



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de Proyecto:** Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – Ecuador
- **TC/SYMBOL:** ECU/18/02/ECU
- **Tipo de la evaluación:** Intermedia Interna
- **País(es):** Ecuador
- **Fecha de la evaluación:** Nov – Dec 2020
- **Nombre(s) del consultor:** Angelica Munoz (ILO SKILLS)
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Oficina Administrativa (OIT):** Lima
- **Oficina Técnica (OIT):** SOCPRO
- **Fin du projet (date):** March 2022
- **Donante: país y monto en US\$** Ecuador IESS US\$2,323,564.95
- **Palabras Claves:** Social Protection, Governance, Social Dialogue
- **Presupuesto de la evaluación:** Evaluación interna, no hay costos para el Programa

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Contents

1. Listado de siglas o abreviaturas	4
2. Resumen ejecutivo	5
2.1. Antecedentes y contexto	5
2.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura	5
2.1.3. Propósito, alcance y clientes del estudio	5
2.1.4. Metodología de la evaluación	6
2.2. Principales hallazgos y conclusiones	7
2.2.1 Relevancia y ajuste estratégico	7
2.2.3. Validez del diseño.....	8
2.2.4. Efectividad.....	8
2.2.5. Eficiencia	9
2.2.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.....	9
2.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas.....	10
3. Reporte de Evaluación	12
3.1. Antecedentes de la asignación.....	12
3.2. Antecedentes de la evaluación interna de medio término.....	13
3.3. Metodología y preguntas de evaluación.....	15
3.4 Principales hallazgos y conclusiones por criterio de evaluación: Relevancia y ajuste estratégico, validez del diseño, efectividad, eficiencia y orientación hacia el impacto y sostenibilidad	16
3.4.1. Relevancia y Ajuste Estratégico.....	17
3.4.2. Validez del diseño.....	21
3.4.3. Efectividad.....	24
3.4.4. Eficiencia	30
3.4.5. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad.....	36
4. Conclusiones.....	39
4.1. Conclusiones.....	39
4.2. Lecciones aprendidas	42
4.3. Buenas prácticas.....	47
4.4. Recomendaciones	50
5. Anexos	54
Antecedentes del Proyecto	62
Descripción del Proyecto.....	62

Propósito, ámbito y clientes de la evaluación.....	66
Metodología de la evaluación	67
Criterios y preguntas de evaluación.....	69
Principales productos: informe de inicio, informe de avance e informe final de evaluación.....	72
Plan de trabajo propuesto para la evaluación	74
Perfil del evaluador	75
Consideraciones éticas	76

1. Listado de siglas o abreviaturas

- EVAL: Departamento de Evaluación de la OIT
 - IESS: Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social
 - OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico
 - OCDE-DAC: Comité de asistencia para el desarrollo
 - OIT: Organización Internacional del Trabajo
 - ONU Mujeres: Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
 - PARDEV: Departamento de Parteneriados de la OIT
 - PATSS: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador
 - PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 - SDG Fund: Fondo de Objetivos de Desarrollo Sostenible
 - SOCPRO: Departamento de Protección Social de la OIT
 - P&P: Programa y Presupuesto de la OIT
- A fines de evitar repetición ambos Programa y Proyecto serán usados intercambiamente en el texto de este reporte para referirse al **Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social - Ecuador**
 - A fines de evitar repetición ambos IESS e Instituto serán usados intercambiamente en el texto de este reporte para referirse al **Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

2. Resumen ejecutivo

2.1. Antecedentes y contexto

2.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura

El Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador, financiado por el IESS por un total de USD 2,323,564.95 (incluyendo la adenda), a ser ejecutado en el periodo Octubre de 2018 a Marzo de 2022, cuenta con 5 módulos, los cuales en conjunto proponen la actualización y modernización de los servicios del IESS en Ecuador, con énfasis en diálogo social, el tripartismo, la gobernanza, la mejora de procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro, la cobertura de trabajadores independientes, el fortalecimiento de la dirección actuarial y el desarrollo de capacidades de los funcionarios del IESS y actores sociales interesados. Esto se complementa de la ampliación de los anteriores elementos, por medio de un proceso de Acuerdo Nacional sobre la Seguridad Social, como se establece en la Adenda No. 1 a este convenio.

La presente evaluación hace referencia al ejercicio de evaluación interna intermedia que ha sido desarrollado a la mitad de la ejecución del Programa. Tuvo como objetivo evaluar la pertinencia continua de una intervención y el progreso realizado hacia el logro de los objetivos planificados.

El proceso de evaluación ha tomado en cuenta todos los criterios de evaluación y aporta recomendaciones que se espera contribuirán a la mejora del desempeño del Proyecto en términos del logro de sus objetivos y la perdurabilidad de sus resultados. La evaluación puso especial énfasis en el fortalecimiento del diálogo social, tripartismo como medio y fin de los objetivos del Programa y tuvo como tema transversal la igualdad de género.

En la presente evaluación, consideraciones del contexto específico de este Programa, del país, institucional, político y de la pandemia de COVID-19 fueron tomadas en cuenta a lo largo de todo el proceso.

2.1.3. Propósito, alcance y clientes del estudio

La evaluación cubrió todos los módulos del Programa y su avance de octubre 2018 a Julio de 2020. La evaluación es de naturaleza formativa (aprendizajes) y sumativa (rendición de cuentas, medición de los logros alcanzados). En cuanto a las dimensiones de análisis, éstas corresponden a los criterios de evaluación definidos en la Política de Evaluación de la OIT que son:

- ✓ Relevancia y ajuste estratégico del Proyecto
- ✓ Validez del diseño del Proyecto
- ✓ Efectividad del Proyecto
- ✓ Eficiencia del uso de recursos
- ✓ Sostenibilidad de los resultados del Proyecto
- ✓ Orientación al impacto
- ✓ Igualdad de género y no discriminación (transversal)

El principal cliente de esta evaluación es el IESS en su papel de donante, socio de implementación y agente de cambio, la OIT (Oficina regional y ETD de los Países Andinos), Oficina de Evaluación (EVAL), Departamento de Protección Social (SOCPRO-HQ), y el departamento de desarrollo de partenariados (PARDEV-HQ). Otros socios externos relevantes son el Ministerio de Trabajo, las Organizaciones de empleadores, Organizaciones de trabajadores y otras instituciones públicas involucradas en alguno de los módulos

2.1.4. Metodología de la evaluación

La evaluación se realizó con un enfoque de métodos mixtos que combina revisión documental y recolección de información primaria a través de entrevistas remotas a los actores principales:

La revisión documental incluyó un análisis documental de los archivos de Programa, : convenio de cooperación, adenda y minutas de PARDEV,, reportes cuatrimestrales, productos de cada uno de los módulos, documentos relacionados con las actividades, agendas y listas de participación a actividades, elementos de comunicación y visibilidad, incluyendo páginas de internet del Proyecto y de notas relacionadas a la seguridad social en Ecuador disponibles en la web, así como documentos de política pública y de gobernanza tanto a nivel nacional como internacional.

La recolección de información se realizó a partir de consultas con los actores principales. Se realizaron entrevistas a 25 participantes. Las entrevistas se realizaron en su mayoría individualmente, siendo solo una entrevista en equipo de dos representantes del mismo departamento. La distribución de género en las entrevistas fue: 6 mujeres, 19 hombres. Debido a las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria, la recopilación de información se realizó de manera 100% remota, vía Zoom.

limitaciones de la evaluación

El Programa no fue concebido bajo la lógica y estructura de un proyecto tradicional y por tanto no fue diseñado con un marco lógico o una teoría de cambio explícita. Lo anterior representa una limitación al momento de hacer ejercicios de evaluabilidad y evaluaciones de diseño y resultados utilizando la metodología de marco lógico propuesta por EVAL. El Programa tampoco cuenta con una matriz de riesgos y supuestos o con un mecanismo tradicional de seguimiento y medición de resultados por medio de indicadores.

Debido a lo anterior, los resultados de esta evaluación se enfocan en la revisión lógica de la redacción, el desarrollo lógico de la implementación de los módulos que componen el Programa y su relación al logro del objetivo indicado en el convenio:

Fortalecer el dialogo social entre sus 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 financiera de los distintos seguros sociales administrados por el IESS.

La evaluación ha, en medida de lo posible, hecho una valoración cualitativa de:

- los potenciales resultados que cada una de las intervenciones permitirá alcanzar,
- cómo el Programa se está implementando y en qué condiciones, y
- las principales dificultades y limitaciones a la implementación de los módulos y actividades planeadas.

Consideraciones especiales referentes a la pandemia de COVID-19

La actual pandemia de COVID-19 restringe en gran medida la movilidad del personal y los consultores de la OIT. Por esta razón, tomando en consideración las condiciones actuales y las

recomendaciones emitidas por la OIT y la OMS a nivel global, y con vista a salvaguardar el bienestar y la salud de los oficiales de la OIT y los actores nacionales, los métodos de esta evaluación han sido adaptados de forma que la evaluación ha podido llevarse a cabo de una manera completamente remota.

2.2. Principales hallazgos y conclusiones

2.2.1 Relevancia y ajuste estratégico

El Programa ha sido bastante relevante y alineado a las necesidades expresadas por todos los actores tripartitos, así como a algunas de las más importantes necesidades actuales del IESS. Los módulos elegidos coinciden con los puntos más importantes resaltados por los actores tripartitos, como imprescindibles para el funcionamiento y la sostenibilidad del IESS.

A pesar de que el Programa fue diseñado hace un par de años, y que las condiciones políticas, sociales y epidemiológicas han impuesto nuevos retos a la Protección Social en Ecuador, los módulos establecidos en el diseño inicial del Programa siguen siendo válidos y valorados en el contexto actual.

Así mismo, el Programa ha demostrado tener el potencial de contribuir a lograr las metas establecidas (hasta 2021) en el Objetivo 1 – Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador, 2017-2021 – Toda una Vida en lo que se refiere a la seguridad social. El PATSS también se alinea a lo establecido en el P&P de la OIT 2018-2019 y 2020-2021 y corresponde directamente a las prioridades que fueron establecidas para la región y para la ejecución del plan de trabajo de la oficina de la OIT para los países andinos. El PATSS está alineado en gran medida al objetivo 1.3 y 8.b. y al Pacto Mundial para el Empleo promovido por la OIT (este último corresponde al ODS target 8.b.¹). Ambos ODS presentan el objetivo de encaminar políticas ligadas a ampliar la protección social. En una menor medida contribuye también al objetivo 3.8.

Los módulos del Programa no hacen referencia específica a su impacto desagregado por género. Para mitigar la falta de indicadores de género por modulo, el equipo de Programa ha buscado promover una participación igualitaria, por medio de referencias y llamados específicos a la igualdad de género entre los beneficiarios directos, quienes participan en las actividades iniciadas por el Programa.

Así mismo, el Programa no cuenta con una matriz de riesgos y supuestos establecida como parte del diseño de Programa, aunque es claro que el equipo de Programa y actores activos en la implementación del Programa por parte del IESS tienen en mente las limitaciones y obstáculos referentes al contexto nacional y su impacto en la implementación de los módulos. Las limitaciones y obstáculos percibidos por el equipo de Programa y los actores de implementación son realistas y son revisadas y tomadas en consideración de manera regular.

¹ 8.9- Para 2020, desarrollar y poner en práctica una estrategia global para el empleo juvenil e implementarla en el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional.

El diseño del Programa incorpora de manera adecuada cuestiones centrales de la OIT en relación a las normas internacionales del trabajo y el diálogo social.

2.2.3. Validez del diseño

En lo que se refiere a los módulos que integran el PATSS, su diseño es apropiado, y coherente para lograr el objetivo establecido en el documento de Programa. Además, de manera muy positiva, en el diseño del Programa, actores tripartitos estuvieron involucrados en diferentes etapas. Los trabajadores, por ejemplo, iniciaron un proceso de investigación, el cual fue llevado a cabo por la OIT (Lima). La investigación realizada hace referencia a los obstáculos que enfrenta el IESS. Al darse a conocer los resultados, los empleadores se unieron a las inquietudes resultantes de la investigación en lo que se refiere a la sostenibilidad financiera del instituto. Con estas bases, el instituto se acercó a la OIT para solicitar apoyo técnico, lo cual sirvió de base para la negociación del PATSS.

Con respecto a los módulos que se incluyeron en el Programa, debido a su importancia primordial para la gobernanza y la sostenibilidad del IESS, la mayoría de los entrevistados mostraron interés en el módulo 1, módulo 2 y módulo 4. El módulo 3 es percibido en conjunto con el módulo 2. El módulo 5 no es ampliamente conocido por actores fuera del Instituto.

2.2.4. Efectividad

El Programa de la OIT ha avanzado según lo esperado para la consecución de los resultados en todos sus módulos. Siendo el módulo 4 el de mayor avance y el módulo 1 (aunque no en su totalidad) el más afectado en términos de su cronología debido a la Pandemia de COVID-19 y al contexto nacional.

La OIT ha contribuido en gran medida a los resultados obtenidos por el Programa hasta la fecha, especialmente en el módulo 1 y 4. Como actor neutro, conformado por representantes tripartitos, se percibe de gran apoyo a los intereses de todos los actores involucrados. Así mismo, la OIT ha estimulado la colaboración entre actores, lo cual es valorado por la mayoría de las personas entrevistadas. También se aprecia la experiencia técnica a nivel internacional y la preocupación de la OIT por el respecto a las normas internacionales de trabajo.

En su conjunto, el Programa ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por los mandantes nacionales. El nivel general de satisfacción de los mandantes y principales grupos de interés con respecto al Programa en su totalidad es bastante alto. Sin embargo, no todos los actores han estado implicados o conocen todos los módulos del Programa. El módulo 1 es en general el de mayor participación e interés tripartito. Por otro lado, el Programa ha encontrado varios obstáculos de carácter económico, social, político y epidemiológico. Estos se suman a obstáculos indirectos relacionados a la rotación del personal del IESS, la falta de confianza y colaboración entre actores y los intereses personales y políticos alrededor de la gestión del Instituto.

Cabe destacar que durante su implementación el Programa ha abordado las políticas transversales de la OIT: normas internacionales de trabajo y el diálogo social, ampliamente, ya que estas forman parte de los módulos del Programa. La petición por parte del IESS, así como el convenio aceptado internamente por la OIT (PARDEV, EVAL, SOCPRO, etc) no incluía la

incorporación específica de actividades en materia de género, razón por la cual la igualdad de género se ha implementado solo en la medida de lo posible.

Finalmente, el Programa se ha sabido adaptar a la respuesta a la crisis de COVID-19, priorizando acciones referidas a la sostenibilidad financiera del Instituto y que hacen frente al incremento en el desempleo.

2.2.5. Eficiencia

El Programa utiliza de manera eficiente los recursos financieros y humanos a su disposición. El presupuesto del Programa ha sido utilizado de manera ordinaria, también se observa una planeación eficiente que refleja los temas principales mencionados por los actores nacionales durante las entrevistas. La planeación presupuestaria, tiene coherencia con los gastos hasta Julio de 2020, y la división de gastos es coherente con las previsiones y promueve el uso de experiencia nacional.

Además, el Programa logró la creación de asociaciones con otros Proyectos y organizaciones y contribuyó tanto a la redacción de documentos de Proyecto, como a la negociación de otros Proyectos relacionados con la Seguridad Social en Ecuador y el IESS.

El apoyo político, técnico y administrativo brindado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Oficina de la OIT para los Países Andinos, los Departamentos Técnicos de la Sede de la OIT y ACTEMP & ACTRAV ha sido bastante efectivos tanto referente a la crisis de COVID-19, como previo a la crisis.

Con respecto al monitoreo y reporte de los logros del Programa y como establecido en el convenio entre la OIT y el IESS, el equipo documenta de manera sistemática y adecuada la información, mediante un reporte de resultados cuatrimestral. Los reportes regulares entregados al IESS, sirven como una manera de sistematizar el conocimiento generado por el Programa y para identificar soluciones innovadoras y factibles a los obstáculos encontrados en el camino. Los reportes, sin embargo, no comprenden en su formato la colección de lecciones aprendidas, y no contienen indicadores para monitorear aspectos relacionados con la igualdad de género. A pesar de lo anterior, la evaluación considera que los arreglos de implementación establecidos por el Programa son los adecuados para la situación actual y el logro del objetivo establecido en el convenio.

2.2.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

El Programa de la OIT ha contribuido en gran medida a mejorar la capacidad de los funcionarios del IESS no solo en procesos de gestión de afiliación, recaudación y cobro e inspección, sino también en aspectos relacionados a la función actuarial, a la gobernanza de los servicios de seguridad social ofrecidos por el IESS. Los cambios fundamentales en materia de capacitación se han visto especialmente en la dirección actuarial.

En este sentido, los constituyentes se encuentran interesados en continuar la colaboración con la OIT, ya que se percibe que la capacidad para avanzar los resultados alcanzados hasta el momento y por alcanzar al final del proyecto serán más sostenibles si se mantiene el apoyo

directo de la OIT. Especialmente, actores nacionales hicieron referencia a la capacidad de convocatoria de la OIT vis-a-vis el IESS.

Con respecto a los beneficiarios indirectos, se espera que el Programa tenga un impacto positivo en los servicios recibidos por los afiliados al Instituto independientemente de su género. Sin embargo, no existen los datos necesarios referentes a beneficiarios indirectos que puedan ayudar a hacer una evaluación del impacto del Programa en la igualdad de género y en grupos vulnerables.

Hasta la fecha, no se puede tampoco visualizar que se hayan producido los cambios esperados, de naturaleza política, económica o institucional, que dependen de la apropiación de los actores locales, los cuales puedan beneficiar y fortalecer los logros del Programa. Los cambios normativos (en materia legal) necesarios para la sostenibilidad de las actividades, tampoco se han llevado a cabo (aún se espera por parte de los actores tripartitos, una reforma legal interna por parte del IESS que institucionalice las actividades del Programa).

2.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas

Recomendaciones:

R1

• **Guías relacionadas al diseño, monitoreo y evaluación de Proyectos en la modalidad de Fondos Fiduciarios Directos deben de ser emitidas para equipos de gestión de Proyecto y evaluadores por parte de EVAL y PARDEV. Se recomienda que como herramienta de uso interno, el equipo de Proyecto ponga en marcha un mecanismo de seguimiento con base en indicadores, una matriz de riesgos y supuestos por modulo/output/actividad (como sea aplicable).**

R2

• **En acuerdo y colaboración con el IESS en su calidad de donante, se recomienda la elaboración e incorporación de una estrategia de género que incluya acciones específicas a realizarse en cada uno de los módulos, sobre la base de la discusión y el consenso, así como basada en las políticas internas de la OIT.**

R3

• **Agregar un capítulo al curso virtual bajo el módulo 5 que se refiera a la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables en la Seguridad Social.**

R4

• **Elaboración y puesta en marcha de una estrategia de comunicación que incorpore las necesidades de cada una de las audiencias; así como el potencial de proveer capacitación específica a la oficial de Proyecto encargada de las tareas de comunicación.**

R5

• **Incluir como Etapa final en los módulos del Programa un sistema de monitoreo y evaluación del seguimiento y aplicación que el IESS ha dado a las recomendaciones emitidas por la OIT**

Lecciones aprendidas:



Los Proyectos de cooperación técnica bajo el rubro de Fondos Fiduciarios Directos deben ser entendidos como una modalidad diferente en términos de diseño, monitoreo y evaluación.

Una metodología de evaluación para este tipo de proyectos debe de ser elaborada y propuesta por EVAL tomando en cuenta que en cuenta las características específicas de los fondos fiduciarios directos.



El entendimiento del concepto de igualdad de género no es universal.

Las cuotas de género no son suficientes para promover la participación igualitaria.



La profesionalidad, conocimiento técnico y motivación de los equipos de gestión de Proyecto. Así como relaciones personales-profesionales con los actores nacionales tiene incidencia en el éxito de los Proyectos de Cooperación técnica.

Buenas practicas:



El equipo de Proyecto logro con éxito la creación de sinergias con otros proyectos y organizaciones, y participó activamente en la redacción de documentos de Proyecto y en la negociación y aprobación de nuevos Proyectos relacionados con la Seguridad Social y el IESS, los cuales complementan el rol del Proyecto en mejorar la Seguridad Social en Ecuador.



El equipo de Proyecto ha participado de manera activa en el Grupo Interagencial de Protección Social, logrando entre otros:

- Establecer a la OIT en un nivel alto como parte del sistema de Naciones Unidas en Ecuador.
- La armonización de las actividades relacionadas a la protección social, evitando duplicaciones entre agencias.
- Una respuesta rápida y efectiva a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19

3. Reporte de Evaluación

3.1. Antecedentes de la asignación

La asignación se refiere al convenio de cooperación interinstitucional entre la OIT y el IESS, el cual entro en vigor en octubre de 2018. El convenio denota una atribución por parte del IESS de 1,406,779 USD para la implementación del Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador (5 módulos como establecido en el convenio). En septiembre de 2019 ambas partes firmaron una adenda con una suma de 914,418.11 USD. La adenda incorporo un producto al Módulo 1: la elaboración de la propuesta metodológica para el acuerdo nacional.

