



UNITED NATIONS

ECLAC

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

Noviembre
2012

Evaluación del Programa de CEPAL-ASDI
2010-2011:
Protección e Inclusión Social en América Latina y
el Caribe



El presente informe fue preparado por Elisabetta Micaro, consultora externa encargada de la evaluación del programa, bajo la supervisión de Alejandro Torres Lépori, Jefe de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la División de Planificación de Programas y Operaciones de la CEPAL, e Irene Barquero, Oficial de Programas de esa misma Unidad, quien brindó también coordinación técnica y apoyo logístico y metodológico. La evaluación contó además con la asistencia e insumos de Laetitia Montero, Oficial Asociado de Programas de la Unidad de Gerencia de Proyectos, y María Victoria Labra, Asistente de Investigación de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas, ambas de la División de Planificación de Programas y Operaciones.

El equipo de evaluación agradece a los responsables de programas de la CEPAL por su contribución, en particular a Sandra Huenchuan, Asistente de Investigación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL; Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social; Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género, y Daniel Titelman, Director de la División de Financiamiento para el Desarrollo. Todos los comentarios y sugerencias pertinentes del personal directivo fueron debidamente incluidos en el informe.

Las opiniones expresadas en este documento, para cuya elaboración se contó con el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
A. INTRODUCCIÓN	9
B. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	9
C. METODOLOGÍA	10
1. Limitaciones de la evaluación.....	11
D. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2010-2011	13
1. El programa de cooperación en Costa Rica	15
2. El programa de cooperación en el Ecuador	16
3. El programa de cooperación en el Paraguay.....	18
E. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	19
1. Pertinencia.....	19
2. Eficacia	30
3. Sostenibilidad.....	45
4. Eficiencia.....	48
F. CONCLUSIONES	52
G. RECOMENDACIONES	53
1. Para la CEPAL.....	53
2. Para la ASDI y la CEPAL.....	56
3. Para la CEPAL y sus donantes.....	56
H. LECCIONES APRENDIDAS	57
Anexos	
Anexo I Hallazgos	60
Anexo II Recomendaciones	62
Anexo III Matriz de Evaluación.....	63
Anexo IV Lista de Personas Entrevistadas.....	68
Anexo V Lista de Recomendaciones Emanadas de la Evaluación del Programa de Cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2007-2009	70
Anexo VI Perfil de los Encuestados.....	74
Cuadro	
Cuadro 1 Congruencia entre los objetivos del programa de cooperación 2010-2011 y el proyecto de programa de trabajo de la CEPAL.....	26
Gráficos	
Gráfico 1 Clasificación de las actividades del programa de cooperación 2010-2011.....	14
Gráfico 2 Nivel de satisfacción de los encuestados con la asistencia técnica recibida	21
Gráfico 3 Pertinencia de los estudios y seminarios	21
Gráfico 4 Nivel de utilidad de los seminarios, talleres y estudios según los encuestados	32
Gráfico 5 Utilidad de la asistencia técnica para los encuestados	33
Gráfico 6 Utilidad de la asistencia técnica para las organizaciones de los encuestados	34
Gráfico 7 Razones de la utilidad de los estudios del programa	39
Gráfico 8 Utilidad de la asistencia técnica para la integración de consideraciones de género y derechos humanos	42

SIGLAS

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
DCI	Dependencia Común de Inspección
DPPO	División de Planificación de Programas y Operaciones
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IEPS	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
RIPSO	Red Interamericana de Protección Social
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

RESUMEN EJECUTIVO

El programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2010-2011 Protección e Inclusión Social en América Latina y el Caribe, implementado por la CEPAL entre diciembre de 2009 y diciembre de 2011 con un presupuesto total de 675.000 dólares, estaba orientado a fortalecer la colaboración estratégica entre la CEPAL y la ASDI con miras a facilitar el análisis de la protección social en América Latina y el Caribe. El programa, que representa la segunda fase del programa implementado en el periodo 2007-2009, tenía como objetivos específicos la promoción del debate político sobre igualdad y protección social, el fortalecimiento de las capacidades mediante el diálogo y el intercambio de experiencias entre los países de la región, la promoción de la utilización de las mejores prácticas y la asistencia y el asesoramiento para la formulación de políticas y la realización de reformas. En el marco de los cuatro componentes del programa (que se detallan en el punto D), la CEPAL realizó estudios y elaboró material técnico sobre asuntos relacionados con la protección social (envejecimiento de la población, sistemas de pensión y otros), ofreció capacitación a profesionales de ministerios o instituciones de previsión social, organizó seminarios y brindó asistencia técnica a ministerios o instituciones de previsión social en varios países de América Latina¹.

El programa finalizó en diciembre de 2011 y la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, con el apoyo técnico de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO), comisionó su evaluación final. La evaluación se orientó a analizar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los resultados, así como a proporcionar recomendaciones e identificar lecciones aprendidas. Esta evaluación responde al requisito de rendición de cuentas de la ASDI, además de comportar un elemento de aprendizaje para la CEPAL sobre los logros y las insuficiencias del programa.

Es importante mencionar que, debido a un cambio de prioridades en la política de cooperación para el desarrollo de la ASDI, no se ha previsto la renovación del acuerdo de colaboración.

La evaluación del programa se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 2012 y ha incluido las etapas siguientes: diseño, recopilación y análisis de datos, presentación de los hallazgos preliminares por videoconferencia a la CEPAL y elaboración del borrador del informe de evaluación y del informe final. La metodología de la evaluación incluyó entrevistas con informantes clave, análisis de documentos y una encuesta en línea. Se realizó una recopilación y un análisis de datos más profundos del desempeño del programa en tres países: Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay. Entre las limitaciones de la evaluación, se deben mencionar la representatividad del muestreo, la escasa información recopilada sobre el desempeño del programa de cooperación 2010-2011 a nivel regional, la posible distorsión de los resultados de la encuesta y la información limitada sobre el desempeño del programa en el Paraguay.

¹ El programa ha sido implementado en 12 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay.

1. Hallazgos

Pertinencia: Se constató un alto nivel de pertinencia del programa para los países de la región, habida cuenta de sus necesidades y prioridades. Los resultados de la encuesta, el análisis de documentos y las entrevistas coinciden en que el programa abordó temas claves vinculados al desarrollo humano, social y económico de los países de América Latina y que brindó material (conocimientos, instrumentos y datos) importante para orientar la toma de decisiones hacia la mejora de los sistemas de protección social. La congruencia de los temas tratados en el programa con las líneas de trabajo de las divisiones de la CEPAL que implementaron el programa y la flexibilidad de este, que permitió a las divisiones trabajar en un número mayor de países del que se había determinado originalmente, son también factores que determinaron un alto nivel de pertinencia del programa para la CEPAL. Aunque las prioridades geográficas de la cooperación sueca hayan cambiado, la protección social sigue siendo pertinente para la ASDI como tema en sí y también como medio para trabajar en otras prioridades de la Agencia.

Eficacia: El programa fue eficaz en el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores de la región cuyo trabajo está relacionado con la protección social, brindando, entre otros aportes, conocimientos, datos e instrumentos para el análisis de políticas. La recopilación de datos en Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay permitió identificar ejemplos de utilización de los conocimientos y las habilidades para la toma de decisiones. El programa también contribuyó a fomentar el debate político a nivel regional sobre envejecimiento, trabajo no remunerado de las mujeres y protección social integral. Además, aunque se encontraron escasos ejemplos de aplicación de las mejores prácticas relacionadas con el tema de la protección social, su promoción fue uno de los aspectos del programa más apreciados por los informantes. En la evaluación se analizó también el nivel de integración de las consideraciones de género y del enfoque basado en los derechos humanos y se constató que fue moderado. Sin embargo, cabe destacar que en las tareas de colaboración entre la CEPAL y la ASDI del período 2010-2011 se atribuyó mayor importancia a las consideraciones de género en el área de la protección social que en la fase previa del programa, por medio de la elaboración de un componente sobre el trabajo no remunerado de las mujeres. Por último, los informantes de la evaluación consideraron que el programa contribuyó al mejor posicionamiento de la CEPAL en los países de América Latina y al reforzamiento de las capacidades del personal de las divisiones.

Si bien se lograron identificar varios resultados a corto y mediano plazo, la apreciación de la eficacia del programa se vio dificultada por varios factores relacionados con la teoría del cambio, los marcos lógicos, la información presentada en los informes a la ASDI y el sistema de monitoreo.

Sostenibilidad: La sostenibilidad del programa fue analizada según dos aspectos: la sostenibilidad en los países de los efectos de los productos elaborados y de los servicios brindados y la sostenibilidad en la CEPAL de los temas tratados en el marco del programa. En ambos casos, la recopilación de datos indica un alto nivel de sostenibilidad, aunque en el caso de la asistencia técnica, no parece que las divisiones hayan identificado o reflexionado sobre cómo utilizar la experiencia y las lecciones aprendidas mediante esta actividad para su trabajo futuro.

Eficiencia: Si bien la CEPAL ha asegurado una ejecución eficiente del programa aprovechando los conocimientos y las relaciones existentes con los gobiernos de la región y, en general, respetando el calendario de las actividades programadas, la colaboración entre las divisiones durante la ejecución del programa ha sido limitada y puntual. También parece limitado el progreso realizado por la CEPAL en la implementación de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior, entre otros motivos, debido a la falta de respuesta a la evaluación por parte de la dirección de este organismo y de un plan de implementación de las recomendaciones.

2. Recomendaciones para la CEPAL

Recomendación 1: Se recomienda que la CEPAL siga trabajando para mejorar su sistema de monitoreo de programas

Por medio de la evaluación se identificó en el sistema de monitoreo un área de mejora para la CEPAL. De manera más específica, se identificaron los enunciados de resultados, los indicadores y las líneas de base de los marcos lógicos como elementos que no son suficientemente adecuados para asegurar el monitoreo y la evaluación del programa de cooperación. En los últimos años, la CEPAL ha tomado varias iniciativas para mejorar esta área. El desarrollo de sistemas de monitoreo eficaces y eficientes es un trabajo de largo aliento que requiere no solamente el desarrollo de sistemas, sino también un cambio de las prácticas y la cultura de las organizaciones. Se recomienda, por lo tanto, que la CEPAL continúe con sus esfuerzos para mejorar el sistema de monitoreo poniendo atención tanto al desarrollo de sistemas como al fomento de una cultura organizacional que valore la gestión por resultados. Algunas de las acciones que se recomiendan a la CEPAL para asegurar un monitoreo y una evaluación eficaces de sus proyectos y programas (operaciones) son las siguientes:

- identificar resultados de corto, mediano y largo plazo que sean específicos, medibles, obtenibles y pertinentes;
- desarrollar indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos, que permitan a la CEPAL recopilar datos más significativos y que reflejen los resultados, de modo que sean útiles para orientar la toma de decisiones;
- complementar los indicadores sobre las descargas de documentos con información adicional sobre el perfil de los usuarios que la CEPAL considera principales;
- asegurar que los informes brinden, de manera sistemática, información sobre los indicadores seleccionados en la fase de diseño y, si se modifican, se mencione este hecho en los informes y se explique la razón del cambio;
- extender el período de monitoreo más allá del término del programa o la iniciativa para que se incrementen las posibilidades de encontrar resultados de corto y mediano plazo.

Recomendación 2: Para programas y proyectos futuros, se recomienda que la CEPAL haga explícita la teoría del cambio que los sustenta

La evaluación resaltó la dificultad de analizar la eficacia del programa a largo plazo a causa de la ausencia de una teoría del cambio explícita que permita identificar los fundamentos y supuestos subyacentes que vinculan la estrategia de la iniciativa con los efectos buscados. Se identificaron resultados de corto y mediano plazo en términos de fortalecimiento de las capacidades y fomento del debate político. Sin embargo, fue más difícil poder establecer en qué medida y bajo qué condiciones estos resultados representan un progreso hacia el objetivo de mejorar el acceso a la cobertura y la calidad de los sistemas de protección social. Por lo tanto, se recomienda que la CEPAL desarrolle una teoría del cambio para sus programas y proyectos futuros que permita entender con más claridad los pasos necesarios para pasar de un resultado a otro, las condiciones bajo las cuales este pasaje se puede realizar y los actores hacia los cuales las intervenciones están dirigidas de manera prioritaria. La teoría del cambio debería incluir resultados suficientemente específicos a corto, mediano y largo plazo. Una teoría del cambio bien articulada proporcionaría a la Comisión elementos para decidir qué proyectos y actividades realizar y en dónde invertir los recursos disponibles. Esto requiere también cierta reflexión por parte de la CEPAL sobre su ventaja comparativa en la región, las áreas en que puede contribuir y la manera de hacer efectivo su aporte.

Recomendación 3: Se recomienda que la CEPAL siga reforzando la colaboración y coordinación entre sus divisiones

La evaluación ha mostrado que la colaboración y coordinación entre las divisiones encargadas de la implementación del programa de cooperación 2010-2011 ha sido, en general, puntual. La CEPAL ha venido reforzando la coordinación y colaboración entre las divisiones en los últimos años, pero esta área sigue requiriendo mejoras.

Para que el trabajo de los programas se realice de manera coordinada y colaborativa, se recomienda que:

- los programas sean diseñados de manera conjunta por las divisiones encargadas de su implementación y que eso se refleje tanto en la elaboración de un marco lógico común para el programa como en la preparación de los productos que deben realizarse en conjunto;
- se establezcan sistemas de intercambio entre las divisiones en el marco de los programas, por ejemplo, reuniones periódicas entre los coordinadores de proyecto;
- se creen espacios formales de intercambio, como reuniones regionales, en el marco de la implementación de los programas, a fin de permitir la identificación y la diseminación de las lecciones aprendidas entre las divisiones de la CEPAL, como también fuera de la Comisión, y
- se facilite la comunicación entre investigadores y consultores de los países destinatarios del trabajo de la CEPAL, con el objeto de que se incrementen las posibilidades de sinergia y coordinación entre países y se disminuyan las de duplicación.

Recomendación 4: Se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, por medio de la Unidad de Gestión de Proyectos, asegure que toda evaluación tenga como corolario la formulación de una respuesta por parte de la dirección y de un plan de acción

Como se ha mencionado, se encontró cierta dificultad para determinar si las recomendaciones de la evaluación anterior fueron implementadas o no por la CEPAL y en qué medida. Por lo tanto, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL:

- clarifique los roles y responsabilidades de la Unidad de Gestión de Proyectos y de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas en el seguimiento de la implementación de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones de programas llevadas a cabo;
- asegure que toda evaluación vaya seguida de una respuesta por parte de la dirección y de un plan de acción. Si las recomendaciones emanadas de las evaluaciones de programas específicos son tratadas en el marco más general de las reformas que la CEPAL realiza, la Unidad de Gestión de Proyectos, con la colaboración de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas, debería asegurar que esta información se vea reflejada en el plan de seguimiento de las recomendaciones.

Recomendación 5: Se recomienda que la CEPAL prosiga los esfuerzos de integración del enfoque basado en los derechos humanos y de consideraciones de género en sus programas y proyectos

El nivel de integración del enfoque basado en los derechos humanos y de consideraciones de género ha sido moderado en el Programa de Cooperación 2010-2011. Si bien algunos elementos de estos principios o perspectivas —como el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de deberes, el acceso a la información y la transparencia— se han integrado de manera adecuada, otros elementos —como el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos, la participación y el análisis de género— hubieran necesitado una mayor atención por parte de la CEPAL.

De manera más específica, en cuanto a la integración del enfoque basado en los derechos humanos, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL asegure que las divisiones diseñen, implementen y monitoreen los programas y proyectos conforme a los principios de fortalecimiento de las capacidades de los titulares de deberes y de derechos, participación, acceso a la información y transparencia. Otros organismos de las Naciones Unidas —por ejemplo, UNICEF y ONU Mujeres— han desarrollado guías para la integración de estos principios que las divisiones de la CEPAL podrían utilizar como referencia.

Con respecto a la transversalización de la perspectiva de género, la CEPAL ya está actuando en esa esfera. Por lo tanto, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo de la División de Asuntos de Género, prosiga estos esfuerzos asegurándose de que, entre otras cosas, se realice un análisis de género para todos los programas o proyectos de la CEPAL, los marcos lógicos desarrollados para ellos incluyan indicadores específicos sobre género y en sus publicaciones se recopilen, utilicen y presenten datos desagregados por género.

3. Recomendaciones para la ASDI y la CEPAL

Recomendación 6: La ASDI y la CEPAL deberían aprovechar su larga experiencia de cooperación en materia de protección social para difundir las lecciones aprendidas en otros países de América Latina y el Caribe y, en el caso de la ASDI, en otras regiones donde actúa

El tema de la protección social tiene un carácter multidimensional, ya que abarca varios derechos humanos fundamentales de la esfera económica y social. La experiencia de la cooperación internacional para el desarrollo demuestra que la realización de un derecho está vinculada a la realización de los otros derechos humanos. Por lo tanto, la protección social es un tema que se presta a ser utilizado como puerta de entrada para trabajar en diferentes aspectos vinculados al desarrollo social y económico.

La CEPAL y la ASDI deberían aprovechar su larga experiencia de cooperación en materia de protección social para extraer las lecciones aprendidas y difundirlas, en el caso de la ASDI, a otros actores de diferentes regiones y, en el caso de la CEPAL, a otros actores de América Latina y el Caribe donde se desarrolle el tema de la protección social.

4. Recomendaciones para la CEPAL y sus donantes

Recomendación 7: Para garantizar la eficacia de la tarea, los donantes de la CEPAL deberían tener una participación más importante en el monitoreo de los programas financiados, apoyando a la CEPAL en el desarrollo de marcos lógicos y proporcionando retroalimentación sobre los informes de progreso y el informe final

La responsabilidad del monitoreo de un programa se comparte entre los donantes y la organización ejecutora. Por lo tanto, los donantes deberían brindar apoyo a la CEPAL para garantizar el monitoreo eficaz de los programas financiados. La evaluación demostró que el diseño de marcos lógicos y los informes de resultados son todavía áreas susceptibles de mejora para la CEPAL. Los donantes deberían proporcionar mayor apoyo a la Comisión para desarrollar marcos lógicos que permitan la correcta identificación de los diferentes niveles de resultados y de los indicadores adecuados para cada nivel. También deberían solicitar como requerimiento para los informes datos sobre los resultados a corto y, posiblemente, mediano plazo. Asimismo, sugerimos a los donantes evitar que los informes versen solo sobre las actividades y los productos de los programas financiados. Por otra parte, también deberían permitir que haya un lapso entre la implementación de los programas y la presentación del informe, con el objetivo de facilitar la identificación de los resultados de corto y mediano plazo.

5. Lecciones aprendidas

Lección 1: Con el fin de identificar resultados significativos en términos de cambios de políticas, es necesario abarcar un plazo de tiempo suficientemente largo para que sea posible considerar el efecto acumulativo de las intervenciones destinadas a incidir en las políticas públicas

La evaluación del programa de cooperación 2010-2011 permitió identificar varios resultados de corto plazo en términos de fortalecimiento de capacidades y, en menor

medida, resultados de mediano plazo en términos de cambios de políticas. En la evaluación se consideró igualmente la importancia de tomar en cuenta factores relacionados con el tiempo y con el tipo de relación (contributiva más que atributiva) entre las actividades de investigación y el cambio de las políticas públicas para determinar la eficacia del programa. Como es ampliamente reconocido por la literatura, el cambio de políticas es el resultado de un largo proceso y de múltiples acciones de diferentes actores, además de estar influenciado por elementos contextuales. Por lo tanto, los resultados de las actividades de investigación y la relación entre estas y los cambios de las políticas públicas se podrían identificar y evaluar mejor en un plazo de tiempo más largo que un bienio.

Lección 2: La eficacia de las actividades de investigación en el fomento del debate político es mayor si se realizan esfuerzos conjuntos con otros actores claves

La evaluación ha mostrado que las actividades del programa han sido más eficaces en términos de contribuir a debates políticos cuando se llevaron a cabo en el marco de esfuerzos conjuntos con otros actores. La posibilidad de presentar estudios y otros productos en foros, conferencias u otros eventos organizados en conjunto con otros actores que tratan también de incidir en las políticas públicas permite no solamente llegar a un público más amplio, sino también que entre este público haya actores de calibre y, sobre todo, tomadores de decisiones.

Lección 3: La eficacia y la sostenibilidad de los productos de investigación se ven aumentadas cuando los temas tratados se insertan en el trabajo regular de la organización

La evaluación mostró la importancia de trabajar en temas que forman parte de las tareas regulares de la CEPAL. Esto no significa que no se deba trabajar en temas nuevos o innovadores, sino que debe hacerse en un marco bien definido, con expectativas claras y estrategias diferentes. El hecho de trabajar en temas que forman parte de la línea de trabajo principal ayuda a que los productos y las reflexiones puedan reutilizarse en otros contextos y proyectos y sirvan de base para otras actividades.

Lección 4: La implementación de las iniciativas vinculadas a la protección social debe reflejar el carácter multidimensional que es propio del tema

La protección social es un tema multidimensional que puede ser tratado a partir de diferentes ángulos, como en el caso del programa de cooperación 2010-2011; este, sin embargo, no logró tener un carácter multidimensional en su implementación. Si bien el carácter multidimensional de la protección social representa una ventaja porque permite actuar sobre distintos derechos humanos (a la salud, la educación, la igualdad entre mujeres y hombres, la alimentación y otros) cuyo respeto no ha sido garantizado, puede transformarse en una desventaja porque favorece situaciones en las cuales los derechos humanos son tratados de manera independiente, lo que impide tener una visión holística de la acción política necesaria para remediar la situación de violación. Por lo tanto, las iniciativas vinculadas a la protección social requieren una visión holística de la problemática. Esto tiene que verse reflejado también en su implementación, entre otras cosas, mediante el

diseño y la implementación de actividades vinculadas entre sí que sean coherentes con los varios aspectos de la protección social.

