suficiente voluntad para mantener y dar continuidad a los productos del PATSS. Por otra parte, a partir de las entrevistas, los actores sociales consultados manifestaron su deseo de conocer mejor el programa, sus productos y recomendaciones, así como su disposición a implicarse en procesos tendentes al refuerzo del IESS.

4.5.3. Género y poblaciones vulnerables

Los términos de referencia se interesan por la medida en que el proyecto pudo tener impactos de género y en las poblaciones vulnerables. Tal como ya hemos expresado anteriormente en este reporte, si bien el Proyecto se mostró eficaz en la ejecución de actividades y productos, esto no se ha concretado necesariamente en resultados. Por otro lado, la inclusión de enfoques de equidad de género y de vulnerabilidad se produjo de manera tardía (hacia la segunda mitad del periodo de implementación) y de manera parcial.

En tal sentido, los evaluadores no han podido obtener evidencias que indiquen que los socios y las partes interesadas participantes cambiaran sus políticas o prácticas para mejorar las necesidades de la población diferenciadas por género, y los derechos humanos.

De igual manera, tampoco ha sido posible contrastar que el PATSS haya contribuido, de un lado, a dar respuesta a las necesidades específicas determinadas por el género en el acceso a la protección social; ni de otro, a apoyar la inclusión de personas vulnerables. No obstante, tal como indicó el EP, si bien el PATSS generó diversas recomendaciones para la inclusión de población vulnerable (por ejemplo en el esquema innovador) y para cerrar la brecha de género, los cambios esperados son de largo aliento y requieren de una voluntad política importante.

4.5.4. Sostenibilidad

A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas no ha podido constatarse que el proyecto haya diseñado una estrategia o mecanismos de salida con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los resultados/productos del PATSS. No obstante, hasta cierto punto, a través de una asistencia de calidad por parte de la OIT y de la entrega al IESS de productos con altos estándares de calidad, se han sentado las bases de la sostenibilidad, en cuanto que estos productos podrían ser apropiados y empleados por el Instituto de manera inmediata.

Por otro lado, el proyecto ha trasladado al IESS propuestas con recomendaciones en todos los módulos y ámbitos donde ha intervenido el proyecto, para que se puedan materializar los cambios que den respuesta a las necesidades identificadas para contribuir al refuerzo del IESS. Adicionalmente, varios de los informantes consultados se mostraron de acuerdo en que la implementación/sostenibilidad de los productos elaborados por el PATSS, contribuiría a reforzar al IESS ante el impacto negativo, no solo durante la pandemia del Covid-19, sino también en un escenario post-pandemia en el que, probablemente, los retos que dieron origen al programa resultarán agravados.

Como ya se mencionó anteriormente en el presente reporte, la mejora de la mayoría de los procesos en los que se implicó el PATSS requiere de más tiempo para su implementación y afianzamiento. Por otro lado, estos no dependen ya del equipo del proyecto o de la asistencia técnica prestada por OIT, sino que son responsabilidad del IESS. No solo de sus instancias técnicas sino, sobre todo, de las político-institucionales que son las que deberían dar continuidad al trabajo iniciado con el PATSS.

En tal sentido, algunos informantes van incluso más allá señalando que, dada la importancia del IESS en el esquema de protección social del Ecuador, es necesario un compromiso y una voluntad política desde las más altas instancias (Presidencia del Gobierno) para dar continuidad al capital generado por el PATSS, con el fin de contribuir al refuerzo (que muchos perciben como urgente) del conjunto del Sistema de Seguridad Social. No obstante, los evaluadores desconocen hasta qué punto existe tal compromiso y voluntad política.

4.5.5. Consideraciones medioambientales

Los evaluadores no encontraron referencias sobre la inclusión de consideraciones de sostenibilidad medioambiental en ninguna de las fases del ciclo del proyecto.

5. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Durante las entrevistas con las principales partes interesadas los evaluadores discutieron los desafíos y los resultados positivos hasta la fecha. Esta sección de la evaluación tiene la intención de destacar las lecciones aprendidas más sustanciales así como las buenas prácticas, para que puedan ser tomadas en consideración en intervenciones actuales o futuras.

5.1. Lecciones Aprendidas

Lección Aprendida 1. Participación de las partes interesadas en el diseño, implementación y seguimiento del proyecto. Una importante lección aprendida ha sido que es fundamental emprender procesos tripartitos participativos con las partes interesadas nacionales/mandantes de la OIT durante la fase de diseño, implementación y seguimiento de proyectos implementados por la OIT. El IESS, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen funciones clave en el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano, y por lo tanto, deberían ser corresponsables en el diseño, la implementación (más allá de su participación puntual en determinados módulos o productos) y seguimiento de proyectos tendientes al fortalecimiento de dicho sistema. A este respecto, varios actores clave subrayaron que un enfoque más inclusivo y participativo podría haber dado lugar a un diseño de proyecto más robusto y realista. Un mayor nivel de implicación en su implementación y monitoreo podría haber generado una apropiación más elevada por parte de los actores sociales. En última instancia, estos dos factores podrían tener efectos positivos en el impacto y sostenibilidad de las acciones del proyecto.

Lección Aprendida 2. Procesos a largo plazo. Fortalecer el diálogo social entre los actores, la gobernanza institucional, implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer las capacidades del recurso humano del IESS, requiere de intervenciones complejas y multifacéticas que implican a múltiples actores. Los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS, que exigen procesos a largo plazo. Por lo tanto, debe esperarse que la contribución de un solo proyecto (de duración y recursos limitados) para resolver tales problemas sistémicos sea reducida. En tal sentido, la sostenibilidad de los productos, así como las transformaciones esperadas del proyecto (resultados/objetivos), deberían esbozarse en una estrategia integrada a más largo plazo, lo que a su vez exige un compromiso duradero y realista, tanto del IESS, del Gobierno Ecuatoriano y de los Actores Sociales, y eventualmente de la OIT (si así lo desearan los mandantes ecuatorianos). Adicionalmente, un elemento clave de esta lección aprendida está relacionado con la adecuada definición de funciones en la etapa de inicio del proyecto, en el que se deje claro el rol y alcance de la asistencia técnica de la OIT.

Lección Aprendida 3. Diagnósticos específicos y definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario y respondan a las necesidades específicas en materia de protección social para mujeres y grupos vulnerables. Las múltiples crisis causadas por la pandemia de COVID-19 han revelado debilidades sistémicas subyacentes tanto en el mercado de trabajo como en los sistemas de protección social; al tiempo que han expuesto el aumento de las vulnerabilidades de categorías específicas (mujeres, jóvenes, trabajadores informales, poblaciones indígenas), que con frecuencia se han visto excluidas no solo del mercado de trabajo sino también de los mecanismos de protección social, lo que conlleva a un riesgo de creciente marginación de dichos grupos. Esta situación subraya la necesidad de incluir, a futuro, diagnósticos específicos sobre las necesidades específicas de la población, desagregadas por sexo, y sobre el acceso a la protección social, así como la definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario, y den respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y grupos vulnerables en materia de protección social.

5.2. Buenas Prácticas

Buena Práctica 1. Flexibilidad del proyecto para adaptarse a condiciones cambiantes. El proyecto ha sido capaz de adaptarse bien a las condiciones cambiantes del contexto. El compromiso sostenido equipo del proyecto, y de diferentes funcionarios y especialistas de la OIT, ha sido proactivo para apoyar la ejecución del proyecto. La capacidad del equipo de OIT para ajustarse, en la medida de lo posible, a la evolución de las condiciones del contexto para continuar la implementación de las actividades y la entrega de los productos esperados se considera una buena práctica.

Buena Práctica 2. Aprovechar los conocimientos especializados y los recursos existentes de la OIT. El aprovechamiento de los conocimientos especializados, la experiencia y los recursos existentes de la OIT (especialistas regionales, de otras oficinas y de la sede), mediante la colaboración y la coordinación, ha demostrado ser esencial para la prestación satisfactoria de asistencia técnica de elevada calidad, tanto al IESS como a los actores sociales.

