

# INFORME FINAL

2/15/2010

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”



## EQUIPO EVALUADOR

**Juan Carlos Peña**, Oficial de Evaluaciones, División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) – CEPAL, Supervisor de la Evaluación  
**Romain Zivy**, Oficial de Programas, DPPO – CEPAL, miembro del Equipo Evaluador

**Fabiola Amariles**, Consultora Externa, Coordinadora de la Evaluación



## INDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>8</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
<b>II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO .....</b>	<b>14</b>
<b>III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>16</b>
<i>Objetivo de la Evaluación .....</i>	<i>16</i>
<i>Desarrollo de LA EVALUACIÓN .....</i>	<i>16</i>
<i>Limitaciones de la Evaluación.....</i>	<i>18</i>
<b>IV. HALLAZGOS .....</b>	<b>19</b>
<b>A. COHERENCIA y RELEVANCIA .....</b>	<b>20</b>
<b>B. EFICACIA .....</b>	<b>21</b>
I. Difusión de principios, conceptos e ideas.....	22
II. Asistencias Técnicas.....	25
III. Eventos de capacitación y debates.....	31
<b>C. EFICIENCIA DE LA GESTIÓN .....</b>	<b>38</b>
I. Estructura Operativa .....	38
II. Liderazgo Estratégico .....	40
III. Planificación, Seguimiento y Evaluación .....	40
IV. Implementación.....	42
V. Alianzas .....	43
<b>D. SOSTENIBILIDAD.....</b>	<b>44</b>
<b>E. DIMENSIÓN TEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>47</b>
I. Incidencia.....	47
II. Tema Transversal : Enfoque de Género.....	49
<b>V. LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS .....</b>	<b>53</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>55</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....</b>	<b>58</b>

## ANEXOS

- (i) Términos de Referencia de la Evaluación
- (ii) Metodología
- (iii) Lista de publicaciones producidas bajo el proyecto
- (iv) Listas de personas entrevistadas
- (v) Cuestionario de la encuesta por Internet

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADI	Agenda de Desarrollo Iberoamericana
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASDI/SIDA	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional/ Swedish International Development Cooperation Agency
BPS	Banco de Protección Social – Uruguay
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
CELARE	Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa
CEPAL/ECLAC	Comisión Económica para América Latina y El Caribe/ Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CIDOB	Centro de Estudios Internacionales de Barcelona
DPPO	División de Planificación de Programas y Operaciones de la CEPAL
EE	Equipo Evaluador
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración Pública
FONASA	Fondo Nacional de Salud – Chile
LACEA	Latin American and Caribbean Economic Association/ Asociación de Economía de América Latina y el Caribe
ODM	Objetivos del Milenio
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIT/ILO	Organización Internacional del Trabajo/ International Labour Organization (ILO)
OMS/WHO	Organización Mundial de la Salud/ World Health Organization
ONG	Organización no Gubernamental
OPS/PAHO	Organización Panamericana de la Salud/Pan American Health Organization
PRODOC	Project Document - Documento del proyecto S
SIPEN	Superintendencia de Pensiones, República Dominicana

# RESUMEN EJECUTIVO

## HALLAZGOS

El proyecto logró transmitir de manera propositiva y eficaz los principios y las mejores prácticas del Modelo Nórdico de Protección Social en apoyo a los planteamientos más amplios que la CEPAL venía difundiendo de tiempo atrás. En este sentido, mostró **coherencia** con la Visión y objetivos de la CEPAL al ayudar a operacionalizar un enfoque estratégico más amplio: la Cohesión Social, contribuyendo con ello a impulsar la línea de pensamiento de la Comisión y su objetivo macro de combatir la pobreza.

El proyecto fue altamente **relevante** para los intereses de la región, en un momento en el que se requieren nuevos contextos para aliviar la exclusión social y la pobreza. Los casos de República Dominicana, Uruguay y Chile ilustran cómo con la ayuda de los expertos de la CEPAL se pudieron llevar a la práctica los principios básicos de la Protección Social como son: los derechos, el acceso universal y la solidaridad, siguiendo las experiencias ya probadas en los países nórdicos.

El grado de alcance de los objetivos (**eficacia**) fue **ALTO** en cuanto a la difusión de ideas, conceptos y principios de la protección social y **MEDIO** en cuanto al fortalecimiento de capacidades de los tomadores de decisiones y oficiales y técnicos de gobierno. Se evidenció que la producción de publicaciones sobrepasó las expectativas de difusión del conocimiento sobre la aplicabilidad de las experiencias nórdicas en la Protección Social; las asistencias técnicas fortalecieron capacidades en los países que las requirieron; y la capacitación y los debates tuvieron coberturas temáticas y geográficas óptimas. Sin embargo, se notó la falta de una planificación estratégica de estas actividades que permitieran optimizar los resultados.

La **gestión** del Proyecto se dio con un fuerte liderazgo intelectual y técnico y buen uso de los recursos, pero la ausencia de un marco lógico y de un sistema de seguimiento y evaluación apropiado limitó su eficiencia, e inhibió el aprendizaje organizacional. Las responsabilidades asignadas al coordinador de proyectos no se formulan con claridad, lo que debilita la gestión, el monitoreo y la rendición de cuentas. De igual manera, se presentaron retrasos en los plazos establecidos inicialmente, lo que puede tener riesgos para la visibilidad de la CEPAL. Por el contrario, las alianzas establecidas fueron exitosas y apoyaron la efectividad del proyecto a pesar de no haber existido las directrices para ellas en su diseño.

La evaluación encontró que existen las condiciones para la **sostenibilidad** de los resultados del proyecto en el tiempo, apoyados por algunos factores: (i) la relevancia de la temática en la coyuntura actual de América Latina; (ii) los avances normativos y de políticas públicas en Protección Social en algunos países; (iii) los efectos o cambios detectados como resultado del proyecto y aquellos en perspectiva; (iv) la apropiación de las temáticas y de los resultados del proyecto por parte de las personas tomadoras de

decisiones en algunos países; (v) la potencial incidencia en agendas nacionales por medio de la formación de alianzas y redes que se puede desprender del proyecto.

En el ámbito de la **incidencia**, se encontró que la CEPAL cuenta con las condiciones para ejercer influencia en el desarrollo de políticas públicas de Protección Social que potencialmente aceleren el cambio. Se reportaron valores tales como la imagen institucional, la credibilidad, la orientación social de sus planteamientos y la interdisciplinariedad de sus estudios, que podrían facilitar tal acción de incidencia.