El IESS representa no solamente el actor principal de cambio en el Programa, sino también funge el papel de donante, en lo que se conoce como fondos fiduciarios directos. Este tipo de fondos, son una modalidad de cooperación entre la OIT y los Estados miembros mediante la cual se 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 ordinario². Estos fondos son en general asignados para avanzar las prioridades de los Programas de Trabajo Decente promovidos por la OIT. En el caso específico de este Programa, los fondos fueron asignados como apoyo a la mejora y actualización de algunas de las operaciones y servicios ofrecidos por el IESS y por consiguiente para avanzar en el fortalecimiento del sistema de seguridad social en Ecuador.

El Programa cuenta con 5 módulos con énfasis en el diálogo social, tripartismo, gobernanza, mejora de procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro, cobertura de trabajadores independientes, fortalecimiento de la dirección actuarial y desarrollo de capacidades de los integrantes del IESS.

El contenido del Programa forma parte fundamental del mandato de la OIT. Además, la seguridad social es un derecho universal expreso en la Declaración Universal de Derechos Humanos. De acuerdo a la OIT, la protección social contribuye a la reducción de la pobreza, las vulnerabilidades y desigualdades; el incremento por la demanda de bienes y servicios; el avance en los logros de la igualdad de género; finalmente, también apoya los avances relacionados al desarrollo de capital humano y la productividad, lo cual en última instancia se espera conduzca a un mayor desempeño económico.

Basado en los términos de referencia Anexo C, la evaluación sirvió para analizar los 5 módulos que componen el Programa y su ajuste estratégico al desarrollo de la seguridad social en Ecuador, los planes de desarrollo nacionales, institucionales y tripartitos; así como su relación con los objetivos regionales y nacionales de OIT en lo que se refiere a la seguridad social.

La revisión interna también hizo un análisis del diseño del Convenio (es decir, de cómo y quiénes acordaron los módulos y productos cubiertos por el Convenio), de los logros alcanzados hasta Julio 2020, los principales obstáculos enfrentados, así como las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se derivan de esta fase de implementación. Todo esto finalmente ha permitido proponer un conjunto de recomendaciones que se espera mejoren la parte restante de implementación del Programa.

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---xrel/documents/genericdocument/wcms_304658.pdf

3.2. Antecedentes de la evaluación interna de medio término

La OIT considera a la evaluación como parte integral de la implementación de las actividades de cooperación técnica y, por lo tanto, las realiza en todos los Proyectos que ejecuta. La evaluación para la OIT tiene como objetivo la rendición de cuentas, el aprendizaje y la planificación y la creación de conocimiento.

De acuerdo a la minuta emitida por PARDEV en octubre de 2018, la cual fue firmada y recibida por la Oficina de la OIT para los Países Andinos y la dirección del IESS, el PATSS, llevara a cabo una evaluación interna de medio término (la presente evaluación) y a una evaluación final independiente.

La evaluación interna se llevó a cabo por una funcionaria de la OIT, quien no participo en el diseño, gestión o supervisión del Proyecto y que llevo a cabo en 2019, el Programa de Certificación de Evaluadores Internos de ILO EVAL.

Propósito de la evaluación.

La evaluación interna de medio término del Programa Para de Asistencia Técnica para la Seguridad Social - Ecuador busco evaluar el progreso de los compromisos acordados en el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Organización Internacional del Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social firmado el 12 de octubre de 2018 y consecuente adenda No. 1.

Clientes de la evaluación.

Los principales clientes internos de la evaluación son la OIT (Equipo de Programa, Oficina para los Países Andinos, SOCPRO, PARDEV, EVAL), mientras que los principales clientes externos son el IESS (Consejo Directivo, Dirección General, Subdirección General, Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de la Cartera, Dirección Actuarial, Dirección Nacional de Servicios Corporativos y Gerencia del Programa del Diálogo Social), el Ministerio de Trabajo, las Organizaciones de empleadores, las Organizaciones de trabajadores y otras instituciones públicas involucradas en alguno de los módulos.

Cronología de la evaluación.

La evaluación se lanzó oficialmente en septiembre 2020 con una reunión inicial en la cual se discutió el Programa y los Términos de Referencia. Debido a un retraso en la recepción de la lista final de actores nacionales, la cronología inicial contenida en el reporte inicial de evaluación tuvo que ser cambiada.

Las entrevistas se iniciaron el 28 de octubre y concluyeron el 12 de noviembre, 2020, seguidas de una revisión documental y redacción del reporte de evaluación en formato borrador. El reporte borrador fue enviado al equipo del Proyecto el 3 de diciembre, de 2020, y fue sujeto a una serie de revisiones realizadas entre enero y mayo 2021. El reporte será presentado al Proyecto y otros actores interesados a la brevedad una vez aceptado por el gerente de evaluación.

Alcance de la evaluación.

La evaluación ha cubierto el período que va de octubre 2018 (fecha en la que se firmó el Convenio) a julio 2020. Sin embargo, merece la pena destacar que la ejecución de las actividades

se inició en marzo de 2019, debido a los preparativos administrativos del proyecto, como la composición de un equipo adecuado. La adenda al Convenio original se firmó en agosto de 2019.

Perspectiva, criterios y preguntas de evaluación y normas estándares seguidos.

El marco conceptual básico sobre el cual se ha desarrollado la presente evaluación es el de las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados, adaptando el enfoque a las particularidades de este tipo de Proyectos.

Asimismo, la evaluación se llevó a cabo de acuerdo a las normas y estándares de calidad de evaluación de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Comité de Asistencia para el Desarrollo – CAD/OCDE) y al Código de Conducta para Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

La evaluación tomo en cuenta los siguientes criterios de evaluación definidos en la Política de Evaluación de la OIT: Relevancia y ajuste estratégico del Proyecto, Validez del diseño del Proyecto, Efectividad del Proyecto, Eficiencia del uso de recursos, Sostenibilidad de los resultados del Proyecto, Orientación al impacto, Igualdad de género y no discriminación (transversal). Las preguntas guía utilizadas están descritas en el Anexo D.

La evaluación puso especial énfasis en el fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo como medio y fin de los objetivos del Programa, así como la igualdad de género como tema transversal. En este sentido, la evaluación integra la igualdad de hombres y mujeres y la no discriminación, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo en todos sus resultados y procesos.

Consideraciones referentes al diseño del Programa, el contexto institucional y político, así como la pandemia de COVID-19 fueron tomadas en cuenta durante todo el proceso de evaluación. La metodología de evaluación fue adaptada tomando en cuenta las limitaciones expresadas a continuación.

limitaciones de la evaluación

Debido a su modalidad, siendo el convenio una asignación financiera directa del gobierno a través de un fondo fiduciario, en formato legal de convenio con la OIT, el Programa fue diseñado sin un marco lógico o una teoría de cambio explícita. Lo anterior representa una limitación al momento de hacer ejercicios de evaluabilidad y evaluaciones de diseño y resultados utilizando la metodología de marco lógico propuesta por EVAL. El Programa tampoco cuenta con una matriz de riesgos y supuestos o con un mecanismo tradicional de seguimiento y medición de resultados por medio de indicadores.

A pesar de que el Programa fue aprobado internamente por los departamentos respectivos de la OIT, estos no han propuesto formatos y/o guías necesarias para el monitoreo y evaluación de proyectos aprobados sin los elementos anteriores.

Debido a la falta de un diseño basado en un marco lógico y una teoría de cambio, valorar el progreso hacia los objetivos y resultados planificados se torna difícil. Por lo tanto, la evaluación se ha enfocado a revisar la redacción, el desarrollo lógico y la implementación de los módulos que componen el Programa y su relación al logro del objetivo indicado en el convenio, el cual

esta sostenido por las necesidades mencionadas por los actores nacionales las cuales fueron reflejadas en el primer criterio de evaluación párrafo 3.4.1. i) de este reporte.

La evaluación ha, en medida de lo posible, hecho una valoración cualitativa de los potenciales resultados que cada una de las intervenciones permitirá alcanzar, cómo el Programa se está implementando y en qué condiciones, y también hace un análisis de las principales dificultades y limitaciones a la implementación de los módulos y actividades planeadas.

Se espera que los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones emitidas en este reporte, apoye la futura implementación de las actividades del programa, tomando en cuenta los desafíos que supone el actual contexto de la pandemia de la COVID-19. También se espera que la evaluación sirva para la rendición de cuentas, la creación de conocimiento y la perdurabilidad de los resultados.

Consideraciones especiales referentes a la pandemia de COVID-19

La actual pandemia de COVID-19 restringe en gran medida la movilidad del personal y los consultores de la OIT. Por esta razón, tomando en consideración las condiciones actuales y las recomendaciones emitidas por la OIT y la OMS a nivel global, y con vista a salvaguardar el bienestar y la salud de los oficiales de la OIT y los actores nacionales, los métodos de esta evaluación han sido adaptados de forma que la evaluación ha podido llevarse a cabo de una manera completamente remota.

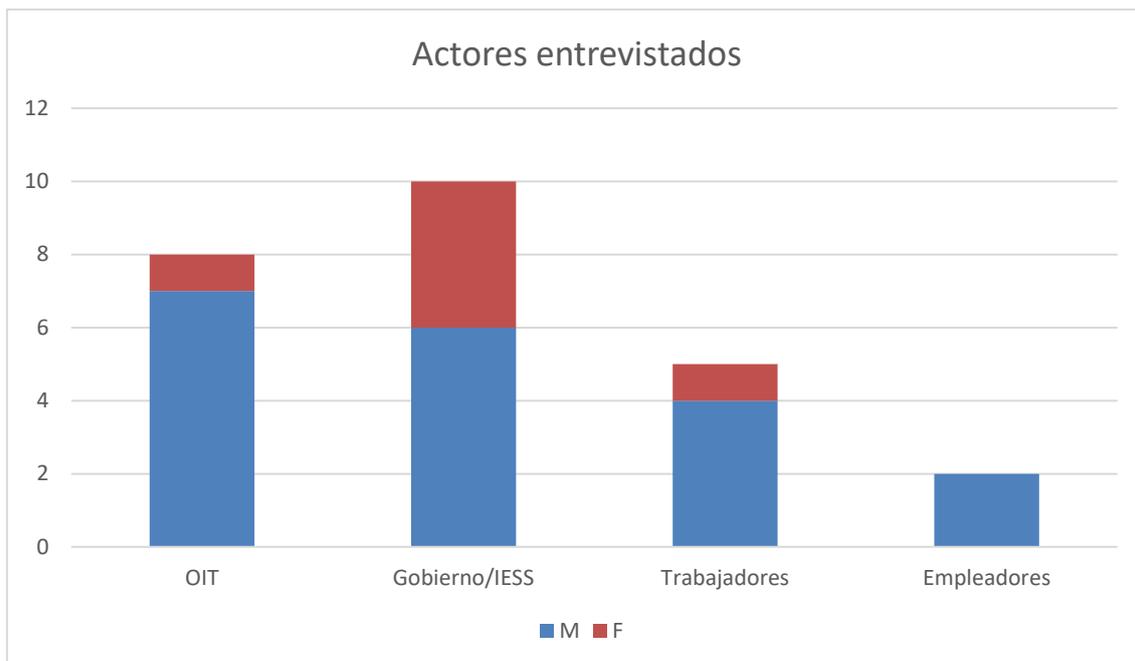
En este sentido, los actores nacionales mostraron bastante cooperación, lográndose entrevistar a 25 personas. Lo cual permitió hacer un análisis de la situación y una comprensión a distancia del contexto nacional. Sin embargo, el reajuste de las actividades de evaluación a un formato remoto tuvo influencia en la cronología de la evaluación, ya que algunos de los autores pidieron re-agendar las video llamadas, además de que comprender el entorno nacional a distancia conlleva una mayor inversión de tiempo para investigación y revisión documental.

3.3. Metodología y preguntas de evaluación

La evaluación se realizó con un enfoque de métodos mixtos, el cual comprende dos fases: la revisión documental y la colección de información a partir de los actores principales. El propósito de la utilización de un enfoque de métodos mixtos es el de compilar suficiente información que apoye la triangulación de los resultados preliminares.

La revisión documental incluyó un análisis documental de los archivos de Programa, incluyendo, pero no limitado a: documentos vinculados al diseño e implementación del programa, reportes cuatrimestrales, productos de cada uno de los módulos, y documentos de actividades, y elementos de comunicación y visibilidad.

La recolección de información a partir de consultas con los actores principales. Debido a las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria relacionada a la pandemia de la COVID-19, la recopilación de información se realizó de manera 100% remota, vía Zoom. Se realizaron entrevistas a 25 participantes. Las entrevistas se realizaron en su mayoría individualmente, siendo solo una entrevista en equipo de dos representantes del mismo departamento La distribución de género en las entrevistas fue: 6 mujeres, 19 hombres.



Gobierno /IESS

- Representante del donante (IESS) – Director General y Subdirector
- Funcionarios del IESS

Trabajadores

- Representantes de Trabajadores

Empleadores

- Representantes de Empleadores

OIT

- Director de la oficina de la OIT para los Países Andinos
- Equipo de Programa
- Especialistas en Seguridad Social de la región y la sede de OIT
- ACTEMP
- ACTRAV

3.4 Principales hallazgos y conclusiones por criterio de evaluación:
 Relevancia y ajuste estratégico, validez del diseño, efectividad, eficiencia y orientación hacia el impacto y sostenibilidad

3.4.1. Relevancia y Ajuste Estratégico

El Programa ha sido bastante relevante y alineado a las necesidades expresadas por todos los actores tripartitos, así como a algunas de las más importantes necesidades actuales del IESS. Los módulos elegidos coinciden con los puntos más importantes resaltados por los actores tripartitos como imprescindibles para el funcionamiento y la sostenibilidad del IESS. A pesar de que el Programa fue diseñado hace un par de años, y que las condiciones políticas, sociales y epidemiológicas han impuesto nuevos retos a la Protección Social en Ecuador, los módulos establecidos en el diseño inicial del Programa siguen siendo válidos y valorados en el contexto actual.

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. Así mismo, el PATSS se alinea bastante a lo establecido en el P&P de la OIT 2018-2019 y 2020-2021. El programa también corresponde directamente a las prioridades que fueron establecidas para la región y para la ejecución del plan de trabajo de la oficina de la OIT para los países andinos. El PATSS está alineado en gran medida al objetivo 1 y 8, targets 1.3 sobre la cobertura de los pisos de seguridad social y 8.b. que hace referencia al Pacto Mundial para el Empleo promovido por la OIT y el cual tiene como objetivo encaminar políticas ligadas a ampliar la protección social. En una menor medida e indirectamente contribuye al objetivo 3.8.

El Programa tiene la intención de beneficiar a la totalidad de la población afiliada a la seguridad social en Ecuador (hombres y mujeres afiliados o trabajadores independientes por afiliarse, de manera igualitaria) por medio de la actualización de la gestión interna del IESS. Sin embargo, en el Convenio no se hace una referencia explícita de su impacto específico en mujeres y hombres, por lo tanto, la evaluación no ha podido hacer una apreciación particular a este tema. Es de resaltarse que el equipo de Programa se ha preocupado por promover una participación igualitaria (en materia de género y referente a la participación de grupos vulnerables y personas con discapacidad) en todas las actividades del Programa. El mayor logro en materia de género, se ha percibido en el área de fortalecimiento de la dirección actuarial, al acentuar diferencias en materia de género en los resultados de los estudios actuariales.

i) ¿El Proyecto de la OIT ha sido relevante con respecto a las necesidades y prioridades de sus constituyentes? ¿Han sido los criterios de selección de los módulos y objetivos del Proyecto relevantes para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver? ¿Los componentes del proyecto continúan siendo relevantes en el contexto actual, particularmente a la crisis y desafíos de la COVID-19?

El Programa ha sido bastante relevante y alineado a las necesidades expresadas por todos los actores tripartitos, así como a algunas de las necesidades actuales del IESS. Los actores nacionales expresaron que las necesidades y prioridades más importantes con respecto a la Seguridad Social en Ecuador se refieren entre otras a:

- **La gobernabilidad del Instituto**, en su totalidad los actores estuvieron de acuerdo en que uno de los retos más importantes con respecto a la seguridad social en Ecuador es la gestión y la gobernabilidad del Instituto. Siendo casi en unanimidad la opinión de que

los actores que gobiernen el IESS deben de ser técnicamente capacitados para ejercer sus funciones y de que es importante la despolitización del Instituto. Los actores tripartitos están interesados en participar de una manera más activa en la toma de decisiones del IESS.

En este punto, el Programa en su módulo 1, se alinea perfectamente a las demandas de los actores tripartitos referentes a la gobernabilidad del Instituto. Hasta la fecha, el Programa ha logrado implementar las fases 0 y 1 de la metodología creada bajo el Programa “Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social” contribuyendo ampliamente a la producción de conocimiento y a la evaluación comparativa e independiente de la gobernanza del Instituto, lo cual ha otorgado a actores tripartitos una base para defender sus intereses respecto a su rol en la gobernanza del IESS. Con respecto a este tema, el Programa también ha contribuido a la formulación de un diagnóstico amplio del Instituto, fundado bajo la lógica de una construcción participativa (el cual integra un análisis cuantitativo y cualitativo – construido alrededor de encuestas, consultas, grupos focales, entrevistas, entre otros instrumentos).

Cabe destacar que como parte del módulo 1, dentro de las fases 0 y 1 del diálogo, se ha impulsado por parte del Programa la participación activa de todos los actores. Además, las sus percepciones e inquietudes de los mismos, fueron utilizadas para la redacción de los informes realizados como parte de la fase 2 del diálogo. Lo cual indica que aun en la etapa de implementación de Programa, las necesidades de los mandantes tripartitos siguen siendo tomadas en consideración.

Algo que es ampliamente agradecido por empleadores y trabajadores es el hecho de que la OIT ha sido capaz de resaltar temas críticos del Instituto, de una manera bastante profesional y basados en evidencia técnica. Por ejemplo, en el documento “¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?” el Programa señala algunas de las deficiencias más importantes del IESS, las cuales se refieren en lo general a la gobernanza, la cobertura, la calidad de las prestaciones y la sostenibilidad financiera. Los desafíos identificados constituyen temas de debate tripartito, los cuales además fueron validados por el proceso del acuerdo, en sus dos primeras fases.

“El Programa tiene una enorme validez, vigencia y se ajusta a los requerimientos institucionales que en este momento hay en la organización.” Oficial del IESS

- Repetidamente, **la dinámica del sistema contributivo, la sostenibilidad financiera y la deficiencia actuarial del IESS** fueron resaltados como necesidades fundamentales para la protección de la Seguridad Social en Ecuador. Lo cual se ha enfatizado con la pandemia de COVID-19, ya que una cantidad considerable de asegurados, se encuentran ahora en situación de desempleo o informalidad.

El Programa, en sus **módulos 2, 3 y 4** ha sabido atender la preocupación de los actores nacionales y gerentes del IESS en cuanto a la dinámica del sistema contributivo y la sostenibilidad financiera del Instituto. Como parte del **módulo 2**, en 2019, el Programa realizó un estudio y presentó al Instituto un documento de recomendaciones de políticas para mejorar los procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro del IESS y además hizo una propuesta de reestructuración del

sistema de gestión interna en términos de recaudación, ambos siendo elementos importantes de la gestión financiera del Instituto.

Actores nacionales proponen que el Programa incluya como Etapa final en el Módulo 2 un sistema de monitoreo y evaluación de la aplicación que el IESS ha dado a las recomendaciones emitidas por la OIT, para asegurar su aplicación e incrementar el impacto y sostenibilidad.

La mayoría de los entrevistados coincide en que las afiliaciones al IESS están fuertemente influenciadas por los servicios ofrecidos a los beneficiarios finales. De acuerdo a la percepción de empleadores y trabajadores, estos servicios por el momento no son de la calidad esperada (este último elemento está fuera del área de implementación del PATSS). Otro de los factores que tiene incidencia en la afiliación y por consecuencia en la situación financiera del Instituto, es la informalidad y la situación de los trabajadores independientes en el mercado laboral ecuatoriano.

En base a lo anterior, el módulo 3, que tiene el objetivo de identificar estrategias para mejorar y ampliar la cobertura de trabajadores independientes, también ha demostrado proveer un apoyo, de manera indirecta, a hacer frente a las necesidades del IESS con respecto a la sostenibilidad financiera. Por ejemplo, el Programa diseñó y llevó a cabo en 2019 un taller de intercambio de experiencias en el área de la gestión de la afiliación y la recaudación de la seguridad social, así como la cobertura de trabajadores independientes, el cual ha contribuido a sentar las bases para la identificación de estrategias para mejorar y ampliar las condiciones de cobertura a trabajadores independientes. Esto es percibido por actores nacionales de una manera positiva, ya que apoya a diversificar las opciones financieras del Instituto.

En este contexto y tomando en cuenta las percepciones de los entrevistados, la evaluación encuentra que la ampliación de la cobertura y la inserción de trabajadores independientes al IESS tiene el potencial de ayudar a relajar la presión financiera del Instituto, y a su vez apoyar a mitigar el impacto que el desempleo ocasionado por la pandemia de COVID-19, pueda tener en las afiliaciones al IESS.

El **módulo 4** del PATSS da soporte al fortalecimiento de la dirección actuarial, habiendo trabajado de la mano con los miembros de la dirección en el desarrollo de un modelo actuarial sobre pensiones y salud. Bajo este módulo, también se realizaron informes actuariales, siendo el más actual, el informe sobre el impacto de la Pandemia de COVID-19 en la sostenibilidad del seguro de pensiones. El modelo actuarial propuesto por el Programa se basa en metodologías usadas a nivel internacional, sin embargo, fue adaptado y combinado a las características propias del Sistema ecuatoriano.