Buena Práctica 3. Apoyos y sinergias en el contexto de la Pandemia del COVID-19. La OIT logró materializar presupuestos adicionales en el contexto de la pandemia del COVID-19 para complementar su apoyo al IESS con tres proyectos adicionales: a) Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad; b) Fortalecimiento de la Protección Social ante la desocupación en Ecuador; c) Promoción del acceso universal a la atención médica. El PATSS fue capaz de establecer sinergias con estos proyectos lo que permitió complementar algunas actividades establecidas en los módulos 2, 3 y 4, tomando en cuenta un enfoque de género e inclusión etaria.

Buena Práctica 4. Posicionamiento de la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social. La implementación del PATSS, así como de otros proyectos en materia de protección social; la participación de OIT como agencia líder del Grupo Interagencial de Protección Social del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador, así como sus aportes al diseño (actualmente en curso) del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2022 – 2026 han contribuido, por un lado, a posicionar a la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social y, por otro lado, a dar a conocer, entre las diferentes agencias del Sistema, las áreas de Protección Social/Seguridad Social en las que se está trabajando en Ecuador. Complementariamente, la OIT ha contribuido a que dentro del SNU se haya generado un mayor conocimiento de los conceptos, temas, desafíos de la Seguridad Social, así como sobre las estrategias para abordarlas, contribuyendo a generar una visión integral y compartida en el Sistema.

6. CONCLUSIONES

El siguiente capítulo presenta una síntesis de las conclusiones extraídas del análisis de los hallazgos y se organiza de acuerdo con los criterios de evaluación: Relevancia; Coherencia (validez del diseño); Efectividad; Eficacia en la gestión; y Orientación hacia el Impacto Sostenibilidad.

Relevancia

1. Los módulos y productos del Convenio muestran un elevado grado de pertinencia respecto las necesidades y prioridades del IESS, y de las poblaciones meta. No obstante, en su fase de diseño, y durante buena parte de su implementación, el PATSS no consideró suficientemente algunos factores clave de vulnerabilidad en el acceso a la protección social. El Convenio, igualmente, se encuentra alineado con los marcos nacionales de política. Por otro lado, el PATSS se mostró relevante en el marco de la Pandemia del COVID-19.

Coherencia (validez del diseño)

2. El PATSS fue diseñado de acuerdo a la modalidad de Fondo Fiduciario Directo, a través de un Convenio suscrito entre el IESS y la OIT. Si bien el Convenio establece las bases y líneas estratégicas de la colaboración entre ambas instituciones, dicho documento no es una herramienta del todo adecuada para una gestión y seguimiento basada en resultados. Por otro lado, es cierto que el Convenio permitió cierta flexibilidad en la implementación del PATSS, lo que a su vez facilitó la adaptación del proyecto a un contexto altamente cambiante e impredecible.
3. Según las opiniones de algunos actores clave entrevistados, el diseño del Convenio fue definido entre el IESS y OIT en base a sólidos insumos técnicos por parte de las dos organizaciones, aunque con escasa participación de los actores sociales. En tal sentido, algunos de estos actores consultados opinaron que el PATSS incorpora un enfoque muy marcado de asistencia técnica externa. Por otra parte, algunos de los entrevistados opinaron que, a su vez, esta situación pudo dificultar tanto el conocimiento del programa en su conjunto, como la apropiación del mismo por parte de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Por otro lado, se constata que el diseño del PATSS no incluyó diagnósticos de género y no discriminación.
4. Por otra parte, la estrategia global del proyecto (coherencia y complementariedad ente los módulos) se considera como técnicamente sólida. No obstante, los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo. En tal sentido, alcanzar los objetivos del PATSS debería ser entendido, tanto por la OIT, el IESS y los actores sociales, como una visión estratégica tripartita a largo plazo, que requiere de un elevado grado de voluntad política del Gobierno.

Efectividad

5. El proyecto se ha mostrado eficaz en la entrega de los productos esperados, que dependían de la capacidad de la OIT de prestar asistencia técnica. En este sentido, el PATSS finalizó y entregó al IESS la mayoría de los productos planificados. A pesar de ello, si bien el proyecto ha realizado contribuciones positivas en cada uno de los módulos, a partir de los cuales ha prestado asistencia técnica, la evaluación no ha podido constatar que se hayan logrado los objetivos esperados. Su logro requeriría procesos de largo plazo, así como una considerable voluntad política por parte de las autoridades ecuatorianas al más alto nivel.
6. Por otro lado, la ejecución del PATSS tuvo que hacer frente a algunos desafíos importantes. Las movilizaciones sociales que se produjeron en octubre de 2019, que tensionaron fuertemente las relaciones, especialmente entre trabajadores y gobierno. La pandemia COVID-19, suscitada desde principios del 2020, tuvo consecuencias en todos los ámbitos de

la vida social y, aunque no afectó de pleno al programa (que mantuvo sus objetivos y estrategia inicial), sí que obligó a realizar cambios en la planificación inicial y ralentizó su implementación. En materia de coordinación interinstitucional, durante la implementación del Programa hubo cambios recurrentes en el personal del Consejo Directivo, la Dirección y Subdirección General y otras áreas del IESS estratégicas para el PATSS. Estos cambios constantes en el personal tuvieron impactos negativos para la ejecución del Programa y limitaron, de forma significativa, la posibilidad de que el IESS implementase e institucionalizase la gran mayoría de los productos y las recomendaciones fruto de la asistencia de la OIT.

7. El Equipo del Proyecto de la OIT fue capaz de continuar, si bien con desafíos, la implementación del Convenio durante el periodo de la pandemia del COVID-19. Adicionalmente, el PATSS realizó contribuciones encaminadas a mitigar la crisis producida por la pandemia. Por otro lado, la OIT logró movilizar recursos para tres proyectos adicionales que complementan el trabajo de la OIT en Ecuador, y que se suman a los esfuerzos del PATSS que para enfrentar los diversos efectos sociales y económicos del COVID-19 en Ecuador.
8. Por el contrario, los evaluadores no pueden atestar que, hasta el momento, dado, quizás, por el enfoque sistémico y a largo plazo del PATSS, los productos desarrollados hayan contribuido a la disminución del déficit de protección social de las mujeres y la de otros grupos vulnerables. Así mismo, si bien existe alineamiento entre el PATSS y determinados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la actualidad no puede afirmarse que el PATSS haya tenido impactos reseñables en dichos objetivos.

Eficacia de la gestión

9. Si bien el PATSS logró completar la mayoría de las actividades y productos previstos, la rotación del personal del IESS, unida a una débil estructura de gobernanza del programa, incidió en dificultades de coordinación y de comunicación entre el Programa y el Instituto. Estos factores, de un lado, retrasaron en algunos casos la implementación y, de otro, dificultaron la apropiación de productos por parte de la institución. Y, por lo tanto, afectaron negativamente la consecución de los resultados/objetivos esperados del Convenio. Por otra parte, los actores sociales no tuvieron un rol activo en los procesos generales de implementación y monitoreo del Programa, ni poseyeron una visión global del mismo.
10. El programa contó con un mecanismo de monitoreo que le permitió dar seguimiento a las actividades y productos que se iban realizando, pero no medir los avances en la consecución de los resultados/objetivos esperados. Por otra parte, no se incluyó una estrategia de género, que permitiera obtener información de los avances y logros del mismo desagregados por sexo.
11. Respecto a los recursos, técnicos, financieros y humanos, la evaluación concluye que se hizo un uso eficiente de los mismos.
12. Por otro lado, el Proyecto logró una amplia movilización de apoyos técnicos de OIT (Oficina Andina; Ecuador, San José y Ginebra) y complementariedades con agencias del Sistema de Naciones Unidas. Así mismo, la OIT fue capaz de movilizar y ejecutar recursos financieros complementarios en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Orientación hacia el Impacto y sostenibilidad

13. La OIT fue capaz de desarrollar la mayoría de las actividades previstas, y entregar, igualmente, la práctica totalidad de los productos esperados. No obstante, las informaciones cualitativas recogidas por los evaluadores apuntan a que la mayoría de los procesos en los que se implicó el PATSS requieren de más tiempo para su posicionamiento

y afianzamiento en el IESS, por lo que no sería esperable que se produjese un efecto sustancial e inmediato de la asistencia técnica prestada por la OIT. Hasta cierto punto, a través de una asistencia de calidad por parte de la OIT y de la entrega al IESS de productos con altos estándares de calidad, se han sentado las bases de la sostenibilidad, en cuanto que estos productos podrían ser apropiados y empleados por el Instituto de manera inmediata. No obstante, no ha podido constatarse que el proyecto haya diseñado una estrategia o mecanismos de salida con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los resultados/productos del PATSS.

