



► EVALUACIÓN FINAL INDEPENDIENTE PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

► Resumen del propósito, lógica y estructura del Programa

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)". El Objetivo general del Programa era 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.

► Metodología de la evaluación

Se empleó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. El recojo de información de fuentes secundarias se realizó a partir del análisis documental y el de fuentes primarias a través de entrevistas virtuales. Se logró incorporar en la evaluación las opiniones y percepciones de los diversos grupos de interés identificados.



► Resultados del Programa



Los datos cualitativos se obtuvieron a través de entrevistas llevados a cabo con una muestra de informantes clave facilitada por el proyecto/OIT, entre el 18 y el 28 de abril de 2022.

Estos incluyen:



Personal del Proyecto, tales como el Especialista en Seguridad Social de la Oficina de Países Andinos; el Equipo del Proyecto en Ecuador; Representantes de la Oficina de Países Andinos; personal de OIT de otras áreas (SOCPRO¹, ACTRAV², ACTEMP³);



Actores clave del Proyecto: incluyendo representantes del IESS, de las Organizaciones de Trabajadores y Empleadores;



Representantes del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador.



► Principales Resultados



Relevancia

El PATSS muestra un elevado grado de pertinencia respecto a las necesidades y prioridades del IESS y de las poblaciones meta. No obstante, en su fase de diseño y durante buena parte de su implementación, el PATSS no consideró suficientemente algunos factores clave de vulnerabilidad (por ejemplo: género, grupo etario, discapacidad, interculturalidad, etc.) en el acceso a la protección social. Sin embargo, en atención a las recomendaciones de la evaluación de medio término, en la “segunda fase” del programa se incluyen factores de vulnerabilidad en los análisis de brechas o de financiamiento de los pisos de protección social. El Convenio, igualmente, se encuentra alineado con los marcos nacionales de política. Por otro lado, el PATSS se mostró relevante en el marco de la Pandemia del COVID-19.



Coherencia

El PATSS fue diseñado de acuerdo a la modalidad de Fondo Fiduciario Directo, a través de un Convenio suscrito entre el IESS y la OIT. Si bien el Convenio establece las bases y líneas estratégicas de la colaboración entre ambas instituciones, dicho documento no es una herramienta del todo adecuada para la una gestión y seguimiento basada en resultados. Si bien la estrategia global del proyecto (coherencia y complementariedad entre los módulos) se considera técnicamente sólida, alcanzar los objetivos del PATSS debe ser entendido como un proceso de largo plazo que demanda esfuerzos de distinta índole (organizativos, institucionales y estructurales) y un liderazgo político del más alto nivel.



Efectividad

El proyecto ha sido eficaz en la entrega de los productos esperados que dependían de la capacidad de la OIT de prestar asistencia técnica. Por otro lado, la ejecución del PATSS tuvo que hacer frente a algunos desafíos importantes. Las movilizaciones sociales que se produjeron en octubre de 2019; la pandemia COVID-19 y cambios recurrentes en el personal del Consejo Directivo, la Dirección y Subdirección General y otras áreas del IESS estratégicas para el PATSS. Estos cambios limitaron, de forma significativa, la posibilidad de que el IESS implementase e institucionalizase la gran mayoría de los productos y las recomendaciones fruto de la asistencia de la OIT. Además, el logro de los objetivos esperados requerirá transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo y una considerable voluntad política por parte de las autoridades ecuatorianas al más alto nivel.



Eficacia de la gestión y eficiencia

La evaluación concluye que se hizo un uso eficiente de los recursos, técnicos, financieros y humanos. Por otro lado, el Proyecto logró una amplia movilización de apoyos técnicos de OIT (Oficina Andina, Ecuador, San José y Ginebra) y complementariedades con agencias del Sistema de Naciones Unidas. Así mismo, la OIT fue capaz de movilizar y ejecutar recursos financieros complementarios en el contexto de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, la rotación del personal del IESS, la falta de protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, de una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas (OIT y socio financiador y receptor de la asistencia técnica, específicamente de sus direcciones técnicas), incidió en dificultades de coordinación y de comunicación entre el Programa y el Instituto. Estos factores, retrasaron en algunos casos la implementación, dificultaron la apropiación de productos por parte de la institución y afectaron negativamente la consecución de los resultados/objetivos esperados del Convenio.



Orientación hacia el impacto y sostenibilidad

La mayoría de los procesos en los que se implicó el PATSS requieren de más tiempo para su posicionamiento y afianzamiento en el IESS. El equipo del proyecto ha trasladado al IESS propuestas con recomendaciones en todos los módulos y ámbitos donde ha intervenido el proyecto, para que se puedan materializar los cambios que den respuesta a las necesidades identificadas y contribuir al refuerzo del Instituto. Sin embargo, su implementación no depende ya de la OIT, sino que son responsabilidad del IESS. No se pudo constatar que el proyecto haya diseñado una estrategia o mecanismos de salida con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los resultados/productos del PATSS.

► Lecciones Aprendidas



Es fundamental emprender procesos tripartitos participativos con las partes interesadas nacionales/mandantes de la OIT durante la fase de diseño, implementación y seguimiento de proyectos implementados por la OIT.



Alcanzar los resultados del PATSS, requiere de intervenciones complejas y multifacéticas que implican a múltiples actores e implican transformaciones sistémicas en el IESS que exigen procesos a largo plazo.