En cuanto a la aplicación del **Enfoque de Género** en el Proyecto y en las políticas de Protección Social que promulga la CEPAL bajo los principios del Modelo Nórdico, se notaron algunas contribuciones a la equidad de género, pero no formaron parte del diseño del Proyecto. Pese a esto, la evaluación detectó que la difusión de los principios del Modelo Nórdico de Protección Social, principalmente el de los **derechos**, abrió oportunidades para neutralizar la inserción desventajosa de las mujeres en el mercado laboral y las falsas dicotomías entre lo productivo y lo reproductivo, principalmente en el campo de las pensiones.

## LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS

El Proyecto demostró que la CEPAL tiene una **buena capacidad de convocatoria** y que es una institución de respeto muy demandada en la región. El reto sería establecer, dados los recursos escasos, los nichos en los cuales se puedan aportar nuevas ideas para avanzar en el desarrollo. Los eventos analizados en esta evaluación mostraron esta capacidad de liderazgo para construir **masa crítica** para lograr cambios. La **conformación de redes** se presenta como una oportunidad para consolidar esta masa crítica.

Los **recursos de apoyo a proyectos pequeños** que promueven la línea de pensamiento de la CEPAL son invaluable y constituyen un buen camino para lograr impacto. Unirse a otros proyectos de igual naturaleza también le da fuerza al trabajo de la institución para avanzar en el logro de su misión y objetivos.

**La flexibilidad en la formulación del proyecto**, al no contar con un marco lógico, indicadores de desempeño ni descripción de beneficiarios ni socios del proyecto, **representa ventajas y desventajas**. En cuanto a las ventajas está el poder utilizar los recursos externos con un amplio margen de acción, pero también puede restringir sus resultados al no contar con estrategias específicas ni indicadores de medición de su desempeño.

Las publicaciones por sí mismas no producen impactos ni son un fin en sí mismas. Es necesario acompañarlas de una **amplia estrategia de difusión y transmisión del conocimiento**. También es importante elaborar versiones resumidas de publicaciones importantes para facilitar el aprendizaje y la apropiación.

En general, **la región latinoamericana se encuentra en un buen momento** para difundir los principios del Modelo Nórdico y traducirlos en políticas y prácticas de Protección Social. Los ejemplos de República

Dominicana, Uruguay y Chile deben servir para extraer buenas lecciones y corregir imperfecciones en los sistemas de Protección que se quieran reformar.

Los **nuevos paradigmas** (enfoque de derechos, universalismo, solidaridad) de la Protección Social que ya están en marcha en algunos países, más la fortaleza institucional de la CEPAL y la coyuntura favorable que se vive en la región, se pueden aprovechar para que CEPAL asuma un papel proactivo importante en el cambio social.

## RECOMENDACIONES

1. Se recomienda abordar la oportunidad del **escalamiento**, capitalizando la experiencia y los resultados del proyecto hacia un rol regional más visible, estratégico, institucionalizado, articulador y de mayores desafíos, **consolidando el apoyo a la línea de pensamiento de la CEPAL** en torno a los temas de Protección y Cohesión Social.
2. Se debe establecer una **estrategia de divulgación de la producción documental** – a nivel institucional (CEPAL) y particular (Divisiones y coordinación de proyectos) y de su utilización continua por parte de las personas tomadoras de decisiones en los países miembros de la CEPAL.
3. Se recomienda **dejar registros de las ayudas-memoria y de los medios didácticos utilizados para las presentaciones** en los seminarios y reuniones internacionales donde se presente el modelo, con el fin de contar con documentos escritos que reflejen los principios básicos del proyecto de manera didáctica y utilizable en diferentes medios, preservando al mismo tiempo la memoria institucional.
4. En el área de **gestión del conocimiento**, se recomienda avanzar en el ciclo hacia el **impacto deseado** utilizando el conocimiento para apoyar el desarrollo de los países por la vía de la Cohesión Social. Específicamente, en el caso de la CEPAL, se trata de articular estratégicamente sus fortalezas en **investigación y fortalecimiento de capacidades** para el diseño de programas y políticas sobre Protección Social que lleven a impactos duraderos.
5. Se recomienda explorar y analizar experiencias de **trabajo en red** para el fortalecimiento de las capacidades, para aplicarlas en etapas siguientes del proyecto.
6. En relación con la planificación de las asistencias técnicas, el EE recogió sugerencias de **analizar con cautela la estrategia de responder a la demanda (demand-driven approach)**, pues podría tener riesgos estratégicos. Si el Proyecto ha constatado, desde la experiencia, una apatía institucional por parte de algunos países hacia las reformas a la protección social, las acciones para promocionar las políticas propuestas reflejarán también esta actitud. El bagaje de conocimiento y experiencia del proyecto le dan respaldo y “legitimidad” suficientes para asumir una actitud más horizontal, de proposición y amplia discusión.

7. Para formulaciones nuevas de Proyectos en general, se recomienda utilizar **mapas conceptuales y cadenas de resultados** para una mayor claridad y precisión en la planificación. Asimismo, se recomienda plantear una **estructura operativa** del Proyecto y unas pautas para los arreglos administrativos y de seguimiento y evaluación del mismo. Mejorar los mecanismos de control de calidad de los proyectos, formulando indicadores cualitativos y/o cuantitativos que sean realizables, prácticos, independientes, focalizados y verificables objetivamente.
8. Se deben **aclarar los roles y responsabilidades de los-las coordinadores** de los proyectos, incluyendo personas nuevas en esa función. Transmitirles sus responsabilidades en cuanto a la planificación, implementación, monitoreo y rendición de cuentas. Sus planes de trabajo deben a su vez estar ligados a las responsabilidades de los Jefes de Área y Directores para establecer vínculos claros de rendición de cuentas.
9. Se recomienda el reforzamiento en la utilización del **sistema de monitoreo de proyectos** enfocado en resultados por medio de *ProTrack*, que no estuvo disponible para documentar la información de este proyecto.
10. A futuro se recomienda fortalecer las **alianzas** que ya se han establecido en materia de Protección Social, así como ampliar hacia nuevas alianzas tanto desde una perspectiva de afinidad como de complementariedad estratégica. En general, se recomienda realizar: a) **un mapeo de actores** vinculados a la problemática, a nivel regional y nacional; b) una **revisión bibliográfica** comentada, que dé cuenta del estado del arte en la producción de conocimientos relacionados a las temáticas, y c) una **estrategia de alianzas** que permita priorizar y enfocar las actividades de la CEPAL en esta área temática.
11. De igual manera, **al interior de la CEPAL también se deben coordinar más las alianzas** entre las distintas divisiones para lograr un discurso más articulado y coherente que le de fuerza a los planteamientos de la institución ante sus países miembros.
12. En el diseño de los proyectos se recomienda incorporar **actividades de incidencia** y estrategias que ayuden a construir las políticas y programas con los elementos de justicia y equidad que la CEPAL está impulsando. De igual manera, se recomienda llevar a cabo una evaluación temática de las **experiencias de incidencia de todas las iniciativas de CEPAL**, orientada hacia tres resultados: (a) sistematizar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas; (b) definir las posibilidades operativas que permitan la incidencia política; (c) proponer herramientas evaluativas *ad hoc* capaces de representar con rigor los efectos e impactos en este campo.
13. Se recomienda asumir una actitud proactiva en la **incorporación del enfoque de Equidad de Género desde la formulación de los proyectos**, incluyendo más activamente a la División de Género tanto en la formulación como en las actividades cuando sea necesario. También se recomienda crear una **lista de chequeo de Género** para velar porque todos los asuntos de equidad de género sean incluidos en los proyectos que la CEPAL desarrolle.