14. El equipo del proyecto ha trasladado al IESS propuestas con recomendaciones en todos los módulos y ámbitos donde ha intervenido el proyecto, para que se puedan materializar los cambios que den respuesta a las necesidades identificadas y contribuir al refuerzo del Instituto. Sin embargo, su implementación y afianzamiento no dependen ya de la OIT, sino que son responsabilidad del IESS. Más concretamente, son sus responsables político-institucionales quienes tienen el poder de decisión de dar continuidad al trabajo iniciado con el PATSS. Por otro lado, dada la importancia del IESS en el esquema de protección social del Ecuador, sería necesario un compromiso y una voluntad política desde las más altas instancias (Presidencia del Gobierno) para dar continuidad al capital generado por el PATSS.
15. Los evaluadores desconocen hasta qué punto existe tal compromiso y voluntad política. No obstante, la convocatoria de la mesa de diálogo para la reforma al Seguro Social (abril de 2022, una vez finalizado el proyecto) podría ofrecer oportunidades para generar las condiciones que permitan continuar materializando el capital legado por el PATSS y reforzar su sostenibilidad.

7. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se basan en los hallazgos de esta evaluación y se derivan tanto de las lecciones aprendidas como de las conclusiones.

Recomendación 1. Una visión estratégica de la OIT en apoyo a la protección social en Ecuador en un escenario post-pandemia. La pandemia del COVID-19 ha impactado seriamente en el mercado laboral ecuatoriano, evidenciado aumentos de las tasas de desempleo e incrementos de los niveles de informalidad, así como un mayor deterioro del dialogo social. Por otra parte, los efectos de la pandemia están teniendo un impacto negativo en el IESS, que podría afectar tanto su capacidad para continuar prestando servicios de salud como de aportar fondos para pensiones por jubilación.

La experiencia acumulada por la OIT durante los últimos años, a través de la implementación de varios proyectos en materia de seguridad social, puede ser fundamental para guiar a futuro las políticas de seguridad/protección social en Ecuador. Se recomienda, por lo tanto, a la OIT que defina una visión estratégica y un marco de programación a medio plazo, que oriente su asistencia al Gobierno Ecuatoriano, el IESS y los actores sociales, con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis y seguir contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de protección social.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional; Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 2 Buena Práctica 3 Conclusiones 1, 4, 13, 14, 15

Recomendación 2. Favorecer el posicionamiento de los productos y recomendaciones del PATSS. El PATSS ha dejado un importante legado de productos y recomendaciones al IESS que, si bien son de especial importancia para el refuerzo de la institución (y del conjunto del sistema de seguridad social), corren el riesgo de ser infrutilizados o no aprovechados en absoluto. En tal sentido, se recomienda a la OIT que desarrolle una estrategia de comunicación y difusión de resultados a varios niveles: a) a lo interno del IESS; c) con los actores que forman parte del sistema de seguridad social del Ecuador, ya sea como tomadores de decisiones o como beneficiarios; c) con los actores sociales; d) con la sociedad civil en su conjunto; e) con las instancias gubernamentales pertinentes (por ejemplo, Presidencia de la República, Asamblea Nacional, Corte Constitucional, Ministerio de Trabajo); f) con las agencias del SNU y el Grupo Interagencial de Protección Social. Se trataría de mejorar la difusión, conocimiento y comprensión de los recursos generados, para ampliar sus posibilidades de apropiación e institucionalización, así como para generar un interés común en la implementación de las recomendaciones emitidas por la OIT.

Si los dirigentes del IESS, los líderes políticos u otras partes interesadas no están convencidos de la necesidad de asumir los productos e implementar las recomendaciones del PATSS, el equipo del proyecto no está en condiciones de "imponer" dichos productos y recomendaciones. Sin embargo, la OIT (Oficina Andina, Oficina Regional y Sede) junto con el SNU (a través de la Oficina de la Coordinadora Residente) tienen una función importante de llevar a cabo actividades de abogacía de alto nivel para orientar al gobierno y a los mandantes de la OIT en la dirección de aplicar los productos y recomendaciones del PATSS, con el fin de reforzar los instrumentos y políticas públicas de protección social.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional y Sede; Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO) Oficina de la Coordinadora Residente del SNU en Ecuador	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 1 Conclusiones 1, 3, 5, 8, 9, 13, 14, 15

Recomendación 3. Hoja de ruta para dar continuidad a los alcances del PATSS. Con base en los retos, contexto, resultados (alcanzados y planificados) del PATSS y las necesidades actuales del IESS, se recomienda a la OIT y los constituyentes nacionales que lleguen a acuerdos sobre una serie de prioridades que puedan dar lugar a una declaración o acuerdo institucional de base entre las partes. A partir de ahí, se podrían desarrollar planes operativos basados en consultas (no siempre supeditadas a consensos) bilaterales, o incluso en algunos casos multilaterales, con los diferentes mandantes. Esta modalidad facilitaría la definición hoja de ruta tripartita en materia de fortalecimiento institucional del IESS; que a su vez contribuya a la estrategia global de la OIT (ver recomendación nº1).

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO) IESS; Organizaciones de Trabajadores; Organizaciones de Empleadores	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lecciones aprendidas 1, 2 Conclusiones 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14, 15

Recomendación 4. Definición de acciones que favorezcan un acceso igualitario a la protección social y den respuesta a necesidades específicas de diferentes grupos vulnerables. A futuro, se recomienda a la OIT que analice las causas de la desigualdad de género, así como las necesidades/dificultades específicas de grupos vulnerables en el acceso a la protección social. Sobre la base de estos análisis, es necesario diseñar acciones (con presupuestos dedicados) que favorezcan un acceso igualitario a dicha protección social y den respuesta a sus necesidades específicas.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Especialistas Regionales de Protección Social, ACTEMP y ACTRAV; SOCPRO)	Prioridad alta	Corto plazo	Mediana implicación de recursos	Lección Aprendida 3 Conclusiones 1, 3, 8,

Recomendación 5. Aplicar enfoques participativos al diseño del proyecto desde el principio y durante toda su implementación. El diseño de proyectos de la OIT, que busca catalizar transformaciones sistémicas, debe hacerse con la participación y contribución respectiva de los mandantes de la Organización, y en consulta con las partes nacionales clave interesadas. El

diseño también debe tener en cuenta el contexto nacional, y las capacidades y limitaciones específicas de dicho contexto, así como de las diferentes partes interesadas. Así mismo, se deben analizar desde el principio consideraciones de sostenibilidad.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Lecciones Aprendidas 1, 2 Conclusiones 2, 9, 10,

Recomendación 6. Herramientas adaptadas y flexibles para una gestión basada en resultados.