Lección 5: Las iniciativas de incidencia política son más eficaces y sostenibles cuando se integra en las actividades tanto a los titulares de deberes como a los titulares de derechos

El programa de cooperación 2010-2011 se enfocó en la influencia de las políticas públicas, principalmente, por medio del reforzamiento de las capacidades de los titulares de deberes. Como es reconocido por los mismos organismos de las Naciones Unidas, es importante que las intervenciones de cooperación para el desarrollo fortalezcan tanto las capacidades de los titulares de deberes como las capacidades de los titulares de derechos para que las relaciones de poder entre estos dos grupos puedan cambiar de manera sostenible. En consecuencia, en las intervenciones vinculadas al trabajo de incidencia política se debe reconocer el papel respectivo que cumplen los titulares de deberes y los titulares de derechos en el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como evaluar las necesidades respectivas y desarrollar estrategias para que los grupos participen, de manera directa o indirecta, en los procesos del cambio propuesto por las intervenciones.

A. INTRODUCCIÓN

1. Este documento constituye el informe de evaluación final del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2010-2011 sobre Protección e Inclusión Social en América Latina y el Caribe. El programa finalizó en diciembre de 2011 y la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, con el apoyo técnico de la DPPO, comisionó su evaluación final.

2. La evaluación fue llevada a cabo por Elisabetta Micaro, consultora especialista en evaluación de programas con la colaboración de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la DPPO.

La estructura del informe es la siguiente:

- A. Introducción
- B. Propósito y objetivos de la evaluación
- C. Metodología
- D. Breve descripción del programa de cooperación 2010-2011
- E. Hallazgos de la evaluación
- F. Conclusiones
- G. Recomendaciones
- H. Lecciones aprendidas

3. La lista de personas entrevistadas, los documentos consultados y la matriz de evaluación se presentan en los anexos.



Esta imagen se utiliza en el informe para destacar ciertas observaciones que no se consideró apropiado elevar a nivel de recomendación porque el alcance de la evaluación no permitía profundizar en ciertos temas o porque las implicaciones de los resultados de la evaluación son de naturaleza práctica.

B. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

4. La evaluación responde al requisito de rendición de cuentas de la ASDI, además de comportar un elemento de aprendizaje para la CEPAL sobre los logros y las insuficiencias del programa de cooperación 2010-2011. Es importante mencionar que, debido a un cambio de prioridades en la política de cooperación para el desarrollo de la ASDI, no se ha previsto la renovación del acuerdo de colaboración.

Objetivos específicos de la evaluación

Evaluar los resultados esperados y no esperados del programa.

Evaluar la pertinencia del programa para los países en los que se implementó y para la CEPAL.

Evaluar el nivel de cooperación entre las divisiones de la CEPAL durante la implementación del programa.

Evaluar en qué medida se han incorporado en el programa las consideraciones de género y de derechos humanos.

Hacer recomendaciones e identificar las lecciones aprendidas sobre la implementación del programa.

5. La evaluación permitió analizar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los resultados del programa de cooperación 2010-2011.

6. Fue realizada sobre la base de las preguntas incluidas en la matriz de evaluación, desarrollada en colaboración con la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la CEPAL, y a partir de las entrevistas realizadas con las divisiones de la CEPAL encargadas de la implementación del programa. La matriz de evaluación se presenta en el anexo III.

C. METODOLOGÍA

7. La metodología está basada en preguntas que emanan de los términos de referencia y del acuerdo mutuo entre la CEPAL y la evaluadora. La evaluación presenta elementos cualitativos en su mayor parte, así como aspectos cuantitativos; se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 2012 y ha incluido las etapas siguientes: diseño, recopilación y análisis de datos, presentación de los hallazgos preliminares por videoconferencia a la CEPAL, elaboración del borrador del informe de evaluación y del informe final.

8. Debido al limitado presupuesto, no fue posible conducir misiones en terreno en la sede de la CEPAL ni en los países donde se implementó el programa de cooperación 2010-2011. En su lugar, se condujeron miniestudios de caso en Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay, con el fin de tener una mejor apreciación de los resultados del programa. Los países fueron seleccionados sobre la base de criterios y consideraciones acordados con la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la CEPAL. Estos son: i) abarcar los cuatro componentes del programa, a fin de poder presentar una visión más completa; ii) contar con la presencia de dos componentes o más en cada país, con el objetivo de hacer un seguimiento de la implementación de algunos componentes en diferentes contextos; iii) reflejar la heterogeneidad de la región a nivel socio-económico incluyendo países de renta media baja (Paraguay) y de renta media alta (Costa Rica y Ecuador), y iv) reflejar la heterogeneidad regional en términos de políticas de protección social incluyendo países donde el sistema de protección social es más avanzado (Costa Rica), países donde este sistema tiene un nivel intermedio (Ecuador) y países donde es todavía débil (Paraguay), a efectos de poder evaluar la capacidad del programa de adaptarse y responder a desafíos y necesidades diferentes.

9. Los métodos utilizados de recopilación de datos incluyen:

a) **Entrevistas:** se realizaron entrevistas con las contrapartes en los tres países seleccionados, en su mayoría con funcionarios del gobierno e instituciones públicas; con académicos del área de protección social; con algunos de los autores que realizaron los estudios en el marco del programa, poniendo énfasis en los tres países seleccionados; con los funcionarios de la CEPAL que participan en el programa, y con funcionarios de organismos homólogos de América Latina y el Caribe. En el anexo IV se presentan más detalles sobre las personas entrevistadas.

b) **Análisis de documentos:** A fin de lograr una mejor comprensión de las actividades realizadas por la CEPAL, se analizaron los informes que elaboró la

Comisión para la ASDI y la evaluación de la etapa anterior del programa, y se hizo una observación del contenido de las publicaciones, talleres y seminarios realizados en el marco del programa. Además, se analizaron los planes de desarrollo nacionales de los países seleccionados, con el propósito de identificar sus respectivas prioridades.

- c) **Encuesta:** Con el propósito de triangular los resultados obtenidos por medio de las entrevistas y el análisis de documentos, se condujo una encuesta con las contrapartes de la CEPAL en el marco del programa. La encuesta fue diseñada y analizada por la evaluadora y administrada por la CEPAL, y se envió exitosamente a 421 personas, habiendo tenido un porcentaje de respuesta del 24% (véanse más detalles sobre el perfil de los encuestados en el anexo VI).

1. Limitaciones de la evaluación

10. Varios factores relacionados con el presupuesto y el tiempo disponibles para llevar a cabo la evaluación, el contenido de los informes para la ASDI sobre el programa, la disponibilidad de la información de contacto de los participantes en algunos de los seminarios que organizó la CEPAL o en los que participó, la no existencia de encuestas de apreciación de algunos de estos seminarios y el cambio reciente de gobierno en el Paraguay han influido sobre la evaluación y conllevan las limitaciones siguientes:

- a) **Representatividad del muestreo:** Dado el plazo de tiempo y el presupuesto disponible para llevar a cabo la evaluación, el muestreo de los países seleccionados para los estudios de caso no es estadísticamente representativo, sino que refleja los diferentes extremos en términos de desarrollo y avance de la protección social. Si bien los países seleccionados no son directamente representativos del programa, el muestreo se elaboró con el objetivo de brindar atención a las áreas que pueden ser objeto de investigación ulterior en otros países.
- b) **Límites de la información recopilada sobre el desempeño del programa de cooperación 2010-2011 a nivel regional:** La CEPAL cuenta con dos fuentes principales para apreciar los resultados del programa a nivel regional: los informes de progreso y el informe final presentados a la ASDI y las encuestas realizadas al final de algunos de los seminarios que organizó la CEPAL o en los que participó. Con respecto a la primera fuente, los resultados reportados se refieren, en su mayoría, a los productos elaborados (publicaciones, estudios, material de capacitación) y a los servicios brindados (asesoría a gobiernos). En el caso de algunos componentes del programa, los informes contienen datos sobre el número total de descargas de las publicaciones y también sobre las solicitudes a la CEPAL de asistencia técnica por parte de gobiernos u otras instituciones públicas vinculadas al tema de la protección social. La información disponible acerca de los efectos de estos productos y servicios en términos de fortalecimiento de capacidades o utilización de los productos o de las capacidades adquiridas para la formulación, la implementación, el monitoreo o la evaluación de políticas públicas es limitada. Con respecto a las encuestas, estas corresponden a cuatro seminarios; fueron realizadas al final de cada uno de ellos y, por lo tanto, la información que brindan está referida a la apreciación de los

participantes sobre la utilidad y las publicaciones presentadas en estos eventos. Consecuentemente, los datos contenidos en los informes y las encuestas aportan poca información sobre los resultados de corto y mediano plazo del programa. En la metodología desarrollada para realizar la presente evaluación se tomó en cuenta esta limitación recopilando datos, mediante una encuesta, sobre los resultados obtenidos en los diferentes países donde se implementó el programa. Sin embargo, es importante advertir que, a causa de las limitaciones de tiempo y presupuesto, no fue posible triangular esa información. La consistencia de la información así recopilada se ve, por lo tanto, afectada.

- c) **Posible distorsión de los resultados de la encuesta y de la independencia de la evaluación:** La encuesta fue suministrada por la CEPAL, quien se encargó de identificar las contrapartes y los participantes de las actividades del programa y se responsabilizó de su difusión. La identificación y el suministro por parte de la CEPAL implican la posibilidad de la existencia de una distorsión en los resultados de la encuesta. Esta distorsión ha sido, en parte, contrarrestada por el análisis de documentos y la entrevista a terceras partes. Además, cabe resaltar que el número de informantes identificados por cada división varía de manera considerable, siendo el máximo 309 y el mínimo 7. El número de respuestas recibidas varía entre 64 y 6. Las consecuencias más importantes son que los resultados de la encuesta no reflejan de manera proporcional la apreciación de los diferentes componentes del programa y, por otra parte, que estos no permiten un análisis comparativo entre los componentes (aunque, por cierto, no fue esta la finalidad de la encuesta).
- d) **Información limitada sobre el desempeño del programa de cooperación 2010-2011 en el Paraguay:** Se logró entrevistar solamente a dos informantes en el Paraguay, un participante a un seminario y la contraparte gubernamental a la que la CEPAL prestó asistencia técnica sobre envejecimiento demográfico. Si bien se intentó localizar a los funcionarios que habían trabajado con la CEPAL o que habían participado en seminarios brindados por esta, así como a funcionarios actuales, no se logró contactar con ellos debido a que ya no trabajan en la administración pública (a causa del cambio abrupto de gobierno que tuvo lugar en junio de 2012) o a que no contestaron los correos enviados. Por lo tanto, la información sobre el desempeño del programa de cooperación 2010-2011 en ese país es limitada, especialmente en términos de su eficacia y sostenibilidad. Sin embargo, cabe destacar que las entrevistas con expertos y representantes de organismos similares a la CEPAL permitieron recabar información sobre la pertinencia del programa.

D. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2010-2011

11. El acuerdo de cooperación entre la CEPAL y la ASDI, firmado en diciembre de 2009, y la propuesta de proyecto con fecha 19 de noviembre de 2009, constituyen los documentos clave del programa de cooperación 2010-2011 Protección e Inclusión Social en América Latina y el Caribe. El programa, implementado por la CEPAL entre diciembre de 2009 y diciembre de 2011 con un presupuesto total de 675.000 dólares, estaba orientado a fortalecer la colaboración estratégica entre la CEPAL y la ASDI con miras a facilitar el análisis de la protección social en América Latina y el Caribe, por medio de:

- la promoción del debate político sobre igualdad y protección social;
- el fortalecimiento de las capacidades mediante el diálogo y el intercambio de experiencias entre los países de la región; y
- la promoción de las mejores prácticas y la asistencia y el asesoramiento para la formulación de políticas y la realización de reformas.

12. El programa constituye la segunda fase del programa implementado en el período 2007-2009. Entre los cambios más importantes introducidos en la segunda fase se cuentan la inclusión entre los temas tratados de asuntos relacionados con el envejecimiento y la protección social y del tema específico del trabajo no remunerado y la protección social de las mujeres.

Los cuatro componentes del programa de cooperación 2010-2011

Componente 1: Financiamiento de la protección social hacia una cobertura universal, ejecutado por la División de Financiamiento para el Desarrollo².

Componente 2: Asistencia social: reducción de la pobreza y redistribución del ingreso mediante programas de transferencias con corresponsabilidad, ejecutado por la División de Desarrollo Social.

Componente 3: Estrategias de protección social para personas de edad avanzada, ejecutado por la División de Población.

Componente 4: Trabajo no remunerado y protección social de las mujeres, ejecutado por la División de Asuntos de Género.

13. Las actividades implementadas incluyeron:

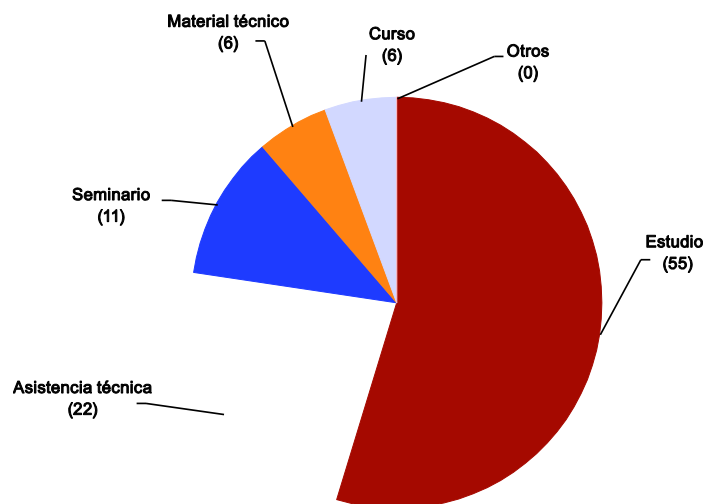
- la realización de estudios sobre asuntos relacionados con la protección social (envejecimiento de la población, sistemas de pensión y otros);
- la asistencia técnica a ministerios e instituciones de previsión social;
- la capacitación de profesionales de ministerios e instituciones de previsión social;

² La División de Financiamiento para el Desarrollo fue creada en 2011 como respuesta a la creación del subprograma sobre financiamiento para el desarrollo, aprobado por los Estados Miembros durante el período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de ese mismo año. Previamente, la División de Financiamiento para el Desarrollo formaba parte de una unidad de otra división de la CEPAL.

- la organización de seminarios para compartir experiencias relativas a la concepción e implementación de sistemas de protección social;
- la elaboración de materiales técnicos, incluida la creación de una base de datos y módulos de aprendizaje.

14. La distribución del tipo de actividades realizadas en el marco del programa puede apreciarse en el gráfico 1. Como se puede observar, la mayoría de las actividades se concentraron en la realización de estudios, la mayor parte de los cuales se efectuaron con el objetivo de brindar conocimientos específicos sobre los temas de protección social. La segunda actividad más frecuente fue la asistencia técnica ofrecida a las instituciones y los ministerios gubernamentales, seguida por la organización de seminarios, la elaboración de materiales técnicos y la realización de cursos para funcionarios públicos.

Gráfico 1
CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2010-2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

15. El programa se implementó en 12 países de América Latina: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y el Uruguay.

16. Es importante mencionar que esta iniciativa se enmarca en una de las líneas de trabajo que la CEPAL impulsa desde hace varios años con el apoyo de la cooperación sueca para integrar las mejores prácticas del modelo nórdico de protección social en América Latina y el Caribe. En evaluaciones pasadas se ofrece una descripción detallada de estas actividades y se remite por lo tanto a los informes de dichas evaluaciones³ para una mejor comprensión del contexto en que este programa fue implementado.

³ J.C Peña, R. Zivy y F. Amariles, "Evaluación del Proyecto Inclusión del 'Modelo nórdico' europeo en el debate sobre la reforma de los sistemas de protección social en América Latina y El Caribe. Informe final",

1. El programa de cooperación en Costa Rica

17. Costa Rica es uno de los cuatro países de América Latina con menor incidencia de la pobreza: mientras que en la década de 1990 el 30,5% de la población vivía en la pobreza y el 10% en condiciones de pobreza extrema, en 2008 esos porcentajes habían descendido al 20% y al 6% respectivamente⁴. Al mismo tiempo, se observa que la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, ha aumentado respecto de los niveles de los años noventa, hasta alcanzar un promedio de 0,421 entre 2000 y 2008.

18. El sistema de protección social de Costa Rica es reconocido en América Latina como uno de los mejores ejemplos en términos de cobertura, acceso y calidad de los servicios⁵. Se destaca su carácter universal, con una cobertura total en materia de salud mediante la combinación de un seguro de salud y el libre acceso a los servicios de salud públicos⁶ y un sistema de seguridad social al que accede el 86% de la población (datos del censo de 2011)⁷. El aparato institucional y legal de protección social es sólido y beneficia a la población en forma equitativa e igualitaria. El país, que cuenta con un seguro social desde los años cuarenta, cuenta también con una red de instituciones, programas especializados y políticas públicas que garantizan la protección social a la población. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el principal órgano responsable de los programas de protección social, incluido el principal programa nacional de protección social, el Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares, creado en 1974 para los “costarricenses de escasos recursos económicos”. Otras instituciones encargadas de cuestiones de protección social son el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), creado en 1971 para “resolver el problema de la pobreza extrema en el país”, la Caja Costarricense de Seguro Social, que administra el sistema de salud y de pensiones, el Banco Hipotecario de la Vivienda, que asegura el financiamiento de vivienda para los sectores de menores ingresos y la clase media, y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), creado en 1999 como ente rector en materia de envejecimiento y vejez.

15 de febrero de 2010. Véase también Vladislav Guerassev, Evaluation of the ECLAC-SIDA Technical Cooperation Programme 2007-2009: Enhancing economic and social conditions and opportunities of vulnerable groups in Latin America. Final Evaluation Report, diciembre de 2010.

⁴ Marco V. Sanchez y Pablo Sauma, “Choques externos y políticas de protección social en Costa Rica”. [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/choques_externos.pdf, 2010.

⁵ Carmelo Mesa-Lago, “The extension of healthcare coverage and protection in relation with the labour market: problems and policies in Latin America”, *International Social Security Review*, vol. 60, N°1, enero a marzo de 2007.

⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Hechos concretos sobre la seguridad social” [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

⁷ Patricia Leitón, “Mayor cobertura en seguridad social pone en apuros a la caja”, *Periódico La Nación*, 18 de junio de 2012.

19. En Costa Rica, se realizaron dos estudios en el marco del programa de cooperación 2010-2011, a saber:

- el estudio “Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: el caso de Costa Rica⁸”, desarrollado por la División de Financiamiento para el Desarrollo y cuya principal contraparte fue la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), y
- el estudio “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica⁹”, desarrollado por la División de Asuntos de Género y cuyas contrapartes principales fueron el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Costa Rica, el Ministerio de Bienestar Social y Familia y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. El estudio fue presentado en el marco del Seminario Internacional “Trabajo No Remunerado y Protección Social de las Mujeres”, que tuvo lugar en Costa Rica en febrero de 2012. En el evento, organizado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL y el INAMU, participaron también representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica y representantes del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del Uruguay.

20. Asimismo, en Costa Rica se organizó la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe. Si bien esta conferencia no formaba parte del programa de cooperación 2010-2011, fue en su ámbito que se presentaron los informes de los países, incluido el de Costa Rica, realizados sobre la base de la metodología desarrollada en el marco del programa de cooperación y propuesta en el documento *Del compromiso a la acción. Guía para el examen y la evaluación de la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe*.

2. El programa de cooperación en el Ecuador

21. Si bien la economía ecuatoriana ha crecido en forma constante después de la recesión económica de 2000 y la tasa de pobreza ha disminuido con respecto a los años precedentes, la incidencia de la pobreza todavía equivale al 32,8%¹⁰. Por otra parte, la desigualdad continúa siendo un problema permanente en el Ecuador, con un coeficiente de Gini de 0,493, mucho mayor que en Costa Rica.

22. Considerado por el Banco Mundial como un país de renta media alta, el Ecuador se caracteriza por un sistema de protección social de nivel intermedio y un aparato institucional relativamente sólido. En los últimos años se han registrado varios avances en materia de protección social, que incluyen la expansión de los sistemas de protección social. Por ejemplo, la cobertura de los sistemas de salud y pensiones llega al 40% de la

⁸ Adolfo Rodríguez y Jacqueline Castillo, “Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: el caso de Costa Rica”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 239 (LC/L.3370), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁹ Pablo Sauma, “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 116 (LC/L.3519), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁰ Véase Banco Mundial [en línea] <http://datos.bancomundial.org/pais/ecuador>.

población, un incremento considerable con respecto a hace cinco años, cuando era de apenas el 16%¹¹.

23. Sin embargo, según la OIT¹², se destaca que la participación del sector de la economía informal en el empleo no agrícola fue del 57,6% en 2004 y que la participación de las mujeres en el mercado informal es aún mayor en comparación con la de los hombres (del 63,9% y el 52,9%, respectivamente).

24. El Ecuador es uno de los países de América Latina donde se está renovando el gasto social e implementando una estrategia específica para mejorar la protección social y erradicar la pobreza¹³. Los cambios de estrategia se pueden apreciar en el plan nacional de desarrollo, conocido como Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en el que se asignan responsabilidades a diferentes órganos del gobierno en distintos temas de protección social: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que organiza los objetivos del gobierno; el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), que desarrolla programas y políticas alineadas con los objetivos de desarrollo y del cual depende el Programa de Protección Social (PPS); el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que coordina y supervisa la implementación de políticas sociales y coordina las actividades con otros órganos del gobierno; y por último, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

25. En el Ecuador, el programa de cooperación ha consistido en:

- Asistencia técnica brindada por la División de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en el tema de salud y pensiones.
- Asistencia técnica brindada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL al Ministerio de Inclusión Económica y Social sobre los programas de transferencias condicionadas.
- Participación de las divisiones de Desarrollo Social y de Asuntos de Género de la CEPAL en el Seminario Internacional “Sistemas de Protección Social Integral: Experiencias y Perspectivas”, organizado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social. En el marco del seminario, los participantes de la CEPAL realizaron las siguientes presentaciones: “Sistemas de protección social integral: experiencias y perspectivas”; “El Ecuador en el contexto de América Latina y el Caribe desde la perspectiva del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”; “La protección social inclusiva: una mirada integral, un enfoque de derechos”; y “La protección social y programas no contributivos: familias, ciclo de vida y protección social”.
- El estudio de caso realizado por la División de Asuntos de Género “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas

¹¹ Véase Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Agenda Social 2012-2013.

¹² Fabio Durán Valverde, *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2008 [en línea] www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=6093.