# EXECUTIVE SUMMARY

## FINDINGS

The project managed to proactively and effectively convey the principles and best practices of the Nordic Model of Social Protection, supporting the comprehensive proposals that ECLAC had been promoting for some time. In this regard, the project was **coherent** with ECLAC's vision and objectives as it helped put in practice a broader strategic approach—that of Social Cohesion—thus helping promote the Commission's line of thinking and its macro-objective to fight poverty.

The project is highly **relevant** for the region, particularly at a time when new contexts are needed to alleviate social exclusion and poverty. The cases of Dominican Republic, Uruguay, and Chile illustrate how basic principles of social protection, such as rights, universal access, and solidarity, can be implemented with the assistance of ECLAC experts, drawing on already proven experiences in Nordic countries.

The degree of achievement of project objectives (**effectiveness**) was HIGH in terms of dissemination of ideas, concepts, and principles of social protection and INTERMEDIATE in terms of capacity building of decision-makers and government officials and technical staff. There was evidence that production of publications surpassed the expectations of disseminating information about the applicability of Nordic experiences in social protection; the technical assistance provided strengthened capacities in countries that demanded support; and the thematic and geographical coverage of training activities and debates was optimal. However, those activities showed a lack of strategic planning, which is necessary to optimize results.

Project **management** showed strong intellectual and technical leadership and good use of resources; however, the lack of a project logframe and an appropriate monitoring and evaluation system limited project efficiency and restricted organizational learning. The responsibilities assigned to the project coordinator were not clearly defined, which weakened project management, monitoring, and accountability. Similarly, there were delays in meeting the deadlines initially established, which could pose risks for ECLAC's visibility. On the other hand, successful alliances were established, enhancing project effectiveness, although the project design did not include guidelines for the establishment of alliances.

The evaluation found that the conditions exist for project outcomes to be **sustainable** over time. This finding is supported by several factors: (i) relevance of the topic in the current situation of Latin America; (ii) advances in terms of norms and public policies on social protection in several countries; (iii) tangible or expected effects or changes as a result of the project; (iv) appropriation of project topics and results by decision-makers in several countries; and (v) potential impact on national agendas through the formation of alliances and networks that could arise from the project.

In the area of **political incidence**, ECLAC was found to have the capacity to influence the development of public social protection policies that could accelerate change. Values were reported such as institutional image, credibility, social orientation of ECLAC's statements, and interdisciplinarity of studies—all of which facilitate political incidence.

Regarding the application of a **gender approach** by the project and in social protection policies disseminated by ECLAC under the principles of the Nordic Model, several contributions to gender equity were observed, but they did not form part of the project design. Despite this fact, the evaluation found that the dissemination of the principles of the Nordic Model of Social Protection, mainly regarding **rights**, opened opportunities to neutralize the disadvantageous insertion of women in the labor market and the false dichotomies between what is productive and what is reproductive, mainly in the area of pensions.

## LESSONS LEARNED AND BEST PRACTICES

The project demonstrated that ECLAC has **good convening power** and that it is a respected institution, highly demanded in the region. Given the limited resources, the challenge would be to establish niches in which new ideas can be contributed to advance in development. The events analyzed in this evaluation showed that there is leadership capacity to build a **critical mass** to achieve changes. **Networking** is presented as an opportunity to consolidate this critical mass.

The **grants to support small projects** that promote ECLAC's line of thinking are invaluable and pave the road to achieve impact. Participating in other similar projects also strengthens the institution's work to advance toward the achievement of its mission and objectives.

The **flexibility in project formulation**—absence of a logframe, performance indicators, or a description of project beneficiaries or partners—has both **advantages** and **disadvantages**. Advantages include the ability to use external resources with a broad range of action; however, the outcomes can be restricted in the absence of specific strategies or performance indicators.

The publications per se do not produce impact nor are an end in themselves. They must be accompanied by a **comprehensive knowledge sharing and dissemination strategy**. It is also important to prepare brief versions of all important publications to facilitate learning and appropriation of knowledge.

In general, this is a **good time** to disseminate the principles of the Nordic Model in the Latin American region and translate these principles into social protection policies and practices. The examples of the Dominican Republic, Uruguay, and Chile should be used to draw valuable lessons and correct any shortcomings in existing protection systems that seek reform.

The **new paradigms** of social protection, such as the focus on rights, universalism, solidarity, are already under way in several countries; ECLAC should take advantage of its institutional strength and the current favorable situation in the region to assume a vital proactive role in social change.

## RECOMMENDATIONS

1. Take advantage of the opportunity to **scale-up** operations, building on the project's experience and outcomes to attain a more visible, strategic, institutionalized, and harmonized role, addressing greater challenges and **consolidating the support for ECLAC's line of thinking** in topics related to social protection and cohesion.
2. **Establish a strategy to disseminate the documents produced institutionally by ECLAC and particularly by different project divisions and coordinators** and promote their continuous use by decision-makers in ECLAC member states.
3. **Leave copies of memory-aids and didactic tools used in presentations** made at seminars and international meetings where the Nordic Model is introduced to ensure the availability of written documents that reflect the model's basic principles in didactic and usable ways in different media, while preserving the institutional memory.
4. In the area of **knowledge management**, advance in the cycle toward **desired impact** using knowledge to support development through social cohesion. In the specific case of ECLAC, strive to strategically link its strengths in **research** and **capacity building** in the design of social protection programs and policies that lead to sustainable impact.
5. Explore and analyze experiences in **networking** for capacity building and apply them in subsequent stages of the project.
6. Regarding the planning of technical assistance, the evaluation team received suggestions to **analyze the demand-driven approach with caution** because it could pose strategic risks. If, based on experience, the project confirms an institutional apathy of several countries toward making social protection reforms, the actions to promote the proposed policies will also reflect this attitude. The project's knowledge base and experience gives it sufficient endorsement and "legitimacy" to assume a more horizontal attitude—one of proposals and extensive discussion.
7. Use **conceptual maps and results chains** for greater clarity and precision in planning when proposing new projects in general. Likewise, propose an **operational structure** for the project as well as guidelines for administrative issues and their subsequent monitoring and evaluation. Improve quality control mechanisms for projects and define qualitative and/or quantitative indicators that are not only achievable, but also practical, self-determining, targeted, and objectively verifiable.
8. Clarify the roles and responsibilities of project coordinators, including newly assigned staff. Communicate their responsibilities regarding planning, implementation, monitoring, and