En futuras intervenciones financiadas con fondos fiduciarios en base a convenios, se recomienda que los equipos de proyecto de OIT concernidos, con el apoyo de las unidades de soporte regional, elaboren (de manera interna) herramientas adaptadas y flexibles para una gestión basada en resultados de dichos convenios: documento de proyecto, marco de resultados, y un marco de indicadores/de monitoreo. Estas herramientas deberían contribuir a precisar la situación de partida (análisis de situación), los actores involucrados, los resultados/objetivos que se quiere conseguir, en base a una sólida teoría del cambio con supuestos claros y explícitos, identificación de riesgos, y medidas de mitigación. También es necesario establecer objetivos y plazos realistas, así como indicadores y procesos de monitoreo pertinentes, para medir el logro de los resultados previstos. Estas herramientas podrían ser adjuntadas al documento del Convenio a modo de anexos técnicos. Todo ello contribuiría a reforzar la gestión, el monitoreo y la evaluación de los proyectos; incrementando por lo tanto, los estándares de calidad de la asistencia técnica de la OIT, así como los procesos de rendición de cuentas al donante y los mandantes.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional, PARDEV)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 7. Un monitoreo más focalizado en los resultados, objetivos e impactos. Se recomienda a la OIT, en futuros proyectos, reconducir los modelos de monitoreo basados en los insumos, actividades y procesos, hacia el desarrollo y uso de modelos de monitoreo (y gestión) focalizados en los resultados que son un efecto directo de la intervención: los objetivos e impactos. Además, el monitoreo no debe limitarse a elaborar únicamente los informes obligatorios requeridos por el donante. El monitoreo debe diseñarse y aplicarse para satisfacer las necesidades de información del proyecto y de las partes interesadas del mismo. Un buen sistema de monitoreo ayuda con la identificación de problemas a medida que ocurren, para permitir tomar acciones correctivas rápidas, cuando sea necesario, así como a identificar los resultados y cambios que se producen, facilitando la identificación de lo que está funcionando y para quién, de tal manera que pueda capitalizarse/reforzarse.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 8. Crear mecanismos con las diferentes partes interesadas nacionales (comités, grupos de trabajo) y procesos formales de implementación, coordinación y monitoreo. En proyectos que requieren la participación y posterior apropiación por parte de diferentes actores nacionales, se recomienda a la OIT que, a futuro, considere el establecimiento de comités y/o grupos de trabajo con las diferentes partes interesadas, así como procedimientos (ágiles) para: elaborar planes de trabajo conjunto, llevar acabo la coordinación de la implementación y el monitoreo del progreso del proyecto, y definir los mecanismos para la institucionalización de productos y la sostenibilidad de los resultados. Adicionalmente, en futuros convenios, se sugiere que la OIT/PARDEV junto con el acompañamiento de la Dirección de la Oficina de los Países Andinos y la Dirección Regional (como supervisora) acuerden con el donante protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, así como una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional, PARDEV)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 2, 3, 4, 9, 10

Recomendación 9. Planes de sostenibilidad. Se recomienda a la OIT que, en el futuro, desarrolle de manera sistemática Planes de Sostenibilidad de los Proyectos. Estos planes deberían considerar los resultados esperados y el grado en el que hay (y se espera que se mantenga) un "entorno propicio" en el país/contexto de intervención, incluyendo, entre otros, las capacidades y limitaciones institucionales, los recursos disponibles, y el compromiso político. También se deberían identificar claramente los supuestos subyacentes, los riesgos, y las estrategias de mitigación. El plan debería, igualmente, describir lo que se espera que se institucionalice/de continuidad/sostenga (una vez finalizada la asistencia de OIT) con un cronograma bien definido para lograrlo. También es importante, en este sentido, como parte del plan de sostenibilidad, el desarrollo de una estrategia de salida clara, que identifique la transferencia gradual de responsabilidades desde la OIT hacia las instituciones nacionales.

¿A quién va dirigida?	Nivel de priorización	Plazo	Nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
OIT (Oficina de los Países Andinos, Oficina Regional)	Prioridad alta	Medio plazo	Mediana implicación de recursos	Conclusiones 13,14, 15

ANEXOS

Anexo 1: Términos de Referencia



Términos de
Referencia PATSS

Anexo 2: Criterios y Preguntas de Evaluación

De acuerdo a lo establecido en los Términos de Referencia las preguntas y criterios de evaluación sugeridos fueron revisados, discutidos y acordados entre la Oficial Regional de Evaluación y el equipo evaluador durante la fase preparatoria de la presente evaluación. Los criterios y preguntas acordados se detallan a continuación.

Relevancia. Se examina el grado en que el Convenio ha respondido y continúa respondiendo a las necesidades y prioridades de la población meta.

1) *¿En qué medida los objetivos y el diseño del PATSS responden a las necesidades detectadas de la población meta y a los cambios generados en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia?*

Indicadores matriz de evaluación

- Grado/medida en que se abordaron en el Convenio las causas de la desigualdad en el acceso a la protección social.
- Grado/medida en que el Convenio toma en cuenta las necesidades, expectativas e intereses de su público objetivo (considerando componentes de género, grupo etario, discapacidad, interculturalidad y otros factores de vulnerabilidad).
- Grado de relevancia de los objetivos y alcance del PATSS para las prioridades de los actores y del país en el contexto de la crisis de la COVID-19.
- Medida en la que el Convenio desarrolló iniciativas para enfrentar el déficit de protección social, la informalidad, el trabajo en precarias condiciones laborales en la población objetivo, acentuados por los efectos de la pandemia del COVID-19.
- Grado en el que el PATSS adoptó estrategias de reposicionamiento para que el Programa continúe siendo relevante en contexto de pandemia.

2) *¿En qué medida se adecua el PATSS a los marcos de políticas nacionales y de los territorios?*

Indicadores matriz de evaluación

- Medida en que el Convenio para la ejecución del PATSS incorpora o toma en consideración en sus módulos el marco de políticas nacionales y de los territorios sobre protección social, empleo decente, igualdad de género y no discriminación (discapacidad), interculturalidad y derechos humanos.

Coherencia (validez del diseño). Se analiza la coherencia y lógica de la estrategia y

componentes del proyecto.

3) *¿Cómo se valora la calidad del diseño del Convenio y en qué medida la validez interna del mismo (coherencia de la cadena de resultados) está lógica y sólidamente planteada?*

Indicadores matriz de evaluación

- Grado de adecuación y coherencia (entre sí) de los componentes/módulos del Programa para lograr los resultados que pretende alcanzar.
- Medida en que los plazos previstos para los productos son realistas.
- Grado en los componentes/módulos del Programa se han propuesto basados en un diagnóstico de brechas de género y no discriminación y en el abordaje de las causas subyacentes de la desigualdad y la discriminación de género en la protección social.
- Medida en el que el EP consideró el contexto y los mecanismos de diálogo social.

Efectividad: medida en que el Convenio ha logrado o se espera logre, sus objetivos y sus resultados, incluyendo los resultados diferenciados entre grupos y el efecto de la pandemia.

4) *¿En qué medida se han concretado los productos y cómo se han alcanzado los resultados previstos en el Convenio para implementar el PATSS (descripción del proceso de provisión de los productos)?*

Indicadores matriz de evaluación

- Grado de cumplimiento de los productos.
 - Grado de cumplimiento de los Objetivos específicos del Convenio.
- Nota: En ausencia de indicadores de resultado, se identificará con el EP qué indicadores proxi se podrían utilizar y cómo han evolucionado estos indicadores en el periodo de referencia de la implementación.
- Contribución del PATSS a los marcos normativos y legales de la protección social en Ecuador.
 - Medida en el que el Convenio identificó adecuadamente los roles de todos los actores involucrados y consideró las capacidades de las contrapartes locales.
 - Medida en el que el Convenio consideró el contexto y los mecanismos de diálogo social.
 - Acciones adoptadas por el PATSS para enfrentar situaciones no previstas y promover el cumplimiento de los objetivos planteados.
 - Contribución de los programas/cursos de capacitación desarrollados.
 - Existencia de productos/resultados no esperados.
 - Principales factores internos/externos que explican el nivel de avance

(positivo/negativo).