Así mismo, se les ha dado la oportunidad, a varios miembros del equipo actuarial del instituto, de profundizar sus conocimientos en el tema mediante capacitaciones adecuadas a sus necesidades.

- Actores nacionales entrevistados también coinciden en que, **el IESS debe de ser gestionado por oficiales capacitados en las áreas pertinentes del Instituto.**

En este sentido, **todos los módulos** del PATSS contemplan entre sus componentes y metodologías el fortalecimiento del talento humano del IESS. El **módulo 5** en específico se

refiere a la capacitación y la transferencia de conocimiento al IESS. El Programa está actualmente diseñando un curso en línea para funcionarios, el cual será utilizado para la capacitación de los trabajadores en las áreas técnicas.

Cabe resaltar que los actores nacionales fuera del Instituto, no conocen mucho sobre el módulo 5, sin embargo, después de haber escuchado una descripción del módulo por parte del evaluador, la mayoría menciona el potencial que el módulo tiene para promover el conocimiento técnico, no solo para los funcionarios del IESS, sino para todos los actores interesados (i.e. trabajadores y empleadores). De manera positiva, el PATSS ya tiene contemplada desde su diseño la aplicabilidad del módulo 5 hacia todos los mandantes nacionales, lo cual será llevado a cabo bajo aprobación del Consejo Directivo del IESS.

Igualmente se ha señalado que la capacitación debería de incrementarse a niveles gerenciales y del Consejo Directivo y no solo para las áreas técnicas.

Finalmente es oportuno señalar que la capacitación propuesta por el PATSS está diseñada para su uso en línea, lo cual es completamente aplicable a las circunstancias actuales.

ii) ¿El Proyecto de la OIT en Ecuador está alineado a los marcos nacionales de desarrollo, a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2018-2019, a la Estrategia Regional de OIT para América Latina y el Caribe 2018-2019, ¿a los ODS?

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 – *Toda una vida* hace referencia a la importancia de la seguridad social para lograr una sociedad más equitativa. Mucho de lo estipulado en el Plan se refiere, sin embargo, a la seguridad social no contributiva. Sobre el área contributiva el Plan resalta la cobertura a las personas en trabajos no remunerados, trabajo autónomo y desempleo, enfatizando la reducción de brechas entre mujeres y hombres y haciendo énfasis en la cobertura de grupos vulnerables. Entre las metas del Objetivo 1 – Eje 1 del Plan se establece:

“Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 47% al 51,2% a 2021.” ((CNP), 2017)

El PATSS especialmente mediante las actividades del **Módulo 2 y el Módulo 3** posee el potencial de contribuir el objetivo mencionado arriba.

Lo anterior también hace referencia al desafío planteado como parte del Resultado 3 en **el P&P de la OIT 2018-2019** y al enfoque centrado en el ser humano, así como el Resultado 7 y 8 del **P&P de la OIT 2020-2021**, ambos centrándose en la cobertura social universal, con énfasis en poblaciones en vulnerabilidad.

En respecto a estos últimos, el PATSS ha contribuido a avanzar las metas establecidas en el P&P 2018-2019 de la OIT Indicador 3.2., especialmente 3.2.1 y 3.2.2 y en menor medida al Indicador 3.3. Además, ha contribuido al Resultado 6, en la prioridad que establece la ampliación de la seguridad social a trabajadores informales. Sobre el P&P de la OIT 2020-2021, el PATSS ha contribuido a los resultados 7 y 8, en especial 7.2, 7.4, 8.1 y 8.2.

Asimismo, durante la última reunión regional de la OIT realizada en Panamá en 2018, el tema de la seguridad social fue un elemento importante de las discusiones. El PATSS corresponde directamente a las prioridades que fueron establecidas para la región y para la ejecución del plan de trabajo de la Oficina de la OIT para los países andinos.

Las recomendaciones elaboradas en todos los módulos del PATSS tienen el potencial de proveer una mayor contribución al Plan Toda Una Vida, al P&P 2018-2019 y a los ODS 1 y al Pacto Mundial para el Empleo (ODS 8) si pudieran dar recomendaciones específicas a la cobertura social de grupos vulnerables.

iii) ¿De qué manera el diseño e implementación del Proyecto ha contribuido a avanzar el objetivo de la OIT de contribuir a la igualdad de género, promover prácticas regionales e internacionales sobre género y fortalecer políticas y estrategias de generos a nivel nacional?

El equipo de Programa se ha preocupado por promover una participación igualitaria de hombres y mujeres en las actividades de capacitación del Programa, además en las recomendaciones propuestas se ha hecho referencia a la igualdad de género en la gobernanza del Instituto. Sin embargo, es responsabilidad de cada uno de los actores, el promover la capacitación de hombres y mujeres por igual y de su participación en las actividades del Programa. La nominación de actores nacionales a las actividades, esta fuera del alcance del equipo de la OIT.

Los documentos referentes a la implementación del Programa (i.e. convenio, adenda y anexos) fueron diseñados con un lenguaje neutral, ninguno de ellos hace una mención específica al género. De la misma manera, los documentos, reportes e investigaciones realizadas por el Programa usan un lenguaje neutral y, además, en línea con las recomendaciones de OIT sobre publicaciones, contienen un mensaje de advertencia sobre uso de lenguaje no discriminatorio. Sin embargo, en el contexto específico de Ecuador, la inclusión de un mensaje explícito sobre cómo atender las necesidades de hombres y mujeres, en forma de un apartado especial sobre género, fue señalado por varios de los entrevistados como primordial y por lo tanto insuficiente en la redacción actual de los documentos de Programa.

Incluir una dimensión de género en los módulos de Programa podría contribuir a:

- Fortalecer el diálogo e intercambio de conocimientos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Promover políticas de Seguridad Social sensibles al género y más equitativas.
- Eliminar estereotipos de género, en lo que se refiere a la participación de la mujer en tareas de liderazgo y en el manejo de cálculos matemáticos (parte importante del Módulo 2 y 4 del PATSS).
- Promover el liderazgo y la participación política de las mujeres tanto en el Instituto, como en organizaciones de empleadores y trabajadores.

3.4.2. Validez del diseño

Pese a las limitaciones de la evaluación enlistadas en párrafos anteriores, la evaluación encuentra que los módulos del Programa fueron diseñados de manera apropiada, participativa

y coherente. Se prevé que el diseño de los módulos puede ayudar a la OIT y al IESS a lograr el objetivo establecido en el convenio “... fortalecer el dialogo social entre sus 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 financiera de los distintos seguros sociales administrados por el IESS.”³. En base a lo anterior, la presente evaluación se ha enfocado en revisar la redacción, el desarrollo lógico y la implementación de los módulos que componen el Programa y su relación al logro del objetivo indicado en el convenio, el cual esta sostenido por las necesidades mencionadas por los actores nacionales las cuales han sido reflejadas en el primer criterio de evaluación párrafo 3.4.1. i).

La evaluación ha ratificado que, en el diseño del Programa, actores tripartitos estuvieron involucrados en diferentes etapas. Los trabajadores iniciaron el proceso de investigación sobre los obstáculos que enfrenta el IESS, los empleadores por su parte dieron a conocer sus inquietudes sobre la sostenibilidad financiera, haciendo seguimiento al trabajo iniciado por los trabajadores.

Los módulos y objetivos del Programa fueron propuestos por la OIT, sobre la base de la solicitud de asistencia técnica del Instituto y rediseñados en conjunto con el IESS y representantes de los empleadores.

Con relación a las políticas transversales de la OIT, el diseño del Programa incorpora de manera adecuada las normas internacionales del trabajo y el diálogo social. Sin embargo, como mencionado anteriormente, los asuntos relacionados con la igualdad de género y no discriminación, no fueron explícitamente considerados en la redacción.

iv) ¿El diseño del Proyecto de la OIT ha sido apropiado y coherente para lograr los resultados planificados y se ha basado en una teoría del cambio integral, incluida la identificación de riesgos y supuestos y estrategias de sostenibilidad, entre otros aspectos?

El diseño de los módulos que integran el PATSS es apropiado, y coherente para lograr fortalecer el diálogo social entre los actores nacionales y la gobernanza institucional y capacidades de los recursos humanos del IESS, así como para 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. Sin embargo, este aún se podría beneficiarse de la redacción de una matriz de riesgos y supuestos, así como de una estrategia de sostenibilidad con indicadores específicos.

³ Convenio de Cooperación Institucional párrafo 5 “Teniendo presente”

v) ¿Cuál ha sido la contribución de los constituyentes en la identificación de los módulos y objetivos y en general en el diseño del Proyecto?, ¿En cuáles de los módulos y objetivos estuvieron más interesados y tuvieron una participación más activa desde el diseño?

La idea de diseñar el PATSS nació de la publicación de un informe sobre la situación financiera del IESS, el cual fue realizado desde la oficina de la OIT para los Países Andinos basada en una petición de las organizaciones de trabajadores. En este informe, se hizo referencia a las dificultades del Instituto, principalmente a nivel financiero, con enfoque en el área de pensiones.

Los resultados mencionados en el reporte antes mencionado, fueron difundidos por empleadores, lo cual inició una inquietud pública por la sostenibilidad del Instituto. A raíz de lo anterior y gracias a la estrecha colaboración entre el Instituto y la OIT; el IESS contactó a la OIT para iniciar el proceso de diseño de propuestas concretas para buscar soluciones a los retos identificados en el informe. Después de varias consultas en las cuales representantes del IESS y de los empleadores fueron bastante activos⁴, la OIT propuso la elaboración de un Programa de desarrollo, hoy en día el PATSS.

Respecto al interés general en los módulos y objetivos del Programa, de manera general, la mayoría de los actores están interesados en el **módulo 1** del PATSS, ya que hay un sentimiento general de propiedad del Instituto por todos los actores, especialmente por los trabajadores. El **módulo 2 y módulo 4** son de bastante interés para Empleadores, a quienes les gustaría obtener como resultado una mejor gestión de los recursos financieros manejados por el Instituto.

El **módulo 3** es percibido en conjunto con el **módulo 2**, sin embargo, es de menor interés para los trabajadores, ya que no incluye como parte de su objetivo el incentivar a trabajadores independientes a organizarse formalmente (es decir, la formación de un sindicato de trabajadores independientes esta fuera del alcance del trabajo de la OIT). Sin embargo, a raíz de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, se ha subrayado la importancia de incluir trabajadores independientes en el sistema de seguridad social contributivo, incrementando el interés de los actores nacionales por el módulo 3.

El **módulo 5** no es ampliamente conocido por actores fuera del Instituto, pero se demostró interés de conocer más sobre las actividades de capacitación propuestas y como estas pueden ser utilizadas por actores fuera del IESS. El expandir el **módulo 5** a trabajadores y empleadores, tendría un potencial impacto en la sostenibilidad de los resultados del módulo uno, ya que los actores presentes en el diálogo, podrían llegar con las mismas bases técnicas en relación a la seguridad social. Lo anterior, ya forma parte de lo contemplado en el documento de Programa.

vi) ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos elaborados por los mandantes de la OIT con el objetivo de reglamentar distintos ámbitos relacionados con el mundo laboral. El diseño del Programa, incorpora de manera implícita el cumplimiento de las normas

⁴ Al tiempo de la redacción del Proyecto, la vocalía de los asegurados estaba vacante

internacionales del trabajo en lo que se refiere a la seguridad social, especialmente apoya a la implementación de C102 – Seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social. Teniendo incidencia en la implementación por parte de Ecuador de los siguientes elementos jurídicos ratificados por el país: C144⁵, C002⁶, C024⁷, C130⁸, C118⁹, C128¹⁰ y además contribuye al cumplimiento de dos convenios fundamentales núm. 87¹¹ y núm. 98¹² e indirectamente al convenio fundamental núm. 111¹³.

El diálogo social estuvo incorporado en el diseño del Programa desde su concepción y se reafirmó y reforzó a partir de la adenda No.1. al agregarse al Módulo 1 el tema de la asistencia técnica y facilitación del proceso de Diálogo social. La adenda es una adecuada incorporación del diálogo social para la formulación de acuerdo que promueve el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS en el diseño del Programa, y además representa un compromiso por parte del IESS ligado a la gobernanza del Instituto.

vii) ¿hasta qué nivel se han considerado riesgos y establecido medidas de prevención y atenuación de los mismos y que tan realistas son las previsiones?

El equipo de Programa y actores activos en la implementación del mismo tienen claras las limitaciones y obstáculos referentes al contexto nacional (a nivel político, económico y social) y su impacto en la implementación de los módulos. Las limitaciones y obstáculos percibidos por el equipo de Programa y los actores nacionales son realistas, revisadas y tomadas en consideración de manera regular.

3.4.3. Efectividad

El Programa de la OIT ha avanzado según lo esperado para la obtención de resultados en todos sus módulos. Siendo el módulo 4 el de mayor avance hasta la fecha de la evaluación. El módulo 1 (de acuerdo a la evaluación, ha sido el más afectado en términos de su cronología, a causa de la Pandemia de COVID-19 y otros asuntos relacionados con el contexto nacional que tuvieron ocurrencia durante el periodo evaluado. La actividad más afectada es la: asistencia técnica y facilitación del proceso de diálogo social para un acuerdo nacional por la seguridad social.

En lo general, la OIT ha contribuido en gran medida a los resultados obtenidos por el Programa hasta la fecha, especialmente en el módulo 1, ya que, como actor neutro, apoya los intereses tripartitos y estimula la colaboración entre todos los actores. Además, los actores en su mayoría

⁵ C144 – Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)

⁶ C002 – Convenio sobre el desempleo

⁷ C024 – Convenio sobre el seguro de enfermedad

⁸ C130 – Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad

⁹ C118 – Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social)

¹⁰ C128 – Convenio sobre las prestaciones de Invalidez, vejez y sobrevivientes

¹¹ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación

¹² Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva

¹³ Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)

valoran la experiencia técnica a nivel internacional y la atención de la OIT por el respecto a las normas internacionales de trabajo.

En su conjunto, el Programa ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por mandantes nacionales. Sin embargo, no todos los actores han podido estar involucrados o conocen todos los módulos del Programa. Lo anterior, debido a la experiencia, conocimiento y desempeño técnico de cada uno de ellos. El nivel de satisfacción de los mandantes y principales grupos de interés con respecto al Programa es alto. Siendo el módulo 1, el de mayor participación e interés tripartito.

Sin embargo, durante su implementación, el Programa ha encontrado varios obstáculos de carácter económico, social, político y epidemiológico. Estos se suman a otros obstáculos indirectos relacionados a la rotación del personal del IESS, la falta de confianza y colaboración entre actores y los intereses personales y políticos alrededor de la gestión del Instituto. De manera positiva, el Programa se ha sabido adaptar a los cambios percibidos con pequeños retrasos en su ejecución.

Así mismo, el Programa ha sido flexible a los cambios producidos por la pandemia y se ha adaptado adecuadamente, priorizando acciones referidas a la sostenibilidad financiera del Instituto frente al incremento en el desempleo.

viii) ¿El Proyecto de la OIT ha avanzado según lo esperado para la consecución de los resultados en términos de fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS; la mejora en los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación y cobro); la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social contributivo para trabajadores independientes; el fortalecimiento de la Dirección Actuarial del IESS; y el fortalecimiento del talento humano del IESS, ¿En qué resultados el nivel de logro ha sido mayor o menor y por qué?

El **módulo 1**, referente al fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS ha generado información técnica que fomenta la participación de los actores nacionales en la gobernanza del Instituto y que además fortalece sus capacidades para llevar a cabo negociaciones que resulten en soluciones que beneficien a una mayoría.

La OIT también ha emitido recomendaciones que apoyan a mejorar la transparencia en el Consejo Directivo del Instituto. Para lograr este objetivo, entre otras actividades, se han llevado a cabo análisis sobre la participación y la gestión de la seguridad social; encuestas de percepción de afiliados; grupos focales a representantes de empleadores y trabajadores, y entrevistas a académicos y expertos en seguridad social.

Con referencia al “Proceso de diálogo para un Acuerdo Nacional por la Seguridad Social”, se esperaba que la fase 2 del diálogo – La creación del mecanismo de seguimiento participativo a la implementación adecuada del acuerdo nacional, hubiera concluido en diciembre de 2019¹⁴. Sin embargo, la ola de manifestaciones iniciadas en Ecuador entre el 2 y el 13 de octubre de

¹⁴ De acuerdo a la cronología establecida en el anexo a la agenda – Versión – 25 de Junio de 2019.

2019, en las cuales algunos de los actores clave en el proceso estuvieron presentes, además de la pandemia de COVID-19 declarada como tal alrededor de marzo de 2020 ha tenido un impacto en la cronología y capacidad de organización de reuniones presenciales.

Como parte del **módulo 2** del PATSS se ejecutó un proceso de evaluación de los procesos de afiliación que maneja el IESS, se hizo un análisis de cómo funcionan los sistemas, así como de los procesos de registro de afiliados. El proceso se llevó a cabo en 5 etapas y mediante una serie de consultas, talleres y resultó en la publicación de un reporte de “Recomendaciones de políticas para mejorar los procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro del IESS”, las cuales ya han sido tomadas en cuenta y están en proceso de implementación por parte de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura. El proceso relacionado con la gestión de la inspección fue diferido a una fecha posterior debido a la pandemia.

El **Módulo 3** se refiere a la afiliación de la población independiente, en general de difícil cobertura, entre los cuales se encuentran también gran parte de los grupos vulnerables del país. De acuerdo a la documentación revisada y en función del cronograma de ese módulo, hasta la fecha se ha realizado un taller regional para compartir experiencias en el área.

Se incluyen dentro del módulo 3 el desarrollo de estadísticas específicas al sector de los trabajadores independientes, un análisis de su situación de vulnerabilidad, así como un análisis de percepción respecto a las prestaciones del IESS.

Como parte del **módulo 4** del PATSS, se han fortalecido las capacidades de la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística del Instituto, generando un documento para fortalecer la estructura orgánica de la organización, recomendaciones que actualmente se están considerando para su implementación. De igual manera, se ha dado capacitación sobre cómo funcionan los modelos actuariales de la OIT y para el monitoreo y actualización de los mismos.

La capacitación en materia actuarial es largamente apreciada por los niveles gerenciales del Instituto y facilita en gran medida el trabajo diario de los funcionarios que se han beneficiado de la asistencia técnica iniciada por el Programa. Hasta Julio 2020, se han logrado los objetivos del Programa de acuerdo a la cronología establecida.

En el **módulo 5**, se está desarrollando un curso electrónico que servirá a la capacitación continua de los funcionarios del IESS. De acuerdo a la documentación revisada hasta el inicio de la evaluación, se ha terminado el diseño del Módulo 1 del curso, el cual trata sobre “La protección social en Ecuador”. Cabe señalar que el cambio constante de punto focal por parte del IESS en referencia a este módulo, dificulta la comunicación efectiva en relación a la implementación del mismo.

Es importante resaltar que el **módulo 5** es el menos conocido por actores externos al IESS, sin embargo, de gran interés para todos. Finalmente, es recomendable agregar un componente de guía sobre la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables en la seguridad social.

ix) ¿Cuáles han sido las principales contribuciones de la OIT al logro de los resultados esperados identificados en la pregunta precedente?

Por medio de las entrevistas, los actores nacionales en todas sus afiliaciones (empleadores, trabajadores y gobierno) se mostraron interesados en seguir colaborando con la OIT. Lo anterior, con pocas excepciones por parte de actores que no se encuentran al tanto del Programa.

Los mandantes más activos en el PATSS, hicieron referencia a la profesionalidad y conocimiento técnico del equipo de trabajo del PATSS tanto en Ecuador como en la oficina de la OIT para los Países Andinos y aplaudieron las relaciones personales-profesionales que se han logrado establecer, las cuales, de acuerdo a los actores y haciendo referencia a la cultura del país, facilitan el trabajo día a día y la colaboración, sobre todo en el módulo 1, fortaleciendo la confianza vis-a-vis otros actores nacionales.

“Trabajar con la OIT es una gran ventaja debido a su extensa experiencia técnica a nivel internacional. El PATSS ha compartido buenas prácticas de otros países con nosotros, lo cual nos da la oportunidad de capacitarnos y mejorar nuestro trabajo.” Oficial del IESS

x) ¿El Proyecto de la OIT ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por los mandantes nacionales?, ¿En qué objetivos y módulos hubo una mayor participación activa e interés de los mandantes durante el desarrollo del Proyecto?, ¿Cuál ha sido el nivel de satisfacción de los mandantes y principales grupos de interés con el Proyecto de la OIT?

En su gran mayoría los actores nacionales mostraron interés y conocimiento por uno o varios módulos del PATSS, siendo el módulo 1 el de mayor interés y resaltado varias veces como componente primordial para la sostenibilidad de los logros en todos los módulos.