¹³ *Ibidem*.

del cuidado. Estudio de caso Ecuador”¹⁴, cuya principal contraparte fue la Comisión de Transición del Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.

3. El programa de cooperación en el Paraguay

26. En el Paraguay se observan un escaso desarrollo humano, un crecimiento económico lento y un limitado desarrollo de las instituciones. Esto se refleja en la situación actual del país, donde el 34,7%¹⁵ de la población vive en condiciones de pobreza, la desigualdad alcanza un coeficiente de Gini de 0,524¹⁶ y los cambios de carácter político han afectado la institucionalidad del gobierno.

27. El sistema de protección social en el Paraguay se encuentra en fase de desarrollo y se caracteriza por una baja cobertura y pocos programas de financiamiento no contributivo. La seguridad social está compuesta por el sistema previsional y el Sistema Nacional de Salud, que se orientan a la economía formal. En 2008, solo el 13%¹⁷ de las personas ocupadas realizaba aportes a la seguridad social, el porcentaje más bajo de la región. Además, el Paraguay es el segundo país con menor recaudo tributario directo. Como consecuencia de la gran magnitud del sector informal, 8 de cada 10 ciudadanos carecen de protección para la vejez y 7 de cada 10 trabajadores no poseen ningún tipo de seguro de salud¹⁸. Actualmente, el Paraguay se enfrenta al desafío de crear, expandir e implementar un sistema de protección social que garantice los servicios ofrecidos en forma permanente.

28. Las instituciones gubernamentales encargadas de la protección social en el sistema en vigor son el Instituto de Previsión Social, que se encarga de administrar el seguro social en el país, la Secretaría de Acción Social y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

29. En el Paraguay se realizó un estudio de políticas públicas perteneciente al componente 2, “Políticas públicas para la igualdad: Paraguay en el contexto latinoamericano”, dirigido al gobierno, y se proporcionó asistencia técnica por parte del CELADE-División de Población de la CEPAL para ayudar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en la elaboración de un plan nacional de acción para las personas mayores.

¹⁴ Alison Vásconez, “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 115 (LC/L.3518), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁵ Gobierno de la República del Paraguay, Plan Estratégico Económico y Social – PEES- 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay, Asunción, Equipo Económico Nacional, 2008.

¹⁶ Véase [en línea] <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

¹⁷ Diana Ardila-Fajardo y otros, “Políticas públicas para la igualdad: Paraguay en el contexto latinoamericano”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo de 2011.

¹⁸ Véase [en línea] <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.do?cid=395>.

E. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

1. Pertinencia

30. De acuerdo con la OCDE, la pertinencia de un programa se define como la medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes. En retrospectiva, la pertinencia suele referirse a la idoneidad de los objetivos o el diseño de una intervención aún cuando las circunstancias hayan cambiado¹⁹.

31. La pertinencia del programa de cooperación 2010-2011 se evaluó en función de los intereses de los beneficiarios o usuarios actuales y potenciales de los sistemas de protección social en los países seleccionados, los gobiernos de los países seleccionados, la CEPAL y la ASDI.

Hallazgo 1: Los datos recopilados sugieren que el programa de cooperación ha sido pertinente o muy pertinente en los países donde se implementó, por su congruencia con las necesidades y prioridades nacionales y la ventaja comparativa de la CEPAL en la región.

32. De los datos recopilados surge que el programa ha sido pertinente o muy pertinente en los países en los que fue implementado.

33. Su pertinencia puede atribuirse a los siguientes factores:

- La congruencia entre los objetivos de cada componente implementado y, a largo plazo, las necesidades de la población a la cual las intervenciones del programa estaban dirigidas. Si bien se han llevado a cabo varios programas de protección social en los diferentes países de la región con efectos positivos en términos de cobertura de la población en condiciones de necesidad, los datos disponibles sobre la pobreza en América Latina muestran que ésta sigue afectando aproximadamente a un tercio de la población y que el 13,3% de los latinoamericanos vive en condiciones de pobreza extrema o indigencia (datos de 2009)²⁰. Esta situación, sumada a la informalidad de las relaciones de trabajo, que dificulta el acceso a los sistemas de

Objetivos del programa:

Componente 1: Fortalecer la capacidad de los gobiernos de la región para formular e implementar políticas y mecanismos financieros con el objetivo de mejorar los servicios de protección social, incluidos los servicios de pensiones y salud, tanto en términos de expansión y profundización de la cobertura como de la calidad de los servicios.

Componente 2: Mejorar la capacidad de los gobiernos con respecto al análisis y la formulación de políticas mediante el debate político y la asistencia técnica, en relación con las políticas de reducción de la pobreza y fomento de la cohesión social, con un acento especial en los programas de transferencias condicionadas (PTC) en el contexto de la presente crisis financiera internacional.

¹⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París.

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.6.

protección social (especialmente en el caso de las mujeres); el bajo nivel de gasto público en programas de protección social²¹; el gradual envejecimiento demográfico de América Latina²² y sus repercusiones en términos de pobreza de este segmento de la población; y los efectos reducidos de los programas actuales de transferencias condicionadas sobre el desarrollo humano²³ no solo demuestran que los sistemas de protección social siguen siendo una necesidad en la región, sino que su reforma es necesaria para asegurar un mayor acceso y cobertura que permitan fomentar el desarrollo humano, social y económico.

Componente 3: Mejorar la integración de los intereses y las necesidades de los adultos mayores en todos los aspectos del desarrollo y la formulación de políticas en los países de la región, conforme a las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y sus principales adaptaciones regionales, desde la perspectiva de la inclusión y la protección social.

Componente 4: Mejorar las capacidades nacionales de los gobiernos para formular políticas públicas que promuevan la igualdad de género mediante la documentación y difusión de información y análisis de fondo y la provisión de asistencia técnica con respecto a los efectos de la crisis económica internacional en países seleccionados de América Latina según criterios de género.

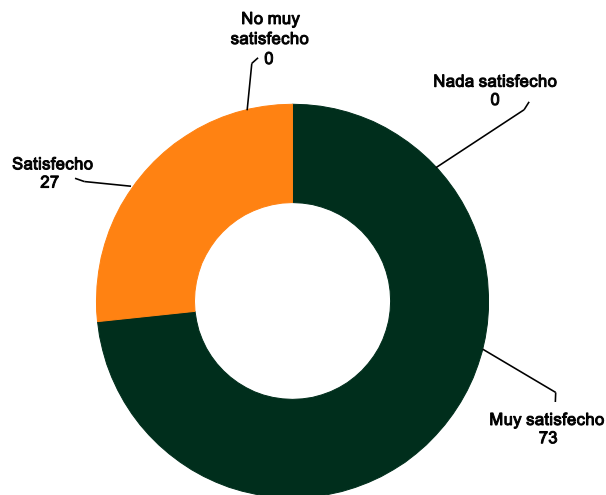
- La congruencia entre el tipo de apoyo brindado por el programa y las necesidades de las contrapartes en términos de fortalecimiento de sus capacidades. Los informes de la CEPAL a la ASDI, las entrevistas realizadas con el personal de las divisiones de la CEPAL y los resultados de la encuesta realizada indican que existe una demanda importante por parte de los actores gubernamentales y de las administraciones públicas referida al fortalecimiento de las capacidades en temas relacionados con la protección social. Prueba de ello es que la asistencia técnica brindada por la CEPAL en el marco del programa de cooperación 2010-2011 fue solicitada por los mismos gobiernos e instituciones públicas. Aún más, casi todos los encuestados que recibieron asistencia técnica (30 sobre un total de 34) afirmaron que pedirían nuevamente asistencia a la CEPAL en materia de protección social. Esto puede considerarse no solo como un indicador de satisfacción con respecto a la asistencia técnica recibida, sino también como un indicador de la demanda de capacitación. En los gráficos siguientes, elaborados sobre la base de los resultados de la encuesta, se confirma la pertinencia de la asistencia técnica brindada por la CEPAL y de los estudios desarrollados en el marco del programa de cooperación 2010-2011.
- La ventaja comparativa que la CEPAL tiene en la región en términos de conocimientos especializados sobre protección social, conforme reconocen los expertos entrevistados, el representante de una organización similar y los informantes entrevistados en los tres países seleccionados.

²¹ Francisco Ferreira y David Robalino, *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*, Banco Mundial, mayo de 2010.

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad* (LC/L.3451(CRE.3/3), Santiago de Chile, 2012.

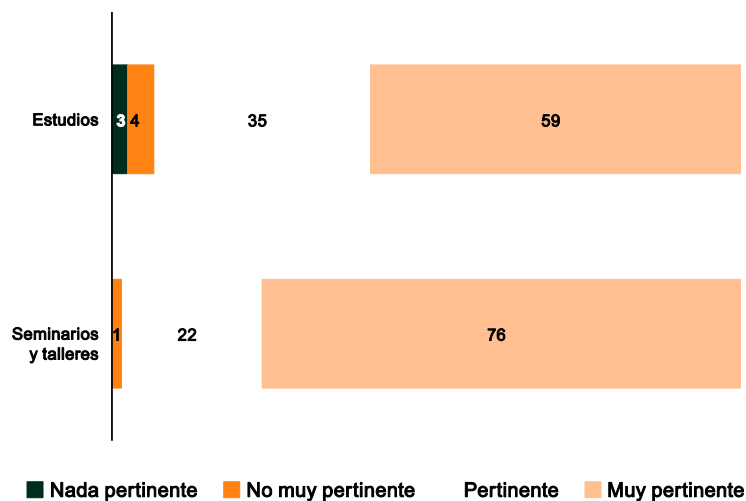
²³ Francisco Ferreira y David Robalino, *Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations*, Banco Mundial, mayo de 2010.. Enrique Valencia Lomelí, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber, "Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI", *Documentos de Proyectos*, N° 0474 (LC/W.0474), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2012.

Gráfico 2
NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LOS ENCUESTADOS CON LA ASISTENCIA TÉCNICA RECIBIDA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3
PERTINENCIA DE LOS ESTUDIOS Y SEMINARIOS
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

34. Los datos recopilados (a distancia) en los tres países seleccionados apoyan estos resultados y, en el caso de Costa Rica y el Ecuador, permiten confirmar la pertinencia del programa por vía de la congruencia entre los objetivos de sus componentes y las prioridades nacionales establecidas por los gobiernos. En los párrafos siguientes se ofrecen más detalles sobre la pertinencia del programa en los tres países de referencia.

a) Costa Rica

35. Si bien los sistemas de protección social de Costa Rica se encuentran en una fase avanzada de desarrollo, todavía persisten algunos desafíos para garantizar la universalidad del acceso, entre ellos las dificultades que enfrenta la población indocumentada o indígena para acceder a los servicios, la escasa coordinación entre los diversos programas existentes, los problemas de gestión de la información, el envejecimiento demográfico y sus consecuencias sobre los sistemas nacionales de protección social. En Costa Rica, clasificado por la misma CEPAL como un país de envejecimiento moderado²⁴, se estima que el porcentaje de personas mayores de 65 años será del 11,6% en 2025, en comparación con el 6% en 2010²⁵. El envejecimiento de la población y la consecuente necesidad de adaptar los sistemas nacionales de protección social a esta nueva configuración demográfica han sido reconocidos por los expertos académicos entrevistados como una de las áreas prioritarias para el país en términos de protección social. A pesar de que la atención a los adultos mayores forma parte de la agenda de las autoridades públicas²⁶ desde hace varios años (como lo demuestran el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)²⁷, establecido en 1999, y la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2011-2021), aún persisten algunas dificultades para garantizar el acceso de este segmento de la población a los servicios de protección social. Entre los desafíos más importantes los informantes entrevistados señalaron los siguientes:

- la gestión inadecuada de los recursos disponibles para la protección social, como quedó evidenciado por la crisis de solvencia de la Caja Costarricense en 2011,
- la escasa capacidad de los funcionarios públicos para suministrar servicios adecuados a este segmento de la población de manera acorde con sus condiciones,
- la débil capacidad estatal para mitigar las consecuencias del proceso de envejecimiento desde el punto de vista de los cuidadores “tradicionales”- generalmente las mujeres,
- el bajo nivel de coordinación entre las diferentes instituciones y programas nacionales de protección social, y

²⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Población, envejecimiento y desarrollo* (LC/G.2235(SES.30/16)), Santiago de Chile, 2004 (LC/G.2235(SES.30/16)), Santiago, Chile, 2004 citado por Fabio Betranou, “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos”, *Bienestar y política social*, vol. 1, N° 1, 2005.

²⁵ Fuentes-Bolaños, Carlos “El envejecimiento de la población y la política pública en Costa Rica”, *Revista Seguridad Social*, N° 260, septiembre de 2010.

²⁶ Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se reconoce el cuidado de la tercera edad como uno de los objetivos estratégicos de bienestar social.

²⁷ El CONAPAM es un órgano adscrito a la Presidencia de la República y rector en materia de envejecimiento y vejez.

- el alto nivel de pobreza entre la población adulta mayor, que impide u obstaculiza el acceso a las prestaciones sociales disponibles.

36. En este contexto, el trabajo realizado por las divisiones de Financiamiento para el Desarrollo, de Asuntos de Género y de Población de la CEPAL ha sido considerado por todos los informantes entrevistados como pertinente o muy pertinente porque ha brindado una orientación para resolver los problemas mencionados. De manera más específica:

- El estudio “Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: el caso de Costa Rica” (componente 1 del programa), en el que se realiza una proyección de las consecuencias del envejecimiento demográfico en la solvencia de la Caja Costarricense de Seguro Social, es pertinente, en primer lugar y a largo plazo, para la Caja Costarricense de Seguro Social y en segundo lugar, de manera indirecta, para la población en general. En efecto, este estudio puede ser de utilidad para las autoridades de la Caja en la redefinición de sus políticas y prácticas de gestión, con miras a alcanzar sus objetivos estratégicos, que consisten en “garantizar la seguridad y calidad de todos los servicios de salud y demás prestaciones sociales que brinda la institución” y “extender la protección de los seguros sociales a los grupos que en razón de condiciones particulares se encuentran excluidos del aseguramiento”²⁸.
- El estudio “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica” (componente 4 del programa), cuyo objetivo es la identificación de las políticas necesarias para apoyar la redistribución y el trabajo de cuidado, se revela pertinente para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)²⁹, en su labor para formular un plan de acción para la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) de 2007. En el estudio se examina una de las causas de la escasa participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la consecuente limitación de su autonomía y capacidad de participar plenamente en el desarrollo económico y social de la sociedad.
- El documento “Del compromiso a la acción, guía para el examen y la evaluación de la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe” (componente 3 del programa), en el que se proporciona un marco metodológico para la evaluación de la Declaración de Brasilia, ha sido pertinente para el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), responsable de implementar y supervisar, en representación del Gobierno de Costa Rica, los compromisos de la Declaración de Brasilia sobre Envejecimiento y del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento.

²⁸ Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), *Una Caja Costarricense de Seguro Social renovada hacia el 2025* [en línea] <http://www.cendeisss.sa.cr/seguridadsocial/politicas2007-25.pdf>.

²⁹ Por cuestiones de disponibilidad de los informantes identificados, no fue posible realizar ninguna entrevista con representantes del INAMU para confirmar este dato. La afirmación se basa en entrevistas con personas externas al INAMU y documentos.

b) Ecuador

37. Los programas de protección social en el Ecuador están pasando por una fase de transición, de un modelo asistencialista a un modelo integral con enfoque de derechos³⁰. De acuerdo con las autoridades entrevistadas, si bien esa transición ya se ha cumplido desde el punto de vista conceptual, persisten algunas dificultades para la implementación de ese modelo. Una de las áreas de reforma es el sistema nacional de seguridad social y la escasa cobertura del sistema de pensiones representa uno de los principales retos³¹. El incremento de la cobertura del sistema de pensiones fue identificado en 2009 como una de las prioridades del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social³². Fue en ese contexto que las autoridades ecuatorianas —el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social— solicitaron el asesoramiento de las divisiones de Desarrollo Social y de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL. Los funcionarios del MIES consideraron muy pertinente el asesoramiento recibido por dos razones principales: la escasez de expertos nacionales en el campo de la protección social, especialmente con este tipo de enfoque, y los conocimientos avanzados del personal de la división de Desarrollo Social y su capacidad de brindar conocimientos especializados.

38. Otro aspecto del sistema de protección social incluido en la agenda de reforma del gobierno que requiere una mayor atención es la situación y las necesidades de las mujeres. La sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo doméstico, caracterizado por no ser remunerado a pesar de que en la Constitución de 2008 (como antes en la Constitución de 1998) se lo reconozca como un trabajo productivo, ha llamado la atención de las autoridades gubernamentales. En los últimos cinco años, el gobierno del Ecuador ha tratado de asegurar el efectivo reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo al cual debería corresponder una remuneración³³. Este objetivo también forma parte del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en cuyo lineamiento de política 6.2 se exhorta a “impulsar el reconocimiento del trabajo autónomo, de cuidado humano, de cuidado familiar y de autoconsumo, así como la transformación integral de sus condiciones”³⁴.

Comentario de un informante sobre la pertinencia del programa

“Lo que valoro es tener un interlocutor capacitado...CEPAL es un buen revisor técnico”.

39. En consecuencia, el marco conceptual y el estudio de caso sobre las responsabilidades y tareas de cuidado en el Ecuador elaborados por la División de Asuntos de Género fue muy

³⁰ Véase también [en línea] <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos/Presentaciones/Pa%C3%ADses/ECUADOR.pdf>.

³¹ Fabio Durán Valverde, *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2008 [en línea] www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=6093.

³² Seminario Seguridad Social y Protección Integral para Adultos Mayores: Desafíos y Estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias internacionales, que se celebró el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2009 en Lima.

³³ Jeanette Sánchez, “Gobierno Constitucional del Ecuador. Protección social y trabajo doméstico no remunerado en Ecuador” [en línea] <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/0/29390/PresentacionJeanetteSanchez.pdf>.

³⁴ República del Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión resumida*, Quito.

pertinente para el gobierno, pues incluyen lineamientos de políticas orientadas a la cobertura del derecho al cuidado y la protección social.

c) Paraguay

40. La evaluación de la pertinencia del programa en el Paraguay fue muy limitada, debido a la dificultad para obtener entrevistas con representantes del gobierno. Por ese motivo, solo se pudo evaluar, y de manera parcial, la pertinencia del programa con respecto a la asistencia técnica brindada por la División de Población a la Dirección del Adulto Mayor. Como se confirma en diversos estudios, uno de los grupos más vulnerables del país está conformado por los adultos mayores, en particular las mujeres, que a menudo viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema³⁵. Si bien el porcentaje de la población de edad avanzada es todavía relativamente bajo (6%), se prevé que aumentará a alrededor del 20% en 2050 y que por lo tanto la demografía del país cambiará de manera considerable, con importantes repercusiones en el sistema nacional de protección social. De acuerdo con las entrevistas llevadas a cabo, aunque en la Constitución de Paraguay se reconoce el derecho a la protección integral de los adultos mayores, el tema de la vejez y el envejecimiento demográfico no ha sido, hasta ahora, objeto de la atención requerida por parte del gobierno. Además, el ente establecido para guiar la elaboración de políticas y planes sobre vejez y envejecimiento tiene poca capacidad operativa, debido a su reciente creación (2008) y a los escasos recursos disponibles. Habida cuenta de esta situación, con el objetivo de fortalecer a ese organismo y asegurar una mayor y mejor protección de las personas adultas mayores, el CELADE brindó asistencia técnica a la Dirección del Adulto Mayor en la elaboración de un plan nacional de política en materia de envejecimiento. Este apoyo fue considerado muy pertinente por los informantes entrevistados porque se orientó a responder a una necesidad inmediata de la Dirección y, a largo plazo, a una necesidad del país.

Hallazgo 2: Los objetivos del programa de cooperación 2010-2011 resultan pertinentes para el trabajo de las divisiones de la CEPAL.

41. La pertinencia del programa para la CEPAL se evaluó sobre la base del análisis del documento “Proyecto de programa de trabajo de la CEPAL” y las entrevistas con las divisiones encargadas de la implementación del programa y la dirección de la DPPO. El resultado que se desprende de este análisis, presentado en el cuadro 1, es la congruencia general de tres de los objetivos del programa con los objetivos de la CEPAL. Pese a que el cuarto objetivo (sobre financiamiento de la protección social y cobertura universal) no aparecía en el Proyecto de programa de trabajo 2010-2011 de manera explícita, se

³⁵ “Informe del Estado Paraguayo sobre el Cumplimiento de la Resolución 8/11 sobre derechos humanos y extrema pobreza” [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/socialprotection/Paraguay.pdf>. Véase también: Observatorio de Envejecimiento y Vejez, Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento (NIEVE) de la Universidad de la República Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Coloquio Regional de Expertos en Envejecimiento, Género y Políticas Públicas organizado por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento (NIEVE) de la Universidad de la República con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas, Montevideo, 9 y 10 de septiembre de 2010; Jens Holst, *La protección social en Paraguay. Condiciones, problemas, desafíos y perspectivas de los sistemas provisionales*, Secretaría Técnica de Planificación, Presidencia de la República/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), 2003; Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa Operativo por País Prioritario. Paraguay, 2009-2011, Asunción.

puede apreciar su pertinencia para la CEPAL en las diversas referencias que figuran en el mencionado documento respecto del vínculo entre la necesidad de asegurar la cobertura universal de la protección social, las limitaciones financieras y el balance entre mecanismos contributivos y no contributivos.