- Medida en que los productos desarrollados han contribuido a la disminución de la problemática específica (déficit de protección social) de las mujeres y la de otros grupos vulnerables (población con discapacidad y otros).
- Medida en el que el Equipo de Proyecto -EP- durante la implementación definió adecuadamente los roles de todos los actores involucrados y consideró las capacidades de las contrapartes locales.
- Medida en que el PATSS considera alguna estrategia o medida para promover la continua participación de los actores durante su implementación.
- Medida en que se identificó y se abordó la probabilidad de ocurrencia de los riesgos y se validaron los supuestos implícitos subyacente al Convenio (capacidades/necesidades del personal del IESS, estado de fragilidad del tripartismo, niveles de rotación laboral, entre otros)
- Medida en que la escala de la respuesta a través del PATSS y los recursos invertidos están en consonancia con la problemática y necesidades de la población objetivo, con especial atención a la problemática enfrentada por los trabajadores independientes en situación de informalidad económica.

5) *¿Cuáles han sido las implicaciones de la crisis de la COVID -19 en la implementación y en la efectividad del PATSS?*

Indicadores matriz de evaluación

- Medida en la cual la crisis de la COVID-19 ha afectado/incidido en la implementación del proyecto.
- Medida en la cual la respuesta de la OIT ha sido oportuna, eficaz y ha hecho uso de enfoques innovadores para continuar con las actividades previstas y alcanzar los objetivos planteados.

6) *¿Cuenta el programa con un mecanismo de monitoreo para medir los avances en la realización de los productos y la consecución de los resultados/objetivos esperados?*

Indicadores matriz de evaluación

- Medida en la cual, a partir de la evaluación interna de medio término, se desarrollaron mecanismos de monitoreo que midan adecuada y oportunamente los avances en la implementación del PATSS a nivel de productos y resultados.
- Medida en la que los resultados del seguimiento fueron difundidos y utilizados por, las partes interesadas para la toma de decisiones, rendición de cuentas y/o difusión de información orientada a aumentar entre las partes interesadas la credibilidad del trabajo realizado por el PATSS.
- Grado en el que se cuenta con información sobre el avance del PATSS desagregada por sexo y/o por estas otras categorías pertinentes y se han cumplido con las metas incluyentes desde el punto de vista de género.

7) *¿En qué medida y de qué manera el PATSS contribuyó al progreso de los ODS?*

Indicadores matriz de evaluación

- Grado de alineamiento del PATSS y valoración de resultados alcanzados que pueden contribuir al progreso de los ODS relacionados con la promoción de políticas de la protección social, específicamente: el ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico; el ODS 1 – Poner fin a la pobreza , y su meta 1.3 sobre lograr medidas de protección social para todos; el ODS 3 – Salud y bienestar , y su meta 3.8 que llama a lograr la cobertura sanitaria universal; y el ODS 10 – Reducción de las desigualdades , que se refiere a la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social para aumentar la equidad.

Eficacia de la gestión: medida en la que la gestión del proyecto fue adecuada y estableció sinergias/complementariedades con otras intervenciones en el ámbito de la protección social

8) *¿En qué medida la estructura de gobernanza del PATSS y las capacidades y recursos disponibles contribuyeron a alcanzar los resultados planteados y una ejecución eficiente?*

Indicadores matriz de evaluación

- Medida en la que los productos y/o resultados se lograron con los recursos disponibles.
- Medida en la que los protocolos/procedimientos administrativos, los mecanismos de coordinación, entre otros aspectos de gestión, han incidido positiva o negativamente en la consecución de los resultados del Convenio.
- Grado en que el PATSS ha asignado los recursos estratégicamente para garantizar el cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados en los tiempos previstos.
- Medida en que el PATSS muestra un nivel de ejecución financiera consistente con el nivel de avance en la ejecución técnica.
- Medida en la que se han asignado recursos orientados a la promoción de la igualdad de género y no discriminación.
- Medida en la que se han movilizado recursos para mitigar los efectos de la COVID-19 de manera integrada.

9) *¿En qué medida el PATSS ha generado sinergias y sido complementario con otras intervenciones de la OIT y/o de otras agencias?*

Indicadores matriz de evaluación

- Capacidad del PATSS para movilizar recursos complementarios y coherencia/complementariedad entre el PATSS y estos recursos movilizados.

- Medida en que el PATSS ha tenido un relacionamiento sinérgico/ estratégico con otras iniciativas desarrolladas (RBSA-OIT, SDG Fund; Unión Europea, USAID).

Orientación hacia el Impacto y Sostenibilidad. Se busca valorar si la orientación estratégica del proyecto bajo estudio permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo. Estas contribuciones pueden ser cambios positivos y negativos producidos por la intervención en cuestión ya sea directa o indirectamente, de manera intencional o no intencionada. A nivel de sostenibilidad, se busca valorar si los resultados de la intervención serán duraderos y si podrán ser mantenidos o incluso ampliados y replicados por otros socios para el desarrollo una vez que se haya completado la intervención o después de haber concluido el financiamiento de los donantes.

10) *¿En qué medida la orientación estratégica del PATSS permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo?*

Indicadores matriz de evaluación

- Grado en que el PATSS ha favorecido la apropiación de la intervención por parte del IESS.
- Medida en la que se vincula el nivel de apropiación con el nivel de participación de estos actores durante la implementación del PATSS y con su percepción sobre la utilidad de los productos desarrollados.
- Medida en la que el IESS y los socios nacionales están dispuestos/en capacidad de mantener los resultados una vez finalizado el proyecto PATSS.
- Grado en la que cuentan con presupuesto para ello.
- Medida en la que han institucionalizado algunas de las herramientas desarrolladas o tienen el potencial de hacerlo.
- Medida en la que los socios y las partes interesadas participantes cambiaron sus políticas o prácticas para mejorar la igualdad de género y los derechos humanos.
- Medida en la que el PATSS ha contribuido a la transformación de las relaciones de género en el acceso a la protección social.
- Medida en la que el PATSS ha contribuido a apoyar la inclusión de personas con discapacidad.

11) *¿Los resultados de la intervención serán duraderos y si podrán ser mantenidos o incluso ampliados y replicados por otros socios para el desarrollo una vez que se haya completado la intervención o después de haber concluido el financiamiento de los donantes?*

Indicadores matriz de evaluación

- Medida en la que han previsto mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los cambios generados por el proyecto.
- Estrategias / medidas que se han tomado o se deben tomar para asegurar la

sostenibilidad de los resultados alcanzados por el PATSS, ante el potencial impacto negativo de la COVID-19.

Anexo 3: Informe de Inicio



Informe de Inicio

Anexo 4: Lista de participantes en la Evaluación

Persona	Institución	Cargo/Rol en el Proyecto
Pablo Casalí	OIT-Oficina Andina	Especialista Seguridad Social
Fabián Vallejo	OIT/PATSS	Proyecto PATSS-Ecuador
David Jaramillo	OIT/PATSS	Proyecto PATSS-Ecuador
Ítalo Cardona	OIT-Oficina Andina	Director
Maya Stern Plaza	OIT-Ginebra	SOCPRO
Fabio Durán Valverde	OIT- Oficina San José	Especialista Protección Social
Sergio Velasco	OIT Ginebra	PFACTS, SOCPRO
Andrés Acuna-Ulate	OIT Ginebra	PFACTS, SOCPRO
Luis González	OIT Oficina Andina	Especialista en Actividades para los Empleadores
Eduardo Rodríguez	OIT Oficina Andina	Ex Especialista en Actividades para los Trabajadores
Bladimir Chicaiza	OIT-PATSS	Ex Oficial Nacional del PATSS
Cybele Burqa	OIT-Oficina Regional	Oficial Regional de Evaluación
Esther Almeida	Oficina Coordinadora Residente NNUU Ecuador	Oficial de Coordinación
Francisco Mejía	Oficina Coordinadora Residente NNUU Ecuador	Oficial de finanzas y partenariados
Alexandra Escobar	UNICEF Ecuador	Especialista de Inclusión Social
Fernando Pachano	PNUD	Coordinador del Área de Gobernabilidad y Desarrollo Inclusivo- Contraparte de OIT en temas de protección social
Alejandra Peña	PNUD	Oficial del Área de Gobernabilidad y Desarrollo Inclusivo
Alison Vásconez	ONU Mujeres	Especialista de Programa
Ramiro vega	IESS	Director Actuarial
Fabián Constante	IESS	Planificador Dirección Actuarial
Freddy Moncayo	IESS	Técnico de la Subdirección de Gestión de Talento Humano
Diego Maldonado	IESS	Técnico plataforma IESS Educa
David Ruales	IESS	Director financiero
Guillermo Carpio	IESS	Ex Subdirector General
Paul Granda	IESS	Ex Presidente del Consejo Directivo del IESS
Francisco Cepeda	IESS	Presidente del Consejo Directivo del IESS
Fernando Herrera	IESS	Asesor de la vocalía en representación de los asegurados
Alexandra Valarezo	IESS	Gerente Institucional IESS para el PATSS
Kenia Ramírez	IESS	Subdirectora General
Luis Andrango	IESS	Coordinador del Seguro Social Campesino
Lenin Cadena	IESS	Ex Gerente Institucional del PATSS
Nelson García	IESS	Director General
Jorge Madera	IESS	Ex Presidente del Consejo Directivo del IESS