- accountability. Their work plans should be related to the responsibilities of Area Heads and Directors to establish clear accountability.
9. Reinforce the use of a project **results-oriented monitoring system** using *ProTrack*, which was not available to document the information on this project.
  10. Strengthen existing **alliances** in the area of social protection, as well as broaden the scope of new alliances from a perspective of affinity and strategic complementarity. In general, the following should be carried out: (a) **mapping of actors** linked to problems at the regional and national levels; (b) a commented **literature review** that reports the status of production of pertinent knowledge, and (c) a **strategy for alliances** that allows ECLAC's activities in social protection to be prioritized and targeted.
  11. **Coordinate more alliances within ECLAC** among different divisions to achieve greater harmonization and coherence in the discourse, which will strengthen the Commission's image before member states.
  12. Incorporate **activities and strategies relevant to political incidence** in project design so that the elements of justice and equity promoted by ECLAC are taken into account when preparing policies and programs. Conduct a thematic evaluation of the **experiences of all ECLAC initiatives in political incidence**, oriented toward three results: (a) systematization of the main lessons learned and good practices; (b) definition of operational possibilities that allow political incidence; and (c) proposal of *ad hoc* evaluative tools capable of rigorously representing the effects and impact on social protection and cohesion.
  13. Assume a proactive attitude in **incorporating the gender equity approach during project formulation**, giving the Gender Division a more active role in the formulation of projects as well as in project activities when necessary. Create a **gender checklist** to make sure that all gender equity issues are included in the projects carried out by ECLAC.

# I. Introducción

1. De acuerdo con los Términos de Referencia<sup>1</sup> para la Evaluación del Proyecto “Inclusión del ‘Modelo Nórdico’ europeo en el debate sobre las reformas a los esquemas de Protección Social en América Latina y El Caribe” (en adelante el Proyecto) se llevó a cabo esta evaluación por medio de una investigación participativa con diversos actores del Proyecto durante los meses de agosto a noviembre 2009. El presente informe contiene los análisis, hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este trabajo evaluativo.
2. Con el apoyo financiero de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), este Proyecto fue aprobado en junio 2005 e inicialmente programado para terminar en julio 2007. A solicitud de varios países de recibir asistencia técnica adicional, el proyecto se extendió hasta diciembre 2008, fecha en que finalizó.
3. El Proyecto nació por una necesidad interna de la CEPAL de profundizar en el tema del “Modelo Nórdico de Protección Social” y su aplicación en la región latinoamericana y del Caribe. Como parte de su programa de trabajo 2004-2005, la institución tenía el compromiso de presentar un informe a los países miembros sobre la protección social y los derechos económicos y sociales, analizando los determinantes de la cobertura de la protección social y evaluando las reformas ocurridas en la región para presentar recomendaciones a los países para emprender las reformas necesarias.
4. El objetivo de esta evaluación ha sido desarrollar un proceso participativo y reflexivo que permita visibilizar los logros, capitalizar sus aprendizajes, reflexiones, hallazgos y delinear recomendaciones y posibles escenarios futuros sobre la base de la experiencia obtenida. Para ello se plantearon tres dimensiones de análisis: (i) una dimensión **evaluativa retrospectiva** donde se examinan aspectos de coherencia, eficacia, gestión y sostenibilidad del Proyecto; (ii) una dimensión de **aprendizaje** donde se identifican lecciones aprendidas y mejores prácticas; y (iii) una dimensión **prospectiva** donde se examinan las capacidades e intereses institucionales, el potencial del proyecto y se vislumbran las oportunidades de alianza.
5. Para garantizar el carácter participativo de la evaluación, se conformó un equipo evaluador (EE)<sup>2</sup> con dos funcionarios de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) y una evaluadora externa contratada para este fin. También se formó un Grupo de Referencia integrado por las personas del EE mas el coordinador del Proyecto y el representante de ASDI en la CEPAL. El Grupo contó con la colaboración de un ex coordinador del Proyecto quien ya se encuentra retirado.

---

<sup>1</sup> En el Anexo I de este informe se presentan los Términos de Referencia de este Informe

<sup>2</sup> El EE estuvo conformado por Juan Carlos Peña, Romain Zivy (funcionarios de la DPPO) y Fabiola Amariles, evaluadora externa. El Grupo de Referencia lo integraron, además de las personas anteriores, Daniel Titleman, coordinador del Proyecto y Torsten Wetterblad (representante de ASDI en la CEPAL). Andras Uhtoff, ex coordinador del proyecto quien se encuentra retirado, amablemente contribuyó con información y participación en las reuniones de evaluación.

6. El Equipo Evaluador agradece al personal del Proyecto y a otras personas de CEPAL en Montevideo y Chile por su colaboración en el desarrollo de esta evaluación. En especial se agradecen las reflexiones de las personas conectoras del Proyecto y de los procesos políticos y sociales latinoamericanos, que de manera franca y abierta contribuyeron a enriquecer este informe. Gracias también por haber permitido al EE obrar con independencia de criterio, requisito fundamental de todo proceso evaluativo.