Cuadro 1
CONGRUENCIA ENTRE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN 2010-2011 Y EL PROYECTO DE PROGRAMA DE TRABAJO DE LA CEPAL

Objetivo del componente del programa de cooperación 2010-2011	Enunciados pertinentes del Proyecto de programa de trabajo de la CEPAL 2010-2011	Comentario
<p>Componente 1 - Fortalecer la capacidad de los gobiernos de la región para formular e implementar políticas y mecanismos financieros con el objetivo de mejorar los servicios de protección social, incluidos los servicios de pensiones y salud, tanto en términos de expansión y profundización de la cobertura como de la calidad de los servicios.</p>	<p>6. “En otras palabras, la región se enfrenta a la necesidad imperiosa de respaldar un pacto basado en derechos sociales respetando las limitaciones financieras existentes”.</p>	<p>El componente 1 fue implementado por la División de Financiamiento para el Desarrollo, creada en 2011. Debido a que este subprograma se incorporó oficialmente al plan de trabajo de la CEPAL relativo al bienio 2012-2013, no se encuentran referencias específicas en el programa de trabajo 2010-2011. Anteriormente, estas actividades correspondían a una unidad dentro de otro subprograma (cabe recordar que el programa de trabajo 2012-2013 fue elaborado en 2010). La creación del subprograma en sí fue aprobada por los Estados Miembros durante el período principal de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2011. Es precisamente debido a la pertinencia del tema tanto para el trabajo de la CEPAL como para los Estados Miembros que se propuso en su momento crear un subprograma específico para tratar este tema.</p> <p>Congruencia encontrada con el subprograma 4 del Proyecto de programa de trabajo 2012-2013 de la CEPAL: Objetivo: fomentar la generación y asignación eficiente de los recursos financieros para apoyar el desarrollo en América Latina y el Caribe.</p>

Objetivo del componente del programa de cooperación 2010-2011	Enunciados pertinentes del Proyecto de programa de trabajo de la CEPAL 2010-2011	Comentario
<p>Componente 2 - Mejorar la capacidad de los gobiernos con respecto al análisis y la formulación de políticas mediante el debate político y la asistencia técnica, en relación con las políticas de reducción de la pobreza y fomento de la cohesión social, con énfasis particular en los programas de transferencias condicionadas en el contexto de la presente crisis financiera internacional.</p>	<p>Subprograma 4 - Equidad y cohesión social</p> <p>Objetivo: acelerar la reducción de la pobreza y el logro de la equidad social en la región.</p> <p>Estrategia: La estrategia consistirá en el desarrollo de líneas de investigación aplicada, la generación de análisis, la difusión de resultados y la formulación de recomendaciones de política para fortalecer la capacidad de los actores para elaborar diagnósticos certeros de los problemas sociales para la aplicación en políticas y programas.</p>	<p>Alto nivel de congruencia.</p>
<p>Componente 3 - Mejorar la integración de los intereses y las necesidades de los adultos mayores en todos los aspectos del desarrollo y la formulación de políticas en los países de la región, conforme a las recomendaciones del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y sus principales adaptaciones regionales, desde la perspectiva de la inclusión y la protección social.</p>	<p>Subprograma 6 - Población y desarrollo</p> <p>Objetivo: mejorar la incorporación de cuestiones demográficas en las políticas y los programas de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.</p> <p>Estrategia: prestar apoyo al Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL y los países de la región, en el seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), en el cumplimiento de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, y en el seguimiento de las metas y objetivos de la Declaración del Milenio y otras conferencias internacionales pertinentes.</p>	<p>Alto nivel de congruencia.</p>

Objetivo del componente del programa de cooperación 2010-2011	Enunciados pertinentes del Proyecto de programa de trabajo de la CEPAL 2010-2011	Comentario
Componente 4- Mejorar las capacidades nacionales de los gobiernos para formular políticas públicas que promuevan la igualdad de género mediante la documentación y difusión de información y análisis de fondo y la provisión de asistencia técnica con respecto a los efectos de la crisis económica internacional en países seleccionados de América Latina según criterios de género.	Subprograma 5 - Transversalización de la perspectiva de género en el desarrollo regional. Objetivo: lograr la incorporación de los objetivos relativos a la equidad de género en las principales políticas de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe. Estrategia: apoyar la recopilación de datos básicos sobre la situación de las mujeres y los hombres y el desarrollo de indicadores de género y prestar asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades de los ministerios sectoriales, las oficinas nacionales de estadística y entidades seleccionadas..El subprograma apoyará también el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.	Alto nivel de congruencia.

Fuente: Elaboración propia.

42. Las entrevistas con los funcionarios de las divisiones y la dirección de la DPPO permitieron determinar otros elementos explicativos de la pertinencia del programa, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- la continuidad del trabajo que las divisiones han realizado sobre los temas tratados en el programa, particularmente en el caso del CELADE y de la División de Asuntos de Género;
- la flexibilidad del programa, que permitió a las divisiones trabajar en más países de los acordados originalmente. De esta manera, las divisiones lograron tener un alcance regional (o casi regional como se explica más adelante); y
- el tipo de actividades financiadas, es decir una investigación aplicada que permitió a la CEPAL brindar asesoramiento y, de esa manera, posicionarse mejor en los países para tener más incidencia en la formulación de políticas.

43. Los documentos clave del programa de cooperación 2010-2011 resultan imprecisos con respecto al alcance geográfico que se quería dar a la iniciativa. Según el acuerdo de

cooperación y la propuesta de proyecto, el objetivo del programa era facilitar el análisis de las cuestiones de desarrollo en América Latina y el Caribe. Por otra parte, en la propuesta de proyecto se establece que el programa debería centrarse en los países de América Latina de prioridad para la ASDI. Esta diferencia no ha sido identificada como un problema por la CEPAL y tampoco por la ASDI. Además, es importante reconocer que las divisiones de la CEPAL integraron parcialmente al Caribe en el programa mediante, por ejemplo, la traducción al inglés de algunas publicaciones o la participación de oficiales de países del Caribe en los cursos y seminarios organizados. Sin embargo, desde el punto de vista organizacional, el apoyo del programa a la CEPAL concierne solamente el cumplimiento de una parte de su mandato. La limitada presencia de esta organización en el Caribe ha sido planteada en otras evaluaciones como un problema que cuestiona la pertinencia de los programas implementados por la CEPAL en esta región³⁶. El programa de cooperación 2010-2011 contribuye a reforzar este enfoque de la CEPAL en América Latina.



Dado que el mandato de la CEPAL abarca tanto América Latina como el Caribe, la CEPAL y los donantes deberían promover la aplicación de un enfoque más regional a los programas. Si bien esto no significa que los acuerdos de cooperación no puedan concentrarse en una subregión, sería recomendable identificar oportunidades que permitan una transmisión de las lecciones aprendidas a toda la región.

Hallazgo 3: Aunque las prioridades geográficas de la cooperación sueca hayan cambiado, la protección social sigue siendo un tema importante para la ASDI y también un medio para trabajar en otras prioridades. El programa de cooperación 2010-2011 y, de manera más general, la experiencia que la CEPAL ha acumulado en materia de protección social resultan por lo tanto muy pertinentes para las prioridades de cooperación de la agencia sueca.

44. Al momento de realizar esta evaluación las prioridades de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo habían cambiado con respecto a las prioridades establecidas al firmar el acuerdo de cooperación con la CEPAL para el programa objeto de esta evaluación. Conforme las nuevas prioridades, la cooperación sueca se concentrará en los países africanos, pero se seguirá trabajando en el tema de la protección social.

45. El programa de cooperación 2010-2011 ofrece puntos de vista interesantes para abordar prioridades específicas para la ASDI. Por ejemplo, en el documento del Ministerio de Asuntos Exteriores *Policy for Economic Growth in Swedish Development Cooperation, 2010–2014*³⁷ se establece como objetivo general de este eje de trabajo la mejora de las condiciones para la sostenibilidad de los procesos de crecimiento económico en los países en desarrollo y se reconoce el desarrollo de los individuos como una de las condiciones fundamentales para ello. En este sentido, el trabajo realizado en el marco del programa de cooperación es muy

³⁶ Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI), “Comprehensive Audit of ECLAC”, 31 de enero de 2011 [en línea] <http://usun.state.gov/documents/organization/165457.pdf>.

³⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Policy for Economic Growth in Swedish Development Cooperation, 2010–2014* (UF/2010/6949/UP), Estocolmo, 11 de febrero de 2010.

pertinente, pues se partía de la premisa que la protección social es un elemento clave para asegurar el desarrollo individual y facilitar la participación del individuo en el desarrollo económico y social.

46. Otro ejemplo de la pertinencia del programa para las prioridades de la ASDI es el tema de la igualdad de género, que se aborda en el documento *On Equal Footing*³⁸, mediante cuyas líneas de acción se procura promover el acceso igualitario de mujeres y hombres a un empleo con condiciones decentes, incluida la posibilidad de conciliar la familia y el empleo remunerado. Los otros asuntos tratados por la CEPAL en el marco del programa de cooperación son también pertinentes para las prioridades de cooperación de la agencia sueca (a saber democracia, igualdad y derechos humanos; desarrollo económico; conocimiento, salud y desarrollo social; desarrollo sostenible; y seguridad humana), pues se trata de temas con repercusiones no solo en términos de desarrollo social, sino también de desarrollo sostenible (el desarrollo no será sostenible si no se asegura la participación de toda la población en los procesos productivos), de seguridad humana (que es imposible si no se garantizan los derechos fundamentales de las personas a la educación, salud, nutrición) y de democracia (que está estrechamente vinculada con la capacidad de los individuos de tomar parte en las decisiones).

47. Asimismo, aunque América Latina y el Caribe ya no es una región prioritaria para la ASDI, la agencia sueca continúa trabajando en los siguientes países: el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Guatemala. Si bien en algunos de estos la labor de la cooperación sueca se centra en cuestiones de paz y seguridad (Colombia), en otros (Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala) se focaliza en el combate a la pobreza, que es un tema vinculado estrechamente a la protección social

48. En conclusión, el programa de cooperación 2010-2011 y, de manera más general, la experiencia que la CEPAL ha acumulado en materia de protección social resultan muy relevantes para las prioridades de cooperación de la ASDI.

2. Eficacia

49. De acuerdo con la definición de la OCDE, la eficacia de una intervención para el desarrollo depende de la medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos, tomando en cuenta su importancia relativa³⁹.

50. Mediante la evaluación se procuró comprender en qué medida se alcanzaron los resultados esperados del programa de cooperación 2010-2011 en cuanto a:

- fortalecer las capacidades,
- fomentar el debate político, y
- promover la aplicación de las mejores prácticas.

51. El programa no se evaluó sobre la base de los marcos lógicos elaborados para cada uno de sus componentes por las siguientes razones:

³⁸ Dependencias gubernamentales de Suecia, *On Equal Footing. Policy for Gender Equality and the Rights and Role of Women in Sweden's International Development Cooperation 2010-2015*.

³⁹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París.

- al tratarse de una evaluación final, aunque en esta sección se hace referencia a los componentes, se quiso dar una visión de conjunto de la eficacia del programa en general en lugar de examinar la eficacia de cada componente por separado, y
- los enunciados de los resultados y los indicadores propuestos en los marcos lógicos de los componentes se consideraron inadecuados para evaluar el programa (véase el hallazgo 8 para mayor detalle).

52. En la evaluación también se analizó en qué medida se integraron las consideraciones de género y el enfoque de derechos humanos en el programa de cooperación.

53. Antes de presentar los hallazgos del programa, es importante mencionar dos elementos para entender el contexto en que la CEPAL opera y, de esa manera, poder juzgar la eficacia de la organización. El primero está relacionado con el principio de no injerencia enunciado en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, del que se desprende que la CEPAL, por su participación en el sistema de las Naciones Unidas, puede asesorar a los gobiernos y realizar aportes al debate, la formulación e implementación de políticas públicas, pero no puede incidir de manera directa sobre estas.

54. El segundo elemento es que una de las dificultades para entender la manera en que la investigación contribuye a los cambios de políticas es que la incidencia sobre estas no es lineal y tampoco previsible. Esto tiene dos consecuencias: la primera es que la relación entre investigación y cambios de políticas se puede apreciar como contribución a cambios de actitud, habilidades, y conocimientos necesarios para el cambio de políticas; la segunda es que el lapso entre la intervención y el cambio de políticas es generalmente largo. Carol Weiss⁴⁰ reconoce que la investigación influye en la formulación de políticas públicas, pero que este aporte es generalmente incremental e inicia con una primera etapa de sensibilización de los políticos. Con el tiempo, las ideas generadas por la investigación pueden verse en el discurso y la agenda política.

55. Carol Weiss ofrece también un marco de análisis para entender y analizar la incidencia de la investigación en la formulación de políticas. La autora menciona datos, argumentos e ideas como formas en las cuales la investigación puede incidir. Por consiguiente, con esta evaluación se ha tratado de determinar en qué medida el programa de cooperación brindó conocimientos, datos, argumentos e ideas a los responsables políticos. En consecuencia, el análisis se concentró en los resultados del programa de cooperación 2010-2011, no en términos de productos (que ya se han presentado en el informe final del programa

Aunque la Argentina no fue parte de los estudios de caso de la evaluación, se señaló a la evaluadora un artículo de prensa⁴¹ en el que se citan datos del estudio “Protección social en la Argentina”, financiado por el programa de cooperación 2010-2011, para verificar las afirmaciones hechas por la Presidenta de la Argentina sobre la tasa nacional de cobertura en materia previsional. No ha sido posible verificar si la Presidenta tenía conocimiento de los datos del estudio, pero lo que se quiere poner en evidencia aquí es la utilización variada e imprevisible que los datos y argumentos de investigaciones pueden tener y sus conexiones con la política.

⁴⁰ Carol H. Weiss, “Policy research as advocacy: pro and con”, *Knowledge and Policy*, vol. 4, N° 1-2, 1991.

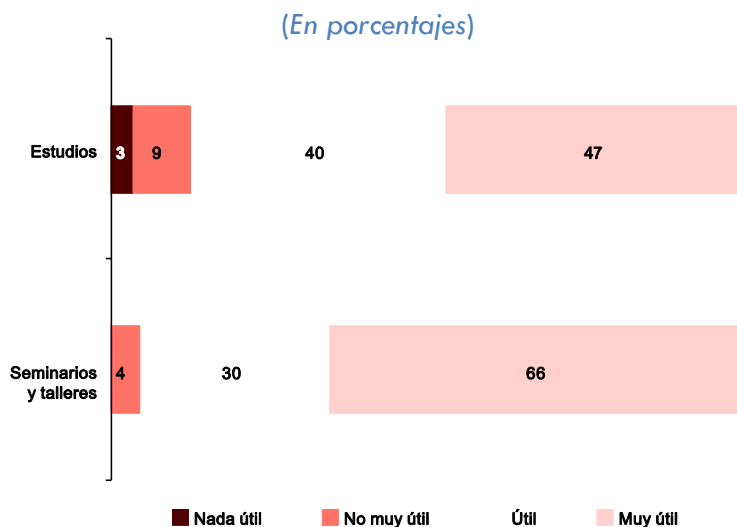
⁴¹ *La Nación*, “Jubilados, salarios y empleos. La verificación de los mensajes políticos de la semana”, 30 de septiembre de 2012 [en línea] <http://www.lanacion.com.ar/1513037-jubilados-salarios-y-empleo>.

para la ASDI), sino en términos de resultados de corto y mediano plazo, que de otra manera serían invisibles o poco conocidos por cuestiones vinculadas al sistema de monitoreo de la CEPAL que se mencionan más adelante en este informe.

Hallazgo 4: Los datos recopilados sugieren que el programa ha sido eficaz en el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores de la región cuyo trabajo está relacionado con la protección social, brindando, entre otros, conocimientos, datos e instrumentos para el análisis de políticas.

56. Sobre la base de los datos recopilados con los diferentes métodos se concluye que los productos y servicios brindados por el programa de cooperación 2010-2011 han tenido un alto nivel de utilidad en los países beneficiarios. Los resultados de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación son congruentes con los resultados obtenidos por la CEPAL en las encuestas conducidas por los responsables de los componentes 1 y 2 después de los seminarios, que la mayoría de los participantes consideraron “útiles” o “muy útiles”. Como se muestra en los gráficos siguientes, los estudios y seminarios realizados fueron considerados útiles o muy útiles por no menos del 87% de los encuestados. Cabe destacar que ningún encuestado respondió que la asistencia técnica no había sido útil. Con respecto a los objetivos, el 74% (o 25) de las personas entrevistadas consideraron que estos fueron alcanzados totalmente, mientras que el 15% de la muestra afirmó que el logro de los objetivos fue parcial⁴².

Gráfico 4
NIVEL DE UTILIDAD DE LOS SEMINARIOS, TALLERES Y ESTUDIOS
SEGÚN LOS ENCUESTADOS ^a



Fuente: Elaboración propia.

^a En la encuesta se preguntó sobre la utilidad de cada estudio, taller y seminario realizado. Número total de respuestas: pregunta sobre estudios: 117, pregunta sobre seminarios o talleres: 67.

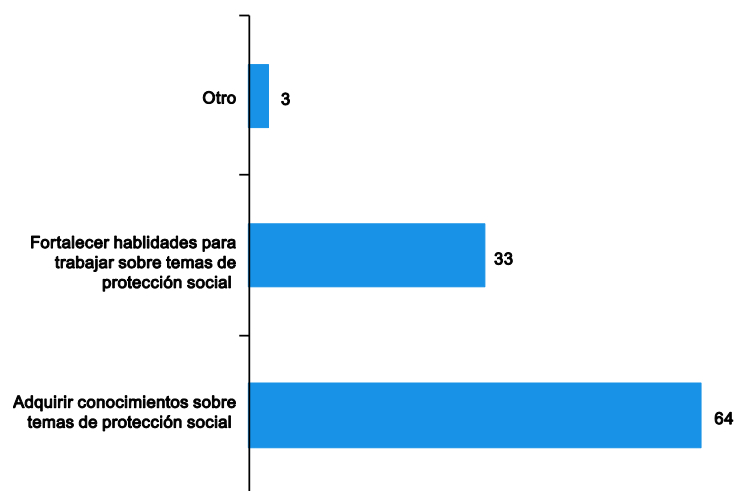
⁴² Los cuatro encuestados restantes (12%) que recibieron asistencia técnica no contestaron la pregunta.

57. Los resultados de la encuesta sugieren que los productos y servicios del programa han sido útiles en el fortalecimiento de las capacidades (entendidas como conocimientos y habilidades) de los diferentes actores de la región cuyo trabajo está relacionado con la protección social.

58. Conforme se aprecia en el gráfico 5, la asistencia técnica ha permitido a los individuos:

- adquirir conocimientos sobre temas específicos vinculados con la protección social, como el trabajo de las mujeres, el envejecimiento demográfico y los desafíos y oportunidades de los sistemas de protección social, entre otros;
- reforzar las capacidades con miras a promover la mejora del sistema de protección social, buscar fuentes de información pertinentes para el trabajo en el ámbito de la protección social y estimar mejor los costos relacionados con la implementación de políticas de protección social.

Gráfico 5
UTILIDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LOS ENCUESTADOS^a
(En porcentajes)

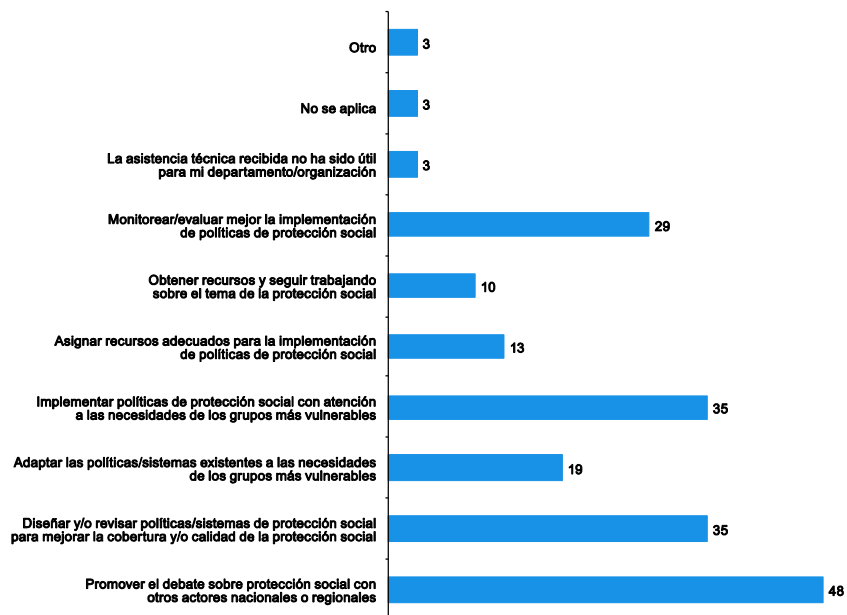


Fuente: Elaboración propia.

^a Más de una respuesta por persona posible. Número total de respuestas: 69; número total de encuestados que respondieron a la pregunta: 32.

Gráfico 6 UTILIDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LAS ORGANIZACIONES DE LOS ENCUESTADOS ^a

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

^a Más de una respuesta por persona posible. Número total de respuestas: 62, número total de encuestados que respondieron a la pregunta: 31.

59. A nivel de las organizaciones para las cuales trabajan los encuestados, los resultados de la encuesta sugieren sobre todo un fortalecimiento de las capacidades para promover el debate sobre protección social a nivel nacional o regional, diseñar, monitorear y evaluar políticas públicas de protección social e implementar programas de protección social prestando mayor atención a los grupos más vulnerables o asegurando que sean tomados en cuenta en la concepción de los programas. La asistencia técnica ha sido menos útil para las organizaciones en lo que se refiere a la asignación y la obtención de recursos destinados al trabajo en materia de protección social.

Comentarios de contrapartes entrevistadas

“La información brindada por el estudio es útil para el sector de formulación de políticas de la Caja y también para el sector financiero que tiene que establecer el tope presupuestal y tiene que monitorear para ver qué demanda se puede satisfacer...el estudio nos permitió responder a algunas preguntas que teníamos sobre, por ejemplo, si las mujeres tienen más cobertura o no que los hombres”.

“La CEPAL nos dio las orientaciones vitales para escribir de forma sintética el plan nacional sobre envejecimiento asegurando, al mismo tiempo, que el documento reflejara las necesidades nacionales...nos fue orientando y dando marcos que no teníamos”.

“Nadie es profeta en su propia tierra...es muy útil ver nuestra experiencia en la región”.

“El apoyo brindado por la CEPAL nos ha permitido sustentar mejor nuestras ideas”.

“Algo que quise destacar es que los programas de capacitación para el trabajo, en personas en condición de pobreza, deben ir paralelos a programas de superación personal y familiar desde el punto de vista psicosocial, como lo hemos hecho en varios de nuestros programas hacia esos sectores. No lo escuché en casi ningún país...”.