Felipe Pezo	IESS	Ex Vocal en Representación de los empleadores ante el Consejo Directivo del IESS
Xavier Sisa	Cámara de Industria y Producción	Director Jurídico
Pablo Jiménez	Cámara de Industria y Producción	Vicepresidente Ejecutivo
Luis Pilalot	Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC).	Líder Nacional
Ricardo Ramirez	Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino (FEUNASSC).	Afiliado
Angel Sánchez	Frente Unitario de Trabajadores (FUT)	Presidente de turno
Iván Bastidas	Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP)	Presidente
José Ortiz	Frente Único Nacional de Defensa del IESS	Presidente
Henry Llanes	Frente Nacional de Jubilados de Ecuador (Asociación de Afiliados y Jubilados de Pichincha)	Vicepresidente
Jaime Arciniega	Confederación Sindical de Trabajadoras y Trabajadores del Ecuador (CSE)	Presidente Ejecutivo

Anexo 5. Documentos revisados

- Términos de referencia de la evaluación
- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Organización Internacional del Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Programa de asistencia técnica. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
- Proyecto de asistencia técnica. "Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social". Versión – Adenda al Convenio del PATSS.
- Informes Técnicos de Progreso
- Informe Final
- Presupuesto e informes financieros
- ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.
- Resultados de un estudio cualitativo: Entrevistas a especialistas en seguridad social sobre el desempeño del IESS. Ecuador: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.
- Resultados de grupos focales a representantes de empleadores y asegurados sobre el desempeño del IESS en términos de gobernanza, cobertura, calidad y sostenibilidad. Ecuador: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020.
- Proyecto de asistencia técnica. "Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social". Versión - 25 Junio 2019
- Identificación rápida de necesidades de cualificación y recualificación de competencias en Quito, Guayaquil, Machala y Loja. Ecuador: OIT /Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2021
- Análisis de la afectación de la pandemia de la COVID-19 en el riesgo de informalidad laboral y pobreza en el Ecuador. Ecuador: OIT /Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2022
- La pandemia de la COVID-19 y sus efectos en la sostenibilidad del Seguro de invalidez, vejez y muerte del IESS. Oficina de la Organización Internacional del Trabajo – OIT Países Andinos / Ecuador, mayo 2020
- Evaluación socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador. Naciones Unidas. Marzo – diciembre, 2020
- Movilizar recursos nacionales. Fondos fiduciarios directos. Organización Internacional del Trabajo, Noviembre 2016
- Gobierno y trabajadores de Ecuador preparan mesas de diálogo. Prensa Latina <https://www.prensa-latina.cu/2022/03/03/gobierno-y-trabajadores-de-ecuador-preparan-mesas-de-dialogo>

- FUT y gobierno ecuatoriano iniciarán diálogo sobre reforma laboral y seguridad social. Clatenet. <https://clate.net/destacados/fut-y-gobierno-ecuatoriano-iniciaran-dialogo-sobre-reforma-laboral-y-seguridad-social/>
- Frente Unitario de Trabajadores instala primera mesa de diálogo con las autoridades del IESS. El Universo
- <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/frente-unitario-de-trabajadores-logra-instalar-primera-mesa-dialogo-con-las-autoridades-del-ies-nota/>
- Frente Unitario de Trabajadores instala primera mesa de diálogo con las autoridades del IESS. El Universo
- <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/frente-unitario-de-trabajadores-logra-instalar-primera-mesa-dialogo-con-las-autoridades-del-ies-nota/>
- Evaluación Interna Intermedia. Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social-Ecuador. OIT/SOCPRO, Marzo 2022.



Anexo 6. Lecciones aprendidas

Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente lección aprendida ha sido identificada en el proceso de evaluación. En el informe de evaluación completo se puede incluir un texto más explicativo de la lección.

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	TEXTO
Breve descripción de la lección aprendida (relación con una acción o tarea específica)	<p><u>Participación de las partes interesadas en el diseño, implementación y seguimiento del proyecto.</u> Resulta fundamental emprender procesos tripartitos participativos con las partes interesadas nacionales/mandantes de la OIT durante la fase de diseño, implementación y seguimiento de proyectos implementados por la OIT. El IESS, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen funciones clave en el Sistema de Seguridad Social Ecuatoriano, y por lo tanto, deberían ser corresponsables en el diseño, la implementación (más allá de su participación puntual en determinados módulos o productos) y seguimiento de proyectos tendientes al fortalecimiento de dicho sistema. A este respecto, varios actores clave subrayaron que un enfoque más inclusivo y participativo podría haber dado lugar a un diseño de proyecto más robusto y realista. Un mayor nivel de implicación en su implementación y monitoreo podría haber generado una apropiación más elevada por parte de los actores sociales. En última instancia, estos dos factores podrían tener efectos positivos en el impacto y sostenibilidad de las acciones del proyecto.</p>
Contexto y cualquier precondición relacionada	<p>El Proyecto se mostró eficaz en la entrega de los productos esperados que dependían de la capacidad de la OIT de prestar asistencia técnica, a pesar de lo cual no se ha podido constatar que se hayan logrado los objetivos esperados. La rotación del personal del IESS, unida a una débil estructura de gobernanza del Programa, incidió en dificultades de coordinación y de comunicación entre el Programa y el Instituto. Estos factores, retrasaron la implementación, y dificultaron la apropiación de productos por parte de la institución y, por lo tanto, afectaron negativamente la consecución de los resultados/objetivos esperados del Convenio. Por otra parte, los actores sociales no tuvieron un rol activo en los procesos generales de implementación y monitoreo del Programa, ni poseyeron una visión global del mismo, que les permitiera favorecer la puesta en marcha, por parte del IESS, de las herramientas y productos generados por el PATSS, lo que redundaría en un mayor impacto y sostenibilidad.</p>
Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige	<p>Equipos de proyectos participantes en las fases de diseño, implementación y seguimiento. Principales actores de los proyectos. OIT y mandantes de la OIT.</p>
Desafíos / lecciones negativas - Factores causales	<p>Dedicar mayores esfuerzos a los procesos de diseño de los proyectos: identificar, dimensionar y formular objetivos y resultados esperados; realizar un buen diagnóstico de actores implicados; realizar un análisis de riesgos; diseñar un mecanismo sólido de monitoreo, que incluya e involucre a todos los actores implicados en todas las fases del proyecto.</p>
Logros / Aspectos positivos - Factores causales	<p>Expertise de la OIT en materia de Seguridad Social, y complementariedad entre diferentes departamentos para nutrir las diferentes fases y procesos de los proyectos.</p>
Aspectos administrativos de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	<p>Reforzar la formación de los equipos de los Proyectos en materia de gestión del ciclo de proyectos.</p>



Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente lección aprendida ha sido identificada en el proceso de evaluación. En el informe de evaluación completo se puede incluir un texto más explicativo de la lección.