## II. Antecedentes y Contexto<sup>3</sup>

7. Desde hace algún tiempo la CEPAL ha venido promulgando sinergias positivas entre **crecimiento económico y equidad social**. Bajo este enfoque, la institución propone una política social que opere bajo un concepto universal, eficiencia en el uso de los recursos, criterios de solidaridad y capacidad para articular urgencias a corto plazo e inclusión social a largo plazo.
8. El Proyecto Modelo Nórdico se enmarca dentro de este enfoque de desarrollo con equidad. Es así como el proyecto se une a otras iniciativas de la institución que apuntan al mismo objetivo. En este sentido, el proyecto se nutre de la trayectoria anterior de promulgación de principios y prácticas para la **Cohesión Social** y a la vez contribuye a afianzar estos principios.
9. Su objetivo de largo plazo fue transmitir las principales características y las mejores prácticas del “Modelo Nórdico de Protección Social” a las personas tomadoras de decisiones en América Latina y El Caribe y hacer una contribución útil al debate sobre formulación y elaboración de reformas a los sistemas de protección social en la región. Su objetivo de corto plazo era elaborar un documento de referencia con un análisis extenso del Modelo Nórdico y una evaluación sobre su aplicabilidad y factibilidad en los contextos de América Latina y El Caribe.
10. A la terminación del proyecto en diciembre de 2008, el Modelo Nórdico de Protección Social se ha presentado y discutido en distintos foros de la región y se ha analizado su aplicabilidad a la región latinoamericana y del Caribe. Sus principios y mejores prácticas se han discutido con representantes gubernamentales, organizaciones internacionales y expertos-as de los distintos países. En particular, la experiencia nórdica de introducir servicios sociales no-contributivos e implementar la transición desde los sistemas de prepago o retención fiscal hecha por la empresa (PAYGO)<sup>4</sup> a sistemas de pensiones financiados totalmente, ha emergido como uno de los principales insumos en los debates sobre las reformas de protección social en la región.
11. De igual manera, como producto del Proyecto se prepararon y difundieron 12 publicaciones, las cuales han tenido una amplia utilización según los registros de descarga de documentos de la página web de la CEPAL.

---

<sup>3</sup> Esta sección se basa en documentos elaborados como parte del Proyecto “Modelo Nórdico”, en especial Carrol y Palme (2006), Palmer (2006), Titleman *et.al.* (2009)

<sup>4</sup> Sistema PAYGO (pay-as-you-go) muy utilizado en América Latina y El Caribe. Tomado del informe final del proyecto, p.2

12. Durante el XXXI Período de Sesiones de la CEPAL, en marzo 2006, se celebró el Seminario de Alto Nivel dedicado a la Protección Social, al cual contribuyeron diferentes divisiones de la institución además del Proyecto evaluado<sup>5</sup>. En dicho seminario se abordaron implícitamente los principios del Modelo Nórdico y se sentaron las bases para desarrollar reformas que atiendan los siguientes aspectos: (i) Derechos y cobertura de la Protección Social; (ii) Financiamiento y provisión de servicios de salud; (iii) Reforma a los sistemas de pensiones; (iv) Programas sociales, capital humano e inclusión.
13. Como se detallará en este informe, este seminario de la CEPAL se convirtió en un hito para desarrollar las temáticas de Protección Social sobre las cuales los países deben reflexionar para efectuar reformas. En efecto, países como Uruguay y Chile fundamentaron sus reformas con base en los conocimientos y prácticas difundidas en este seminario.
14. Es importante resaltar que existe un interés generalizado en la región latinoamericana y del Caribe por reformar los sistemas de protección social (pensión, salud y programas contra la pobreza), para atender las necesidades generadas por un nuevo orden global. Sin embargo, los intentos de reforma han enfrentado retos y dificultades tales como la necesidad de recursos dados los altos costos de transición para efectuar los cambios deseados.
15. Se conoce que la experiencia acumulada por los países nórdicos en materia de políticas de bienestar y protección social podrían ser aprovechadas por los países latinoamericanos para mejorar sus sistemas de atención a las personas de edad avanzada, enfermas o desempleadas. Por ello el objetivo de este proyecto fue transmitir las principales características y las mejores prácticas del “Modelo Nórdico de Protección Social” a las personas tomadoras de decisiones en América Latina y El Caribe.
16. No existe un sistema unificado o “Modelo Nórdico” de política del bienestar como tal. Sin embargo, existen similitudes en los sistemas de seguridad social de los diferentes países nórdicos, con sus respectivas especificidades nacionales. El modelo podría resumirse en términos de tres grandes conjuntos de políticas: (i) seguridad social y/o transferencias monetarias, (ii) servicios sociales y (iii) políticas del mercado laboral, así como los distintos sistemas de financiación y organización asociados con ellas. Todo esto dentro de los principios de derechos sociales, universalidad y solidaridad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El documento “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”, construido colectivamente por diversas divisiones de la CEPAL, resume los principios de la Protección Social que implícitamente están contenidos en el Modelo Nórdico: universalismo, derechos sociales y solidaridad.

<sup>6</sup> Carrol y Palme (2006).

## III. Metodología de la Evaluación

17. El Anexo II detalla la metodología utilizada en esta evaluación. A continuación se presenta una síntesis del proceso evaluativo.

### OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

18. El objetivo de esta evaluación es determinar la pertinencia y eficacia del proyecto SWE/005/001 en relación con el logro de sus objetivos y resultados esperados, y revisar el proceso mediante el cual se implementaron las actividades y productos del proyecto.

19. Los objetivos específicos son:

- ✓ Revisar los beneficios, resultados e impactos en socios de América Latina y El Caribe
- ✓ Determinar el nivel de sinergias y cooperación con otras prioridades, productos y objetivos dentro de la CEPAL y cómo se sostienen los resultados en el tiempo.

### DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

20. La evaluación se llevó a cabo en un marco temporal de aproximadamente tres meses y se llevó a cabo en **cinco fases:**

- I. Inducción y diseño detallado de la evaluación: Conformación del Equipo Evaluador y del Grupo de Referencia, intercambio de información para el diseño de la evaluación
- II. Investigación documental y producción de un primer informe: Revisión y reseña de las publicaciones y otros productos del proyecto, tales como los informes de misiones técnicas y los informes periódicos del proyecto, produciendo un plan de trabajo e informe de revisión documental.
- III. Recopilación de información: Se dividieron los productos del proyecto en tres grupos: (a) **Asistencias Técnicas:** Se visitaron dos países, República Dominicana y Uruguay, como estudios de casos; (b) **Documentos producidos por el Proyecto:** Revisión documental (reseñas), registros de “downloads”. (c) **Seminarios y eventos:** Encuesta por Internet para percepción de efectos, entrevistas telefónicas y presenciales, grupos focales.
- IV. Análisis y validación: El criterio de la triangulación de las fuentes ha primado en la definición de los universos y de las técnicas de indagación. Se ha utilizado un amplio rango de fuentes confiables para hallar evidencias que sirvan de base a la evaluación; el análisis ha procurado relacionar aspectos cuantitativos y cualitativos, buscando confluencias o divergencias significativas, con el fin de identificar los factores internos y externos que apoyan u obstaculizan el Proyecto.