A pesar de que el Programa fue calificado como de alta importancia para resolver los obstáculos de la seguridad social en Ecuador, 2 de los entrevistados no conocen las actividades que el Programa realiza, sin embargo, mostraron bastante interés en participar más activamente. A la mayoría de los trabajadores les gustaría tener más información sobre el programa, ya que, hasta la fecha de evaluación, su participación ha sido mayor en el módulo uno solamente. Lo anterior es justificado, ya que la naturaleza del Programa es de trabajo directo con el IESS y se puede mejorar llevando a cabo actividades de comunicación específicas a trabajadores y empleadores.

Es importante que, durante la continuación del Programa, los actores nacionales tripartitos sean informados de las actividades realizadas en todos los módulos del Programa y de cómo estas actividades contribuyen a lograr el objetivo general del Programa.

xi) ¿Qué obstáculos se han encontrado en el Proyecto de la OIT y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados? ¿Se han cumplido los riesgos y supuestos previstos en el diseño?, ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional en el entorno que haya afectado positiva o negativamente el Proyecto de la OIT?

Hay aspectos de carácter económico, social y político que tienen que ser tomados en cuenta para poder evaluar la efectividad del Programa. El IESS, como la mayoría de los Institutos de Seguridad Social en la región, se ha mantenido históricamente como una entidad tripartita. Sin embargo, en 2018 el vocal de asegurados fue destituido y no se seleccionó ningún otro¹⁵. Esto ha afectado la gobernanza del Instituto, lo cual es un gran componente del Programa, el PATSS ha empujado a promover la elección de vocales de representación tripartita, así como las reformas que corresponden en razón del dictamen de inconstitucionalidad de la Corte Constitucional respecto de los párrafos 2do y 3ro del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

Para promover la gobernabilidad del Instituto, el Programa ha trabajado en notas técnicas, un análisis jurídico del fallo constitucional y consultas con todas las partes interesadas. En el marco del programa y específicamente de su módulo 1, se ha promovido el análisis conjunto de los actores sociales, y se logró a través de una firma conjunta entre el Presidente del Consejo Directivo del IESS de ese entonces y varias organizaciones de trabajadores, jubilados y campesinos, despertar la necesidad en el Consejo Nacional Electoral de promover elecciones para designar los representantes de trabajadores y empleadores. El Programa también trabaja en fortalecer el proceso de participación, se han llevado a cabo estudios en función de los déficits en términos de gobernanza y provisto recomendaciones específicas.

Además, las manifestaciones de octubre de 2019, han resaltado el rol de la OIT como agencia líder para promover el diálogo social. Al existir en el país un Programa con un componente de gobernanza tripartita tan amplio contribuyó a amortiguar los efectos de esas manifestaciones.

El contexto político, económico, social y epidemiológico tiene repercusiones importantes en el Programa, especialmente en lo que se refiere al tiempo de implementación.

Con relación a los obstáculos indirectos como es la rotación del personal del IESS y la voluntad de colaboración por parte de todos los actores nacionales, el Programa ha tomado acciones tempranas, por ejemplo, cuando ha habido cambios importantes en el liderazgo del Instituto se ha provisto a las nuevas contrapartes de la información necesaria sobre el Programa y pedido la ratificación de las actividades futuras.

El Programa también cuenta con actividades de comunicación y visibilidad, que permiten a los actores conocer y apropiarse del Programa. La comunicación y visibilidad se ha impulsado al generar productos técnicos con mayor posibilidad de disseminación, se han hecho artículos, podcasts y campañas en redes sociales, entre otros.

Finalmente, los actores valoran las relaciones personales que se han podido establecer entre las diferentes contrapartes y el equipo de la OIT, lo cual genera confianza y facilita el trabajo diario.

¹⁵ Durante el periodo de revisión del presente informe de evaluación intermedia, el mismo vocal destituido asumió nuevamente funciones por un fallo administrativo.

xii) ¿Qué tan bien ha abordado el Proyecto de la OIT, durante su implementación, las políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?

Durante su implementación el Programa ha puesto énfasis en la implementación del Convenio 102 – Seguridad social (Estándares mínimos) y la recomendación 202 sobre los pisos de protección social. Con referencia al diálogo social, el Programa ha elaborado una nota informativa sobre las normas internacionales del trabajo y el tripartismo para apoyar las discusiones de la Asamblea Nacional referentes a los párrafos 2do y 3ro del artículo 28 de la ley de seguridad social de Ecuador referentes a la integración del Consejo Directivo.

Es importante resaltar que uno de los objetivos del módulo 3 del PATSS es el de ampliar la cobertura a trabajadores informales e independientes, el cual se identifica como grupo vulnerable, por medio de este módulo, el PATSS promueve el derecho a la seguridad social como un derecho universal y sin discriminar el tipo de relación laboral o condición de las personas en el mercado de trabajo. Sin embargo, con referencia a la igualdad de género será importante el brindar apoyo específico a las mujeres para asegurarse de que sus necesidades sean consideradas.

En este tema el equipo de Programa ha logrado vencer el obstáculo de la no integración del tema de la igualdad de género en el diseño del PATSS, al haber participado en la negociación de otros Proyectos en temas relacionados a la Seguridad Social y en los cuales el apoyo a grupos vulnerables como las mujeres y los jóvenes es encaminado de manera más directa.

En este sentido, el Programa se beneficiaría de proceder a la capacitación de los actores nacionales con relación a aplicar los principios establecidos en la recomendación 202 de la OIT, especialmente en lo que se refiera a la no discriminación, igualdad de género y la capacidad de responder a necesidades específicas *“Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal”*.

xiii) ¿En qué medida y cómo se ha adaptado el Proyecto en respuesta a la crisis de la COVID-19 y cuáles han sido las implicaciones en la priorización de acciones?

La pandemia de COVID-19 ha ocasionado cambios en el Programa y su cronología, los cuales se han llevado a cabo de manera correcta y oportuna en seguimiento de las normas de salubridad establecidas por Ecuador.

Las medidas correctivas más sobresalientes son:

Como parte del **módulo 1**, se revisó y adaptó a la pandemia, la hoja de ruta para el proceso dialógico para el fortalecimiento y desarrollo sostenible del IESS, proponiendo alternativas adaptadas al contexto de la pandemia, la cual fue entregada para su aprobación e implementación al Instituto. Al mismo tiempo, la OIT mantuvo el contacto con los actores nacionales con la finalidad de mantener el momento iniciado con las fases 0 y 1 del diálogo.

Con referencia al **módulo 4**, la pandemia ha resultado en un caso de estudio interesante para la aplicación de los modelos actuariales propuestos por el Programa. El Programa, en respuesta a la pandemia y su impacto en la sostenibilidad del fondo de pensiones del IESS, elaboró una nota técnica para evaluar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la sostenibilidad financiera de los seguros gestionados por el IESS, en particular sobre el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

La Pandemia ocasionó el aplazamiento de algunas de las actividades planeadas:

Respecto al **módulo 2**, se preveía iniciar el producto relacionado con la gestión de la inspección, el cual requiere bastante coordinación entre el IESS y el Ministerio de Trabajo. Tomando en cuenta que la salud y el bienestar de los mandantes es de importancia primordial para la OIT, el trabajo sobre la gestión de la inspección fue postergado para iniciarse en julio 2020 (periodo fuera de la cronología de esta evaluación). Como parte del **módulo 3**, se había también previsto la realización de una investigación estadística e identificación de estrategias a iniciarse en enero de 2020, actividad que fue postergada a una fecha ulterior a esta evaluación.

Por un lado, la pandemia resaltó la importancia de la seguridad social para mitigar los efectos disruptivos de crisis no previstas y, por lo tanto, también reafirmo los efectos positivos que Proyectos como el PATSS tienen para ayudar a los países a afrontar cambios inesperados en el mercado laboral. Por otro lado, la Pandemia también ocasionó la re-priorización de las actividades por parte de los actores, lo que ha tenido un efecto general en la cronología del Programa y en los esfuerzos de los actores para llevar a cabo tareas consideradas como no prioritarias durante el estado de emergencia.

De manera general, los actores nacionales entrevistados resaltaron y felicitaron la flexibilidad y la rapidez con que la OIT, mediante el PATSS, se adaptó y respondió a las demandas nacientes a raíz de la pandemia.

3.4.4. Eficiencia

El presupuesto del programa hasta julio 2020 ha sido ejecutado de manera ordinaria, planeado de manera eficiente y refleja los temas principales como han sido resaltados por los actores nacionales.

Además, el Programa no solo logró la creación de sinergias con otros Proyectos y organizaciones, sino que el equipo también contribuyó a la redacción de documentos de Proyecto y a la negociación de otros Proyectos relacionados con la Seguridad Social y el IESS.

El apoyo político, técnico y administrativo brindado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Oficina de la OIT para los Países Andinos, SOCPRO y ACTEMP & ACTRAV ha sido bastante efectivo tanto referente a la crisis de COVID-19 como anterior a la crisis.

El Programa documenta de manera sistemática la información por medio de un reporte de resultados cuatrimestral, el cual es entregado directamente al IESS en su calidad de donante. Lo

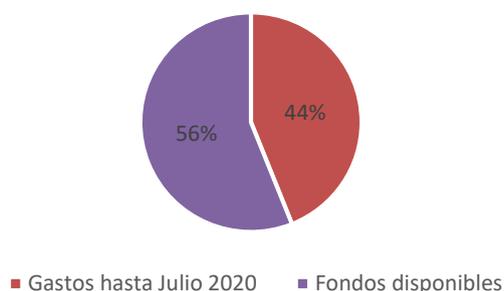
anterior, basado en los compromisos especificados en el convenio. Los reportes regulares entregados al IESS, también sirven para sistematizar el conocimiento generado por el Programa y para identificar soluciones innovadoras y factibles. Estos, sin embargo, no incluyen una sección sobre lecciones aprendidas y no contienen indicadores de género que ayuden al equipo a monitorear los avances en este tema.

Los arreglos de implementación establecidos por el Programa son los adecuados para la situación actual. Desde la perspectiva de los actores nacionales la OIT ofrece al IESS una ventaja comparativa vis-a-vis otras organizaciones, en lo que se refiere a su naturaleza tripartita, a su experiencia técnica y a su experiencia internacional.

xiv) ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria del Proyecto en general y desagregado según diferentes criterios como: resultados / productos, tipo de gastos, año de ejecución?, ¿De qué manera la OIT ha utilizado los recursos de manera eficiente (fondos, recursos humanos, tiempo, información, conocimiento, etc.) para lograr resultados, incluyendo en materia de género?

El Programa ha ejecutado el presupuesto hasta julio 2020 de manera ordinaria, habiendo usado a medio término 44% de los fondos recibidos. Los fondos han sido planeados con la configuración siguiente:

Presupuesto (Planeación)

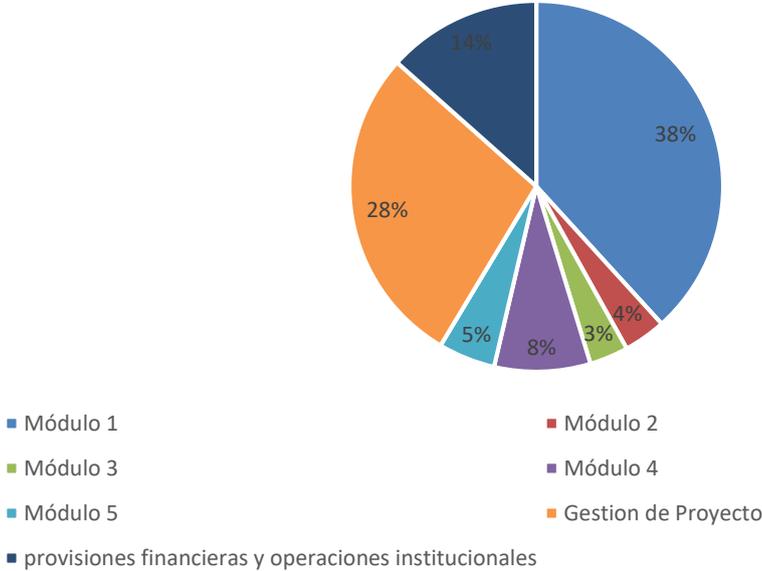


	Planeación		Gastos hasta Julio 2020 (44% del total)
• Módulo 1	38%	58% (porcentaje del presupuesto total para implementación de los módulos*)	38%
• Módulo 2	4%		2%
• Módulo 3	3%		1%
• Módulo 4	8%		9%
• Módulo 5	5%		4%
• Gestión de Proyecto	28%		37%

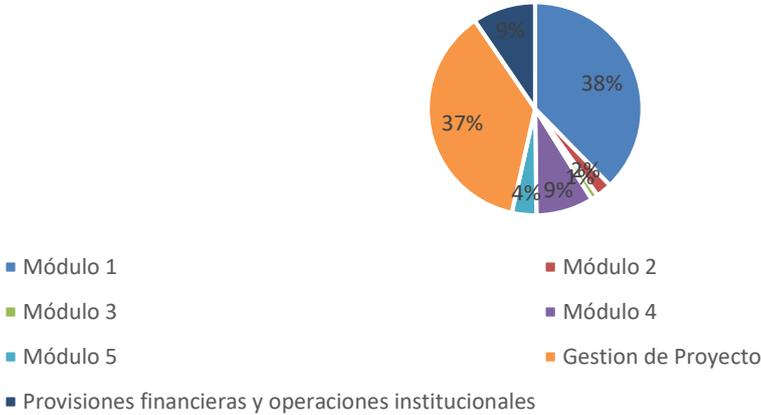
<ul style="list-style-type: none"> Provisiones financieras y operaciones institucionales 14% 	9%
---	----

El presupuesto del Programa ha sido planeado de manera eficiente y refleja los temas principales como han sido resaltados por los actores nacionales durante las entrevistas, siendo el Módulo 1 el de mayor utilización de fondos, pero también el que ha sido resaltado como trascendental por parte de los entrevistados. Cabe destacar también que por medio de la adenda No.1 del Programa se aumentó el presupuesto original de USD 1,409,146.84 a USD 2,323,564.95 con el fin de incluir en el Módulo 1 un componente específico sobre la asistencia técnica y facilitación del proceso de diálogo social para el acuerdo de la seguridad social, lo cual se ve reflejado en el presupuesto del Programa. El proceso de diálogo social cuenta con un 77% del total del presupuesto asignado al módulo 1.

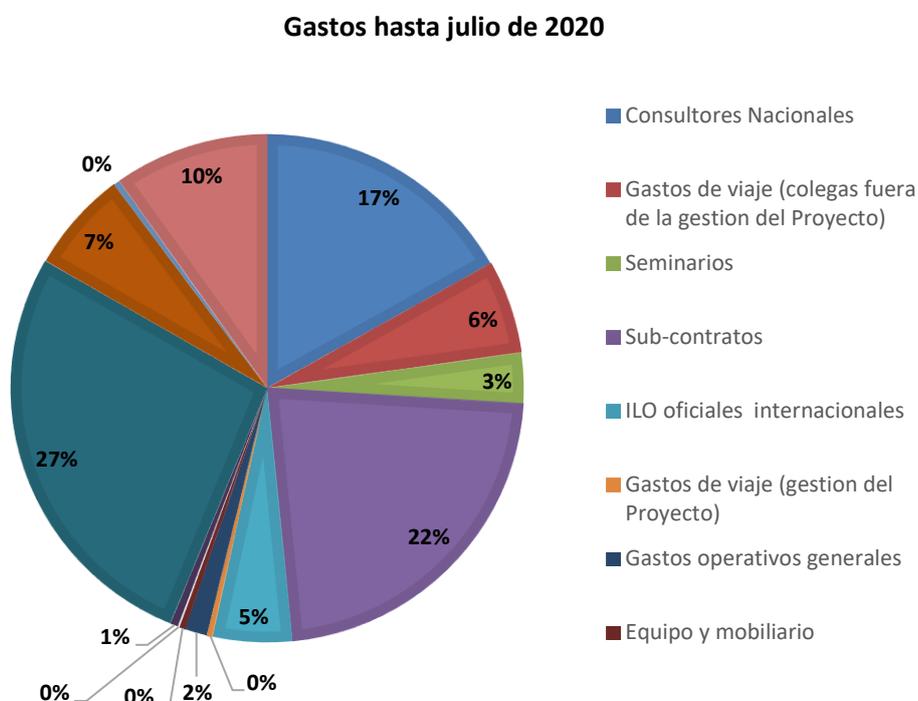
Presupuesto (Planeación)



Presupuesto gastos realizados y por realizarse



En lo que se refiere a los gastos realizados por el Programa hasta el julio 2020, la mayoría se refieren al módulo 1 y a la gestión del Programa. Estos estuvieron conforme a la planeación, con variaciones porcentuales muy pequeñas. Es también notable que el módulo 4, que ha visto un gran avance, representa una incidencia porcentual mayor comparada a los otros módulos (con excepción del módulo 1). Lo cual puede indicar que el presupuesto asignado por módulo tiene una incidencia en los resultados.



Los gastos generales del Programa están balanceados con los objetivos que pretende alcanzar. Es de destacar que los gastos a nivel internacional son comparativamente menores a los gastos relacionados con la contratación de oficiales y consultores nacionales, lo cual puede contribuir a la sostenibilidad de los resultados al usar de manera considerable la experiencia nacional.

xv) ¿Hubo sinergias con proyectos ejecutados o en ejecución de la OIT en Ecuador o con las intervenciones de los socios estratégicos de la OIT en Ecuador para potenciar el logro de los resultados del Proyecto?

Con referencia al logro de sinergias con otros Proyectos y otros socios estratégicos de la OIT en Ecuador, el PATSS ha resaltado en este aspecto ya que el equipo de la OIT en Ecuador no solo ha sido bastante activo en la búsqueda de sinergias y oportunidades externas para apoyar los módulos que incorporan el PATSS, sino que también contribuyó a la redacción de documentos de Proyecto y a la negociación de los Proyectos, ahora aprobados y en etapa de implementación relacionados con la Seguridad Social y el IESS. A continuación, una breve descripción de los mismos:

- **Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad:** financiado por el SDG Fund y tiene como objetivo extender la cobertura de la protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad. Es un Proyecto inter-agencial liderado por la OIT e implementado en conjunto con PNUD y ONU Mujeres.

El Proyecto está ligado al módulo 3 del PATSS y además contribuye a completar los esfuerzos realizados por el PATSS en torno a promover una dimensión igualitaria al proceso de expansión de la protección a grupos vulnerables.

- **Fortalecimiento de la Protección Social ante la desocupación en Ecuador:** financiado por la Acción de la Unión Europea para establecer sinergias entre la protección social y las finanzas públicas. El Proyecto busca fortalecer la actual institucionalidad de la protección social ante la pérdida del empleo en Ecuador, con la finalidad de dotar a la economía de un mecanismo contra-cíclico permanente que permita atenuar los efectos negativos en el empleo y en los ingresos de los trabajadores formales e informales, y evitar una posible caída en pobreza y en condiciones de vulnerabilidad. A través de una vinculación adecuada entre políticas activas y pasivas de empleo, que considere las brechas de género, y la institucionalización de la participación de los actores sociales, se prevé promover una mejor y más rápida reinserción de los trabajadores al mercado laboral.

De igual manera, el Proyecto financiado por la Unión Europea sirve de apoyo a los módulos 2, 3 y 4 del PATSS, incrementando las buenas prácticas del PATSS frente a la desocupación ligada a la crisis de COVID-19, y apoyando a la integración de una dimensión de género a las actividades de la OIT relacionadas con la seguridad social en Ecuador.

- **Promoción del acceso universal a la atención médica:** financiado con fondos extrapresupuestarios de la OIT (RBSA), el Proyecto tiene el objetivo de establecer mecanismos que faciliten la coordinación, legitimidad y articulación de las instituciones que conforman la Red Pública Integral de Salud (RIPS).

Como se indicó en párrafos precedentes, algunos de los entrevistados mostraron su preocupación por la calidad de los servicios, y la cobertura, especialmente los servicios de salud que se encuentran bajo el mandato del IESS. En este sentido, se asume que el Proyecto referente a la promoción del acceso universal a la atención médica tiene el potencial de mitigar los efectos que la percibida calidad insuficiente de los servicios de salud, pudiese tener en los resultados y la sostenibilidad del PATSS, especialmente en la afiliación. De acuerdo a actores nacionales esto es especialmente importante para los módulos 2 y 3 (i.e. en la afiliación).

xvi) ¿Cuán efectivo ha sido el apoyo político, técnico y administrativo brindado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, ACTEMP, ACTRAV y los departamentos técnicos de Ginebra? En caso de que se hayan producido adaptaciones producto de la crisis de la COVID-19, ¿qué nivel de soporte se recibió?

El apoyo técnico de la OIT en Lima, en Ecuador y en Ginebra fue celebrado por los actores nacionales que participaron en las entrevistas. Las relaciones establecidas entre el equipo de Programa y los colegas en las oficinas de OIT mencionadas arriba son valoradas y ha contribuido al éxito del Programa.

La coordinación con ACTRAV y ACT/EMP ha sido constante, y el apoyo recibido ha sido beneficioso para la implementación de las actividades del PATSS, especialmente en lo que se refiere al **módulo 1**. Se resalta el rol de ACTRAV para la coordinación de las numerosas

organizaciones de trabajadores en el país y por tener un trabajo conjunto sobre gobernanza y tripartismo.