60. Las entrevistas realizadas con los informantes en Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay revelaron que además de brindar conocimientos, el programa ha permitido la sensibilización respecto de temas específicos vinculados a la protección social, ha brindado argumentos, datos e instrumentos para el análisis, ha fortalecido las capacidades relativas al análisis de género y ha incrementado la confianza de los informantes. Estos aportes son importantes para la promoción, formulación, implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

61. Mediante las entrevistas también se ha podido determinar la manera en que estos conocimientos, argumentos, datos, habilidades e instrumentos se han utilizado en los tres países.

62. En Costa Rica, la Gerencia Financiera de la Caja Costarricense está utilizando los datos y análisis incluidos en el estudio sobre envejecimiento y sistema de salud en sus proyecciones del tope presupuestario. Gracias al estudio, en el que se examina el diverso uso de los servicios de protección social (sobre todo de los servicios de salud) por diferentes grupos de la población (sobre la base del sexo y del ingreso), las autoridades de la Caja han comprendido la necesidad de modificar la oferta de servicios hacia un enfoque más preventivo y de considerar las repercusiones en el sistema de cotización al seguro actual. Otro aspecto que ha de tenerse en cuenta, en términos de fortalecimiento de las capacidades, es que el estudio proporcionó un marco de análisis de los datos sobre salud provenientes del censo.

63. Al mostrar la importancia del factor cultural en la determinación de las responsabilidades del cuidado, el estudio sobre responsabilidades y tareas del cuidado contribuyó a la reformulación del plan de acción de la PIEG de Costa Rica, para que este factor fuera reconocido como un elemento importante en el plan y, asimismo, que este reconocimiento se tradujera en acciones adecuadas de sensibilización de la población⁴³. Por otra parte, el estudio sirvió también como insumo para mejorar la medición de las encuestas de hogares sobre el uso del tiempo.

64. El curso internacional “Envejecimiento y Estrategias de Protección Social en América Latina” desarrollado en el marco del programa ofreció material para la capacitación y sensibilización de funcionarios de instituciones públicas ecuatorianas (como el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Inclusión Económica y Social) en materia de derechos de los adultos mayores. La asistencia técnica brindada por la División de Desarrollo Social al Ministerio de Inclusión Económica y Social proporcionó a este último una mejor fundamentación de las ideas que deberían guiar la implementación de políticas de protección social.

65. En el Paraguay, la asistencia técnica brindada por el CELADE a la Dirección de Adultos Mayores ha sido considerada fundamental para desarrollar los ejes del Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores y permitir una mejor integración de las necesidades de la población adulta mayor y especialmente de las mujeres en este documento.

⁴³ Esta información no se ha podido confirmar con el INAMU por cuestiones de disponibilidad de los representantes.

Hallazgo 5: Los datos recopilados sugieren que el programa ha contribuido a fomentar el debate político a nivel regional sobre los temas de envejecimiento, trabajo no remunerado de las mujeres y protección social integral. No se encontró evidencia de un aporte del programa a debates políticos sobre el financiamiento de los sistemas de salud y las pensiones no contributivas.

66. Con respecto al fomento del debate político sobre equidad y protección social, el análisis de documentos y las entrevistas realizadas sugieren que si bien la contribución del programa ha sido significativa en algunos temas, como las cuestiones vinculadas al envejecimiento, el trabajo no remunerado de las mujeres y la protección social integral, ha sido marginal y no sistemática en otros (financiamiento de los sistemas de salud y pensiones no contributivas). En el primer caso, los productos financiados por el programa de cooperación 2010-2011 sirvieron como base para la reflexión en foros a nivel regional y, en menor medida, a nivel nacional. Los casos más relevantes de esta contribución son los siguientes:

- La contribución del estudio “Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos”⁴⁴ a la declaración conjunta La Seguridad Alimentaria: una prioridad para la Red Inter-Americana de Protección Social (del 29 de mayo de 2012) por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En la declaración se resalta la importancia del vínculo que existe entre la seguridad alimentaria y la protección social y se propone una estrategia de protección social para la seguridad alimentaria. La estrategia también fue desarrollada sobre la base del estudio mencionado⁴⁵. En la Argentina el estudio también contribuyó a una iniciativa de diálogo entre funcionarios públicos, líderes de la sociedad civil, empresarios, académicos y representantes de organismos internacionales respecto de la protección social en ese país⁴⁶;
- El análisis de los sistemas de protección social realizado en el estudio “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”⁴⁷, financiado por el programa de cooperación 2010-2011, fue utilizado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) del Ecuador para realizar un compendio de documentos técnicos en preparación del encuentro internacional “De pobres a ciudadanos: experiencias latinoamericanas de equidad y movilidad social”, que tuvo lugar en el Ecuador en agosto de

⁴⁴ S. Cecchini y R. Martínez, “Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos”, *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.

⁴⁵ La Seguridad Alimentaria: una prioridad para la Red Inter-Americana de Protección Social [en línea] http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-193/12.

⁴⁶ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y otros, *Diálogos de Protección Social. Reporte final 2011*.

⁴⁷ S. Cecchini y A. Madariaga, “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G. 2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.

2012. El encuentro fue definido por el mismo MIES como “parte del proceso de reflexión” sobre las políticas económicas y sociales en la región⁴⁸;

- La contribución indirecta⁴⁹ del documento “Del compromiso a la acción, guía para el examen y la evaluación de la Declaración de Brasilia en América Latina y el Caribe” a la adopción de la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe y, en consecuencia, a la reafirmación del compromiso para una convención internacional para proteger los derechos de las personas de edad avanzada;
- El estudio de caso sobre responsabilidades y tareas de cuidado en Costa Rica, presentado en el seminario internacional “Trabajo no remunerado y protección social de las mujeres”, en el que participaron el INAMU, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Bienestar Social, favoreció el diálogo entre estos ministerios sobre la necesidad de articulación entre las políticas sociales y económicas⁵⁰.

67. De los ejemplos mencionados se pueden extraer tres conclusiones:

- la eficacia del programa en términos de promoción del debate político es mayor en el caso de los productos concebidos en el marco de un conjunto de iniciativas de la CEPAL y otros actores que en los casos donde no hubo esa conexión;
- los productos del programa son algunos de los varios factores que han contribuido a fomentar el debate político sobre equidad y protección social en la región; y
- la contribución del programa al fomento del debate sobre equidad y protección social se aprecia mejor cuando se considera un lapso más largo y se toma en cuenta el efecto acumulativo de los esfuerzos que la CEPAL ha realizado en la última década.

⁴⁸ *Coordinadora General de Gestión del Conocimiento*, “De pobres a ciudadanos. Experiencias latinoamericanas de equidad y movilidad social. Documentos técnicos”, Quito, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

⁴⁹ Se habla aquí de contribución indirecta porque el documento sirvió de guía para la redacción de los informes nacionales de seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid. Los informes nacionales fueron presentados en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, que terminó con la adopción de la Carta de San José, en la cual se reafirma la necesidad de una convención internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores.

⁵⁰ No ha sido posible confirmar cómo y en qué medida el estudio favoreció el diálogo entre estos ministerios porque no se logró hablar con representantes de los organismos involucrados.

Hallazgo 6: La promoción de las mejores prácticas relacionadas con la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas de protección social es uno de los aspectos del programa más apreciados por los informantes. Durante la recopilación de datos se encontraron dos ejemplos de aplicación de estas prácticas en Costa Rica y el Ecuador. También se han constatado efectos en la toma de conciencia a nivel individual.

68. En el marco del programa se promovió la utilización de las mejores prácticas relacionadas con la formulación, implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas de protección social en los países de la región, por medio de estudios, seminarios, conferencias y asistencia técnica. Algunos de los diversos estudios y publicaciones de alcance regional elaborados para mostrar tendencias regionales y mejores prácticas son los siguientes: “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe”, “Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos”, y “Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección”⁵¹. Las mejores prácticas también se han difundido mediante estudios sobre países específicos donde las reformas del sistema de protección social se encuentran en una fase más avanzada. La experiencia de esas naciones podría orientar las reformas en otros países. A título de ejemplo de estas investigaciones, se mencionan las siguientes: “La protección social en Chile. El Plan AUGE: avances y desafíos”⁵², “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”⁵³, “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica” o “Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador”.

69. Los datos de la encuesta confirman la importancia de la comparación con otros países para la formulación e implementación de políticas de protección social, pues revelan que los estudios financiados por el programa de cooperación 2010-2011 han sido útiles para destacar las políticas y estrategias eficaces en materia de protección social.

⁵¹ Sandra Huenchuan y Luis Rodríguez-Piñero, “Envejecimiento y derechos humanos: Situación y perspectivas de protección”, *Documentos de Proyectos*, N° 353 (LC/W.353) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

⁵² Álvaro Erazo, “La protección social en Chile. El Plan AUGE: avances y desafíos”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 238 (LC/L.3348), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁵³ Andras Uthoff, “La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 112 (LC/L.1575-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gráfico 7
RAZONES DE LA UTILIDAD DE LOS ESTUDIOS DEL PROGRAMA ^a
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

^a Más de una respuesta por persona posible. Número total de respuestas: 148, número de personas que respondieron a la pregunta: 73.

70. Los resultados de las entrevistas realizadas en Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay son congruentes con los resultados de la encuesta: los informantes consideraron muy útiles las comparaciones de los sistemas de protección social entre países y la presentación de mejores prácticas en los diferentes seminarios, talleres y cursos realizados en el marco del programa.

71. Sin embargo, los datos recopilados en los tres países no han permitido establecer un uso sistemático de las mejores prácticas compartidas en la formulación, implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas de protección social. Durante la preparación de este informe se conocieron dos casos de utilización de las mejores prácticas: uno en Costa Rica, relativo a la implementación de medidas de

Comentarios de informantes

“Me impactó mucho una presentación de Brasil donde se hace un trabajo conjunto del Estado con los empleadores. Creo que los empleadores deberían estar en la toma de decisiones relativos a los proyectos”.

“La comparación con otros países es importante...nos hemos dado cuenta que el acceso al transporte público es un problema para las personas mayores y, en consecuencia, nos hemos enfocado sobre la capacitación de los conductores de autobuses”.

“No estamos atrás, somos creadores de estrategias y programas, pero también podemos aprender de otras experiencias nacionales”.

sensibilización de los responsables de los servicios para la población adulta mayor, y uno en el Ecuador, relativo a la elaboración e implementación de las encuestas sobre el uso del tiempo. Una posible explicación de este resultado es que deben transcurrir ciertos períodos políticos e institucionales antes de que las mejores prácticas se implementen en otros contextos; pues probablemente los responsables de la toma de decisiones utilizan la información sobre las mejores prácticas como material de reflexión para modificar políticas

existentes y no tanto como medidas que han de implementarse en forma mecánica. A corto plazo, es más probable que se observen cambios en la toma de conciencia o sensibilización a nivel individual. Como puede apreciarse en las citas de los informantes que figuran en el recuadro, las entrevistas realizadas respaldan esta explicación.

Hallazgo 7: El nivel de integración de consideraciones de género y del enfoque basado en los derechos humanos en el programa ha sido moderado. Sin embargo, cabe destacar que en la colaboración de la CEPAL con la ASDI en el período 2010-2011 se atribuyó mayor importancia a consideraciones de género vinculadas al tema de la protección social que en la fase previa del programa, mediante la inclusión de un componente sobre el trabajo no remunerado de las mujeres.

72. La integración de consideraciones de género⁵⁴ y del enfoque basado en los derechos humanos⁵⁵ en la programación es un requisito que se aplica a todos los organismos de las Naciones Unidas. La integración de estos dos principios o perspectivas requiere no solamente que las acciones de las agencias de las Naciones Unidas promuevan los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres como resultado final, sino también que estos dos principios o perspectivas guíen las operaciones de las agencias en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las iniciativas.

73. Con respecto al segundo elemento, el programa de cooperación ha tenido un claro enfoque basado en los derechos humanos, al promover la mejora de los sistemas de protección social para la realización de derechos humanos fundamentales como el derecho a una alimentación adecuada, a la educación, a la salud y a la no discriminación basada en el género, entre otros.

74. Un elemento clave del enfoque de derechos es tanto el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones, como el de las capacidades de los titulares de derechos para reclamarlos. El programa se concentró en los primeros y abordó los segundos de manera marginal. Esto constituye una laguna importante en la elaboración del programa, sobre todo en virtud del papel fundamental que desempeña la sociedad civil en el seguimiento de la implementación de las políticas públicas.

75. La implementación del enfoque basado en los derechos humanos promueve también la utilización de métodos participativos en las diferentes fases de formulación, implementación, seguimiento y evaluación, así como la transparencia y el acceso a la información. En términos de participación, los datos recopilados evidencian una participación limitada de la sociedad civil en los estudios, pero más importante en los seminarios y talleres. En términos de transparencia y acceso a la información, la CEPAL tiene abierto al público la mayoría

⁵⁴ Naciones Unidas, Incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas, 1997.

⁵⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies" [en línea] http://www.undg.org/archive_docs/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf.

de los estudios y la información sobre las conferencias organizadas en el marco del programa.

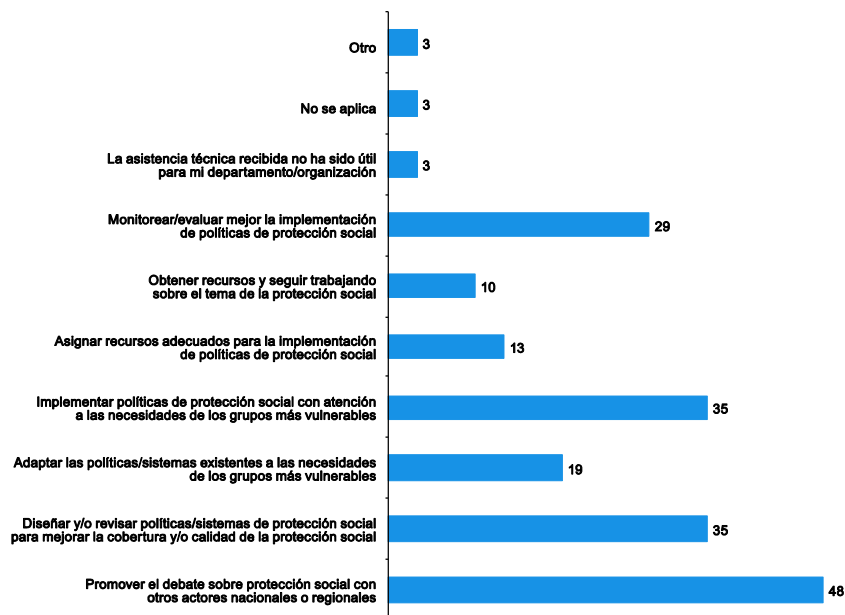
76. Con respecto a la integración de consideraciones de género, el análisis de documentos y las entrevistas realizadas señalan que la inclusión de este principio o perspectiva por las divisiones de la CEPAL en las diferentes fases de implementación del programa ha sido moderada. Con excepción del componente 4 sobre el trabajo no remunerado y la protección social de las mujeres, cuyos estudios y actividades se basan en cuestiones de igualdad de género, solo algunos de los estudios y actividades realizados en el marco de los otros componentes (entre dos y tres por componente) incluyen consideraciones de género (como, por ejemplo, datos desagregados por sexo) y algunos de ellos se concentran en algunas de las causas de discriminación de las mujeres. Aunque la propuesta del programa de cooperación 2010-2011 incluye referencias a la integración de consideraciones de género en la implementación del programa, los marcos lógicos desarrollados respecto de cada componente no incluyen indicadores específicos sobre este aspecto.

77. Sin embargo, cabe destacar que en la colaboración de la CEPAL con la ASDI en el período 2010-2011 se atribuyó mayor importancia a consideraciones de género vinculadas al tema de la protección social que en la fase previa del programa (2007-2009). Mientras que en la primera fase la integración de consideraciones de género se hizo mediante la participación de la Unidad Mujer y Desarrollo (ahora División de Asuntos de Género) en actividades específicas, en el marco del programa de cooperación 2010-2011 se elaboró un componente específico sobre el trabajo no remunerado y la protección social de las mujeres.

78. De manera similar, los resultados de la encuesta en línea muestran que la asistencia técnica ha sido moderadamente útil para la integración de consideraciones de género y derechos humanos, conforme al 54% de las respuestas relativas a la utilidad de la asistencia técnica para adaptar e implementar políticas de protección social con atención a las necesidades de los grupos más vulnerables.

Gráfico 8
**UTILIDAD DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA INTEGRACIÓN
 DE CONSIDERACIONES DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS ^a**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

^a En la encuesta se incluyó la siguiente pregunta: ¿De qué manera ha sido útil la asistencia técnica recibida de parte de la CEPAL para su departamento u organización?

Hallazgo 8: La apreciación de la eficacia del programa en términos de resultados de corto, mediano y largo plazo se vio dificultada por varios factores relacionados con los marcos lógicos, la información presentada en los informes a la ASDI, el sistema de seguimiento y la teoría del cambio del programa.

79. La apreciación de la eficacia del programa en términos de resultados de corto, mediano y largo plazo se vio dificultada por varios factores, que se analizan en las secciones siguientes.

a) Los marcos lógicos

80. Los marcos lógicos de los cuatro componentes incluyen enunciados de resultado a nivel de productos y efectos directos e indicadores relativos a esos dos niveles. En algunos casos se establece también la línea de base. Según la evaluación del programa de cooperación 2007-2009, si bien la CEPAL mejoró la elaboración de los marcos lógicos con respecto a la primera fase del programa, durante esta evaluación se observaron algunas áreas pasibles de mejoras, a saber:

- **Los indicadores:** Entre los indicadores utilizados en los marcos lógicos de los componentes se encuentran el número de descargas de las publicaciones u otros

documentos y las capacidades fortalecidas. Con respecto al primer tipo de indicador, si bien es seguramente un instrumento de medida importante de la utilidad de los documentos producidos, si el número absoluto de descargas no está acompañado por ningún tipo de información sobre el perfil de los usuarios no brinda por sí solo información clave para el seguimiento y la evaluación del programa. Con respecto al segundo tipo de indicador, la formulación de los enunciados no es suficientemente específica porque no se define el tipo de capacidades que se busca fortalecer ni la identidad de sus titulares.

- **Los resultados:** Los enunciados de los resultados son genéricos. Por ejemplo: no se especifican las capacidades que se desea fortalecer ni con qué finalidades y aunque se identifican los gobiernos como sujetos de los resultados no se especifican los ministerios u órganos que necesitan reforzarse. Además, en algunos casos, los resultados identificados corresponden a acciones.
- **Líneas de base:** En algunos casos no queda clara la forma en que se calculó el valor de las líneas de base mientras que en otros las líneas de base no parecen apropiadas para el tipo de resultado identificado.

b) Los informes a la ASDI y el sistema de seguimiento

81. Otro factor que ha dificultado la apreciación de los resultados del programa es la práctica de las divisiones de preparar informes casi exclusivamente en términos de productos y servicios brindados. Esta práctica señala, por una parte, que la gestión de las divisiones se ha concentrado principalmente en productos y servicios y no en resultados de desarrollo⁵⁶ y, por otra, que el seguimiento termina con la publicación de un estudio o la realización de un seminario. Algunas divisiones han controlado la utilización de las publicaciones mediante el número de descargas del sitio de la CEPAL, los mensajes recibidos por algunos participantes en eventos y mediante encuestas realizadas al final de los seminarios. Aunque estos mecanismos pueden ofrecer algunas indicaciones sobre la utilidad de los estudios y seminarios, son insuficientes para recopilar datos significativos y útiles para orientar la toma de decisiones con miras a aumentar la utilización de los productos por el público al que están dirigidos.

82. La responsabilidad del seguimiento del programa es compartida entre la CEPAL y la ASDI. De acuerdo con las entrevistas realizadas, esta última no ha asegurado el seguimiento regular del programa a causa de reestructuraciones internas. Además, de los informes no surge que las autoridades de la propia ASDI hayan ejercido presión suficiente para que en los informes, en particular en el final, se presentaran de manera completa los resultados alcanzados.

⁵⁶ Esta consideración está respaldada por evaluaciones recientes de la CEPAL en las que se mencionan los obstáculos que todavía existen, en la CEPAL y en las Naciones Unidas en general, para pasar de una gestión por productos a una gestión por resultados. Véase por ejemplo: D Miller, A. Khan y J.C. Peña, In-depth Evaluation of the Role of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) in the Caribbean, 2010 [en línea] <http://www.cepal.org/dppo/noticias/paginas/4/37534/EvaluacionPOS-V1.pdf>.

c) La teoría del cambio del programa

83. Un último factor que dificulta la evaluación de la eficacia del programa, sobre todo a largo plazo, es que este no está ligado claramente a una teoría del cambio que permita entender los fundamentos y supuestos subyacentes que vinculan la estrategia de la iniciativa con los efectos buscados. Conforme se ha mostrado anteriormente, el programa ha fortalecido capacidades y fomentado el debate a nivel regional sobre algunos temas específicos. Sin embargo, es difícil apreciar en qué medida y en qué condiciones estos resultados representan un progreso con miras al logro del objetivo último de mejora de la cobertura y calidad de los sistemas de protección social en la región, pues estos elementos no se han explicitado en el programa. Como ya se indicó en las secciones precedentes, hay varios obstáculos al acceso a la protección social, que varían dependiendo de los países, y entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: la baja inversión en gasto social, la limitada coordinación entre los diferentes programas e instituciones encargadas de la protección social y los problemas relativos a las capacidades técnicas de estas instituciones.

84. No se espera que la CEPAL resuelva todos estos obstáculos, pero es importante que estén claramente identificados y que se explique la razón por la cual se da prioridad a un área de intervención respecto de otra. Una vez determinada el área de enfoque, es necesario establecer los diferentes pasos necesarios para pasar de un resultado a otro y la manera de lograrlo. Mediante el programa se fortalecieron las capacidades de varios funcionarios vinculados a la toma de decisiones: ¿cómo, o en qué condiciones, se traducirá esto en una mejora de la cobertura y la calidad de los sistemas de protección social? ¿En qué medida el programa fue estratégico para fortalecer las capacidades necesarias para formular e implementar políticas de protección social con un enfoque de derechos?