- V. Devolución: Se elaboró un borrador del informe final para discusión con el Grupo de Referencia, autoridades de la CEPAL y el representante del donante. Los comentarios y respuesta institucional se incorporan al documento para elaborar un informe final de evaluación.

21. Entre otras, se han utilizado las siguientes herramientas para recopilar la información:

- a) Revisión de información contenida en el programa interno de control del proyecto (ProTrack) sobre contratación de consultores, viajes, etc. y en el folder del proyecto
- b) Revisión y reseña de las 12 publicaciones producidas por el proyecto
- c) Revisión de documentación oficial y organizacional de la CEPAL, informes y otros documentos del proyecto, así como sitios web y publicaciones de la CEPAL sobre la temática de protección social y temas relevantes como cohesión social, género, etc.
- d) Entrevistas presenciales y telefónicas, abiertas y semi-estructuradas, con funcionarias/os y representantes de:
  - El Proyecto, de CEPAL, ASDI, AECID
  - Ministerios de Protección Social en las áreas de Pensiones y Salud
  - Organizaciones de la sociedad civil
  - Entidades académicas
  - Organismos de apoyo a las mujeres
- e) Grupos focales con:
  - El personal de DPPO
  - Los administradores del proyecto
  - El grupo de SIPEN – República Dominicana
  - El personal de CEPAL - Montevideo
- f) Observación directa de los procesos administrativos en CEPAL-Chile
- g) Encuesta auto-administrada utilizando Internet, dirigida a la lista de participantes del Seminario de Alto Nivel “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”.
- h) Guías de análisis de procesos para los estudios de caso seleccionados para la evaluación de las asistencias técnicas en República Dominicana y Uruguay.

22. La evaluación ha alcanzado un total de 127 personas, de las cuales 29 han sido entrevistadas directamente,<sup>7</sup> ya sea personal o telefónicamente a nivel individual, por e-mail o en grupos focales. Las entrevistas se hicieron por medio de cuestionarios estructurados por el EE, pero con el enfoque abierto de entrevistas semi-estructuradas.

23. El EE definió para el análisis dos países como estudios de caso: República Dominicana y Uruguay, por ser representativos de las asistencias técnicas que proporcionó la CEPAL como parte del proyecto. En estos países se realizaron entrevistas personales y grupos focales.

24. Adicionalmente se envió una encuesta de percepción por Internet a personas participantes del Seminario de Alto Nivel del XXXI Período de Sesiones de CEPAL celebradas el 22-23 de marzo 2006. De un total

<sup>7</sup> En el Anexo IV se encuentra el listado de personas involucradas en la Evaluación.

de 98 cuestionarios enviados se recibieron 6 respuestas y se complementaron con 13 entrevistas telefónicas y presenciales a personas de Uruguay y Chile para ampliar las respuestas a la encuesta, para un total de 19 cuestionarios respondidos. Esto es aproximadamente un 19.4% de respuesta de los participantes. El bajo porcentaje de respuesta a la encuesta puede corresponder al tiempo transcurrido después de la reunión, pues después de más de tres años, se constató que varios participantes no estaban cumpliendo sus mismas funciones.

25. Los **Productos de la evaluación**, en orden cronológico de producción y discusión con el Grupo de Referencia de la Evaluación, han sido los siguientes:
- I. Plan de trabajo e Informe de Revisión Documental
  - II. *Debriefing* de las visitas a República Dominicana, Uruguay y Chile
  - III. Informe Preliminar de Evaluación, a ser discutido con el Grupo de Referencia
  - IV. Informe Final de Evaluación y Resumen Ejecutivo (en español e inglés)
  - V. Presentación de la Evaluación

## LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN

26. Diversos factores inherentes a la complejidad de un proyecto como éste, que aunque pequeño está fuertemente ligado a las actividades centrales de la CEPAL y las complementa, **dificultaron aislar los resultados atribuibles directamente al proyecto** y la plena realización de esta evaluación. Entre las limitaciones relevantes se señalan:

- a) La **insuficiente evaluabilidad** del documento de programa a partir de su formulación<sup>8</sup>.
- b) La **carencia de un marco lógico y la ausencia de un sistema de monitoreo** que ofrezca informaciones sobre el avance del Programa en el tiempo.
- c) Las **dificultades inherentes** a la evaluación de un proyecto de desarrollo que pretende promover cambios a través de la producción de investigaciones e investigaciones-acción, el diálogo intersectorial e intrarregional y la incidencia política.
- d) La **dificultad en obtener información relativa al universo de personas beneficiadas** y en general documentos, presentaciones, minutas y otros que se utilizaron en el proyecto y que no se pudieron conseguir o no estuvieron disponibles de parte de la coordinación del proyecto.
- e) La **poca cultura evaluativa**<sup>9</sup> al interior de la CEPAL, que inhibe la consecución de información relevante para la evaluación del proyecto e impide la apertura hacia sistemas de reflexión para el aprendizaje y la rendición de cuentas.
- f) Se observó una baja respuesta a la encuesta de percepción enviada a los-las participantes del Seminario de Montevideo, probablemente debido al largo tiempo transcurrido desde el evento. Sin embargo, en compensación se hicieron algunas entrevistas telefónicas y presenciales a participantes seleccionados para indagar sobre los resultados del Seminario.

<sup>8</sup> Como se señala en el Informe de Revisión Documental, la evaluabilidad del proyecto a partir del PRODOC resulta moderadamente insuficiente. Si bien existen resultados medibles y verificables en términos de los productos del proyecto (publicaciones, estudios de casos y asistencia técnica proporcionada a los socios y beneficiarios), la falta de indicadores en el PRODOC para medir la eficacia y los efectos del proyecto limita el análisis de la evaluación.

<sup>9</sup> El EE hace notar las dificultades para la consecución de informantes claves para la evaluación, debido, además de la debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación ya mencionados, a lo que percibimos como una poca cultura evaluativa en la que predomine la auto-reflexión y la retroinformación para el aprendizaje y el mejoramiento.