Las múltiples crisis causadas por la pandemia de COVID-19 subrayan la necesidad de incluir, a futuro, diagnósticos específicos sobre las necesidades específicas de la población, desagregadas por sexo, y sobre el acceso a la protección social, así como la definición de intervenciones focalizadas que favorezcan un acceso igualitario, y den respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y grupos vulnerables en materia de protección social.

► Buenas prácticas



El proyecto ha sido capaz de adaptarse bien a las condiciones cambiantes del contexto. El compromiso sostenido del equipo del proyecto y de diferentes funcionarios y especialistas de la OIT, ha sido proactivo para apoyar la ejecución del proyecto.



El aprovechamiento de los conocimientos especializados, la experiencia y los recursos de la OIT mediante la colaboración y la coordinación, ha demostrado ser esencial para la prestación satisfactoria de asistencia técnica de elevada calidad, tanto al IESS como a los actores sociales.



La OIT logró materializar presupuestos adicionales en el contexto de la pandemia del COVID-19, para complementar su apoyo al IESS, con tres proyectos adicionales. El PATSS fue capaz de establecer sinergias con estos proyectos, lo que permitió complementar algunas actividades tomando en cuenta un enfoque de género e inclusión etaria.



La OIT se ha posicionado como agencia referente del SNU en materia de protección social. Complementariamente, la OIT ha contribuido a que dentro del SNU se haya generado un mayor conocimiento de los conceptos, temas, desafíos de la Seguridad Social, así como sobre las estrategias para abordarlas, contribuyendo a generar una visión integral y compartida en el Sistema.



► Principales recomendaciones



Se recomienda a la OIT definir una **visión estratégica en apoyo a la protección social en Ecuador en un escenario post-pandemia y un marco de programación a medio plazo**, que oriente su asistencia al Gobierno Ecuatoriano, el IESS y los actores sociales, con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis y seguir contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas de protección social.



Se recomienda a la OIT **favorecer el posicionamiento de los productos y recomendaciones del PATSS**. Específicamente, **mejorar la difusión, conocimiento y comprensión de los recursos generados por el PATSS a varios niveles**: a) a lo interno del IESS; b) con los actores que forman parte del sistema de seguridad social del Ecuador; c) con los actores sociales; d) con la sociedad civil en su conjunto; e) con las instancias gubernamentales pertinentes; f) con las agencias del SNU y el Grupo Interagencial de Protección Social, para ampliar sus posibilidades de apropiación e institucionalización e interés común en la implementación de las recomendaciones emitidas por la OIT.



Se recomienda a la OIT y a los **constituyentes nacionales establecer una hoja de ruta para dar continuidad a los alcances del PATSS** tomando en cuenta los retos, contexto, resultados (alcanzados y planificados) del PATSS y las necesidades actuales del IESS.



Se recomienda que a futuro la OIT **defina acciones que favorezcan un acceso igualitario a la protección social y den respuesta a necesidades específicas de diferentes grupos vulnerables**, lo que implicaría analizar las causas de la desigualdad de género, así como las necesidades/dificultades específicas de grupos vulnerables en el acceso a la protección social y diseñe acciones (con presupuestos dedicados) que favorezcan un acceso igualitario a dicha protección social y den respuesta a sus necesidades específicas.



Se recomienda a la OIT que, cuando se busquen transformaciones de carácter sistémico, se apliquen **enfoques participativos al diseño de proyectos desde el principio y durante toda su implementación**, que aseguren la participación y contribución respectiva de los mandantes de la Organización, y se realicen en consulta con las partes nacionales clave interesadas.



Se recomienda a la OIT que en futuras intervenciones financiadas con **fondos fiduciarios** en base a convenios, los equipos de proyecto de OIT concernidos, con el apoyo de las unidades de soporte regional, **elaboren (de manera interna) herramientas adaptadas y flexibles para una gestión basada en resultados de dichos convenios**. Estas herramientas podrían ser adjuntadas al documento del Convenio a modo de anexos técnicos.



Se recomienda a la OIT, que en futuros proyectos, **se reconduzcan los modelos de monitoreo basados en los insumos, actividades y procesos, hacia el desarrollo y uso de modelos de monitoreo (y gestión) focalizados en los resultados** que son un efecto directo de la intervención.



Se recomienda a la OIT que, a futuro, considere el **establecimiento de comités y/o grupos de trabajo con las diferentes partes interesadas**, así como procedimientos (ágiles) para: elaborar planes de trabajo conjunto, llevar a cabo la coordinación de la implementación y el monitoreo del progreso del proyecto, y definir los mecanismos para la institucionalización de productos y la sostenibilidad de los resultados. Adicionalmente, en futuros convenios, se sugiere que la OIT acuerde con el donante protocolos, procedimientos y mecanismos de coordinación sistemáticos y formalizados entre los diferentes actores implicados, así como una descripción detallada de roles, responsabilidades y reparto de tareas entre las partes implicadas.



Se recomienda a la OIT que, en el futuro, **desarrolle de manera sistemática Planes de Sostenibilidad** de los Proyectos.

► La voz de los actores



"Se trata de un proyecto altamente relevante para fortalecer el sistema de seguridad social en el Ecuador"

Ex Funcionario del IESS

El apoyo de la OIT ha sido constante y de una calidad técnica excepcional"

Técnico del IESS