De parte de la sede de la OIT, el departamento de SOCPRO provee de valiosa asistencia técnica, a través de la revisión de documentos y provisión de recomendaciones. Así mismo, SOCPRO ha tenido un rol esencial en el módulo 4 y referente a dar una respuesta rápida a las demandas nacientes a partir de la pandemia, especialmente en materia actuarial. Igualmente se han realizado actividades conjuntas con NORMS en la sede.

La oficina de Lima brinda un apoyo directo al Programa, gestionando a nivel técnico y administrativo. De un punto de vista administrativo, la oficina de Lima ha apoyado a la oficina de Proyectos en Ecuador en las actividades de monitoreo, reporte y comunicaciones.

xvii) ¿La OIT monitorea y documenta de manera sistemática y adecuada la información para permitir la medición de resultados de manera integrada, incluida la igualdad de género?, ¿Tiene una estrategia para generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles y aprovechar las lecciones aprendidas?

A partir de la firma del convenio de cooperación técnica entre la OIT y el IESS, se estableció la entrega de reportes cuatrimestrales, los cuales han resultado favorables para el seguimiento de las actividades del Programa. Sin embargo, estos no contienen indicadores de género ya que estos no forman parte del diseño del programa, tampoco existe una matriz con indicadores de avance por módulo.

El equipo de Programa también realiza reuniones internas de planificación semanales, las cuales sirven para la elaboración de objetivos y temporalidades. Mediante estas reuniones se hace una retroalimentación de las actividades interiores, para mejorar las actividades futuras, lo cual impacta de manera muy positiva los resultados del Programa.

xviii) ¿Los arreglos de implementación establecidos por el Proyecto para garantizar el desarrollo de capacidades de sus contrapartes institucionales fueron adecuados?, ¿Cuáles han sido, desde las perspectivas de los mandantes, donantes y grupos de interés las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales?

Los actores nacionales entrevistados resaltaron la importancia de que la OIT apoye al IESS a resolver los retos que enfrenta actualmente, los cuales están alineados a los módulos del PATSS. Los actores nacionales agradecen que la OIT cuenta con la experiencia internacional y técnica necesaria para apoyar a todos los actores a mejorar la capacidad del IESS y ultimadamente para guiar al país hacia un camino que conlleve a brindar servicios de seguridad social de mayor calidad y más sostenibles.

De igual manera, se recalcó como ventaja comparativa de la OIT vis-a-vis otras organizaciones internacionales y de desarrollo el hecho de su naturaleza tripartita. Por parte de las organizaciones de trabajadores, el tener a la OIT como intermediario del diálogo social es bastante valorado. Sin embargo, las organizaciones de trabajadores y empleadores

recomiendan un enfoque más ampliamente basado en los afiliados y no tanto en la gestión del IESS.

3.4.5. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

La sostenibilidad de los resultados del PATSS, no se puede observar de una manera global. Cada uno de los módulos por separado, tienen un potencial de sostenibilidad distinto. El **módulo 1**, aunque fundamental para la sostenibilidad de todos los otros módulos, es el de menor capacidad de ser avanzado sin el apoyo de la OIT (es decir, una vez finalizado el PATSS). El **módulo 1**, depende bastante de la participación de la OIT y de un gerente de diálogo social capaz de guiar a los actores de una manera objetiva e imparcial.

La sostenibilidad a largo plazo de los **módulos 2,3,4 y 5** dependen de la gestión del Instituto. Su sostenibilidad se ve en riesgo, si se considera la rotación de los funcionarios del IESS. El equipo de Programa ha sido de gran soporte para introducir y/o actualizar a nuevos funcionarios en asuntos relacionados con los módulos del Programa. Sin embargo, la memoria institucional corre el riesgo de no mantenerse una vez que las actividades del Programa hayan concluido y la OIT retire el apoyo directo al IESS. Por esta razón, se acentúa la importancia en una documentación apropiada y en la capacitación de actores externos al IESS, quienes puedan asegurar que los logros del PATSS se mantengan vigentes.

De lograrse la institucionalización del método actuarial propuesto por la OIT en el **módulo 4**, los alcances del mismo serían sostenibles a largo plazo.

xix) ¿En qué medida el Proyecto de la OIT está contribuyendo a mejorar las capacidades de los funcionarios del IESS y los procesos de gestión de afiliación, recaudación, cobro e inspección (junto con el Ministerio de Trabajo)? ¿Cuáles han sido los cambios fundamentales a raíz del Proyecto?

El Programa se compone de actividades de capacitación continua alrededor de los cinco módulos que lo integran. La capacitación a los funcionarios del IESS por parte del PATSS se ha llevado a cabo tanto en actividades formales de capacitación, como en los procesos que componen el Programa.

En el **módulo 1**, el componente de diálogo y participación ha incluido un ciclo de talleres de capacitación a representantes tripartitos e incluye implícitamente el acompañamiento técnico de los actores hacia una comprensión más adecuada del diálogo social. El **módulo 2, 3 y 4** se refieren a la capacitación más específica de los oficiales del IESS en la Dirección de Afiliación y Cobertura, de Recaudación y Gestión de Cobros y en la Dirección Actuarial, de investigación y Estadística del Instituto.

Finalmente, el **módulo 5** tiene el potencial de ser replicado para ser aplicado a la capacitación de actores importantes a la seguridad social, fuera del Instituto¹⁶. Mientras, que en el **módulo 4**

¹⁶ El programa también ha financiado y promovido la formación de funcionarios del IESS en diversos cursos de capacitación impartidos por el Centro de Formación Internacional de la OIT en Turín. Específicamente, sobre:

se resaltó durante las entrevistas la capacitación de 8 funcionarios del IESS en la dirección actuarial. En Ecuador no existe este tipo de capacitación en materia actuarial, por parte de universidades u otras entidades educativas públicas. Es de destacar, que el Director del departamento actuarial, demostró durante la entrevista, enorme convicción al fortalecimiento técnico de los colegas. Lo cual refleja que las actividades de capacitación por parte de los Proyectos de la OIT son más efectivas cuando la formación es también un componente de importancia resaltado en las políticas internas de las organizaciones con las que se trabaja.

xx) ¿Están los constituyentes y otros socios nacionales dispuestos a continuar con los resultados alcanzados? ¿Qué tanto cuentan los constituyentes y otros socios nacionales con las capacidades necesarias para continuar los resultados alcanzados sin apoyo técnico directo de la OIT?, ¿Cuentan con financiamiento para ello?, ¿Se ha producido algún cambio en el marco normativo que pueda favorecer la sostenibilidad de los resultados que se alcancen al finalizar el Proyecto?

El Programa de la OIT ha contribuido en gran medida a mejorar la capacidad de los funcionarios del IESS no solo en procesos de gestión de afiliación, recaudación y cobro e inspección, sino también en aspectos relacionados a la función actuarial, a la gobernanza de la seguridad social y en la estructura del IESS y la seguridad social en Ecuador. Los cambios fundamentales en materia de capacitación se han visto especialmente en la dirección actuarial. Sin embargo, hasta Julio 2020 los socios nacionales no se sienten aun con la capacidad para continuar con los resultados alcanzados sin apoyo directo de la OIT y además, en materia de convocatoria tripartita el apoyo de la OIT es primordial, razón por la cual el interés de continuar trabajando con la OIT es considerable.

xxi) ¿Cuántas personas se han visto beneficiadas /se prevé que serán beneficiada directa o indirectamente por el Proyecto?, ¿Qué grupos sociales se verán beneficiados?, ¿tienen las intervenciones del Proyecto el potencial de impactar positivamente la igualdad de género, así como la inclusión de grupos vulnerables en Ecuador?

De acuerdo a los datos obtenidos, funcionarios de la Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, la Dirección Nacional de Recaudación y la Dirección Actuarial, de Investigación y Estadística están siendo capacitados por el Programa. Además, se espera que todos los funcionarios del IESS y otros actores nacionales, se beneficien del módulo de capacitación que se está desarrollando como parte del módulo 5 del PATSS.

Es importante señalar que, para la conducción de esta evaluación, no se tomó en cuenta un monitoreo cuantitativo de beneficiarios directos o indirectos, ya que el programa ha sido diseñado a nivel de política pública y capacitación de las instituciones, por lo tanto, el monitoreo

-
- Curso de Normas Internacionales del Trabajo
 - Curso Protección Social, Cuidados y Género.
 - Curso Seguridad y Salud en el Trabajo
 - Curso Modelamiento actuarial para analistas de seguridad social.

de beneficiarios se torna difícil. Sin embargo, actores entrevistados mostraron confianza de que los logros del Proyecto tienen el potencial de beneficiar a toda la población afiliada al instituto, especialmente si se logra concluir con éxito el proceso de diálogo social, el cual permitirá a representantes de afiliados estar en mayor contacto con los asuntos gerenciales del instituto.

Con referencia al impacto del Programa en la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables. En general todos los actores coinciden que las actividades del Programa son inclusivas. Aunque no ha sido posible triangular esta información al no existir datos desagregados por género y metas referidas a la participación y capacitación desagregadas por género.

4. Conclusiones

4.1. Conclusiones

La evaluación intermedia interna del PATSS concluye:

El Programa ha sido y continúa siendo muy relevante para Ecuador, y hace frente a algunos de los retos más importante de la Seguridad Social en el país.

Entre los retos más importantes de la Seguridad Social en Ecuador, identificados por esta evaluación, se encuentran:

Relevancia y ajuste estratégico

- La Gobernabilidad del IESS
- La dinámica del sistema contributivo, la sostenibilidad financiera y la deficiencia actuarial del IESS
- La actualización de las capacidades técnicas del personal del IESS

Los módulos que componen el PATSS se encuentran bastante alineados a los retos descritos.

A pesar de que las condiciones políticas, sociales y epidemiológicas han impuesto retos a la protección social en Ecuador, los módulos establecidos en el diseño del Programa se encuentran aún válidos y son valorados por los actores nacionales como esenciales para superar los nuevos desafíos del País.

Además, el Programa contribuye a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo en el país, al P&P de la OIT y a la estrategia de la OIT en la región. También está ligado en gran medida a los ODS 1.3 y 8.b.

Los módulos del PATSS fueron diseñados de manera apropiada, participativa y existe un objetivo de desarrollo explícito. Es importante que el diseño del Programa sea complementado por una matriz de riesgos y supuestos, así como por una estrategia de género y una estrategia de comunicaciones y visibilidad.

Validez del diseño

El equipo de Programa y actores activos en la implementación del mismo tienen claras las limitaciones y obstáculos referentes al contexto nacional (a nivel político, económico y social) y su impacto en la implementación de los módulos. Las limitaciones y obstáculos percibidos por el equipo de Programa y los actores nacionales son realistas, revisadas y tomadas en consideración de manera regular.

Los actores nacionales mostraron interés en todos los módulos del Programa, siendo el módulo 1 el de mayor participación tripartita.

Efectividad	<p>El Programa de la OIT ha avanzado según lo esperado para la consecución de los resultados en todos sus módulos. Siendo el módulo 4 el de mayor avance y el módulo 1 (aunque no en su totalidad) el más afectado en términos de su cronología debido a la Pandemia de COVID-19 y al contexto nacional.</p> <p>En su conjunto el Programa ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por mandantes nacionales. Sin embargo, no todos los actores han estado involucrados o conocen todos los componentes del Programa. Por esta razón es importante tener una estrategia de comunicaciones que logre llevar los resultados y buenas prácticas identificadas a todos los actores.</p>
Eficiencia	<p>El Programa utiliza de manera eficiente los recursos financieros y humanos a su disposición. El presupuesto del Programa ha sido utilizado de manera ordinaria, también se observa una planeación eficiente que refleja los temas principales relatados por los actores nacionales. La planeación presupuestaria, tiene coherencia con los gastos hasta Julio de 2020, y la división de gastos es coherente con las previsiones y promueve el uso de experiencia nacional.</p> <p>Con referencia a la creación de sinergias con otros Proyectos y organizaciones, el equipo del PATSS, contribuyo a la redacción de documentos de Proyecto y a la negociación y aprobación de otros Proyectos relacionados con la Seguridad Social y el IESS, lo cual es de resaltarse como una buena práctica.</p> <p>Los recursos humanos del Programa son suficientes y además se cuenta con apoyo constante de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Oficina de la OIT para los Países Andinos, los Departamentos Técnicos de la Sede de la OIT y ACTEMP & ACTRAV.</p> <p>Con referencia al monitoreo de los resultados, el Programa, hace seguimiento y documenta de manera sistemática y adecuada la información, por medio de un reporte de resultados cuatrimestral al IESS como donante, como establecido en el convenio. Sin embargo, no existen indicadores de monitoreo específicos.</p> <p>Los arreglos de implementación establecidos por el Programa son los adecuados para la situación actual. Desde la perspectiva de los actores nacionales la OIT ofrece al IESS una ventaja comparativa vis-a-vis otras organizaciones, en lo que se refiere a su naturaleza tripartita, a su experiencia técnica y a su experiencia internacional.</p>
Orientación hacia el impacto y la	<p>La sostenibilidad del Programa se debe de ver por módulos y no en su totalidad. El módulo 1, por ejemplo, depende bastante de la asistencia técnica de la OIT, vis-a-vis el módulo 4 que tiene gran potencial de ser institucionalizado y de ser sostenible a largo plazo.</p> <p>Gran parte de la sostenibilidad del Programa depende también de cambios normativos, sobre todo en lo que se refiere a la actualización de la ley de seguridad social.</p>

En general toda la mayoría de los actores entrevistados expresaron su interés en que la OIT siga proveyendo al IESS con asistencia técnica. Sin embargo, todavía no es claro si la asistencia técnica será considerada como una segunda fase del Programa o si tomara una forma diferente.

Finalmente, es importante que el Programa haga un monitoreo constante de sus avances, no solo en materia de conocimientos producidos. La sostenibilidad del Programa será más duradera e inclusiva si se conocen las características y necesidades de los afiliados a los que se pretende llegar de manera indirecta.

4.2. Lecciones aprendidas

Lección Aprendida

Título del Proyecto: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

TC/SYMBOL: ECU/18/02/ECU

Name of Evaluator: Angelica Munoz

Date: Nov-Dic 2020

The following lesson learned has been identified during the course of the evaluation. Further text explaining the lesson may be included in the full evaluation report.

Elemento	Texto
Los Proyectos de cooperación técnica bajo el rubro de Fondos Fiduciarios Directos deben ser entendidos como una modalidad diferente en términos de diseño, monitoreo y evaluación.	<p>El contexto en el que el PATSS fue diseñado se encuentra bajo la rúbrica de Fondo Fiduciario Directo como establecido por PARDEV. Sin embargo, existe pocos elementos guía por parte de EVAL para la evaluación y monitoreo de Proyectos de esta naturaleza.</p>
Una metodología para este proceso debe de ser elaborada, tomando en cuenta que en muchas ocasiones el donante es también el actor principal del Proyecto.	<p>El PATSS en específico, no fue diseñado con base a una teoría de cambio la cual pudiese permitir al evaluador elaborar una valoración de los logros y avance del Programa validando los elementos y los supuestos establecidos. Si bien no es posible, completamente, entender los factores que pueden influenciar la implementación de un Proyecto de Desarrollo, la teoría de cambio forma las bases para la interpretación de Proyectos a larga escala.</p> <p>En el contexto del PATSS existe una estructura lógica de los módulos basado en las peticiones de los actores nacionales y la experiencia técnica del equipo, al momento de diseñarse el Proyecto. Pero el programa no fue concebido bajo la lógica y estructura de un proyecto tradicional con marco lógico que incluya indicadores específicos.</p> <p>Es importante que EVAL, tenga en consideración esta modalidad de Proyectos y provea de guías tanto a equipos de Proyecto como a evaluadores sobre mejores enfoques de monitoreo y evaluación.</p>
Contexto	<p>El “fondo fiduciario directo” 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. Estos recursos son asignados generalmente a las prioridades de la política nacional definidas en el Programa de Trabajo Decente por País. 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</p>

claro. El apoyo de la OIT también puede ser utilizado en el contexto del diálogo social y tripartito, ya que los servicios de asesoría de la OIT son considerados como neutrales y fundados en los principios acordados de las normas internacionales del trabajo.

Obstáculos

Mientras que la mayoría de los modelos de evaluación se basan en una teoría de cambio, no todos los Proyectos contienen este elemento.

Logros

EL PATSS, ha logrado establecer una dirección lógica de los módulos con un objetivo específico sin la necesidad de una teoría de cambio como tal.

Lección Aprendida

Título del Proyecto: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

TC/SYMBOL: ECU/18/02/ECU

Name of Evaluator: Angelica Munoz

Date: Nov-Dic 2020

The following lesson learned has been identified during the course of the evaluation. Further text explaining the lesson may be included in the full evaluation report.

Elemento	Texto
El entendimiento del concepto de igualdad de género no es universal. Las cuotas de género no son suficientes para promover la participación igualitaria.	<p>En lo general el PATSS promueve el involucramiento igualitario de hombres y mujeres en todas las actividades de Programa. Sin embargo, es importante resaltar que, en algunos de los contextos sociales y culturales en los que se implementan Proyectos de desarrollo, es importante comenzar las actividades estableciendo una línea de base en lo referente al entendimiento y la comprensión del concepto nacional de igualdad de género e intentar lograr un entendimiento basado en los principios de la OIT y la ONU en este tema.</p> <p>La evaluación encuentra que en el contexto de implementación del PATSS, existen aún algunos estereotipos de género que podrían tener un impacto en la sostenibilidad de los logros del Proyecto. Por ejemplo, la idea de que las mujeres no están interesadas en temas relacionados con la administración, las matemáticas y la gestión de seguros fue señalado y percibido durante las entrevistas.</p> <p>De la misma manera, es importante señalar que la igualdad en la participación, no siempre significa igualdad de género ya que las mujeres no siempre participan en la toma de decisiones a nivel gerencial.</p> <p>Finalmente, es importante que la OIT comience a trabajar en el tema desde la base, promoviendo un involucramiento más equitativo de las mujeres en el mercado laboral, para que como segundo paso estas se puedan organizar y finalmente puedan llegar a cargos de toma de decisiones.</p>
Contexto	<p>La participación de la mujer en cargos de liderazgo en organizaciones de empleadores, trabajadores y gobierno en Ecuador se observa en términos cuantitativos (basado en la lista de actores nacionales recibida) como – no suficiente.</p>
Obstáculos	<p>Para lograr una equidad de género es necesario que todos los actores se comprometan a lograr un cambio, los Proyectos de desarrollo implementados por la OIT, por su temporalidad y respeto a la soberanía de</p>

los países, no pueden por si solos crear un cambio a nivel social y cultural en este sentido.

Logros

EL PATSS, ha logrado incluir a hombres y mujeres por igual en sus actividades en medida de lo posible y con respecto a la naturaleza de los mandantes nacionales. Además, ha creado un partenariado con PNUD y ONU Mujeres para la integración de mujeres y jóvenes en temas relacionados con la seguridad social.

Lección Aprendida

Título del Proyecto: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

TC/SYMBOL: ECU/18/02/ECU

Name of Evaluator: Angelica Munoz

Date: Nov-Dic 2020

The following lesson learned has been identified during the course of the evaluation. Further text explaining the lesson may be included in the full evaluation report.

Elemento	Texto
La profesionalidad, conocimiento técnico y motivación de los equipos de gestión de Proyecto. Así como relaciones personales-profesionales con los actores nacionales tiene incidencia en el éxito de los Proyectos de Cooperación técnica.	<p>Actores nacionales hicieron referencia a la profesionalidad y conocimiento técnico del equipo de trabajo del PATSS tanto en Ecuador como en la oficina de la OIT para los Países Andinos y aplaudieron las relaciones personales-profesionales que se han logrado establecer, las cuales, de acuerdo a los actores y haciendo referencia a la cultura del país, facilitan el trabajo día a día y la colaboración, sobre todo en el módulo 1, fortaleciendo la confianza vis-a-vis otros actores nacionales.</p> <p>Es de resaltar que en el trabajo del PATSS la confianza es un elemento importante. Sobre todo, considerando que uno de los obstáculos trascendentales referentes al diálogo social en un contexto general, es la falta de comunicación entre los actores. Casi en su totalidad, los entrevistados estuvieron de acuerdo que el trabajo diario con el equipo de Programa ha logrado aumentar la confianza no solo vis-a-vis la OIT, pero también respecto a otros actores nacionales.</p> <p>Además, algunos actores mencionaron que el observar la motivación del equipo a lograr un cambio positivo en el país, les motiva a ellos mismos a continuar participando activamente en las actividades iniciadas por el Programa.</p>
Contexto	El diálogo social relacionado a la seguridad social en Ecuador es comprendido por el módulo 1 del PATSS.
Obstáculos	Comunicación y confianza insuficiente entre actores en el país.
Logros	EL PATSS, hasta la fecha de evaluación del presente informe, ha logrado incluir a todos los actores en el diálogo social y a obtener consenso en muchos de los temas que comprende el Programa.