# IV. Hallazgos

## HALLAZGO GENERAL

*“El proyecto logró su objetivo de transmitir las principales características y las mejores prácticas del Modelo Nórdico de Protección Social en apoyo a los planteamientos más amplios que la CEPAL venía difundiendo de tiempo atrás.”*

27. El anterior hallazgo general de la evaluación se sustenta en los planteamientos de la CEPAL resumidos en el libro “Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe”, al cual contribuyó indirectamente el proyecto<sup>10</sup>. Allí se explica por qué se relacionan protección y cohesión social:

Un componente fundamental de la cohesión es la protección social, que aspira a extender a toda la ciudadanía el acceso adecuado a prestaciones que disminuyan su vulnerabilidad y mejoren su calidad de vida, instituyendo un mecanismo ampliado de cuidado y solidaridad que interactúa con la cohesión social. Cuanto mayor es el acceso y mejor la calidad de los servicios y de las prestaciones, más se fortalece la percepción de pertenencia a la sociedad y de beneficio de los frutos del desarrollo”

CEPAL, 2007b, p. 129

28. Al contrastar modelos de Protección Social de otras regiones como los países nórdicos con los predominantes en América Latina, e impulsar programas en marcha como los de Chile y Uruguay en pensiones y salud, el Proyecto puso “nuevas propuestas sobre la mesa”<sup>11</sup> que ilustraron el debate sobre los tres componentes básicos de la Protección Social como son el acceso, el financiamiento y la solidaridad.
29. A continuación se plantean otra serie de hallazgos los cuales se organizan en torno a las áreas cubiertas por la evaluación como son: la coherencia y relevancia del proyecto; su eficacia; la eficiencia de la gestión; la sostenibilidad y la dimensión temática de la evaluación, con sus respectivas subdivisiones temáticas.
30. En cada sección se anota **en negrillas el hallazgo general** del concepto evaluado, el cual se sustenta con los párrafos siguientes de la sección.

<sup>10</sup> La coordinación del documento estuvo a cargo de Ana Sojo, quien cooperó con el Proyecto en sus comienzos como coordinadora del Seminario Internacional de Cohesión Social celebrado en Panamá en septiembre 2006 bajo los auspicios del Proyecto.

<sup>11</sup> Expresión textual de uno de los entrevistados en CEPAL-Chile.

## HALLAZGOS ESPECÍFICOS

### A. COHERENCIA<sup>12</sup> Y RELEVANCIA<sup>13</sup>

*Hallazgo 1: “El Proyecto apoyó la operacionalización de un enfoque estratégico más amplio priorizado por la CEPAL: la Cohesión Social, contribuyendo con ello a impulsar la línea de pensamiento de la organización. También resultó altamente relevante para los intereses de la región, en un momento en el que se requieren nuevos contextos para aliviar la exclusión social y la pobreza”.*

31. El Proyecto se ha constituido en una **experiencia pionera, innovadora y eficaz** para abordar de manera propositiva una temática clave del quehacer de la CEPAL en el contexto latinoamericano, en el que los procesos de desarrollo económico y social no se traducen, necesariamente, en garantías de mayor inclusión y defensa de los derechos.
32. La formulación de un proyecto “pequeño” como el del Modelo Nórdico en apoyo de objetivos de políticas sociales de mayor alcance, establece una línea de trabajo exploratorio importante para la CEPAL, al lograr movilizar recursos externos y formar sinergias en apoyo del objetivo superior de la institución de promover el desarrollo económico y social de la región y el objetivo macro de combatir la pobreza aplicando los principios de inclusión, solidaridad y universalidad inmersos en la Cohesión Social.
33. En este sentido, la importancia del proyecto no se ve en su temporalidad sino que ha debido analizarse en su rol de ayudar al cumplimiento de los objetivos superiores de la organización. El proyecto contribuyó a cristalizar varios segmentos de análisis relacionados a la Protección y a plasmarlos en los documentos que apoyaron la discusión en el Periodo de Sesiones de Uruguay, influyendo así en la apertura de peticiones de asistencia técnica en el área.
34. La temática del Proyecto resulta **altamente relevante** para abordar las tensiones, implicaciones, desafíos y oportunidades que en términos de derechos sociales, inclusión, equidad y ampliación de la democracia, resultan de la globalización y de la crisis económica mundial. Como se verá en la sección sobre Eficacia, los casos de República Dominicana, Uruguay y Chile ilustran cómo con la ayuda de los expertos de la CEPAL, se pudieron llevar a la práctica algunos principios básicos de la Protección Social como son los derechos, el acceso universal y la solidaridad, con prácticas concretas ya probadas en los países nórdicos o en la misma región latinoamericana. Otros países siguen de cerca estos casos como experimentos

<sup>12</sup> Como **coherencia** examinamos aquí el grado de alineamiento del Proyecto con la visión y estrategias de la CEPAL, es decir, la consistencia existente entre las macro-definiciones institucionales y el Proyecto, suponiendo que éste es resultante de ellas, y por ende debe representar, reflejar y operacionalizar estos lineamientos político-estratégicos.

<sup>13</sup> Entendemos por **relevancia** “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” (Definición OECD). Tiene que ver con la importancia de la intervención, su utilidad y significado, en un tiempo, momento y bajo condiciones dadas, incluyendo las oportunidades y amenazas del entorno. El término “relevance” del inglés se traduce al castellano como “pertinencia”, pero el EE prefiere mantenerlo como relevancia, término que implica también “importancia”.

sociales que sin duda ayudarán a consolidar los planes de reformas a la protección social en la región, como un aporte al desarrollo humano, económico y social.

35. La experiencia acumulada en Protección Social con enfoque en derechos y universalidad en otros lugares como los países nórdicos, la revisión de la aplicabilidad y operatividad de estos principios en el ámbito latinoamericano y del Caribe, y una revisión y mejora permanente del concepto y la estrategia, permiten afirmar que existen bases suficientes para abordar una etapa de mayor precisión, focalización e impacto.

**B. EFICACIA <sup>14</sup>**

*Hallazgo 2: “El grado de alcance de los objetivos fue ALTO en cuanto a la difusión de ideas, conceptos y principios de la protección social y MEDIO en cuanto al fortalecimiento de capacidades de los tomadores de decisiones y oficiales y técnicos de gobierno”.*

36. Se logró transmitir una combinación de principios y soluciones prácticas para los sistemas de Protección Social de América Latina y El Caribe, pero los resultados podrían haber sido mayores con una mayor planificación y retroalimentación de los procesos.
37. Para facilitar el análisis de Eficacia se utilizaron los **productos y resultados** del proyecto y sus posibles alcances, como indicadores proxy del nivel de esfuerzo en el **fortalecimiento de capacidades**<sup>15</sup>, clasificados como:

<b>Enfoque de Fortalecimiento de Capacidades</b>	<b>Indicadores proxy (productos y resultados del Proyecto)</b>	<b>Nivel de eficacia alcanzado</b>	<b>Evidencias</b>
<b>Difusión de principios, conceptos e ideas</b>	Cantidad y grado de utilización de las <b>publicaciones producidas</b>	<b>Alto:</b> El objetivo del proyecto se cumple, sobrepasando las metas planeadas.	Evidencia cualitativa y cuantitativa de producción de documentos: De cinco publicaciones programadas, se produjeron 12 con amplia utilización como lo muestra el registro de descargas de la página Web
<b>Facilitación y asesorías</b>	Valoración de los <b>procesos de asistencia técnica</b> brindada a los países: República Dominicana y Uruguay analizados como estudios de casos	<b>Medio:</b> El objetivo del proyecto se cumple en buena medida	Buenos resultados de las asistencias técnicas pero éstas no responden a una estrategia deliberada de fortalecimiento de capacidades ni de transmisión del conocimiento para el impacto.