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	TEXTO
<p>Breve descripción de la lección aprendida (relación con una acción o tarea específica)</p>	<p><u>Procesos a largo plazo.</u> Fortalecer el diálogo social entre los actores, la gobernanza institucional, implementar estrategias para mejorar los principales procesos del sistema de seguridad social y fortalecer las capacidades del recurso humano del IESS, requiere de intervenciones complejas y multifacéticas que implican a múltiples actores. Los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS, que exigen procesos a largo plazo. Por lo tanto, debe esperarse que la contribución de un solo proyecto (de duración y recursos limitados) para resolver tales problemas sistémicos sea reducida. En tal sentido, la sostenibilidad de los productos, así como las transformaciones esperadas del proyecto (resultados/objetivos), deberían esbozarse en una estrategia integrada a más largo plazo, lo que a su vez exige un compromiso duradero y realista, tanto del IESS, del Gobierno Ecuatoriano y de los Actores Sociales, y eventualmente de la OIT (si así lo deseasen los mandantes ecuatorianos). Adicionalmente, un elemento clave de esta lección aprendida está relacionado con la adecuada definición de funciones en la etapa de inicio del proyecto, en el que se deje claro el rol y alcance de la asistencia técnica de la OIT.</p>
<p>Contexto y cualquier precondición relacionada</p>	<p>La OIT fue capaz de desarrollar la mayoría de las actividades previstas y entregar, igualmente, la práctica totalidad de los productos esperados. No obstante, los cambios esperados por el PATSS implican transformaciones sistémicas en el IESS, que exigen procesos a largo plazo. En tal sentido, alcanzar los objetivos del PATSS debería ser entendido, tanto por la OIT como por el IESS y los actores sociales, como una visión estratégica tripartita a largo plazo, que requiere de un elevado grado de voluntad política del Gobierno.</p>
<p>Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige</p>	<p>Equipos de proyectos participantes en las fases de diseño, implementación y seguimiento. Principales actores de los proyectos. OIT y mandantes de la OIT.</p>
<p>Desafíos / lecciones negativas - Factores causales</p>	<p>Enmarcar todas las intervenciones en un marco estratégico nacional que permita abordar transformaciones sistémicas, logre un compromiso de las autoridades a largo plazo, e implique a la totalidad de los actores sociales. Dicha estrategia permitiría abordar procesos transformadores, y poder monitorear los efectos de los diferentes proyectos y acciones que se llevan a cabo.</p>
<p>Logros / Aspectos positivos - Factores causales</p>	<p>Capacidad de incidencia de la OIT al más alto nivel; naturaleza tripartita de la OIT. Expertise de la OIT en materia de Seguridad Social, y complementariedad entre diferentes departamentos para nutrir las diferentes fases y procesos de los proyectos.</p>
<p>Aspectos administrativos de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)</p>	



Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente lección aprendida ha sido identificada en el proceso de evaluación. En el informe de evaluación completo se puede incluir un texto más explicativo de la lección.

ELEMENTO DE LA LECCIÓN APRENDIDA	TEXTO
Breve descripción de la lección aprendida (relación con una acción o tarea específica)	<p><u>Diagnósticos específicos y definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario y respondan a las necesidades específicas en materia de protección social para mujeres y grupos vulnerables.</u> Las múltiples crisis causadas por la pandemia de COVID-19 han revelado debilidades sistémicas subyacentes tanto en el mercado de trabajo como en los sistemas de protección social; al tiempo que han expuesto el aumento de las vulnerabilidades de categorías específicas (mujeres, jóvenes, trabajadores informales, poblaciones indígenas), que con frecuencia se han visto excluidas no solo del mercado de trabajo sino también de los mecanismos de protección social, lo que conlleva a un riesgo de creciente marginación de dichos grupos. Esta situación subraya la necesidad de incluir, a futuro, diagnósticos específicos sobre las necesidades específicas de la población, desagregadas por sexo, y sobre el acceso a la protección social, así como la definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario, y den respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y grupos vulnerables en materia de protección social.</p>
Contexto y cualquier precondición relacionada	<p>El Proyecto no realizó un diagnóstico en profundidad en materia de brechas de género y no discriminación, y en el abordaje de las causas subyacentes de la desigualdad y la discriminación de género en la protección social, que permitiera elaborar estrategias concretas para favorecer el acceso igualitario a los sistemas de protección social a mujeres y poblaciones vulnerables, y para dar respuesta a las necesidades específicas de estos colectivos. Por este motivo no ha sido posible concluir que el PATSS haya contribuido, de un lado, a dar respuesta a las necesidades específicas determinadas por el género en el acceso a la protección social; ni de otro, a apoyar la inclusión de personas vulnerables. No obstante, tal como indicó el EP, si bien el PATSS generó diversas recomendaciones para la inclusión de población vulnerable (por ejemplo, en el esquema innovador) y para cerrar la brecha de género, los cambios esperados son de largo aliento y requieren de una voluntad política importante.</p>
Usuarios / Beneficiarios a los que se dirige	<p>Equipos de proyectos participantes en las fases de diseño, implementación y seguimiento. Principales actores de los proyectos. OIT y mandantes de la OIT.</p>
Desafíos / lecciones negativas - Factores causales	<p>Contar con un marco estratégico sobre protección social que incluya un análisis en profundidad sobre las necesidades específicas de las mujeres y colectivos vulnerables en esta materia, y estrategias y mecanismos para incluirlos en los sistemas de protección social nacionales. Incluir estos enfoques en los proyectos sobre protección social que se lleven a cabo.</p>
Logros / Aspectos positivos - Factores causales	<p>Expertise de la OIT en materia de Seguridad Social, y complementariedad entre diferentes departamentos para nutrir las diferentes fases y procesos de los proyectos.</p>
Aspectos administrativos de la OIT (personal, recursos, diseño, implementación)	



Anexo 7. Buenas prácticas emergentes

Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente buena práctica emergente ha sido identificada en el proceso de evaluación. Se puede encontrar más contenido en el informe de evaluación completo.

COMPONENTE DE LA BUENA PRÁCTICA	CONTENIDO
Breve descripción de la buena práctica (relación con el objetivo del proyecto o el resultado específico, antecedentes, propósito, etc.)	Flexibilidad del proyecto para adaptarse a condiciones cambiantes. El proyecto ha sido capaz de adaptarse bien a las condiciones cambiantes del contexto. El compromiso sostenido del equipo del proyecto, y de diferentes funcionarios y especialistas de la OIT, ha sido proactivo para apoyar la ejecución del proyecto. La capacidad del equipo de OIT para ajustarse, en la medida de lo posible, a la evolución de las condiciones del contexto para continuar la implementación de las actividades y la entrega de los productos esperados se considera una buena práctica.
Condiciones y contexto relevantes: limitaciones o recomendaciones en términos de aplicabilidad y replicabilidad	El proyecto tuvo que hacer frente a cambios sustanciales acontecidos en el país, que afectaban directamente a la ejecución: Por un lado, las movilizaciones sociales que se produjeron en octubre de 2019, que causaron gran conmoción en el país, y en las que los actores del mundo del trabajo se vieron directamente involucrados, tensionando fuertemente las relaciones, especialmente entre trabajadores y gobierno. Por otro lado, la pandemia COVID-19, suscitada desde principios del 2020, que generó una crisis mundial sin precedentes, e influyó en las prioridades de los actores implicados en el proyecto. Y, por último, las elecciones de abril de 2021 que dieron lugar a un cambio de Gobierno en Ecuador y, consecuencia de ello, a un nuevo cambio de autoridades en el IESS. A pesar del gran desafío que estos acontecimientos plantearon, el equipo del proyecto tuvo la flexibilidad necesaria para realizar cambios en la planificación inicial que, si bien ralentizaron la implementación, permitieron culminar las actividades previstas.
Establecer una clara relación causa-efecto	Los cambios en las condiciones del contexto de un proyecto pueden afectar de manera diversa a su ejecución pudiendo, desde generar desafíos tales como retrasos, hasta hacer inviable su continuidad. Por este motivo, es imprescindible prestar atención al contexto para identificar potenciales desafíos, y ser capaces de anticipar posibles cambios y estrategias para realizar las adaptaciones necesarias, en caso de ser necesario, que permitan llevar adelante el proyecto. Realizar un análisis de riesgos en la fase de diagnóstico resulta de suma importancia.
Indicar el impacto medible y los beneficiarios previstos	A pesar de los diversos cambios acontecidos en el contexto, el PATSS finalizó y entregó al IESS la mayoría de los productos planificados. Los beneficiarios son el IESS y todos sus usuarios.
Potencial de réplica y por quién	Esta buena práctica es replicable por cualquier equipo de gestión de un proyecto.
Vinculación hacia arriba con los objetivos globales de la OIT (PTDPs, Resultados de los Programas País o Marco de Programas Estratégicos de la OIT)	