4.3. Buenas prácticas

Buena Practica

Título del Proyecto: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

TC/SYMBOL: ECU/18/02/ECU

Name of Evaluator: Angelica Munoz

Date: Nov-Dic 2020

Elemento	Texto
El equipo de Programa logro con éxito la creación de sinergias con otros Proyectos y organizaciones, y participó activamente en la redacción de documentos de Proyecto y en la negociación y aprobación de nuevos Proyectos relacionados con la Seguridad Social y el IESS, los cuales complementan el rol del Proyecto en mejorar la Seguridad Social en Ecuador. Los nuevos Proyectos apoyan al PATSS a disminuir los efectos relacionados a la falta de integración de una visión de género en su diseño.	<p>Con referencia al logro de sinergias con otros Proyectos y otros socios estratégicos de la OIT en Ecuador, el PATSS ha sobresalido en este aspecto.</p> <p>El equipo de Proyecto, no solo ha sido bastante activo en la búsqueda de sinergias y oportunidades externas para apoyar los módulos que incorporan el PATSS, sino que también contribuyó a la redacción de documentos de Proyecto y a la negociación de los Proyectos relacionados con la Seguridad Social y el IESS mencionados a continuación.</p> <p>Lo anterior ha permitido mitigar algunas de las faltas identificadas por esta Evaluación en relación con la insuficiente dimensión de género incorporada en el diseño del Proyecto.</p> <p>También hacen referencia a los comentarios recibidos de parte de los actores nacionales en relación con los beneficiarios finales y la calidad de los servicios ofrecidos por el IESS en materia de salud.</p> <p>En este sentido los principales Proyectos co-creados por el equipo del PATSS que ayudan a complementar y solventar los desafíos identificados por la evaluación son:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad▪ Fortalecimiento de la protección ante la desocupación▪ Promoción del acceso universal a la atención médica

Contexto	Los Proyectos presentados en el punto anterior, se diseñaron gracias a la colaboración y cercanía del equipo del PATSS con otras organizaciones como PNUD y ONU Mujeres.
Usuarios principales	IESS
Beneficiarios	Hombres y mujeres jóvenes en situación de informalidad, afiliados al IESS, trabajadores de difícil cobertura y grupos vulnerables, empleadores y trabajadores.
Obstáculos	Los resultados del PATSS se deben ver reflejados en el diseño de esos Proyectos, es decir el diseño de todos los Proyectos en el mismo tema deben en medida de lo posible, complementarse. Además, se tiene que trabajar con enfoque de una-OIT, esto con el objetivo de no confundir a los actores nacionales sobre quien maneja cada uno de esos Proyectos o componentes temáticos.
Logros	La inclusión más explícita de género en los componentes de los nuevos Proyectos.

Buena Practica

Título del Proyecto: Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

TC/SYMBOL: ECU/18/02/ECU

Name of Evaluator: Angelica Munoz

Date: Nov-Dic 2020

Elemento	Texto
El equipo de Programa ha participado de manera activa en el Grupo Interagencial de Protección Social, logrando entre otros:	<p>En el marco de los trabajos del Grupo, el PATSS ha asistido técnicamente la elaboración de una estrategia integral de protección social liderada, desde el Gobierno, por la Secretaría Técnica Plan para Toda una Vida, en su calidad de Institución que preside el Gabinete Sectorial de los Social.</p>
-Establecer a la OIT en un nivel alto como parte del sistema de Naciones Unidas en Ecuador.	<p>La estrategia ha tenido por finalidad promover la institucionalización de un sistema integral de protección social que articule el régimen contributivo con el no contributivo, en búsqueda de extender la cobertura del sistema de protección social, garantizando su sostenibilidad social y económica.</p>
-La armonización de las actividades relacionadas a la protección social, evitando duplicaciones entre agencias.	<p>Como parte de esta estrategia, se estableció una mesa técnica interinstitucional la que se ha constituido como un espacio de coordinación y pensamiento colectivo que se nutre de los aportes de entidades de gobierno, academia y organismos de la cooperación.</p>
-Una respuesta rápida y efectiva a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19	
Contexto	<p>El Grupo Inter-agencial de Protección Social se formó anteriormente a la pandemia por pedido del equipo de las Naciones Unidas en el país. El grupo es liderado por ONU mujeres con la participación de diferentes agencias internacionales.</p>

4.4. Recomendaciones

Validez del diseño

	RECOMENDACIÓN	CRONOLOGÍA	ACTORES INVOLUCRADOS
R1	<p>Guías relacionadas al diseño, monitoreo y evaluación de Proyectos en la modalidad de Fondos Fiduciarios Directos deben de ser emitidas para equipos de gestión de Proyecto y evaluadores por parte de EVAL y PARDEV. Se recomienda que, como herramienta de uso interno, el equipo de Proyecto ponga en marcha un mecanismo de seguimiento con base en indicadores, una matriz de riesgos y supuestos por modulo/output/actividad (como sea aplicable).</p> <p>La evaluación de Proyectos con esta modalidad debe de ser comprendida por los departamentos de una manera distinta vis-a-vis Proyectos de cooperación diseñados de manera tradicional. Lo anterior comprende en el caso del PATSS la redacción de una teoría de cambio y la inclusión de aspectos de género.</p> <p>La redacción de una matriz de riesgos y supuestos debe de ser incorporada a fondos fiduciarios directos como un instrumento de planeación y previsión de soluciones templadas vis-a-vis acontecimientos futuros que puedan tener una incidencia en el Proyecto.</p> <p>Una dimensión de genero debe de ser incorporada desde el diseño, ya que es un tema transversal de la organización. De la misma manera, al aprobarse un Proyecto sin teoría de cambio, las notas y guías apropiadas para su evaluación y monitoreo deben de ser entregadas por EVAL al equipo de Proyecto.</p>	<p>Antes de lanzar la evaluación final del PATSS o de firmar convenios de este tipo</p>	<p>PARDEV, EVAL, Equipo de Programa</p>

	<p>Es de resaltar que EVAL emite guías de evaluación y diseño de Proyectos, en los que claramente el diseño de una teoría de cambio está establecido como un elemento esencial para un buen diseño de Proyecto. Sin embargo, esta guía no concuerda con la aceptación por parte de PARDEV de Proyectos que no contienen este elemento.</p> <p>A nivel de implementación de Proyectos y Programas con las características descritas anteriormente, el hecho de tener un mecanismo de seguimiento con base en indicadores, una matriz de riesgos y supuestos por modulo/output/actividad (como sea aplicable) permitiría tener un mejor control de la intervención y la posibilidad de decidir y ajustar rápidamente sobre la base de información real y, al mismo tiempo, la posibilidad de reportar su contribución a un nivel más estratégico y ultimadamente tener un Proceso de evaluación con mayor fluidez.</p>	
<p>R2</p>	<p>En acuerdo y colaboración con el IESS en su calidad de donante, se recomienda la elaboración e incorporación de una estrategia de género que incluya acciones específicas a realizarse en cada uno de los módulos, sobre la base de la discusión y el consenso, así como basada en las políticas internas de la OIT.</p> <p>. Es importante tener una clara estrategia de género, con un enfoque en el empoderamiento de la mujer. A pesar de que el equipo de Programa, en la medida de lo posible, ha llamado a la inclusión igualitaria de mujeres y hombres a participar a cada una de sus actividades, es trascendental identificar y resaltar de qué manera cada uno de los módulos puede ayudar a lograr una sociedad más justa para todos.</p> <p>De la misma manera, dado el hecho de que el Programa cuenta con un componente importante de gobernabilidad, la estrategia tiene el potencial de promover el liderazgo y la participación política de las mujeres tanto en el IESS como en las organizaciones de empleadores y trabajadores.</p>	<p>Abril 2021</p> <p>Equipo de Programa</p>

Efectividad

	RECOMENDACIÓN	CRONOLOGÍA	ACTORES INVOLUCRADOS
R3	<p>Agregar un capítulo al curso virtual bajo el módulo 5 que se refiera a la igualdad de género y la inclusión de grupos vulnerables en la Seguridad Social. El componente ayudará a iniciar un diálogo sobre igualdad de género, con la idea de que los funcionarios del IESS tengan información actualizada referente a políticas de Seguridad Social dirigidas a mujeres y hombres por igual, y apoyar grupos vulnerables, considerando las particularidades de cada uno de estos grupos.</p> <p>Además, se recomienda que el módulo incluya un objetivo dirigido a romper los estereotipos de género.</p>	Fin del Proyecto	Equipo de Programa en coordinación con el IESS, y las organizaciones de empleadores y trabajadores

Eficiencia

	RECOMENDACIÓN	CRONOLOGÍA	ACTORES INVOLUCRADOS
R4	<p>Elaboración y puesta en marcha de una estrategia de comunicación que incorpore las necesidades de cada una de las audiencias; así como el potencial de proveer capacitación específica a la oficial de Programa encargada de las tareas de comunicación. Es notable que los actores nacionales tienen bastante conocimiento en módulos específicos del PATSS. Sin embargo, es importante hacer llegar los logros del Programa en todos sus módulos a todos los actores.</p> <p>Así mismo, la información debe de ser canalizada de acuerdo a las audiencias específicas.</p>	Septiembre 2021	Equipo de Programa

El Programa ya tiene actividades continuas a nivel de comunicación, las cuales son realizadas con los recursos humanos actuales del Programa, sin embargo, no todos los elementos producidos logran llegar a las audiencias determinadas.

Se recomienda considerar el proveer de capacitación base a la oficial encargada sobre comunicación en la OIT, el curso indicado abajo podría apoyar este objetivo: <https://www.itcilo.org/courses/communication-development> una vez realizado el curso la oficial, con apoyo del equipo de Programa podrán redactar una estrategia de comunicación adecuada.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

	RECOMENDACIÓN	CRONOLOGÍA	ACTORES INVOLUCRADOS
R5	Incluir como Etapa final en el Módulo 2 un sistema de monitoreo y evaluación del seguimiento y aplicación que el IESS ha dado a las recomendaciones emitidas por la OIT, para asegurar su aplicación e incrementar el impacto y sostenibilidad.	Finales de 2021	Equipo de Programa, IESS

5. Anexos

Anexo A: Protocolo y modelos finales de entrevistas

Todas las entrevistas fueron personalizadas de acuerdo a la lista de actores recibida por el equipo de Proyecto y su rol en cada uno de los módulos. Se tomó en consideración que no todos los actores han estado involucrados al mismo nivel en las actividades de Proyecto. Las respuestas específicas a módulos, fueron siempre referidas al módulo específico de conocimiento de los actores entrevistados.

A todos los actores, se les dio a conocer el protocolo de entrevista siguiente:

- 1) Introducción a la evaluadora y su relación de independencia vis-a-vis el PATSS.
- 2) Introducción a las evaluaciones en la OIT
- 3) Protocolo de entrevista:

La participación en esta entrevista es completamente voluntaria. No es necesario que acepte participar en esta evaluación y puede cambiar de opinión y detenerse en cualquier momento. Las preguntas no involucrarán información sensible o personal, y puede negarse a responder cualquier pregunta. Igualmente, si hay alguna pregunta sobre la que usted no tenga información, puede decírmelo libremente, y de ser posible referirme a la persona más adecuada para contestar esta pregunta.

Si acepta participar, le haré una serie de preguntas que le llevarán unos 45 minutos de su tiempo, en responder. Sus respuestas no se grabarán en audio, pero se tomarán notas de sus respuestas. No hare seguimiento a ninguna de las preguntas para no ejercer ninguna influencia en su opinión, a menos que necesite una aclaración o definición para mis notas.

Sus respuestas se combinarán con las respuestas de otros participantes y serán trianguladas con la revisión documental para ser utilizadas en el informe final. Todo lo que comparta en esta entrevista es confidencial. Pero, algunas de sus citas, con su afiliación, podrán ser usadas en el informe, si no desea que se identifiquen sus citas, no dude en hacérmelo saber. Las notas completas de esta entrevista no se compartirán con el Proyecto de la OIT.

Su nombre será compartido en el informe final como como persona consultada, pero nada de lo que diga se le atribuirá personalmente en ningún documento o informe que resulte de esta entrevista.

Finalmente, también le quiero compartir que la evaluación tiene como tema transversal la igualdad de género. Así que agradeceré por favor si pudiera considerar este aspecto en sus respuestas.

- *¿Da su consentimiento para participar en esta entrevista?*
- *¿Tiene algunas preguntas antes de que comencemos?*

Modelo de entrevista para mandantes tripartitos y oficiales del IESS

1. ¿Cuáles son las necesidades y prioridades de su organización en lo que se refiere a la seguridad social?
2. Desde su perspectiva ¿qué tanto el Proyecto se alinea a esas necesidades y prioridades?

3. ¿De qué manera participó su organización en la identificación de esos módulos? *(pregunta asignada solo a actores claramente identificados como parte del diseño del Proyecto, dirección del IESS y Empleadores y Trabajadores)*
4. Desde su perspectiva ¿Cuál ha sido el avance del Proyecto en *modulo*? *(se refiere a módulos específicos que difieren de acuerdo al actor)*
5. Tomando en cuenta la pandemia actual de COVID-19 ¿hasta qué nivel considera usted que el Proyecto ha sido flexible para ser adaptado a las necesidades cambiantes?
6. Además de la pandemia de COVID-19, desde su perspectiva y conocimiento del Proyecto ¿Qué otro(s) factor(es) considera usted que ha(n) afectado la implementación de los objetivos del Proyecto?
7. La OIT tiene como políticas transversales las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, la igualdad de género y no discriminación y el desarrollo sostenible ¿considera usted que los módulos del Proyecto estén alineados a estas políticas transversales, especialmente en lo referido a la igualdad de género? ¿beneficia el Proyecto a hombres y mujeres por igual?
8. De acuerdo con el progreso actual del Proyecto, ¿cree usted que, al finalizarse las actividades propuestas por el Proyecto, su organización estará lo suficientemente capacitada para continuar avanzando en temas relacionados a la Seguridad Social? De ser así, ¿Qué apoyo puede le Proyecto brindarle en la segunda mitad de su implementación, para lograr su independencia vis-a-vis la OIT?
9. ¿Considera usted que el IESS tiene la capacidad para que una vez terminadas las actividades del PATSS, el Instituto pueda independientemente continuar avanzando en los logros establecidos por el Proyecto y específicamente sostener los acuerdos relacionados a la gobernabilidad del Instituto?
10. ¿Conoce usted de alguna norma/ley/documento legal que sea necesaria o que se haya puesto en marcha que pueda ayudar a su organización a sostener el avance establecido por el Proyecto? *(pregunta realizada solo a actores que se refirieron a reformas legales durante las entrevistas)*

Modelo de entrevista para representante del donante (IESS) – Director General y Subdirector General *(la entrevista al Director General, debido a su poca antigüedad en la organización, fue general referida a las necesidades del IESS)*

1. ¿Cuáles son las necesidades y prioridades que su organización tomó en consideración al iniciar el proceso de cooperación interinstitucional con la OIT?
2. Desde su perspectiva ¿qué tanto el Proyecto se alinea a esas necesidades y prioridades?
3. ¿Estuvo su organización, en su rol como donante, involucrado en la redacción de los módulos que integran el Proyecto?
4. Desde su perspectiva ¿Existen obstáculos que deban ser considerados en la planeación futura de las actividades? ¿Cuáles son y por qué es relevante tomarlos en cuenta en la continuación de las actividades?
5. Con referencia a la pandemia de COVID-19, desde su perspectiva y conocimiento del Proyecto ¿hasta qué nivel el Proyecto ha sido flexible a adaptarse a las actividades de mitigación?
6. La OIT tiene como políticas transversales las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, la igualdad de género y no discriminación y el desarrollo sostenible ¿considera usted que los módulos del Proyecto estén alineados a estas políticas

transversales, especialmente en lo referido a la igualdad de género? ¿beneficia el Proyecto a hombres y mujeres por igual?

7. Considera usted que su organización está interesada en continuar las actividades/iniciativas iniciadas por el Proyecto, ya sea como socios de la OIT en una fase siguiente del Proyecto o de manera independiente?

Modelo de entrevista para el director de la OIT para los Países Andinos

1. ¿Es el trabajo de la OIT en el tema de la Seguridad Social una prioridad en la región?
2. ¿Hasta qué nivel está el Proyecto alineado a la estrategia regional de la OIT para América Latina y el Caribe 2018-2019?
3. ¿Qué tipo de apoyo brinda la oficina regional al Proyecto?
4. Específicamente con respecto a la crisis de COVID-19 ¿Qué apoyo fue brindado desde la oficina regional, al Proyecto, para que este pudiese adaptarse a la nueva normalidad?
5. ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?
6. Respecto a aspectos de igualdad de género ¿Qué acciones pone la oficina regional en práctica para apoyar a los Proyectos a incorporar género como una política transversal en sus actividades con nuestros mandantes?
7. ¿Tiene la oficina regional un sistema para consolidar el conocimiento existente a fin de innovar en la implementación de los Proyectos de desarrollo?
8. De acuerdo con el progreso actual del Proyecto, ¿cree usted que, al finalizarse las actividades propuestas por el Proyecto, el país se encuentre en condiciones para dar sostenibilidad a los logros del Proyecto?

Modelo de entrevista para los especialistas en Seguridad Social de la región y la sede de OIT , ACTRAV y ACT/EMP (Referencia a la pregunta establecida en los términos de referencia)

1. ¿Qué tipo de apoyo brinda usted al Proyecto?
2. ¿Es el trabajo de la OIT en el tema de la Seguridad Social una prioridad en la región?
3. ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?
4. Desde su perspectiva ¿Cuál ha sido la contribución de la OIT, mediante este Proyecto para apoyar el fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza del IESS?
5. Durante la implementación del Proyecto ¿se ha sentido apoyado por los departamentos pertinentes en la oficina regional y la sede de OIT? ¿ACTRAV? ¿ACT/EMP? ¿o por el equipo de Proyecto? (*actores dependiendo al oficial entrevistado*)
6. ¿De qué manera y con qué intervalos el Proyecto ha mantenido a la oficina regional y la sede informada y ha solicitado apoyo?
7. Desde su perspectiva ¿Existen obstáculos que deban ser considerados en la planeación futura de las actividades? ¿Cuáles son y por qué es relevante tomarlos en cuenta en la continuación de las actividades?
8. Con referencia a la crisis de COVID-19 actual ¿considera usted que el Proyecto recibió el apoyo necesario de la oficina regional y la sede para adaptar sus actividades de acuerdo a los cambios existentes?
9. Tomando en consideración las políticas transversales de la OIT: las normas internacionales del trabajo, el diálogo social, la igualdad de género y no discriminación

y el desarrollo sostenible ¿considera usted que los módulos del Proyecto estén alineados a estas políticas transversales, especialmente en lo referido a la igualdad de género? ¿beneficia el Proyecto a hombres y mujeres por igual?

10. De acuerdo con el progreso actual del Proyecto, ¿cree usted que, al finalizarse las actividades propuestas por el Proyecto, el IESS estará lo suficientemente capacitado para continuar avanzando en temas relacionados a la Seguridad Social?

Modelo de entrevista para el equipo de Proyecto (Referencia a la pregunta establecida en los términos de referencia)

1. ¿Es el trabajo de la OIT en el tema de la Seguridad Social una prioridad en Ecuador?
2. ¿Podría describir brevemente el proceso de diseño del Proyecto?
3. ¿hasta qué nivel participaron los actores nacionales tripartitos en el diseño del Proyecto?
4. A medida que avanza el Proyecto ¿considera usted que los módulos elegidos son coherentes en referencia al cambio esperado?
5. ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación? ¿Cómo contribuye cada uno de los módulos?
6. ¿Tiene el Proyecto una estrategia de sostenibilidad?
7. Desde su perspectiva ¿Cuál ha sido la contribución de la OIT, mediante este Proyecto para apoyar el fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza del IESS?
8. Específicamente, ¿podría describir el apoyo brindado y avances con referencia a cada uno de los módulos del Proyecto?
9. ¿En cuál de los módulos el avance ha sido de mayor impacto y por qué?
10. Desde su perspectiva ¿Existen obstáculos que deban ser considerados en la planeación futura de las actividades? ¿Cuáles son y por qué es relevante tomarlos en cuenta en la continuación de las actividades?
11. Con referencia a esos obstáculos, ¿qué acciones ha tomado el Proyecto para mitigar los efectos de esos obstáculos?
12. Con referencia a la pandemia de COVID-19 ¿En qué medida y cómo se ha adaptado el Proyecto en respuesta a la crisis de la COVID-19 y cuáles han sido las implicaciones en la priorización de acciones?
13. En términos de la ejecución presupuestaria general ¿Qué acciones innovadoras ha implementado su equipo para asegurar el valor del dinero?
14. ¿qué tan eficiente considera usted que ha sido la utilización de recursos humanos, financieros y de conocimiento a lo largo de la ejecución del Proyecto? ¿Qué pudo haberse hecho mejor?
15. ¿Han estado colaborando con algún otro Proyecto/organización en Ecuador que esté trabajando en temas similares? ¿Podría describir el tipo de colaboración establecida?
16. Durante la implementación del Proyecto ¿se ha sentido apoyado por los departamentos pertinentes en la oficina regional y la sede de OIT? ¿ACTRAV? ¿ACT/EMP?
17. ¿De qué manera y con qué intervalos el Proyecto ha mantenido a la oficina regional y la sede informada y ha solicitado apoyo?
18. ¿Considera usted que el Proyecto monitorea y documenta sus actividades y logros de manera sistemática y adecuada? ¿y en materia de género?
19. Considera usted que IESS está interesado en continuar las actividades/iniciativas iniciadas por el Proyecto, ya sea como socios de la OIT en una fase siguiente del Proyecto o de manera independiente?