85. Por otra parte, no se identificaron de manera específica los actores que las divisiones buscaban influenciar, ni el modo de hacerlo. Las entrevistas realizadas sugieren que en la esfera de influencia del programa se encuentran los siguientes grupos de actores: ministerios de desarrollo social, ministerios de la mujer, universidades, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones regionales o internacionales con mandato similar, institutos nacionales de estadísticas, bancos de previsión social y bancos centrales. Sin embargo, la relación de estos actores con el programa no ha sido explícita en varios casos, pues no queda claro si las divisiones los consideraban como usuarios principales o secundarios de los estudios (sobre todo en el caso de los medios de comunicación, la sociedad civil y el mundo académico), el modo en que la CEPAL esperaba que tuvieran acceso y utilizaran los estudios, con qué objeto y la manera en que la influencia sobre esos actores contribuiría a la formulación de políticas públicas de protección social y, en última instancia, a mejorar el acceso a los sistemas de protección social (en términos de cobertura y calidad). Conforme se explicó en la sección precedente, en los marcos lógicos elaborados para los cuatro componentes no se brinda suficiente información para contestar a estas preguntas.

Hallazgo 9: El programa de cooperación 2010-2011 contribuyó al mejor posicionamiento de la CEPAL en los países de América Latina y al fortalecimiento de las capacidades del personal de las divisiones.

86. Las entrevistas con el personal de la CEPAL han permitido identificar los siguientes resultados del programa, que parecen ser importantes porque aumentan las oportunidades para la CEPAL de incidir en las políticas públicas de protección social:

- el fortalecimiento de las capacidades o la especialización de algunos miembros del personal de la CEPAL en temas específicos relacionados con la protección social,
- el mejor posicionamiento de la CEPAL en los países de América Latina y, en menor medida, del Caribe, como lo demuestran los varios pedidos de asistencia técnica recibidos a raíz de seminarios y otras actividades realizadas en el marco del programa (véase el recuadro).

El personal de las divisiones de la CEPAL mencionó varios ejemplos para mostrar la manera en que el programa de cooperación 2010-2011 contribuyó a fomentar la demanda de asistencia para el fortalecimiento de las capacidades de los actores gubernamentales. Algunos de los ejemplos mencionados son los siguientes:

- como resultado de la asistencia técnica al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social del Ecuador, la CEPAL fue invitada nuevamente a apoyar al ministerio en algunos elementos clave de la reforma de la seguridad social;
- también en el Ecuador, el Ministerio de Inclusión Económica y Social solicitó el apoyo de la División de Desarrollo Social para la implementación de políticas de protección social existentes;
- en Colombia, a raíz de la participación de la División de Financiamiento para el Desarrollo en el congreso nacional GestarSalud, la misma división fue invitada a brindar asesoramiento a las autoridades colombianas para mejorar las políticas en el sector de la salud;
- el gobierno de Haití invitó a la División de Desarrollo Social a brindar asistencia técnica para la implementación de su programa nacional de transferencias condicionadas como resultado de la publicación del estudio regional sobre ese tipo de programas.



Estos pedidos de asistencia técnica sugieren que hay una demanda significativa para la capacitación en materia de políticas de protección social. Como señaló un representante gubernamental, esto supone otro tipo de presión sobre la CEPAL, es decir, la de responder de manera oportuna a los pedidos de capacitación.

3. Sostenibilidad

87. Según la definición de la OCDE, la sostenibilidad es la continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida; la probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo; la situación en que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo⁵⁷.

88. En términos de sostenibilidad, mediante la evaluación se procuró responder a las siguientes dos preguntas:

1. ¿En qué medida los resultados alcanzados en los países seleccionados son sostenibles más allá del programa de cooperación?

⁵⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París.

2. ¿En qué medida los resultados alcanzados gracias al programa van a contribuir al trabajo realizado por la CEPAL?

Hallazgo 10: Los datos recopilados brindan evidencia de la continuidad de los efectos de varios de los productos elaborados y los servicios prestados en varios países del programa de cooperación 2010-2011.

89. Los datos recopilados permiten destacar no solamente que el término del programa de cooperación 2010-2011 no ha correspondido con el término del trabajo en el ámbito de la protección social en varios países del programa, sino también que los productos elaborados y los conocimientos transmitidos se han utilizado y que, además, otros actores han apoyado la labor realizada (véanse los ejemplos en el recuadro). Esto se ha dado particularmente cuando:

- las divisiones han colaborado con otras organizaciones nacionales, regionales o internacionales, y
- en los países se han puesto en marcha reformas de los sistemas de protección social independientemente del programa, como en los casos de Costa Rica y el Ecuador.

90. Por otra parte, los datos recabados sugieren que en algunos casos la utilización de los estudios por otros actores no ha sido un resultado intencional, sino de la iniciativa de los autores de los estudios y sus contrapartes, que compartieron los documentos con sus colegas. Las entrevistas con los informantes de Costa Rica, el Ecuador y el Paraguay permitieron identificar los siguientes casos:

- El estudio sobre responsabilidades y tareas del cuidado en Costa Rica ha sido utilizado por otro investigador para un estudio sobre pensiones comisionado por el Banco Mundial. En el estudio se aborda el tema de las pensiones no contributivas con el objetivo de abandonar la concepción asistencialista para pasar a una oferta de servicios que garantice la realización de los derechos humanos.

Ejemplos de sostenibilidad de los productos del programa de cooperación 2010-2011

En el Ecuador, el SENPLADES ha firmado un convenio con la CEPAL para, entre otras cosas, el diseño de un sistema integral de protección social. La hoja de ruta definida con la CEPAL incluye los cuatro temas tratados en el marco del programa de cooperación 2010-2011.

En el Ecuador, ONU Mujeres seguirá apoyando, mediante un programa de becas, a los participantes del curso sobre encuestas de uso del tiempo.

El libro "Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos" está siendo utilizado por la RIPSO para un curso de diploma y un seminario web y por UNICEF.

En el Ecuador, los módulos de Derechos de las Personas Adultas Mayores elaborados para el curso internacional "Envejecimiento y Estrategias de Protección Social en América Latina" serán utilizados por el Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas (INIGER) para la capacitación de funcionarios públicos del Ministerio de Salud Pública y del MIES.

El trabajo relativo a las encuestas de uso del tiempo y cuentas satélites para el trabajo no remunerado fue presentado a la Comunidad Andina, en la que se está considerando la implementación de dichas encuestas a nivel regional.

En el Ecuador, las autoridades del Instituto de estadísticas han manifestado interés en la elaboración de un curso presencial sobre encuestas de uso del tiempo.

En el Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS) no solamente sigue ofreciendo, con el apoyo de la División de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL, el diploma sobre protección social sino que tiene programado extender el diploma a otros niveles.

En la Argentina, se están utilizando los materiales de enseñanza del curso sobre envejecimiento para la capacitación de funcionarios públicos.

- En Costa Rica, el estudio sobre envejecimiento y sistema de salud se reveló muy útil para la Caja Costarricense, que lo ha utilizado para hacer proyecciones del tope presupuestal y para eventuales cambios de políticas. Además, los hallazgos del estudio fueron presentados por el autor en el marco de un seminario organizado por la Universidad de Costa Rica y compartidos con los miembros de la misión de la OPS en el marco del diagnóstico que esta última hizo para la Caja Costarricense de Seguro Social.
- En el caso del Paraguay, no ha sido posible verificar si el trabajo realizado con la Dirección de Adultos Mayores (DAM) ha sido recuperado por la gestión actual. Sin embargo, cabe destacar que una organización de la sociedad civil está planificando una publicación sobre la experiencia del Paraguay en materia de envejecimiento, incluida la elaboración del plan de acción, con el fin de utilizarla para que los candidatos a las elecciones de 2013 se comprometan a realizar reformas para garantizar los derechos de los adultos mayores.

Hallazgo 11: Los datos recopilados indican un alto nivel de sostenibilidad de los productos y temas desarrollados en el marco del programa de cooperación 2010-2011. Por otra parte, no parece que en las divisiones se haya reflexionado o establecido la manera de utilizar la experiencia y las lecciones aprendidas de la asistencia técnica brindada a los diferentes países en el trabajo futuro.

91. Con respecto a la sostenibilidad del programa en la CEPAL se han considerado dos aspectos. El primero se refiere a la utilización por las divisiones de los productos, servicios y conocimientos obtenidos mediante la implementación del programa de cooperación 2010-2011 en el marco de su trabajo habitual o de programas o proyectos específicos. El segundo aspecto se refiere a la continuidad de los temas en sí en el trabajo regular de la CEPAL.

92. En cuanto a la utilización de los productos, servicios y conocimientos, las entrevistas con el personal de las divisiones encargadas de la implementación del programa de cooperación 2010-2011 han permitido identificar varios casos en que los estudios, los libros, las bases de datos y otros productos elaborados con el financiamiento del programa han sido o serán recuperados por las divisiones para trabajar en otros contextos (conferencias y grupos de trabajo, entre otros) y proyectos. Por ejemplo, los funcionarios de la División de Asuntos de Género y el CELADE mencionaron que la experiencia y los materiales producidos sobre el tema del cuidado se reutilizarán en la publicación de la CEPAL *Panorama Social de América Latina*. La División de Asuntos de Género también está utilizando el material producido para el curso a distancia sobre encuestas de uso del tiempo para seguir ofreciendo cursos en colaboración con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL. En el caso de la División de Desarrollo Social, los conocimientos y el material elaborados con el apoyo de la ASDI sobre los programas de transferencias condicionadas se han empleado en un curso de posgrado para funcionarios públicos de la región organizado por la OEA. La División de Financiamiento para el Desarrollo firmó un convenio con el Centro de Estudios de Seguridad

Social del Banco de Previsión Social del Uruguay para seguir ofreciendo el diploma en protección social a funcionarios públicos nacionales.

93. Por otra parte, en el curso de la evaluación no se pudo determinar la manera en que las divisiones han utilizado la experiencia o las lecciones aprendidas con respecto a la asistencia técnica brindada a los diferentes países, ni el modo en que las utilizarán para su trabajo futuro.

94. En relación con el segundo aspecto, los resultados de la evaluación sugieren un alto nivel de sostenibilidad en la CEPAL de los temas tratados en el programa, pues siguen formando parte del programa de trabajo de la comisión en los bienios 2012-2013 y 2014-2015. Por ejemplo, el “apoyo a las tareas de los países en la elaboración de encuestas de uso del tiempo para fortalecer la formulación de políticas sobre la economía del cuidado” está incluido en el programa de trabajo 2012-2013 como una de las áreas de enfoque de la División de Asuntos de Género y uno de los números de la serie *Mujer y Desarrollo* se dedicará al “valor del trabajo no remunerado de las mujeres”. En el programa de trabajo 2012-2013 se mencionan también los sistemas financieros de protección social como una de las áreas temáticas prioritarias para la División de Financiamiento para el Desarrollo. De manera similar, el tema del envejecimiento demográfico y sus consecuencias en los sistemas de protección social y la necesidad de aplicar un enfoque de derechos a los programas de transferencias condicionadas se identifican en forma explícita en el citado documento.

95. Además, conforme lo señalado por el Director de la DPPO, la protección social sigue siendo un tema de gran importancia para la CEPAL. En efecto, la creación en 2010 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como un mecanismo de integración regional no solamente económica sino también social, política y cultural basada en la promoción de la equidad y la justicia social y el interés mostrado por las autoridades chinas respecto del tema de la protección social representan oportunidades para seguir trabajando en este campo.

4. Eficiencia

96. De acuerdo con la definición de la OCDE, la eficiencia de una intervención es la medida en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, entre otros) se han convertido económicamente en resultados⁵⁸.

97. La evaluación se concentró en los siguientes aspectos:

- la medida en que las divisiones temáticas aprovecharon su complementariedad y sinergias para la ejecución del programa, y
- la medida en que la CEPAL aseguró una ejecución eficiente del programa.

⁵⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París.

Hallazgo 12: De los datos recopilados se desprende que la colaboración entre las divisiones de la CEPAL durante la ejecución del programa ha sido limitada y puntual.

98. Mediante el programa de cooperación 2010-2011 se aspiraba a abordar el tema de la protección social a partir de ángulos diferentes y, al mismo tiempo, complementarios. Las transferencias monetarias condicionadas, el envejecimiento de la población, el trabajo no remunerado de las mujeres y las pensiones no contributivas son aspectos estrechamente vinculados a ese tema, que —como se menciona en la propuesta de programa— ofrecía a las divisiones de la CEPAL oportunidades de colaboración e incluso de sinergias⁵⁹. En realidad, las entrevistas con el personal de las divisiones y sus contrapartes en los países de referencia revelaron una colaboración principalmente limitada y puntual entre las divisiones y una coordinación insuficiente entre los temas tratados. Los siguientes factores explican la escasa colaboración entre las divisiones y el déficit de sinergias entre los temas:

Casos de colaboración entre las divisiones:

- la División de Desarrollo Social solicitó y obtuvo comentarios de la División de Asuntos de Género para su publicación sobre programas de transferencias condicionadas;
- la División de Financiamiento para el Desarrollo participó en una de las sesiones del curso internacional “Envejecimiento y Estrategias de Protección Social en América Latina” organizado por el CELADE;
- la División de Desarrollo Social y la División de Asuntos de Género han intercambiado informes de actividades a lo largo del programa.

- **el número limitado de seminarios regionales conjuntos:** si bien en la propuesta de programa se proponía la realización de seminarios regionales como medio principal para crear sinergias entre los temas, obtener una visión general del programa y presentar conclusiones y recomendaciones conjuntas, solo se organizó un seminario regional conjunto, que tuvo lugar en el Ecuador, y su finalidad no era compartir conclusiones y recomendaciones sobre el programa;
- **la concepción del programa como cuatro proyectos diferentes y aislados:** como se mencionó anteriormente, pese a que los cuatro temas podían abordarse de manera conjunta, la propia estructura del programa determinó el desarrollo de cada componente en forma aislada, al prever marcos lógicos, productos y actividades diferenciados, sin generar, en ningún momento, elementos comunes;
- **la escasez de sistemas de intercambio entre los coordinadores de proyecto:** se organizó solo una reunión con la ASDI en la que los representantes de las cuatro divisiones tuvieron la posibilidad de comentar y compartir el trabajo realizado. Salvo este caso, no se encontró evidencia de otras reuniones o mecanismos que permitieran a los coordinadores de proyecto sostener intercambios de forma regular.

⁵⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), “Social protection and social inclusion in Latin America and the Caribbean. ECLAC-SIDA Cooperation Programme 2010-2011. Project Proposal”, 19 de noviembre de 2009.

Hallazgo 13: Los datos sugieren que las divisiones de la CEPAL aseguraron la ejecución eficiente del programa, aprovechando los conocimientos y las relaciones existentes con los gobiernos de la región y, en general, respetando el calendario de las actividades programadas.

99. Los datos recopilados sugieren que las divisiones de la CEPAL aseguraron la ejecución eficiente del programa. En términos de utilización de recursos disponibles en los países seleccionados, las divisiones recurrieron a expertos locales para realizar los estudios nacionales. Los expertos contratados son académicos que mantienen estrechas relaciones con autoridades e instituciones públicas, lo que ha favorecido la difusión de los estudios a nivel gubernamental. Además, los seminarios regionales o internacionales en Costa Rica y el Ecuador fueron organizados con el apoyo gubernamental, mientras que los seminarios en el Brasil y Chile, donde se presentaron los estudios preparados por la División de Desarrollo Social, se organizaron en colaboración con otras organizaciones participantes. Con respecto a la eficiencia de la ejecución, cabe destacar que varios de los productos elaborados en el marco del programa se tradujeron también al inglés, permitiendo así el acceso de un público más amplio.

100. En cuanto al calendario de las actividades, los informantes entrevistados mencionaron solamente dos casos en los cuales se registraron retrasos en la implementación, específicamente seminarios para presentar estudios. Los retrasos se atribuyeron a problemas de disponibilidad de las autoridades gubernamentales llamadas a participar en las actividades.

Hallazgo 14: El progreso en la implementación de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior parece ser limitado a causa, entre otras cosas, de la falta de respuesta a la evaluación por parte de la dirección de la CEPAL y de un plan de implementación de las recomendaciones.

101. En los términos de referencia de la presente evaluación se requería un informe sobre el progreso realizado en la implementación de las 16 recomendaciones formuladas en el marco de la evaluación de la fase previa del programa de cooperación con la ASDI (véase la lista completa en el anexo VI). Recopilar esta información resultó muy difícil porque no hubo una respuesta a la evaluación por parte de la dirección de la CEPAL y tampoco se formuló un plan de acción para implementar las recomendaciones. De acuerdo con los funcionarios de la CEPAL entrevistados, no hubo respuesta por parte de la dirección debido a cambios en el personal y a los limitados recursos disponibles en la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la DPPO. Además, dado el carácter y la aplicación generales de las recomendaciones formuladas, se consideró que estas no podían implementarse de manera aislada, sino que debían considerarse en el contexto más amplio de las medidas de seguimiento adoptadas por la CEPAL para implementar las recomendaciones pertinentes de los órganos de supervisión (CCAAP, OSSI, DCI, BOA).

102. En el informe de actividades 2010-2011 de la CEPAL se brinda información sobre las mejoras realizadas con respecto a uno de los temas de las recomendaciones de la evaluación pasada, específicamente la gestión por resultados. De acuerdo con el informe de actividades: i) se realizaron talleres de formación sobre gestión basada en resultados para el personal de la CEPAL; ii) se perfeccionó el proceso de seguimiento y reportes a

través del Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS) y la elaboración de informes orientados a la presentación de resultados; iii) se institucionalizaron las revisiones semestrales de indicadores y resultados a través del IMDIS; iv) se sistematizó el uso de herramientas de seguimiento, como el uso de encuestas de evaluación y el establecimiento de puntos focales; y v) se brindó asesoramiento para mejorar la labor de seguimiento en las divisiones sustantivas. Las entrevistas también revelaron que en los últimos dos años se estableció un grupo de trabajo para mejorar la difusión de documentos y que la CEPAL está trabajando para mejorar su página web, la comunicación y la educación a distancia.

103. Sobre la base de la información y las consideraciones precedentes, el progreso en la implementación de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior parece ser limitado.

F. CONCLUSIONES

104. Si bien América Latina y el Caribe es una región constituida en su mayoría por países clasificados de ingreso medio, una proporción importante de su población sigue viviendo en situación de pobreza o extrema pobreza, de discriminación y exclusión social. Como consecuencia, que al mismo tiempo es una causa, los derechos fundamentales de esas personas son sistemáticamente violados. Problemas estructurales determinan esta situación, que requieren un planteamiento diferente del modelo de desarrollo que ha dominado hasta la década de 1990. Varios actores en la región están postulando la redefinición de este modelo, a efectos de que el desarrollo económico no siga siendo el eje de la acción gubernamental, sino que sea integrado en una acción política más amplia que conjugue consideraciones económicas con consideraciones sociales para lograr un desarrollo sostenible de la sociedad y el pleno desarrollo ciudadano.

105. Entre estos actores, la CEPAL se ha destacado, entre otros motivos, por promover un enfoque de derechos en el proceso de desarrollo económico y social. El trabajo realizado por la CEPAL, con el apoyo de la ASDI, en materia de protección social ha sido fundamental para promover los principios y las mejores prácticas del modelo nórdico de protección social⁶⁰.

106. El programa de cooperación 2010-2011 ha permitido a la CEPAL posicionarse mejor en varios países de la región, especialmente en aquellos donde las reformas de los sistemas de protección social se incluyeron en la agenda de los gobiernos. Conforme se señala en este informe, el programa fue eficaz en reforzar las capacidades de los tomadores de decisiones y contribuyó al debate político en la región sobre protección social, pero su eficacia fue menor en términos de promover la utilización de mejoras prácticas. Factores internos y externos a la CEPAL parecen favorecer la sostenibilidad de los resultados logrados en los países, aunque esta área necesite más atención de parte de dicho organismo para asegurar que se dé continuidad a todas las acciones emprendidas.

107. Dado su alcance regional, a la CEPAL le esperan varios desafíos en el futuro para asegurar la difusión en su zona de influencia de los resultados logrados con el programa de cooperación 2010-2011 y, de manera más general, con su agenda de protección social. Asimismo, la escasez de recursos destinados a la cooperación para el desarrollo, que se revela particularmente acentuada en la región de América Latina y el Caribe debido a su nivel de ingreso relativamente alto en comparación con otras regiones del mundo, ejercerá aún más presión sobre la CEPAL para asegurar la utilización estratégica de los pocos recursos disponibles. A este fin, la gestión basada en resultados y la gestión del conocimiento son áreas que requerirán atención particular.

Las recomendaciones y lecciones aprendidas que se presentan en las secciones siguientes están destinadas a apoyar a la CEPAL en su desempeño en el tema de la protección social.

⁶⁰ J.C. Peña, R. Zivy y F. Amariles, "Evaluación del Proyecto Inclusión del 'Modelo nórdico' europeo en el debate sobre la reforma de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Informe final", 15 de febrero de 2010.

G. RECOMENDACIONES

108. Las recomendaciones siguientes han sido elaboradas sobre la base de la recopilación y el análisis de datos llevados a cabo en el marco de la evaluación y se han beneficiado de la retroalimentación de la CEPAL.

1. Para la CEPAL

Recomendación 1: Se recomienda que la CEPAL siga trabajando para mejorar su sistema de monitoreo de programas

109. Por medio de la evaluación se identificó en el sistema de monitoreo un área de mejora para la CEPAL. De manera más específica, se identificaron los enunciados de los resultados esperados, los indicadores y las líneas de base de los marcos lógicos como elementos que no son suficientemente adecuados para asegurar el monitoreo y la evaluación del programa de cooperación. En los últimos años la CEPAL ha tomado varias iniciativas para mejorar esta área. El desarrollo de sistemas de monitoreo eficaces y eficientes es un trabajo de largo aliento que requiere no solamente el desarrollo de sistemas, sino también un cambio de las prácticas y la cultura de las organizaciones. Se recomienda, por lo tanto, que la CEPAL continúe con sus esfuerzos para mejorar el sistema de monitoreo poniendo atención tanto al desarrollo de sistemas como al fomento de una cultura organizacional que valore la gestión por resultados. Algunas de las acciones que se recomiendan a la CEPAL para asegurar un monitoreo y una evaluación eficaces de sus proyectos y programas (operaciones) son las siguientes:

- identificar resultados de corto, mediano y largo plazo que sean específicos, medibles, obtenibles, y pertinentes;
- desarrollar indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos, que permitan a la CEPAL recopilar datos más significativos y que reflejen los resultados, de modo que sean útiles para orientar la toma de decisiones;
- complementar los indicadores sobre las descargas de documentos con información adicional sobre el perfil de los usuarios que la CEPAL considera principales;
- asegurar que los informes brinden, de manera sistemática, información sobre los indicadores seleccionados en la fase de diseño y, si se modifican, se mencione este hecho en los informes y se explique la razón del cambio, y
- extender el período de monitoreo más allá del término del programa o la iniciativa para que se incrementen las posibilidades de encontrar resultados de corto y mediano plazo.