Otros documentos o
comentarios relevantes

Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente buena práctica emergente ha sido identificada en el proceso de evaluación. Se puede encontrar más contenido en el informe de evaluación completo.

COMPONENTE DE LA BUENA PRÁCTICA	CONTENIDO
Breve descripción de la buena práctica (relación con el objetivo del proyecto o el resultado específico, antecedentes, propósito, etc.)	<u>Aprovechar los conocimientos especializados y los recursos existentes de la OIT.</u> El aprovechamiento de los conocimientos especializados, la experiencia y los recursos existentes de la OIT (especialistas regionales, de otras oficinas y de la sede), mediante la colaboración y la coordinación, ha demostrado ser esencial para la prestación satisfactoria de asistencia técnica de elevada calidad, tanto al IESS como a los actores sociales.
Condiciones y contexto relevantes: limitaciones o recomendaciones en términos de aplicabilidad y replicabilidad	El alto nivel de expertise y de recursos de la OIT, y la buena coordinación interna, fueron determinantes para alcanzar unos buenos resultados, a pesar de las dificultades derivadas de los cambios producidos en el contexto de ejecución del proyecto (movilizaciones sociales, crisis provocada por la pandemia COVID-19, elecciones en el país y cambio de gobierno).
Establecer una clara relación causa-efecto	El elevado conocimiento del sector en el que se interviene, y contar con los recursos necesarios resulta fundamental para la consecución de los objetivos de un proyecto, con eficacia y eficiencia.
Indicar el impacto medible y los beneficiarios previstos	A pesar de los diversos cambios acontecidos en el contexto, el PATSS finalizó y entregó al IESS la mayoría de los productos planificados. Los beneficiarios son el IESS y todos sus usuarios.
Potencial de réplica y por quién	Esta buena práctica es replicable por cualquier otro proyecto de la OIT.
Vinculación hacia arriba con los objetivos globales de la OIT (PTDPs, Resultados de los Programas País o Marco de Programas Estratégicos de la OIT)	
Otros documentos o comentarios relevantes	



Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente buena práctica emergente ha sido identificada en el proceso de evaluación. Se puede encontrar más contenido en el informe de evaluación completo.

COMPONENTE DE LA BUENA PRÁCTICA	CONTENIDO
Breve descripción de la buena práctica (relación con el objetivo del proyecto o el resultado específico, antecedentes, propósito, etc.)	<u>Apoyos y sinergias en el contexto de la Pandemia del COVID-19.</u> La OIT logró materializar presupuestos adicionales en el contexto de la pandemia del COVID-19 para complementar su apoyo al IESS con tres proyectos adicionales: a) Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad; b) Fortalecimiento de la Protección Social ante la desocupación en Ecuador; c) Promoción del acceso universal a la atención médica. El PATSS fue capaz de establecer sinergias con estos proyectos lo que permitió complementar algunas actividades establecidas en los módulos 2, 3 y 4, tomando en cuenta un enfoque de género e inclusión etaria.
Condiciones y contexto relevantes: limitaciones o recomendaciones en términos de aplicabilidad y replicabilidad	El proyecto fue capaz de establecer complementariedades y sinergias, logrando movilizar recursos adicionales con los que contribuir a enfrentar los diversos efectos sociales y económicos que la pandemia generó en Ecuador. Ese esfuerzo se materializó en tres proyectos que complementaron el trabajo de la OIT en Ecuador en materia de protección social, y que se sumaron a los esfuerzos del PATSS.
Establecer una clara relación causa-efecto	Establecer sinergias con otros proyectos e iniciativas que se llevan a cabo en el mismo área de intervención permite compartir y capitalizar los conocimientos y recursos disponibles, que complementen y retroalimenten las intervenciones, maximizando así el impacto de los proyectos e incrementando su eficiencia.
Indicar el impacto medible y los beneficiarios previstos	La OIT logró movilizar para Ecuador recursos por un monto de USD 1,5 millones adicionales a los del PATSS, mediante tres nuevos proyectos que complementaron a este último, y teniendo siempre al IESS como principal beneficiario.
Potencial de réplica y por quién	Por cualquier agencia o proyecto que trabaje en un área en el que se llevan a cabo otras intervenciones.
Vinculación hacia arriba con los objetivos globales de la OIT (PTDPs, Resultados de los Programas País o Marco de Programas Estratégicos de la OIT)	
Otros documentos o comentarios relevantes	



Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social

Proyecto CD/Código: **ECU/18/02/ECU**

Nombre del Evaluador: **Rafael Muñoz, Erika Villagómez**

Fecha: **mayo 2022**

La siguiente buena práctica emergente ha sido identificada en el proceso de evaluación. Se puede encontrar más contenido en el informe de evaluación completo.

COMPONENTE DE LA BUENA PRÁCTICA	CONTENIDO
Breve descripción de la buena práctica (relación con el objetivo del proyecto o el resultado específico, antecedentes, propósito, etc.)	<u>Posicionamiento de la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social.</u> La implementación del PATSS, así como de otros proyectos en materia de protección social; la participación de OIT como agencia líder del Grupo Interagencial de Protección Social del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador, así como sus aportes al diseño (actualmente en curso) del nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2022 – 2026 han contribuido, por un lado, a posicionar a la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social y, por otro lado, a dar a conocer, entre las diferentes agencias del Sistema, las áreas de Protección Social/Seguridad Social en las que se está trabajando en Ecuador.
Condiciones y contexto relevantes: limitaciones o recomendaciones en términos de aplicabilidad y replicabilidad	Las sinergias establecidas por el PATSS con otros proyectos, gracias a los fondos adicionales que la OIT fue capaz de movilizar, junto a la contribución realizada por la OIT dentro del SNU, logrando que se haya generado un mayor conocimiento de los conceptos, temas, desafíos de la Seguridad Social, así como sobre las estrategias para abordarlas, ha posicionado a la OIT como agencia referente del SNU en materia de protección social.
Establecer una clara relación causa-efecto	Generar un mayor conocimiento y dar mayor relevancia a los conceptos, cuestiones clave, y los desafíos de la Seguridad Social, así como a las estrategias para abordarlos con objeto de ampliar la cobertura social en los países, coloca a la OIT en una posición central dado su cualificado conocimiento en la materia.
Indicar el impacto medible y los beneficiarios previstos	Nombramiento de la OIT como agencia líder del Grupo Interagencial de Protección Social del Sistema de Naciones Unidas (SNU). Los beneficiarios serán los usuarios del sistema de Seguridad Social de Ecuador, y la población en su conjunto.
Potencial de réplica y por quién	El Grupo Interagencial de Protección Social del SNU.
Vinculación hacia arriba con los objetivos globales de la OIT (PTDPs, Resultados de los Programas País o Marco de Programas Estratégicos de la OIT)	
Otros documentos o comentarios relevantes	