20. De acuerdo con el progreso actual del Proyecto, ¿cree usted que, al finalizarse las actividades propuestas por el Proyecto, el IESS estará lo suficientemente capacitado para continuar avanzando en temas relacionados a la Seguridad Social?
21. ¿Puede usted referirme acciones o documentos normativos o legales que puedan facilitar el sostenimiento de los avances establecidos por el Proyecto?

Anexo B: Lista de actores entrevistados (lista organizada alfabéticamente)

IESS

Alexandra Harnisth	Asesora de Subdirección General
Carlos Tamayo	Director General
David Rúales	Director Financiero
Edgar Patricio Camino	Subdirector General
Fabian Constante	Planificador Dirección Actuarial
Grace Atiencia	Representante de dirección de afiliación y cobertura
Jimena Naranjo	Representante de dirección de afiliación y cobertura
Kenia Ramirez	Asesora Vocalía Empleadores
Luis Andrango	Coordinador del Seguro Social Campesino
Ramiro Vega	Director Actuarial

Trabajadores

Iván Bastidas	Presidente – Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP)
Jaime Arciniega	Presidente Ejecutivo – Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores del Ecuador (SCE)
José Ortiz	Presidente – Frente Único Nacional de Defensa del IESS
Richard Gómez	Presidente – Central Única de Trabajadores (CUT)
Rosa Argudo	Presidenta – Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social (CETOSS)

Empleadores

Pablo Zambrano	Presidente ejecutivo – Cámara de Industria y Producción
Patricio Alarcón	Presidente – Comité Empresarial

OIT

Alejandra Gando	Asistente de Proyecto
David Jaramillo	Coordinador Nacional de Proyecto

Eduardo Rodriguez	Especialista ACTRAV
Fabian Vallejo	Coordinador Nacional de Proyecto
Fabio Duran	Líder de unidad PFACTS, SOCPRO
Luis Gonzalez	Especialista ACT/EMP
Pablo Casalí	Especialista en Seguridad Social
Philippe Vanhuynegem	Director DWT/CO Lima



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Términos de referencia:

Evaluación intermedia interna

Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social en Ecuador

XB Symbol:	ECU/18/02/ECU
Título del Proyecto:	Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social - Ecuador
País:	Ecuador
P&P Resultado:	P&P 2020-2021: Resultado 8: Protección social completa y sostenible para todos
ODS:	ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 1 – Poner fin a la pobreza; ODS 3 – Salud y bienestar; ODS 10 – Reducir la desigualdad en y entre los países
CP Resultado:	ECU103
Duración del Proyecto:	11 Octubre de 2018 – 10 Octubre de 2021
Project Administrative Unit:	DWT/CO-Lima
Technical Backstopping Unit:	SOCPRO
Periodo de implementación:	Octubre 2018 – Julio 2020
Idioma del Proyecto:	Español e inglés
Presupuesto del Proyecto:	USD 2,323,565
Tipo de evaluación	Intermedia Interna
Fecha de la evaluación	Julio 2020 – Octubre 2020
Donante	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
Director de evaluación:	Cybele Burga Solís

Antecedentes del Proyecto

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es una de las 15 agencias especializadas de las Naciones Unidas que tiene por mandato impulsar la justicia social y promover el trabajo decente. Para tal efecto, cuenta con una estructura única tripartita en la que trabajadores, empleadores y gobierno trabajan, en igualdad de condiciones, sobre los retos más importantes del mundo del trabajo y la protección social. La OIT tiene cuatro objetivos estratégicos; promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos, mejorar la cobertura y eficacia de una seguridad social para todos y fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

En tal sentido, por la alta especialización y capacidad técnica en temas relacionados con la dirección y gestión de sistemas e instituciones de seguridad social que posee la OIT, el 12 de octubre del año 2018, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la OIT suscribieron un convenio de Cooperación Interinstitucional con el objetivo de establecer un mecanismo de cooperación técnica especializada para la ejecución de un “Programa de Asistencia Técnica para la Seguridad Social – PATSS”. El programa de asistencia técnica tiene por finalidad desarrollar actividades tendientes a fortalecer el diálogo social entre sus 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 y financiera de los distintos seguros sociales administrados por el IESS.

Para tal efecto, el programa se conforma de cinco módulos técnicos. El primer módulo tiene por objeto fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento del tripartismo, el diálogo social y la gobernanza en el IESS. El segundo módulo tiene por finalidad entregar recomendaciones técnicas con el fin de mejorar los procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro en el Instituto. El módulo tercero persigue el importante objetivo de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social del Ecuador, en este caso específico dirigido a trabajadores independientes. El módulo cuarto refiere al fortalecimiento de la Dirección Actuarial del IESS a través del mejoramiento de las necesidades institucionales de la misma y el desarrollo de modelos actuariales para las contingencias de salud y pensiones. Finalmente, el módulo quinto tiene por objetivo fortalecer el talento humano del IESS a través de la preparación de módulos formativos nacionales y de la implementación de un curso de capacitación en áreas de interés de la institución.

Descripción del Proyecto

1. 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:
2. **Duración:** El Proyecto tiene una duración de 41 meses, con un periodo de ejecución desde octubre de 2018 hasta marzo de 2022.
3. **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).

4. **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.
5. **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
6. 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. Incluye los siguientes productos:
 - Propuesta de trabajo sobre diálogo y participación
 - 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).
 - Elaboración de una nota técnica sobre las brechas de protección social en Ecuador en relación a la Recomendación de la OIT (núm. 202) sobre los pisos nacionales de protección social; identificando las brechas de género a las que debería dar respuesta el piso de protección social
 - 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.
 - Colaboración con el Consejo Directivo del IESS en la revisión del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social.
 - 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.
 - **Módulo 2:** entregar recomendaciones técnicas tendientes a mejorar los procesos de afiliación, recaudación y gestión de cobro en el Instituto. Incluye los siguientes productos:
 - Gestión de la afiliación
 - Gestión de la recaudación y gestión de cobro

- Gestión de la inspección, en coordinación con el Ministerio de Trabajo
 - **Módulo 3:** ampliar la cobertura del sistema de seguridad social del Ecuador, en este caso específico, dirigido a los trabajadores independientes. Incluye los siguientes productos:
 - Formulación de recomendaciones de políticas orientadas a este grupo de trabajadores, con énfasis en trabajadores independientes e informalidad en Ecuador
 - Intercambio de experiencias, visitas de estudio.
 - Identificación y simulación de escenarios actuariales que permitan la incorporación de trabajadores independientes al sistema de seguridad social.
 - **Módulo 4:** fortalecer la Dirección Actuarial 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. Incluye los siguientes productos:
 - Diagnóstico sobre las necesidades de recursos humanos, tecnológicos y organizacionales para el fortalecimiento de la función actuarial en la institución
 - 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 instalación de las herramientas de software.
 - 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.
 - **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 programa de transferencia de conocimiento y capacidades técnicas en materia de seguridad social sensible al género.
7. Hasta julio del 2020, la intervención del Proyecto se ha concentrado en los siguientes módulos / productos
- **Módulo 1.** Principalmente en el Proceso de diálogo social para el Acuerdo Nacional en seguridad social. También en la elaboración del Proyecto de reglamentación de la nueva legislación que sustituya los párrafos segundo y tercero del art. 28 de la LSS, en seguimiento a lo establecido por la Corte Constitucional; en la elaboración del modelo básico de gestión y participación

de los representantes; y en el 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.

- Módulo 2. Recomendaciones de políticas para mejorar la gestión de la afiliación.
- Módulo 4. Diagnóstico sobre las necesidades de recursos humanos, tecnológicos y organizacionales para el fortalecimiento de la función actuarial en la institución y desarrollo de modelos actuariales, uno 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 el acceso a los softwares actuariales y capacitación a funcionarios de la Dirección.
- Módulo 5. -Programa de transferencia de conocimiento y capacidades técnicas en materia de seguridad social sensible al género desarrollado

8. **Contexto del Proyecto:** el programa se ha visto incidido por dos elementos de contexto que vale la pena tomarlos en consideración a lo largo de la evaluación. Estos elementos si bien son ajenos al desarrollo del mismo programa, han impactado directamente la normal ejecución del mismo por cuanto relaciona a los actores que participan y que se benefician del mismo. En primer lugar, la conmoción social registrada en el mes de octubre del año 2019, en el que los actores (trabajadores, empleadores y gobierno) con los que el Proyecto se relaciona fueron también los actores principales en este contexto; aspecto que incidió en la ejecución del programa por cuanto generó fricciones y distanciamiento entre los mismo. En segundo lugar, la crisis generada por la pandemia del COVID-19, ha impactado de igual manera la normal ejecución del Proyecto, por cuanto ha dispersado las prioridades de los actores que participan del programa.

9. **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.

10. **Vinculación con los ODS:** El ámbito de las políticas de la protección social está reflejado en varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: 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.

11. **Arreglos de gestión del programa:** El Especialista en Seguridad Social de la OIT para los Países Andinos y el Subdirector General del IESS de Ecuador, son los responsables de las tareas de seguimiento y monitoreo sobre la ejecución del Programa.

Propósito, ámbito y clientes de la evaluación

12. Estos Términos de Referencia corresponden al ejercicio de evaluación interna intermedia que se identifica en el Anexo del convenio de cooperación del Programa y de conformidad con la política de evaluación de la OIT, y para la cual se han previsto los recursos necesarios en el presupuesto.
13. Esta evaluación interna del programa será de naturaleza *sumativa* ya que está orientada a valorar los resultados esperados y no esperados de la intervención (por componente y globalmente), a cómo y por qué (y por qué no) se alcanzaron estos resultados. También se valorarán aspectos de proceso ya que son estos los que explicarán la consecución o no de los productos y resultados planificados, valorando en qué medida los aprendizajes generados se transformaron en buenas prácticas e intentando identificar evidencias que justifiquen la ampliación o mantenimiento de la intervención en el tiempo. La evaluación pondrá especial énfasis en el fortalecimiento del diálogo social, tripartismo como medio y fin de los objetivos del Proyecto y consideraciones de género, así como el fortalecimiento de las capacidades del IESS, en particular de la Dirección Actuarial de la Institución
14. La evaluación integrará la igualdad de hombres y mujeres y la no discriminación, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo de forma transversal en todos sus resultados y procesos. Debe abordarse de acuerdo con la [Nota de orientación EVAL N° 4¹⁷](#) para cuestiones de género y la [Nota de orientación N° 7¹⁸](#) para garantizar la participación de las partes interesadas.
15. La evaluación interna intermedia será realizada por un consultor externo o por un funcionario de OIT certificado para desarrollar evaluaciones internas que no haya tenido participación en ninguna etapa de implementación del Proyecto. El proceso de evaluación tendrá carácter participativo e implicará a contrapartes interesadas durante el Proyecto. El IESS será el principal usuario de los resultados de la evaluación, las lecciones aprendidas, buenas prácticas y las recomendaciones.
16. Como se detallará en la sección de “metodología” de estos Términos de Referencia, esta evaluación valorará todos los criterios de la política de evaluación de la OIT, poniendo mayor énfasis en la relevancia de la intervención, la coherencia del diseño del Proyecto, la gestión y los logros del mismo en términos de los productos que se había comprometido a elaborar. También se valorará si la ejecución se hizo o no con eficiencia y si producto de la intervención hay indicios de cambios positivos generados por el Proyecto y consideraciones importantes de sostenibilidad de los resultados.
17. **Alcance:** La evaluación intermedia interna cubre todos los aspectos del Proyecto, incluido el entorno del Proyecto, la organización del Proyecto, la relevancia del Proyecto y la eficiencia de la utilización de los recursos y eficacia desde el inicio hasta la fecha de evaluación. La evaluación incluirá todas las actividades desarrolladas bajo el período en estudio (octubre 2018 – julio 2020).

¹⁷ Disponible en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_mas/@eval/documents/publication/wcms_165986.pdf

¹⁸ Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_165982.pdf

18. **Cientes:** El principal cliente de esta evaluación es el IESS, la OIT (Oficina regional y ETD de los Países Andinos), Oficina de Evaluación (EVAL), Departamento de Protección Social (SOCPRO-HQ), Partnering for Development (PARDEV-HQ).

Cientes internos

- Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe
- Equipo de Proyecto
- FUNDAMENTALS
- GOVERNANCE
- PARDEV
- EVAL

Cientes externos

- IESS (Consejo Directivo, Dirección General, Subdirección General, Dirección Nacional de Afiliación y Cobertura, Dirección Nacional de Recaudación y Gestión de la Cartera, Dirección Actuarial, Dirección Nacional de Servicios Corporativos y Gerencia del Proyecto del Diálogo Social).
- Organizaciones de empleadores
- Organizaciones de trabajadores
- Otras instituciones públicas involucradas en alguno de los módulos: Ministerio de Trabajo (módulo II).

Metodología de la evaluación

19. El marco conceptual básico sobre el cual se desarrollará 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](#)). Asimismo, la evaluación se llevará 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 las Naciones Unidas. La evaluación deberá adoptar un enfoque que reconozca el rol del género en el desarrollo económico y social. Asimismo, incluirá una matriz de preguntas de evaluación con preguntas de evaluación, indicadores cualitativos y cuantitativos y técnicas de recopilación de datos diseñados para ser sensibles al género y maximizar la participación. El análisis de género se debe reflejar a lo largo de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.
20. La evaluación se llevará a cabo en medio de la pandemia COVID-19. Es probable que la pandemia tenga serias implicaciones para la recopilación de datos para esta evaluación, dadas las restricciones impuestas por los gobiernos para frenar su propagación (toque de queda nocturno, cierre de actividades no esenciales, restricción de reuniones, cierre de escuelas y cancelación de eventos públicos). Es por ello, que para este ejercicio se ha previsto que las entrevistas se realicen de manera 100% remota pero se demanda la aplicación de técnicas innovadoras para la recopilación de información individual y grupal a través de tecnología digital (Ver [Implications of COVID-19 on evaluations in the ILO](#)). Siempre que sea posible, se deben considerar técnicas como la agrupación de entrevistas para así reducir la carga sobre los actores sociales que serán entrevistados.

21. **Enfoque de la evaluación.** Tanto para un escenario de evaluación con entrevistas 100% remotas o para un híbrido que combine entrevistas presenciales manteniendo el distanciamiento social y entrevistas remotas a actores institucionales, la Oficina de Evaluación sugiere adoptar un enfoque de dos etapas. Entrevistas breves con las partes interesadas prioritarias identificadas inicialmente y luego, realizar un seguimiento con las personas identificadas en la primera etapa como capaces de proporcionar información más detallada. Estas personas podrían estar incluidas en la lista inicial pero también surgir como “actor clave” durante esas entrevistas de la primera ronda (por ejemplo, usuarios de los resultados del Proyecto más allá del Proyecto). Este enfoque gradual de las entrevistas y la recopilación de datos permite utilizar diferentes métodos en diferentes etapas a medida que se ajustan las restricciones de la emergencia de la COVID-19.
22. **Revisión documental:** El ejercicio de evaluación incluirá un análisis documental de los materiales apropiados, incluyendo, pero no limitado a: documentos vinculados al diseño e implementación del programa, así como aquellos vinculados a las áreas temáticas en las que trabaja el Proyecto, y documentos de actividades, comunicaciones e investigación, y publicaciones.
23. También se consultarán y analizarán materiales pertinentes de fuentes secundarias provistos idealmente por el equipo de programa o la Oficina Regional. Al inicio de la fase de análisis documental, el evaluador(a) sostendrá una entrevista virtual con el equipo del programa a fin que el evaluador(a) tenga una adecuada comprensión del alcance, cambios y resultados clave del programa, así como de las áreas de interés del equipo de programa respecto los productos de evaluación
24. **Recolección de información.** Si bien sería óptimo realizar entrevistas directas y grupos focales con determinados actores manteniendo el distanciamiento social, en este caso no será posible realizar visitas al terreno a causa de las restricciones impuestas por la emergencia de la COVID-19. En su lugar, se realizarán consultas virtuales con un conjunto amplio de actores y con técnicas comprensivas de recojo de información virtual que permita conocer en profundidad y en detalle el alcance y desafíos enfrentados por el Proyecto.
25. **Taller de devolución de resultados finales (virtual).** Se realizará un taller/reunión virtual de presentación de resultados en el que participarán los ejecutores clave y grupos de interés para recoger recomendaciones y poner a prueba las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Fecha sugerida: octubre 2020.
26. **Mapa o lista completa de actores.** Un elemento central para el éxito de una evaluación principalmente remota y en un contexto de crisis es el mapa de actores. En esta lista (o mapa idealmente) estará indicado el rol y grado de influencia de cada parte interesada en el Proyecto para facilitar la priorización de las entrevistas y el esfuerzo por tratar de conectarse con esas partes interesadas¹⁹. Esto también debería incluir a las partes interesadas que se considerarían usuarios de los resultados del Proyecto y que pueden proporcionar contexto al Proyecto. Una primera lista sugerida de entrevistas se anexará a estos Términos de Referencia a la firma del contrato. La lista definitiva se cerrará luego de iniciada la evaluación.

¹⁹ Producto puesto a disposición durante el inicio de la evaluación.

Criterios y preguntas de evaluación

27. Debido a la actual pandemia de COVID-19 los países han implementado diferentes medidas para restringir la movilidad de las personas, tanto dentro de sus países como fuera de ellos. En este contexto EVAL ha diseñado una guía para transitar de un escenario de evaluaciones regulares con misiones en el terreno a evaluaciones con diferentes grados de trabajo a distancia con mayor dependencia en métodos en línea (entrevistas, encuestas, discusiones virtuales, entre otras).
28. Para atender las preguntas sugeridas para esta evaluación se deberá identificar más claramente el tipo de partes interesadas que estarían en la mejor posición para proporcionar información sobre las preguntas de evaluación específicas (ver sección III).
29. **Criterios de evaluación.** En línea con el enfoque basado en los resultados aplicado por la OIT, la evaluación se centrará en identificar y analizar los resultados a través de preguntas clave relacionadas con los criterios de evaluación y el logro de los resultados / objetivos del Proyecto utilizando, como punto central pero no único, los indicadores para medir el avance en la implementación del Proyecto, en caso de que existan. La evaluación analizará el Proyecto en relación a sus propios objetivos, indicadores, logros y debilidades e identificará los resultados a través de criterios clave, teniendo en cuenta:

Relevancia y ajuste estratégico: *La medida en que la estrategia y acciones del Proyecto están alineados con las prioridades de: la OIT, USDOL, los constituyentes, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los marcos nacionales de desarrollo, las prioridades y necesidades subregionales, nacionales y locales y la Agenda 2030.*

1. ¿El Proyecto de la OIT ha sido relevante con respecto a las necesidades y prioridades de sus constituyentes? ¿Han sido los criterios de selección de los módulos y objetivos del Proyecto relevantes para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT y el Proyecto tienen como objetivo contribuir a resolver? ¿es el diseño inicial del Proyecto válido en el contexto actual?
2. ¿El Proyecto de la OIT en Ecuador está alineado a los marcos nacionales de desarrollo, a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2018-2019, a la Estrategia Regional de OIT para América Latina y el Caribe 2018–2019, ¿a los ODS?
3. ¿De qué manera el diseño e implementación del Proyecto ha contribuido a avanzar el objetivo de la OIT de contribuir a la igualdad de género, promover prácticas regionales e internacionales sobre género y fortalecer políticas y estrategias de género a nivel nacional?

La Validez del diseño: *la solidez y el realismo de la teoría de cambio (en caso de no existir una Teoría del Cambio o un Marco Lógico, la evaluación, como parte de su ejercicio, deberá plantear un esbozo de esta); la adecuación de las asignaciones presupuestarias totales y para el logro de los productos y resultados; la estructura institucional y acuerdos de gestión de los sistemas de gobernanza propuestos por la cooperación sur-sur trilateral; estrategias y mecanismos de implementación técnica conjunta y desarrollo de capacidades; complementariedad y generación de sinergias*

4. ¿El diseño del Proyecto de la OIT ha sido apropiado y coherente para lograr los resultados planificados y se ha basado en una teoría del cambio integral, incluida la identificación de riesgos y supuestos y estrategias de sostenibilidad, entre otros aspectos?

5. ¿Cuál ha sido la contribución de los constituyentes en la identificación de los módulos y objetivos y en general en el diseño del Proyecto?, ¿En cuáles de los módulos y objetivos estuvieron más interesados y tuvieron una participación más activa desde el diseño?

65. ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?

7. ¿hasta qué nivel se han considerado riesgos y establecido medidas de prevención y atenuación de los mismos y que tan realistas son las previsiones?

La Efectividad: *la medida en que se puede atribuir al Proyecto su contribución al objetivo de desarrollo y a los objetivos específicos y, más concretamente, si los resultados declarados se han producido satisfactoriamente, para quiénes están funcionando mejor las estrategias planteadas y para quiénes menos. Se valorará si se han creado sinergias con iniciativas nacionales y con otros Proyectos de cooperación técnica internacional (resultados diferenciados por país).*

8. ¿El Proyecto de la OIT ha avanzado según lo esperado para la consecución de los resultados en términos de fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS; la mejora en los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación y cobro); la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social contributivo para trabajadores independientes; el fortalecimiento de la Dirección Actuarial del IESS; y el fortalecimiento del talento humano del IESS, ¿En qué resultados el nivel de logro ha sido mayor o menor y por qué?

9. ¿Cuáles han sido las principales contribuciones de la OIT al logro de los resultados esperados identificados en la pregunta precedente?