Recomendación 2: Para programas y proyectos futuros, se recomienda que la CEPAL haga explícita la teoría del cambio que los sustenta

110. La evaluación resaltó la dificultad de analizar la eficacia del programa a largo plazo a causa de la ausencia de una teoría del cambio explícita que permita identificar los fundamentos y supuestos subyacentes que vinculan la estrategia de la iniciativa con los efectos buscados. Se identificaron resultados de corto y mediano plazo en términos de fortalecimiento de las capacidades y fomento del debate político. Sin embargo, fue más difícil poder establecer en qué medida y bajo qué condiciones estos resultados representan un progreso hacia el objetivo de mejorar el acceso a la cobertura y la calidad de los sistemas de protección social. Por lo tanto, se recomienda que la CEPAL desarrolle una teoría del cambio para sus programas y proyectos futuros que permita entender con más claridad los pasos necesarios para pasar de un resultado a otro, las condiciones bajo las cuales este pasaje se puede realizar, y los actores hacia los cuales las intervenciones están dirigidas de manera prioritaria. La teoría del cambio debería incluir resultados suficientemente específicos a corto, mediano y largo plazo. Una teoría del cambio bien articulada proporcionaría a la Comisión elementos para decidir qué proyectos y actividades realizar y dónde invertir los recursos disponibles. Esto requiere también cierta reflexión por parte de la CEPAL sobre su ventaja comparativa en la región, las áreas en que puede contribuir y la manera de hacer efectivo su aporte.

Recomendación 3: Se recomienda que la CEPAL siga reforzando la colaboración y coordinación entre sus divisiones

111. La evaluación ha mostrado que la colaboración y coordinación entre las divisiones encargadas de la implementación del programa de cooperación 2010-2011 ha sido, en general, puntual. La CEPAL ha venido reforzando la coordinación y colaboración entre las divisiones en los últimos años, pero esta área sigue requiriendo mejoras.

112. Para que el trabajo de los programas se realice de manera coordinada y colaborativa, se recomienda que:

- los programas sean diseñados de manera conjunta por las divisiones encargadas de su implementación y que eso se refleje tanto en la elaboración de un marco lógico común para el programa como en la preparación de los productos que deben realizarse en conjunto;
- se establezca sistemas de intercambio entre las divisiones en el marco de los programas, por ejemplo, reuniones periódicas entre los coordinadores de proyecto;
- se creen espacios formales de intercambio, como reuniones regionales, en el marco de la implementación de los programas, a fin de permitir la identificación y la diseminación de las lecciones aprendidas entre las divisiones de la CEPAL, como también fuera de la Comisión, y
- se facilite la comunicación entre investigadores y consultores de los países destinatarios del trabajo de CEPAL, con el objeto de que se incrementen las posibilidades de sinergia y coordinación entre los países y se disminuyan las de duplicación.

Recomendación 4: Se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, por medio de la Unidad de Gestión de Proyectos, asegure que toda evaluación tenga como corolario la formulación de una respuesta por parte de la dirección y de un plan de acción

113. Como se ha mencionado, se encontró cierta dificultad para determinar si las recomendaciones de la evaluación pasada fueron implementadas o no por la CEPAL y en qué medida. Por lo tanto, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL:

- clarifique los roles y responsabilidades de la Unidad de Gestión de Proyectos y de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas para facilitar el monitoreo de la implementación de recomendaciones que surgen de las evaluaciones de programas y proyectos llevadas a cabo;
- se asegure de que toda evaluación vaya seguida de una respuesta por parte de la dirección y de un plan de acción. Si las recomendaciones emanadas de las evaluaciones de programas y proyectos específicos son tratadas en el marco más general de las reformas que la CEPAL realiza, la Unidad de Gestión de Proyectos, con la colaboración de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas, debería asegurar que esta información se vea reflejada en el plan de monitoreo de las recomendaciones.

Recomendación 5: Se recomienda que la CEPAL prosiga los esfuerzos de integración del enfoque basado en los derechos humanos y de consideraciones de género en sus programas y proyectos

114. El nivel de integración del enfoque basado en los derechos humanos y de consideraciones de género ha sido moderado en el Programa de Cooperación 2010-2011. Si bien algunos elementos de estos principios o perspectivas —como el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de deberes, el acceso a la información y la transparencia— se han integrado de manera adecuada, otros elementos —como el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos, la participación y el análisis de género— hubieran necesitado una mayor atención por parte de la CEPAL.

115. De manera más específica, en cuanto a la integración del enfoque basado en los derechos humanos, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL asegure que las divisiones diseñen, implementen y monitoreen los programas y proyectos conforme a los principios de fortalecimiento de las capacidades de los titulares de deberes y de derechos, participación, acceso a la información y transparencia. Otros organismos de las Naciones Unidas —por ejemplo, UNICEF y ONU Mujeres— han desarrollado guías para la integración de estos principios que las divisiones de la CEPAL podrían utilizar como referencia.

116. Con respecto a la transversalización de la perspectiva de género, la CEPAL ya está actuando en esa esfera. Por lo tanto, se recomienda que la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo de la División de Asuntos de Género, prosiga estos esfuerzos asegurándose de que, entre otras cosas, se realice un análisis de género para todos los programas o proyectos de la CEPAL, los marcos lógicos desarrollados para ellos incluyan indicadores específicos sobre

género y en sus publicaciones se recopilen, utilicen y presenten datos desagregados por género.

2. Para la ASDI y la CEPAL

Recomendación 6: La ASDI y la CEPAL deberían aprovechar su larga experiencia de cooperación en materia de protección social para difundir las lecciones aprendidas en otros países de América Latina y el Caribe y, en el caso de la ASDI, en otras regiones donde actúa

117. El tema de la protección social tiene un carácter multidimensional, ya que abarca varios derechos humanos fundamentales de la esfera económica y social. La experiencia de la cooperación internacional para el desarrollo demuestra que la realización de un derecho está vinculada a la realización de los otros derechos humanos. Por lo tanto, la protección social es un tema que se presta a ser utilizado como puerta de entrada para trabajar en diferentes aspectos vinculados al desarrollo social y económico.

118. La CEPAL y la ASDI deberían aprovechar su larga experiencia de cooperación en materia de protección social para extraer las lecciones aprendidas y difundirlas, en el caso de la ASDI, a otros actores de diferentes regiones y, en el caso de la CEPAL, a otros actores de América Latina y el Caribe donde se desarrolle el tema de la protección social.

3. Para la CEPAL y sus donantes

Recomendación 7: Para garantizar el monitoreo eficaz de los programas financiados, se recomienda que los donantes de la CEPAL tengan un papel más importante en el monitoreo, apoyando a la CEPAL en el desarrollo de marcos lógicos y proporcionando retroalimentación sobre los informes de progreso y el informe final

119. La responsabilidad del monitoreo de un programa se comparte entre los donantes y la organización ejecutora. Por lo tanto, los donantes deberían brindar apoyo a la CEPAL para garantizar el monitoreo eficaz de los programas financiados. La evaluación demostró que el diseño de marcos lógicos y los informes de resultados son todavía áreas susceptibles de mejora para la CEPAL. Los donantes deberían proporcionar mayor apoyo a la Comisión para desarrollar marcos lógicos que permitan la correcta identificación de los diferentes niveles de resultados y de los indicadores adecuados a cada nivel. También deberían solicitar como requerimiento para los informes datos sobre los resultados a corto y posiblemente mediano plazo. Asimismo, sugerimos a los donantes evitar que los informes versen solo sobre las actividades y los productos de los programas financiados. Por otra parte, también deberían permitir que haya un lapso entre la implementación de los programas y la presentación del informe, con el objetivo de facilitar la identificación de los resultados de corto y mediano plazo.

H. LECCIONES APRENDIDAS

120. Uno de los objetivos de la evaluación consistía en identificar lecciones aprendidas del programa de cooperación aplicables a otros contextos y programas. Las lecciones que presentamos a continuación han sido elaboradas sobre la base del análisis de los datos recopilados, así como a partir de nuestra experiencia en la realización de evaluaciones referidas a temas vinculados a la protección social y a la incidencia sobre políticas públicas.

121. Las lecciones presentadas se dirigen a toda organización cuyo trabajo consiste en ejercer influencia, por medio de la investigación, en el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Lección 1: Con el fin de identificar resultados significativos, es necesario abarcar un plazo de tiempo suficientemente largo para que sea posible considerar el efecto acumulativo de las intervenciones destinadas a incidir en las políticas públicas

122. La evaluación del programa de cooperación 2010-2011 permitió identificar varios resultados de corto plazo en términos de fortalecimiento de capacidades y, en menor medida, resultados de mediano plazo en términos de cambios de políticas. En la evaluación se consideró igualmente la importancia de tomar en cuenta factores relacionados con el tiempo y con el tipo de relación (contributiva más que atributiva) entre las actividades de investigación y el cambio de políticas públicas para determinar la eficacia del programa. Como es ampliamente reconocido por la literatura, el cambio de políticas es el resultado de un largo proceso y de múltiples acciones de diferentes actores, además de estar influenciado por elementos contextuales. Por lo tanto, los resultados de las actividades de investigación y la relación entre estas y los cambios de las políticas públicas se podrían identificar y evaluar mejor en un plazo de tiempo más largo que un bienio.

Lección 2: La eficacia de las actividades de investigación en el fomento del debate político es mayor si se realizan esfuerzos conjuntos con otros actores claves

123. La evaluación ha mostrado que las actividades del programa han sido más eficaces en términos de contribuir a debates políticos cuando se llevaron a cabo en el marco de esfuerzos conjuntos con otros actores. La posibilidad de presentar estudios y otros productos en foros, conferencias u otros eventos organizados en conjunto con otros actores que tratan también de incidir en las políticas públicas permite no solamente llegar a un público más amplio, sino también que entre este público haya actores de calibre y, sobre todo, tomadores de decisiones.

Lección 3: La eficacia y la sostenibilidad de los productos de investigación se ven aumentadas cuando los temas tratados se insertan en el trabajo regular de la organización

124. La evaluación mostró la importancia de trabajar en temas que forman parte de las tareas regulares de la CEPAL. Esto no significa que no se deba trabajar en temas nuevos o innovadores, sino que debe hacerse en un marco bien definido, con expectativas claras y con estrategias diferentes. El hecho de trabajar en temas que forman parte de la línea de trabajo principal, ayuda a que los productos y las reflexiones puedan reutilizarse en otros contextos y proyectos y sirvan de base para otras actividades.

Lección 4: La implementación de las iniciativas vinculadas a la protección social debe reflejar el carácter multidimensional que es propio del tema

125. La protección social es un tema multidimensional que puede ser tratado a partir de diferentes ángulos, como en el caso del programa de cooperación 2010-2011; este, sin embargo, no logró tener un carácter multidimensional en su implementación. Si bien el carácter multidimensional de la protección social representa una ventaja porque permite actuar sobre distintos derechos humanos (a la salud, la educación, la igualdad entre mujeres y hombres, la alimentación y otros) cuyo respeto no ha sido garantizado, puede transformarse en una desventaja porque favorece situaciones en las cuales los derechos humanos son tratados de manera independiente, lo que impide tener una visión holística de la acción política necesaria para remediar la situación de violación. Por lo tanto, las iniciativas vinculadas a la protección social requieren una visión holística de la problemática. Este pensamiento tiene que verse reflejado también en su implementación, entre otras cosas, mediante actividades vinculadas entre sí que sean coherentes con los varios aspectos de la protección social.

Lección 5: Las iniciativas de incidencia política son más eficaces y sostenibles cuando se integra en las actividades tanto a los titulares de deberes como a los titulares de derechos

126. El programa de cooperación 2010-2011 se enfocó en la influencia de las políticas públicas, principalmente, por medio del reforzamiento de las capacidades de los titulares de deberes. Como es reconocido por los mismos organismos de las Naciones Unidas, es importante que las intervenciones de cooperación para el desarrollo fortalezcan tanto las capacidades de los titulares de deberes como las capacidades de los titulares de derechos para que las relaciones de poder entre estos dos grupos puedan cambiar de manera sostenible. En consecuencia, en las intervenciones vinculadas al trabajo de incidencia política se debe reconocer el papel respectivo que cumplen los titulares de deberes y los titulares de derechos en el proceso de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como evaluar las necesidades respectivas y desarrollar estrategias para que los grupos participen, de manera directa o indirecta, en los procesos del cambio propuesto por las intervenciones.

ANEXOS

ANEXO I	Hallazgos
ANEXO II	Recomendaciones
ANEXO III	Matriz de evaluación
ANEXO IV	Lista de personas entrevistadas
ANEXO V	Lista de recomendaciones emanadas de la evaluación del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2007 - 2009
ANEXO VI	Perfil de los encuestados

Anexo I

Hallazgos

HALLAZGOS

- Hallazgo 1:** Los datos recopilados sugieren que el programa de cooperación ha sido pertinente o muy pertinente en los países donde se implementó, por su congruencia con las necesidades y prioridades nacionales y la ventaja comparativa de la CEPAL en la región.
- Hallazgo 2:** Los objetivos del programa de cooperación 2010-2011 resultan pertinentes para el trabajo de las divisiones de la CEPAL.
- Hallazgo 3:** Aunque las prioridades geográficas de la cooperación sueca hayan cambiado, la protección social sigue siendo un tema importante para la ASDI y también un medio para trabajar en otras prioridades. El programa de cooperación 2010-2011 y, de manera más general, la experiencia que la CEPAL ha acumulado en materia de protección social resultan por lo tanto muy pertinentes para las prioridades de cooperación de la agencia sueca.
- Hallazgo 4:** Los datos recopilados sugieren que el programa ha sido eficaz en el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores de la región cuyo trabajo está relacionado con la protección social, brindando, entre otros, conocimientos, datos e instrumentos para el análisis de políticas.
- Hallazgo 5:** Los datos recopilados sugieren que el programa ha contribuido a fomentar el debate político a nivel regional sobre los temas de envejecimiento, trabajo no remunerado de las mujeres y protección social integral. No se encontró evidencia de un aporte del programa a debates políticos sobre el financiamiento de los sistemas de salud y las pensiones no contributivas.
- Hallazgo 6:** La promoción de las mejores prácticas relacionadas con la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas de protección social es uno de los aspectos del programa más apreciados por los informantes. Durante la recopilación de datos se encontraron dos ejemplos de aplicación de estas prácticas en Costa Rica y el Ecuador. También se han constatado efectos en la toma de conciencia a nivel individual.
- Hallazgo 7:** El nivel de integración de consideraciones de género y del enfoque basado en los derechos humanos en el programa ha sido moderado. Sin embargo, cabe destacar que en la colaboración de la CEPAL con la ASDI en el período 2010-2011 se atribuyó mayor importancia a consideraciones de género vinculadas al tema de la protección social que en la fase previa del programa, mediante la inclusión de un componente sobre el trabajo no remunerado de las mujeres.
- Hallazgo 8:** La apreciación de la eficacia del programa en términos de resultados de corto, mediano y largo plazo se vio dificultada por varios factores relacionados con los marcos lógicos, la información presentada en los informes a la ASDI, el sistema de seguimiento y la teoría del cambio del programa.
- Hallazgo 9:** El programa de cooperación 2010-2011 contribuyó al mejor posicionamiento de la CEPAL en los países de América Latina y al fortalecimiento de las capacidades del personal de las divisiones.

- Hallazgo 10:** Los datos recopilados brindan evidencia de la continuidad de los efectos de varios de los productos elaborados y los servicios prestados en varios países del programa de cooperación 2010-2011.
- Hallazgo 11:** Los datos recopilados indican un alto nivel de sostenibilidad de los productos y temas desarrollados en el marco del programa de cooperación 2010-2011. Por otra parte, no parece que en las divisiones se haya reflexionado o establecido la manera de utilizar la experiencia y las lecciones aprendidas de la asistencia técnica brindada a los diferentes países en el trabajo futuro.
- Hallazgo 12:** De los datos recopilados se desprende que la colaboración entre las divisiones de la CEPAL durante la ejecución del programa ha sido limitada y puntual.
- Hallazgo 13:** Los datos sugieren que las divisiones de la CEPAL aseguraron la ejecución eficiente del programa, aprovechando los conocimientos y las relaciones existentes con los gobiernos de la región y, en general, respetando el calendario de las actividades programadas.
- Hallazgo 14:** El progreso en la implementación de las recomendaciones formuladas en la evaluación anterior parece ser limitado a causa, entre otras cosas, de la falta de respuesta a la evaluación por parte de la dirección de la CEPAL y de un plan de implementación de las recomendaciones.

Anexo II

Recomendaciones

RECOMENDACIONES

- Recomendación 1:** Se recomienda que la CEPAL siga trabajando para mejorar su sistema de monitoreo de programas
- Recomendación 2:** Para programas y proyectos futuros, se recomienda que la CEPAL haga explícita la teoría del cambio que los sustenta
- Recomendación 3:** Se recomienda que la CEPAL siga reforzando la colaboración y coordinación entre sus divisiones
- Recomendación 4:** Se recomienda que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, por medio de la Unidad de Gestión de Proyectos, asegure que toda evaluación tenga como corolario la formulación de una respuesta por parte de la dirección y de un plan de acción
- Recomendación 5:** Se recomienda que la CEPAL prosiga los esfuerzos de integración del enfoque basado en los derechos humanos y de consideraciones de género en sus programas y proyectos
- Recomendación 6:** La ASDI y la CEPAL deberían aprovechar su larga experiencia de cooperación en materia de protección social para difundir las lecciones aprendidas en otros países de América Latina y el Caribe y, en el caso de la ASDI, en otras regiones donde actúa
- Recomendación 7:** Para garantizar la eficacia de la tarea, los donantes de la CEPAL deberían tener una participación más importante en el monitoreo de los programas financiados, apoyando a la CEPAL en el desarrollo de marcos lógicos y proporcionando retroalimentación sobre los informes de progreso y el informe final

Anexo III

Matriz de Evaluación

MATRIZ DE EVALUACIÓN

Preguntas	Indicadores	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
Pertinencia			
<p>¿Cuál fue el grado de pertinencia del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI para:</p> <ul style="list-style-type: none"> los beneficiarios o usuarios potenciales y actuales de los sistemas de protección social en los países seleccionados? los gobiernos de los países seleccionados? las contrapartes del programa en los países seleccionados? las divisiones temáticas a cargo de la ejecución del programa? la ASDI? 	<p>Nivel de congruencia entre las necesidades y los intereses de los beneficiarios o usuarios potenciales y actuales de los sistemas de protección social en los países seleccionados (presentados en estudios y estadísticas nacionales, regionales o internacionales) y los objetivos del programa.</p> <p>Nivel de congruencia entre los objetivos del programa y las prioridades de los países seleccionados que se mencionan en documentos oficiales.</p> <p>Percepciones de los informantes (las contrapartes de los países seleccionados, la CEPAL y organizaciones similares) con respecto a la pertinencia del programa de cooperación.</p> <p>Nivel de congruencia entre los objetivos del programa y los objetivos de la CEPAL o las divisiones temáticas establecidos en su plan de trabajo.</p> <p>Ejemplos de sinergias entre el programa y el trabajo realizado por las divisiones temáticas.</p>	<p>Estudios y estadísticas a nivel nacional, regional o internacional y disponibles en Internet.</p> <p>Propuesta de proyecto del programa de cooperación.</p> <p>Marco de resultados del programa de cooperación.</p> <p>Documentos oficiales de los países seleccionados (por ejemplo, plan nacional de desarrollo, planes sectoriales relacionados con la temática de la protección social).</p> <p>Informantes (CEPAL, ASDI, contrapartes de los países seleccionados, organizaciones similares).</p>	<p>Entrevistas telefónicas, comunicación vía Skype y videoconferencias.</p> <p>Análisis de documentos.</p> <p>Búsqueda en Internet.</p>
Eficacia			
<p>¿En qué medida se alcanzaron los resultados esperados del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2010-2011 en términos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> fomentar el debate político? fortalecer las capacidades? 	<p>Referencias a estudios o publicaciones de la CEPAL en informes, actas de reuniones, documentos oficiales, discursos de los encargados de formular políticas en los países seleccionados.</p> <p>Declaraciones de las contrapartes sobre la utilización de estudios o</p>	<p>Informantes (CEPAL, contrapartes en los países).</p> <p>Informes a la ASDI .</p> <p>Marco de resultados del programa.</p> <p>Informes, actas de reuniones, documentos oficiales, discursos de los encargados de formular</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Análisis de documentos</p> <p>Encuesta</p>

Preguntas	Indicadores	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
<ul style="list-style-type: none"> fomentar la utilización de las mejores prácticas? 	<p>publicaciones de la CEPAL para la formulación, implementación, monitoreo o evaluación de políticas de protección social.</p> <p>Cambios en las políticas de protección social de los países seleccionados percibidos por las contrapartes como vinculados al programa.</p> <p>Cambios reportados por las contrapartes, por ejemplo, en términos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> conocimientos sobre cuestiones específicas relacionadas con los sistemas de protección social (envejecimiento, pensión, salud y otros) capacidades para integrar las cuestiones de género en las políticas vinculadas a los sistemas de protección social capacidades para identificar los grupos más vulnerables en relación con el acceso a los sistemas de protección social capacidades para asegurar recursos destinados a formular políticas relacionadas con los sistemas de protección social capacidades para establecer contactos con actores clave del trabajo vinculado a los sistemas de protección social capacidades para formular políticas de protección social más inclusivas. <p>Número de contrapartes entrevistadas o encuestadas que afirman haber utilizado los estudios de la CEPAL que reúnen las mejores prácticas.</p> <p>Nivel de satisfacción expresado por las partes interesadas (las contrapartes de los países seleccionados y los participantes de las actividades) hacia los diferentes productos y servicios recibidos.</p>	políticas.	