108. ¿El Proyecto de la OIT ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por los mandantes nacionales?, ¿En qué objetivos y módulos hubo una mayor participación activa e interés de los mandantes durante el desarrollo del Proyecto?, ¿Cuál ha sido el nivel de satisfacción de los mandantes y principales grupos de interés con el Proyecto de la OIT?

11. ¿Qué obstáculos se han encontrado en el Proyecto de la OIT y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados? ¿Se han cumplido los riesgos y supuestos previstos en el diseño?, ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional en el entorno que haya afectado positiva o negativamente el Proyecto de la OIT?

12. ¿Qué tan bien ha abordado el Proyecto de la OIT, durante su implementación, las políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?

131. ¿En qué medida y cómo se ha adaptado el Proyecto en respuesta a la crisis de la COVID-19 y cuáles han sido las implicaciones en la priorización de acciones?

La Eficiencia: *la productividad del proceso de implementación del Proyecto como una medida para evaluar en qué medida los resultados obtenidos son el resultado de un uso eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos. En qué medida las capacidades y arreglos de gestión implementados por la OIT y los constituyentes contribuyen al logro de los resultados esperados.*

14. ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria del Proyecto en general y desagregado según diferentes criterios como: resultados / productos, tipo de gastos, año de ejecución?, ¿De qué manera la OIT ha utilizado los recursos de manera eficiente (fondos, recursos humanos, tiempo, información, conocimiento, etc.) para lograr resultados, incluyendo en materia de género?

15. ¿Hubo sinergias con Proyectos ejecutados o en ejecución de la OIT en Ecuador o con las intervenciones de los socios estratégicos de la OIT en Ecuador para potenciar el logro de los resultados del Proyecto?

16. ¿Cuán efectivo ha sido el apoyo político, técnico y administrativo brindado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, ACTEMP, ACTRAV y los departamentos técnicos de Ginebra? En caso de que se hayan producido adaptaciones producto de la crisis de la COVID-19, ¿qué nivel de soporte se recibió?

17. ¿La OIT monitorea y documenta de manera sistemática y adecuada la información para permitir la medición de resultados de manera integrada, incluida la igualdad de género?, ¿Tiene una estrategia para generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles y aprovechar las lecciones aprendidas?

18. ¿Los arreglos de implementación establecidos por el Proyecto para garantizar el desarrollo de capacidades de sus contrapartes institucionales fueron adecuados?, ¿Cuáles han sido, desde las perspectivas de los mandantes, donantes y grupos de interés las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales?

La Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad: *Se analizará el nivel de logro de los objetivos inmediatos y la primera evidencia de contribución hacia objetivos finales utilizando fuentes de información verificables. En el análisis de la sostenibilidad se valorará en qué medida se ha llevado a cabo un adecuado desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales para asegurar que existan mecanismos para sostener las actividades y si es probable que los resultados existentes se mantengan más allá de la finalización del Proyecto; en qué medida el conocimiento desarrollado a lo largo del Proyecto (documentos de investigación, informes de progreso, manuales y otras*

herramientas) todavía se puede utilizar después de finalizado el Proyecto para informar las políticas y habilidades de los profesionales, actitudes, etc.).

19. ¿En qué medida el Proyecto de la OIT está contribuyendo a mejorar las capacidades de los funcionarios del IESS y los procesos de gestión de afiliación, recaudación, cobro e inspección (junto con el Ministerio de Trabajo)? ¿Cuáles han sido los cambios fundamentales a raíz del Proyecto?

20. ¿Están los constituyentes y otros socios nacionales dispuestos a continuar con los resultados alcanzados? ¿Qué tanto cuentan los constituyentes y otros socios nacionales con las capacidades necesarias para continuar los resultados alcanzados sin apoyo técnico directo de la OIT?, ¿Cuentan con financiamiento para ello?, ¿Se ha producido algún cambio en el marco normativo que pueda favorecer la sostenibilidad de los resultados que se alcancen al finalizar el Proyecto?

21. ¿Cuántas personas se han visto beneficiadas /se prevé que serán beneficiada directa o indirectamente por el Proyecto?, ¿Qué grupos sociales se verán beneficiados?, ¿tienen las intervenciones del Proyecto el potencial de impactar positivamente la igualdad de género, así como la inclusión de grupos vulnerables en Ecuador?

Principales productos: informe de inicio, informe de avance e informe final de evaluación

30. La evaluación dará como resultado un informe de evaluación conciso que detalla el desempeño general y específico del Proyecto según la evaluación en términos de relevancia y ajuste estratégico de la intervención; validez del diseño de la intervención; progreso y efectividad de la intervención; eficiencia del uso de los recursos; efectividad de los arreglos de manejo; orientación al impacto y sostenibilidad de la intervención; como se define en las Directrices de la OIT para la preparación de evaluaciones independientes e internas de programas y Proyectos de la OIT. ([ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation](#)).

31. El **evaluador** deberá cumplir con las siguientes entregas:

- ▶ **Producto 1 (Informe de Inicio)**. El Informe de Inicio, de no más de 15 páginas, será propuesto por la persona encargada de la evaluación sobre la base de lo acordado con el Equipo del Proyecto y presentado a la Oficial Regional de Evaluación para su revisión y aprobación. Este Informe deberá incluir una descripción de la metodología a emplearse, fuentes y procedimientos que se utilizarán para la recolección de datos, actividades clave, cuestionarios de entrevista, lista de actores clave, preguntas de la investigación, indicadores de cumplimiento y el calendario de la evaluación. Este informe se utilizará como punto inicial del acuerdo y entendimiento entre el evaluador y el contratante (consulte Checklist 3: [Escribiendo el Informe inicial](#)).

En este primer producto, dada las circunstancias impuestas por la emergencia de la COVID-19, es posible que el evaluador(a), luego de hacer la revisión documental, sugiera ajustes a la metodología sugerida en estos TDR, incluyendo una revisión de la matriz de evaluación e indicadores.

Cada pregunta deberá reflejar claramente si las metodologías en línea / virtuales están justificadas para cada pregunta y si pueden proporcionar datos suficientes. Para cada pregunta de evaluación se deberá reflexionar sobre las fuentes de información y metodología disponible para responderlas. En caso las condiciones no estén dadas, ya sea por el contexto o por la ausencia de fuentes de información, se podrá justificar no abordar alguna pregunta en particular. Esto deberá ser aprobado por la Oficial Regional de Evaluación.

- **Productos 2 y 3 (Informe de avance- producto 2 e informe final de evaluación-producto 3).** El informe de evaluación deberá ser presentado a la Oficial Regional de Evaluación. El informe deberá seguir los formatos de presentación específicos de OIT y no deberá tener más de 50 páginas de extensión, excluyendo anexos. Los anexos del informe incluirán: las preguntas e indicadores utilizados para la investigación, los cuestionarios definitivos utilizados en el trabajo de campo, los resultados de la encuesta, resumen de cada reunión, una lista de las personas entrevistadas y una lista de los documentos revisados. El informe debe ser establecido en línea con las "listas de verificación de calidad 4 y 5" de la OIT para los informes de evaluación que serán descargado del enlace en el Anexo 2.

Este Informe Final deberá incluir:

- (1) Cubierta con los datos clave de la asignación y el Estudio;
- (2) Tabla de contenidos y listas (anexos y tablas o gráficos)
- (3) Listado de siglas o abreviaturas
- (4) Resumen ejecutivo (no más de 5 páginas)
 - 4.1. Antecedentes y contexto
 - 4.1.1. Resumen del objetivo de la asignación, lógica y estructura
 - 4.1.2. Situación actual de la asignación
 - 4.1.3. Propósito, alcance y clientes del estudio
 - 4.1.4. Metodología de la evaluación
 - 4.2. Principales hallazgos y conclusiones
 - 4.3. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas
- (5) Cuerpo del reporte
 - 5.1. Antecedentes de la asignación
 - 5.2. Antecedentes de la evaluación interna de medio término
 - 5.3. Metodología y preguntas de evaluación
 - 5.4. Principales hallazgos ordenados conforme a los cinco criterios del marco analítico
- (6) Conclusiones
 - 6.1. Conclusiones
 - 6.2. Lecciones aprendidas (según [template de EVAL](#))
 - 6.3. Buenas prácticas (según [template de EVAL](#))
 - 6.4. Recomendaciones
- (7) Anexos (lista de entrevistas, resumen de las reuniones, reuniones de los interesados, otra información relevante)

Consulte Checklist 5: [Preparación del Informe de Evaluación](#).

El informe deberá seguir la plantilla de formato EVAL, incluyendo una página de título (consulte **Checklist 7: [Presentación en la portada de evaluación](#)**). La calidad del Informe será calificada en base a los estándares de calidad de EVAL (consulte **Checklist 6: [Valoración de la calidad de los informes de evaluación](#)**).

Resumen Ejecutivo para difusión de alta circulación. El resumen ejecutivo deberá seguir el formato guía de EVAL, sintetizar los resultados más importantes de la evaluación por criterio de evaluación, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones y no deberá tener una extensión mayor a 5 páginas (consulte **Checklist 8: Preparación del Resumen Ejecutivo**)

- ▶ **Producto 4a. Power point con principales resultados.** Presentación que resuma los aspectos más sustantivos del Informe de evaluación final interna, antecedentes, metodología empleada, principales hallazgos, conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones. El objetivo de este producto es contar con información de los principales resultados para circularlos de manera masiva con los actores involucrados.

Las cuestiones de igualdad de género deberán ser abordadas de manera explícita a través de las actividades de evaluación que lleven a cabo los consultores, así como en los informes finales y en los eventos que se lleven a cabo en el marco del proceso de evaluación.

Todos los borradores y productos finales, incluyendo los documentos de apoyo, informes analíticos y los datos brutos deben ser proporcionados en versión electrónica compatible con el software de Microsoft Word para Windows. La información (datos) producida en el marco de esta evaluación, así como los derechos de autor sobre el Informe de Evaluación, son de propiedad exclusiva de la OIT. El uso de los datos para su publicación y otra forma de presentación sólo se puede hacer con el acuerdo de la OIT. Las principales partes interesadas puedan hacer un uso adecuado del informe de evaluación de acuerdo con el propósito original y con el reconocimiento adecuado.

32. La evaluación se llevará a cabo entre finales de julio e inicios de octubre 2020. El informe final estará disponible hacia mediados de octubre 2020. La evaluación será financiada en 100% con fondos del Proyecto.
33. Todos los productos de esta evaluación se deberán entregar en español.

Plan de trabajo propuesto para la evaluación

34. Este ejercicio de evaluación prevé un nivel de esfuerzo de aproximadamente 50 días efectivos de trabajo, los cuáles serán desarrollados entre principios de septiembre y mediados de noviembre 2020 como máximo.

	Fecha prevista	Actividades principales
Fase 1: Actividades preparatorias de la evaluación	Agosto 2020	Preparación de los TdR de la evaluación Identificación de los actores que participarán en el proceso de evaluación Preparación de la logística de la evaluación

Fase 2: Proceso de evaluación	Revisión de escritorio: Septiembre- octubre 2020	Reunión con el equipo de evaluación e intercambio de todos los documentos a ser revisados en el marco de la evaluación (Anexo I). Preparación de la agenda para las entrevistas Envío del Informe de Inicio: primera semana de octubre 2020
	Recopilación de información: Septiembre - octubre 2020	Trabajo de campo (o entrevistas virtuales) a cargo del evaluador(a) <i>*Entre segunda semana de septiembre y primera semana de octubre</i>
	Sistematización de la información: Octubre 2020	Preparación y envío del Informe Final Borrador a la Directora de evaluación de la OIT: tercera semana de octubre 2020 Revisión del Informe Final Borrador. Consolidación de comentarios al Informe y envío al Equipo Evaluador: cuarta semana de octubre 2020. Preparación y envío del Informe Final a la Oficial Regional de evaluación de la OIT: primera semana de noviembre 2020
Fase 3: Diseminación de resultados finales	Noviembre 2020	Taller de presentación de resultados finales de la evaluación <i>Fecha tentativa: segunda semana de noviembre 2020</i>

Perfil del evaluador

35. Arreglos de gestión

La evaluación interna de medio término deberá de llevarse a cabo de acuerdo con los presentes términos de referencia. En ese marco, **el evaluador(a) deberá:**

- Revisar los términos de referencia y proporcionar retroalimentación, según sea necesario;
- Revisar la documentación del Proyecto (*desk review*);
- Revisar las preguntas de investigación y refinar su formulación, según sea necesario, en colaboración con Directora de Evaluación de OIT para este ejercicio, y desarrollar los protocolos de entrevista;
- Desarrollar e implementar una metodología (es decir, revisión de documentos e implementación de entrevistas, triangulando la información) para responder a las preguntas de investigación;
- Diseñar y conducir cuestionario/encuestas para las entrevistas virtuales;
- Llevar a cabo reunión virtual de planificación de la investigación antes del inicio de la evaluación con la Directora de Evaluación y el equipo del Programa;
- Presentar un informe de inicio y un informe de avance;

- Preparar una versión preliminar del informe final y presentarlo a la Directora de Evaluación. Éste estará sujeto a comentarios y sugerencias de parte de los actores involucrados en el Programa; y
- Preparar un Informe Final que refleje las observaciones o aportes que se reciban tanto en el taller de validación o por vía escrita.

Los candidatos interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Una experiencia mínima de 7 años realizando evaluaciones.
- Experiencia específica en temas de empleo, protección social y seguridad social.
- Familiaridad con el mandato de la OIT, su naturaleza tripartita y los estándares internacionales de evaluación
- El evaluador(a) deberá tener excelentes habilidades de redacción, habilidades analíticas y comunicativas.
- El evaluador (a) deberá ser nativo en el idioma español.
- Certificado de realización del [programa de introducción a la evaluación de la OIT](#). Si bien no es obligatorio, las personas que realicen consultorías de evaluación con la OIT están invitados a completarlo e incluir la certificación de finalización en las expresiones de interés para evaluaciones de la OIT.

Consideraciones éticas

36. El evaluador(a) mantendrá la máxima confidencialidad relacionada con la información sensible y los comentarios que surjan durante las entrevistas individuales y grupales. Se les debe proporcionar suficiente espacio para hacer cualquier pregunta que puedan tener, y deben recibir respuestas a su satisfacción antes de comenzar la entrevista.
37. Esta evaluación cumple con las normas y estándares de evaluación de las NU y asegurará que se tomen en consideración las garantías éticas relativas a la independencia de la evaluación. Por favor, consulte las directrices éticas UNEG: <http://www.unevaluation.org/ethicalguidelines>.
38. Para asegurar el cumplimiento de las normas de la OIT/NU que garanticen la independencia de la evaluación, el contratista no será elegible para un trabajo técnico en el Proyecto durante los próximos 12 meses y no podrá ser el evaluador de la evaluación final del Proyecto

Anexo D: Preguntas de evaluación

- 1- ¿El Proyecto de la OIT ha sido relevante con respecto a las necesidades y prioridades de sus constituyentes? ¿Han sido los criterios de selección de los módulos y objetivos del Proyecto relevantes para abordar las causas de los problemas de desarrollo que la OIT tiene como objetivo contribuir a resolver? ¿Los componentes del Proyecto continúan siendo relevantes en el contexto actual, particularmente a la crisis y desafíos de la COVID-19?
- 2- ¿El Proyecto de la OIT en Ecuador está alineado a los marcos nacionales de desarrollo, a los resultados del Programa y Presupuesto de la OIT 2018-2019, a la Estrategia Regional de OIT para América Latina y el Caribe 2018–2019?, ¿a los ODS?
- 3- ¿El diseño del Proyecto de la OIT ha sido apropiado y coherente para lograr los resultados planificados y se ha basado en una teoría del cambio integral, incluida la identificación de riesgos y supuestos y estrategias de sostenibilidad, entre otros aspectos?
- 4- ¿Cuál ha sido la contribución de los constituyentes en la identificación de los módulos y objetivos y en general en el diseño del Proyecto?, ¿En cuáles de los módulos y objetivos estuvieron más interesados y tuvieron una participación más activa desde el diseño?
- 5- ¿De qué manera se incorpora en el diseño del Proyecto de la OIT cuestiones centrales de la OIT como las normas internacionales del trabajo, diálogo social, igualdad de género y no discriminación?
- 6- ¿El Proyecto de la OIT ha avanzado según lo esperado para la consecución de los resultados en términos de fortalecimiento del diálogo social, el tripartismo y la gobernanza institucional del IESS; la mejora en los procesos de gestión interna (recaudación, afiliación y cobro); la ampliación de la cobertura del sistema de seguridad social contributivo para trabajadores independientes; el fortalecimiento de la Dirección Actuarial del IESS; y el fortalecimiento del talento humano del IESS, ¿En qué resultados el nivel de logro ha sido mayor o menor y por qué?
- 7- ¿Cuáles han sido las principales contribuciones de la OIT al logro de los resultados esperados identificados en la pregunta precedente?
- 8- ¿El Proyecto de la OIT ha sido comprendido y apoyado durante su ejecución por los mandantes nacionales?, ¿En qué objetivos y módulos hubo una mayor participación activa e interés de los mandantes durante el desarrollo del Proyecto?, ¿Cuál ha sido el nivel de satisfacción de los mandantes y principales grupos de interés con el Proyecto de la OIT?
- 9- ¿Qué obstáculos se han encontrado en el Proyecto de la OIT y qué acciones correctivas se debieron tomar para lograr los objetivos planeados? ¿Se han cumplido los riesgos y supuestos previstos en el diseño?, ¿Se han producido cambios importantes de naturaleza política, económica, institucional en el entorno que haya afectado positiva o negativamente el Proyecto de la OIT?
- 10- ¿Qué tan bien ha abordado el Proyecto de la OIT, durante su implementación, las políticas transversales de la OIT: normas internacionales del trabajo, diálogo social, ¿igualdad de género y no discriminación? Específicamente, ¿Con los componentes del Proyecto (módulos) se ha contribuido a avanzar con el objetivo de la OIT de contribuir a la igualdad de género, promover prácticas regionales e internacionales sobre género y fortalecer políticas y estrategias de género a nivel nacional?
- 11- ¿En qué medida y cómo se ha adaptado el Proyecto en respuesta a la crisis de la COVID-19 y cuáles han sido las implicaciones en la priorización de acciones?
- 12- ¿Cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria del Proyecto en general y desagregado según diferentes criterios como: resultados / productos, tipo de gastos, año de ejecución?, ¿De qué manera la OIT ha utilizado los recursos de manera eficiente (fondos, recursos humanos, tiempo, información, conocimiento, etc.) para lograr resultados, incluyendo en materia de género?

- 13- ¿Hubo sinergias con Proyectos ejecutados o en ejecución de la OIT en Ecuador o con las intervenciones de los socios estratégicos de la OIT en Ecuador para potenciar el logro de los resultados del Proyecto?
- 14- ¿Cuán efectivo ha sido el apoyo político, técnico y administrativo brindado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, ACTEMP, ACTRAV y los departamentos técnicos de Ginebra? En caso de que se hayan producido adaptaciones producto de la crisis de la COVID-19, ¿qué nivel de soporte se recibió?
- 15- ¿La OIT monitorea y documenta de manera sistemática y adecuada la información para permitir la medición de resultados de manera integrada, incluida la igualdad de género?, ¿Tiene una estrategia para generar y sistematizar el conocimiento existente a fin de proporcionar soluciones innovadoras y factibles y aprovechar las lecciones aprendidas?
- 16- ¿Los arreglos de implementación establecidos por el Proyecto para garantizar el desarrollo de capacidades de sus contrapartes institucionales fueron adecuados?, ¿Cuáles han sido, desde las perspectivas de los mandantes, donantes y grupos de interés las ventajas y desventajas de trabajar con la OIT en comparación a hacerlo con otros organismos internacionales?
- 17- ¿En qué medida el Proyecto de la OIT está contribuyendo a mejorar las capacidades de los funcionarios del IESS y los procesos de gestión de afiliación, recaudación, cobro e inspección junto con el Ministerio de Trabajo? ¿Qué herramientas respaldadas por el Proyecto (políticas, regulaciones, planes, protocolos) han sido institucionalizadas?
- 18- ¿Están los constituyentes y otros socios nacionales dispuestos a continuar con los resultados alcanzados? ¿Qué tanto cuentan los constituyentes y otros socios nacionales con las capacidades necesarias para continuar los resultados alcanzados sin apoyo técnico directo de la OIT?, ¿Cuentan con financiamiento para ello?, ¿Se ha producido algún cambio en el marco normativo que pueda favorecer la sostenibilidad de los resultados que se alcancen al finalizar el Proyecto?
- 19- ¿Cuántas personas se han visto beneficiadas /se prevé que serán beneficiada directa o indirectamente por el Proyecto?, ¿Qué grupos sociales se verán beneficiados?, ¿tienen las intervenciones del Proyecto el potencial de impactar positivamente la igualdad de género, así como la inclusión de grupos vulnerables en Ecuador?
- 20- ¿Cuáles son los factores que podrían amenazar la sostenibilidad de los resultados desde un punto de vista político (prioridad del IESS), presupuestal (suficientes fondos para las instituciones del gobierno involucradas), social (aceptación/rechazo de los representantes del Acuerdo Nacional), institucional (dificultades de las instituciones por implementar recomendaciones)?