Preguntas	Indicadores	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
<p>¿Cómo y en qué medida se integraron las consideraciones de género y de los derechos humanos en el programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2010-2011?</p>	<p>Número de contrapartes en los países seleccionados que afirman haber recibido el apoyo de la CEPAL para integrar consideraciones de género en la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas.</p> <p>Número de contrapartes de los países seleccionados que afirman haber recibido el apoyo de la CEPAL para integrar consideraciones de derechos humanos en la formulación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas.</p> <p>Número de contrapartes encuestadas que afirman que la asistencia técnica recibida ha sido útil para adaptar o implementar las políticas o sistemas existentes a las necesidades de los grupos más vulnerables (como las mujeres, los niños, las personas de edad y los jóvenes en riesgo).</p> <p>Número de contrapartes en los países que afirman haber participado en la elaboración de los estudios publicados por la CEPAL.</p>	<p>Informantes (CEPAL, contrapartes en los países). Informes a la ASDI. Planes de trabajo.</p>	<p>Entrevistas Análisis de documentos Encuesta</p>
Eficiencia			
<p>¿En qué medida las divisiones temáticas han aprovechado su complementariedad y sinergias, si es que existen, para la ejecución del programa?</p>	<p>Recursos de las divisiones temáticas (por ejemplo, conocimientos, experiencia, relaciones, procedimientos e instrumentos) compartidos con otras divisiones para la ejecución del programa.</p> <p>Oportunidades creadas en la ejecución del programa (por ejemplo, seminarios y capacitación) utilizadas por diferentes divisiones temáticas.</p> <p>Oportunidades creadas en la ejecución del programa (por ejemplo, seminarios y capacitación) utilizables por las diferentes divisiones temáticas pero que no han sido empleadas, identificadas por los informantes.</p> <p>Recursos de las divisiones temáticas (por ejemplo, conocimientos, experiencia, relaciones, procedimientos e instrumentos) que no han sido compartidos con otras divisiones para la ejecución del programa, identificados por los informantes.</p> <p>Duplicación de actividades o productos por las diferentes divisiones temáticas.</p>	<p>CEPAL (divisiones temáticas). Contrapartes en los países seleccionados. Informes a la ASDI.</p>	<p>Entrevistas Análisis de documentos</p>

Preguntas	Indicadores	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
	Intercambio entre las divisiones de lecciones aprendidas, buenas prácticas o prácticas prometedoras durante la ejecución del programa.		
¿En qué medida la CEPAL ha asegurado una ejecución eficiente del programa?	<p>Ejecución de las actividades programadas conforme al calendario o plan de trabajo.</p> <p>Declaraciones de las contrapartes en los países seleccionados con respecto a la utilización por parte de la CEPAL de recursos (conocimientos, relaciones y otros) disponibles en los países o en la región para la ejecución del programa.</p> <p>Declaraciones de los equipos de las divisiones temáticas con respecto a la utilización por parte de la CEPAL de recursos (conocimientos, relaciones y otros) disponibles en los países o en la región para la ejecución del programa.</p> <p>Comentarios de las contrapartes en los países seleccionados con respecto a la capacidad de la CEPAL de proporcionar el apoyo solicitado de manera puntual.</p> <p>Número de recomendaciones realizadas plenamente o parcialmente.</p>	<p>CEPAL (divisiones temáticas).</p> <p>Contrapartes en los países seleccionados.</p> <p>Informes a la ASDI.</p> <p>Informe de evaluación del programa de cooperación 2008-2009.</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Análisis de documentos</p>
Sostenibilidad			
¿En qué medida los resultados alcanzados en los países seleccionados son sustentables más allá del programa de cooperación?	<p>Evidencia de utilización por parte de los países (en documentos o manifestada por los informantes) de productos (por ejemplo, publicaciones, conocimientos, recomendaciones, manuales de formación y relaciones) o servicios generados por el programa.</p> <p>Nivel de participación de las contrapartes (información, consulta, corresponsabilidad, dirección) en las diferentes fases del programa (diseño, implementación, monitoreo y evaluación).</p> <p>Existencia de compromisos (escritos o verbales) efectuados por las contrapartes en los países seleccionados de otorgar recursos (humanos o financieros) para dar seguimiento a los resultados logrados.</p> <p>Existencia de compromisos (escritos o verbales) de provisión de recursos (humanos o financieros) efectuados por la CEPAL u otras organizaciones nacionales, regionales o internacionales para dar seguimiento a los resultados</p>	<p>Contrapartes en los países seleccionados.</p> <p>CEPAL (divisiones temáticas).</p> <p>Informes a la ASDI.</p> <p>Documentos en los que las contrapartes se comprometen a invertir recursos (humanos o financieros).</p> <p>Organizaciones homólogas.</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Análisis de documentos</p>

Preguntas	Indicadores	Fuentes de datos	Métodos de recopilación de datos
	<p>alcanzados en los países seleccionados.</p> <p>Tipos de mecanismos o estrategias desarrollados para promover la sostenibilidad de los resultados del programa (por ejemplo, asociación o alianzas entre las contrapartes y otros actores nacionales, regionales o internacionales).</p> <p>Factores, identificados por los informantes, que obstaculizan la sostenibilidad de los resultados.</p>		
¿En qué medida los resultados obtenidos por medio del programa van a contribuir al trabajo de la CEPAL?	<p>Evidencia (en documentos) de utilización, por parte de las divisiones, de productos (por ejemplo, publicaciones, conocimientos, recomendaciones, manuales de formación y relaciones) o servicios generados por el programa.</p> <p>Número de propuestas presentadas por las divisiones destinadas a conseguir recursos para seguir trabajando en los temas del programa.</p> <p>Declaraciones del personal de las divisiones sobre la influencia del programa en el trabajo de las divisiones.</p>	<p>CEPAL (divisiones temáticas).</p> <p>Propuestas de financiamiento.</p> <p>Documentos de la CEPAL que muestran la utilización de los productos del programa.</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Análisis de documentos</p>
Recomendaciones			
¿Cómo se podría mejorar el nivel de colaboración entre las divisiones temáticas de la CEPAL?	Análisis previo		
¿Qué oportunidades existen para seguir la colaboración con la ASDI?	Análisis previo		
¿Qué oportunidades existen de que la CEPAL continúe el trabajo en las áreas del programa de cooperación 2010-2011?	Análisis previo		

Anexo IV

Lista de Personas Entrevistadas

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Nombre	Organización	Categoría de informante	Día de la entrevista
Costa Rica			
Emiliana Rivera	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	Gobierno	17 de octubre
Rose Mary Ruiz Bravo	Miembro del Consejo Directivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Bienestar Social	Gobierno	25 de octubre
Mayra Díaz Méndez	Gerente General del IMAS, Ministerio de Bienestar Social	Gobierno	5 de noviembre
Ivonne María Ruiz Barquero	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Gerencia Financiera	Institución pública	29 de octubre
Jacqueline Castillo	Coautora (estudio de caso Costa Rica), Jefe del Departamento de Estadística, CCSS	Institución pública	26 de octubre
Adolfo Rodríguez Herrera	Coautor (estudio de caso Costa Rica) y Secretario Técnico de la Presidencia	Academia/gobierno	19 de octubre
Pablo Sauma	Autor (estudio de caso Costa Rica)	Academia	18 de octubre
Juliana Martínez	Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica; investigadora del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)	Academia	25 de octubre
Carlos Sojo	Investigador asociado y ex Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Academia	2 de noviembre
Ecuador			
Alba Pérez	Autor (estudio de caso Ecuador) y miembro de la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género	Academia/gobierno	20 de octubre
Nydia Pesantez	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)	Organismo homólogo	24 de octubre
Eduardo Cabezas	Banco Central del Ecuador	Institución pública	5 de noviembre
Noralma Ordóñez	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Institución pública	Respuestas enviadas por correo electrónico
Pabel Muñoz	Subsecretario General de Democratización del Estado, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (ex Viceministro, Ministerio de Inclusión Económica y Social)	Gobierno	6 de noviembre
Mauricio León	Viceministro, Ministerio Coordinador de Política Económica (ex Viceministro, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social)	Gobierno	19 de noviembre

Nombre	Organización	Categoría de informante	Día de la entrevista
Paraguay			
Jorge Quintás	Ex Director Nacional de Adultos Mayores, Instituto de Bienestar Social	Gobierno	29 de octubre
Emigdio César Palacios Cáceres	Director General de Medios del Estado de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo del Paraguay, ex Director de Comunicación y Punto Focal del CIDES en la Secretaría de Acción Social	Gobierno	19 de octubre
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)			
Raúl García-Buchaca	División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO)		24 de octubre
Irene Barquero	DPPO		25 de octubre
Laetitia Montero	DPPO		23 de octubre
Simone Cecchini, Rodrigo Martínez	División de Desarrollo Social		18 de octubre
Daniel Titelman, Pablo Carvallo, Olga Lucía Acosta	División de Financiamiento para el Desarrollo		22 de octubre
Sonia Montaña	División de Asuntos de Género		15 de noviembre
Dirk Jaspers y Sandra Huenchuan	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL		19 de octubre
Rudolf Buitelaar	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)		6 de noviembre
Uruguay			
Eduardo Méndez y Gabriel Lagomarsino	Banco de Previsión Social	Institución pública	6 de noviembre
General			
Fabián Repetto	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)	Academia	15 de octubre
Torsten Wetterblad	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)	Donante	19 de octubre
Nathalie Brisson Lamaute	Ex funcionaria de la CEPAL		22 de octubre
Francisco Pilotti	Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)	Organismo homólogo	24 de octubre
Ferdinando Regalia	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Organismo homólogo	23 de octubre

Anexo V

Lista de Recomendaciones Emanadas de la Evaluación del Programa de Cooperación entre la CEPAL y la ASDI 2007-2009

Lista de Recomendaciones Emanadas de la Evaluación del Programa de Cooperación entre la CEPA y la ASDI 2007-2009

1. La CEPAL debería tomar medidas para preservar el conocimiento sobre el modelo nórdico que ha acumulado durante la implementación del programa de cooperación con la ASDI y en proyectos anteriores relacionados, y ponerlo a disposición de los países. El programa de colaboración entre la CEPAL y la ASDI debería incluir la creación de un sitio web o una base de datos con motor de búsqueda sobre las mejores prácticas nórdicas que se adaptan a la realidad de América Latina en su conjunto y de sus diferentes países, tarea que debería abordarse sin demora.
2. Los objetivos, la visión y el actual marco lógico general del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI deberían mantenerse como una guía a largo plazo de la cooperación mutua entre ambos organismos. Los programas y proyectos de corto y mediano plazo deberían contar con un marco lógico más pragmático y realista que contemple el uso de indicadores específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos.
3. La CEPAL debería considerar la introducción de un grado razonable de uniformidad metodológica en la elaboración de marcos lógicos para los programas de cooperación con los principales donantes, así como la creación de una base de datos que permita realizar búsquedas de marcos lógicos (en la aplicación ProTrack u otra) para facilitar su diseño.
4. Se debe considerar la concertación de acuerdos con una implementación de tres años cuando la complejidad de los productos previstos y la carga de trabajo proyectada lo justifiquen.
5. Deberían mejorarse las encuestas sobre el terreno a los participantes de talleres y seminarios mediante la formulación de preguntas más detalladas con el fin de obtener testimonios más diversos y minuciosos de los resultados. Esos testimonios deberían emplearse para extraer lecciones durante la implementación, de modo de mejorar la realización de nuevos talleres y elaborar un informe final más completo para el donante. Estas deberían ser las principales herramientas de gestión de los coordinadores de proyectos.
6. i) Las estadísticas sobre las descargas de productos deberían incluirse siempre en los informes de ejecución del proyecto o programa; ii) todos los productos de la CEPAL deberían contener un cuestionario previo a la descarga y una invitación a registrarse para recibir noticias del área temática correspondiente mediante redifusión web o correo electrónico; iii) tras un período de tiempo apropiado, se debería enviar una

solicitud al usuario para que evalúe y comente la publicación descargada.

7. En lo sucesivo, la CEPAL debería organizar discusiones en línea sobre los estudios que se presenten en determinados talleres, sobre todo en los más importantes, a fin de fortalecer la interactividad y la productividad de estos.
8. Las encuestas sobre el terreno posteriores a los talleres deberían llevarse a cabo mediante correo electrónico, formularios en línea u otras herramientas basadas en Internet disponibles en la CEPAL. El levantamiento de este tipo de encuestas debería ser obligatorio para todos los organizadores de talleres y seminarios de la CEPAL. Los componentes cualitativos de las respuestas de los beneficiarios deberían procesarse, analizarse y resumirse correctamente, y los hallazgos se deberían emplear para seguir mejorando las modalidades de ejecución de las actividades destinadas al fortalecimiento de la capacidad.
9. En el futuro, la CEPAL debería organizar instancias de comunicación virtual (foros, blogs, comunidades de profesionales y otros) sobre los temas del programa de cooperación, tomando a los participantes de seminarios y talleres como núcleos de esas comunidades virtuales. La CEPAL debería utilizar estas comunidades, entre otras cosas, para difundir noticias sobre próximos eventos y nuevas publicaciones en las áreas temáticas pertinentes.
10. i) Con el fin de aumentar el impacto de sus publicaciones, la CEPAL debe adoptar una posición dinámica, ya que una actitud pasiva no produce efectos. La CEPAL debería promover las publicaciones a través de diversos canales virtuales y físicos, y trabajar con el mundo académico en la organización de debates en los que estén representados distintos puntos de vista y diversas posiciones. La CEPAL podría ser más proactiva en la difusión de su trabajo, en particular mediante el envío de alertas a los interesados, listas temáticas de direcciones electrónicas y la realización de foros virtuales y chats. Entre los elementos de una estrategia encaminada a aumentar la visibilidad y la exposición de los productos, incluidas las publicaciones, se debería incluir una mayor difusión de los resultados del programa en sitios web de organizaciones internacionales, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales en los que se publiquen temas relevantes; también se debería aumentar la visibilidad de los productos de la CEPAL por medio de su publicación —o la inclusión de hipervínculos— en esos sitios web.

ii) La formulación y ejecución de las actividades destinadas a aumentar la visibilidad de los programas y actividades de cooperación técnica deberían ser exploradas y planeadas más sistemáticamente por las divisiones temáticas a cargo de la ejecución de cada proyecto, la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) y la Unidad de Servicios de Información de la CEPAL. Esas actividades podrían incluir comunicados y conferencias de prensa, iniciativas en nuevos medios de comunicación y redes sociales, entre otros.

iii) La participación más sistemática de la Sección de Información Pública y Servicio Web de la CEPAL en la evaluación de la estrategia de visibilidad de los programas de cooperación técnica en las fases iniciales del proceso y la definición de las necesidades, prioridades y vías de avance podría ser una manera práctica de ocuparse seriamente del tema.
11. i) La CEPAL debería establecer una división del trabajo clara e inequívoca entre el

personal sustantivo encargado de coordinar la ejecución de los proyectos de cooperación técnica y el personal administrativo y de gestión de programas que brinda el apoyo necesario para su implementación. Esta división del trabajo debe ser coherente y equitativa.

ii) El papel de los representantes de los organismos donantes presentes en la CEPAL y los mecanismos formales de coordinación con ellos también debe definirse claramente desde el inicio del programa, con el fin de aprovechar al máximo la ventaja de esta presencia en términos sustantivos, de administración y de gestión.

iii) La división del trabajo mencionada en el inciso i) debe reflejarse en la lista de verificación, que tiene el rango de documento de programa y debe ser respetada por todos los medios. La lista de verificación debe reflejar la necesidad de utilizar, en la medida de lo posible, todos los instrumentos de mejora de los resultados y de reunión de pruebas recomendados anteriormente en este informe: herramientas para recopilar información sobre los usuarios y alertas electrónicas a los usuarios registrados sobre nuevas posibilidades temáticas; instancias de debate electrónico previo a los talleres y espacios para la formación de redes virtuales posteriores a los talleres, y encuestas en línea a los participantes, tanto durante el evento como con posterioridad, entre otros.

iv) Se debe proporcionar capacitación en el uso de estas herramientas a todos los interesados y, siempre que sea necesario, debe reflexionarse sobre la mejor manera de organizar el trabajo en equipo cuando estas se apliquen. Las reuniones de coordinación entre la DPPO y las divisiones temáticas deben llevarse a cabo con mayor regularidad.

v) Teniendo en cuenta los avances logrados en materia de supervisión de la ejecución de programas mediante ProTrack y el Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS), la administración debería tomar medidas para utilizar ambos instrumentos a efectos de controlar si en los programas y proyectos se aprovechan las mencionadas herramientas electrónicas para recolectar datos desde un principio. Debe prestarse especial atención a la elaboración de informes de resultados e indicadores, de modo que puedan ser utilizados como instrumentos prácticos para garantizar que la gestión de proyectos mantenga el rumbo previsto. En las primeras etapas de la puesta en marcha de un programa, todas las partes involucradas (la DPPO, las divisiones temáticas y los representantes de los donantes) deben llegar a un acuerdo sobre los procesos de coordinación y el contenido detallado de los productos finales. Esto podría realizarse en el momento de establecer el plan de trabajo de un programa y sus distintos componentes.

vi) La cultura de evaluación de la CEPAL se debe mejorar aún más, por ejemplo, mediante una amplia difusión de los resultados de cada evaluación y la supervisión conjunta de la aplicación de las recomendaciones en todos los niveles.

12. i) La DPPO debe garantizar que la plataforma de ProTrack capture, de manera continua, todos los datos recogidos en las encuestas de evaluación en terreno y en las encuestas electrónicas de seguimiento efectuadas a los participantes de los talleres y seminarios, así como en las encuestas en línea a los lectores de las publicaciones. Los resultados deben procesarse sistemáticamente e incluirse en el informe de progreso y en el informe final que se presentan a la administración superior y a los donantes. Las enseñanzas extraídas de estas encuestas deben aplicarse sistemáticamente en futuras

planificaciones y utilizarse para mejorar las modalidades de ejecución de los programas. Estos datos deben recolectarse continuamente en el período de duración del programa y se debe controlar el progreso alcanzado en su recolección.

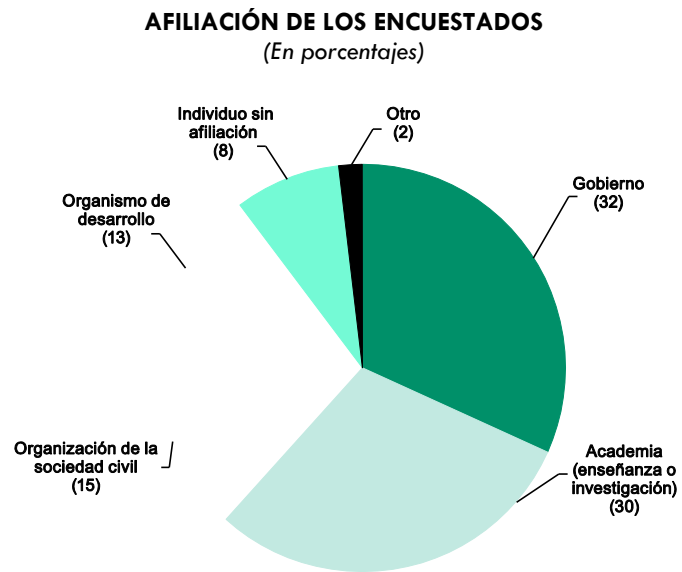
ii) La DPPO debería establecer un modelo adecuado para los informes finales de ejecución de los programas, incluyendo criterios claros y definidos sobre los datos que se deben incluir con respecto a los resultados, los productos y los efectos esperados. El modelo podría elaborarse en coordinación con los representantes de los donantes o, por lo menos, teniendo en cuenta sus necesidades. El informe debe incluir sistemáticamente una descripción resumida de los logros generales del programa en su conjunto, sobre la base de los indicadores de logros y los datos recopilados durante la ejecución y cerca del final de los proyectos, así como un anexo que contenga información sobre el número de descargas de publicaciones, comunicados de prensa y otras prácticas de visibilidad. Los funcionarios de categoría superior de la DPPO no deben dar por finalizado ningún informe final antes de constatar que todos los requisitos del modelo establecido se hayan observado debidamente, a fin de garantizar la calidad del informe final.

13. i) La CEPAL debería explorar activamente la posibilidad de prestar asesoramiento sobre políticas en Colombia en las áreas temáticas del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI, dado que es un factor crucial para la sostenibilidad del programa; ii) se debe considerar seriamente la posibilidad de organizar talleres sobre temas de nivel departamental y municipal en Colombia, en asociación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuando sea pertinente en el marco de la segunda etapa del programa que se pondrá en marcha entre 2010 y 2011; iii) la CEPAL debería participar más sistemáticamente como intermediario neutral en la organización de pequeños grupos de discusión técnica sobre políticas que reúnan a actores clave de instituciones gubernamentales, el mundo académico y otros interesados, para debatir cuestiones de política de manera abierta y desde diversas perspectivas; iv) se deben estudiar más sistemáticamente las posibilidades de asociación a nivel nacional con otros organismos de las Naciones Unidas (tales como el PNUD) para compartir conocimientos y llevar a cabo actividades de cooperación técnica en los países beneficiarios; v) la sostenibilidad de los conocimientos, logros y resultados que surgen de los programas de cooperación técnica deben evaluarse en forma sistemática, así como la oportunidad de utilizarlos en futuros programas técnicos.
14. Las sugerencias de los beneficiarios respecto del seguimiento de la cooperación técnica deberán compilarse, analizarse y tenerse en cuenta en la estrategia de recaudación de fondos de la CEPAL y en las actividades actuales y futuras, así como en los planes de trabajo de las divisiones temáticas financiadas con cargo al presupuesto ordinario y con recursos extrapresupuestarios.
15. A fin de evitar que el conocimiento acumulado durante la ejecución del programa de cooperación entre la CEPAL y la ASDI se desvanezca, y para asegurar su sostenibilidad, la CEPAL debería crear redes de gestión del conocimiento (en el sentido amplio del término), que abarquen las áreas temáticas del programa y sirvan de base para otras iniciativas similares.

Anexo VI

Perfil de los Encuestados

Perfil de los Encuestados



Fuente: Elaboración propia.