<sup>14</sup> **Eficacia:** Grado en que los objetivos y resultados esperados –o no esperados-- del Proyecto han sido alcanzados, así como el análisis de otros efectos generados.

<sup>15</sup> Según Horton (2002), los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades por lo general incluyen uno o más de los enfoques siguientes: (i) Difusión de información; (ii) Capacitación ; (iii) Facilitación y tutoría; (iv) Trabajo en redes; (v) Retroalimentación para promover el aprendizaje basado en la experiencia.

<p><b>Capacitación y debates</b></p>	<p><b>Resultados de los eventos de capacitación y debates</b> realizados por el proyecto:</p> <p>(i) Contribución al Seminario del XXXI período de sesiones de la CEPAL.</p> <p>(ii) Seminario Internacional de Cohesión Social ;</p> <p>(iii) Conferencias y Presentaciones</p>	<p><b>Medio:</b> El objetivo del proyecto se cumple en buena medida</p>	<p>Amplia capacidad de convocatoria de la CEPAL y buenos resultados de los eventos de capacitación, pero no existe una planificación estratégica con miras a la incidencia y a la formulación de políticas a nivel de los países. Ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación de los eventos de capacitación que potencie los resultados.</p>
--------------------------------------	--	---	--

38. A continuación se presentan los hallazgos particulares para cada nivel de análisis, sobre los cuales el EE encontró evidencias con los instrumentos de recolección de datos utilizados.

**I. Difusión de principios, conceptos e ideas**

**Hallazgo 3: “La producción de publicaciones sobrepasó las expectativas de difusión del conocimiento sobre la aplicabilidad de las experiencias nórdicas en la Protección Social”.**

39. Durante el período del proyecto se produjeron 12 publicaciones<sup>16</sup> para divulgar los diferentes aspectos del Modelo Nórdico de Protección Social. Algunas tratan sobre la adaptabilidad del modelo a los sistemas latinoamericanos y del Caribe en Protección Social (Carrol & Palme, 2006; Palmer, 2006); otras analizan la experiencia latinoamericana en materia de **pensiones** (Titelman et. al., 2008, 2009); Cetrángolo & Gruishka, 2008); así como casos particulares sobre atención en **salud** en los diferentes países latinoamericanos (Tokman et. al, 2007; Báscolo, 2008; Rodríguez & Bustelo, 2008, 2008b; Castro, 2008; Giedion et.al., 2009).

40. En las entrevistas efectuadas se indagó sobre el grado de conocimiento de estas publicaciones, encontrándose que, con excepción del resumen de la publicación “La Protección Social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”, muy conocida y utilizada en los altos niveles de decisión, aparentemente las demás publicaciones son más utilizadas en los medios académicos que en los de toma de decisiones.

41. El siguiente cuadro muestra el número de descargas hasta septiembre 2009 de una muestra de estas publicaciones:

<sup>16</sup> El Anexo III presenta la lista de publicaciones producidas bajo el proyecto, con breves reseñas de algunas de ellas.

**Cuadro No. 1**– Descarga de la página Web de CEPAL de algunos documentos del Proyecto  
(Enero 2006 – Septiembre 2009)

Título	2006	2007	2008	2009	Total
1. <i>Inclusion of the European Nordic model in the debate concerning social protection reform: the long-term development of Nordic welfare systems (1890-2005) and their transferability to Latin America in the twenty-first century.</i> May 2006	425	1,281	911	485	3,102
2. Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden to Latin America - July 2006	450	2,121	1,355	723	4,649
3. Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos - Diciembre 2007			3,113	499	3,612
4. Costa Rica: modelos alternativos del primer nivel de atención en salud - Mayo 2008			1,407	1,122	2,529
5. La compra de servicios de salud en Costa Rica - Mayo 2008			1,060	1,078	2,138
6. Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura - Nov. 2008				2,309	2,309
7. The Latin American experience in pension system reform: coverage, fiscal issues and possible implications for China - Marzo 2009				473	473

42. Como se puede observar, aún aquellos documentos que fueron producidos al comenzar el proyecto siguen teniendo vigencia a juzgar por el nivel de descargas (ver Nos. 1 y 2, con 3.102 y 4.649 descargas resp. en todo el período). Esto es consistente con el análisis que hicimos sobre la relevancia del tema en la región y con las expectativas que se tienen en los distintos países por encontrar nuevas formas de abordar los problemas de exclusión y pobreza así como otras necesidades generadas ante un nuevo orden económico global.

43. Pese a que algunas de las publicaciones han sido producidas en el idioma inglés, esto no constituye obstáculo para su consulta. Por ejemplo, el documento básico producido por el Proyecto (No. 1 en el cuadro) sobre la aplicabilidad del Modelo Nórdico a América Latina, muestra un total de 3.102 descargas en los 3 años y medio desde su publicación en mayo 2006. Una situación similar presenta la publicación No. 2 de la tabla, la cual analiza el modelo de seguro público en Suecia y los aspectos institucionales para su implementación en América Latina y El Caribe. De ella se han hecho 4.649 descargas entre Julio 2006 y Septiembre 2009.

44. Comparativamente, las publicaciones sobre Protección Social en **salud** también tuvieron alta utilización: las Nos. 3, 4 y 5 mostraron un promedio de 2.760 descargas en los dos años, 2008-2009, un promedio de 1.380 descargas al año para cada una de las tres publicaciones. Estas cifras son altas si se tiene en cuenta que dichas publicaciones corresponden a análisis de los sistemas de salud en países individuales (Chile, No. 3 y Costa Rica, Nos. 4 y 5)
45. Se nota que el proyecto ha producido también la base de datos sobre la reforma chilena a la salud<sup>17</sup>. El alcance de esta evaluación no permitió conocer ni valorar esta base de datos como producto del proyecto, pero se espera que aporte información a otros países de la región que deseen emprender reformas a los sistemas de salud.
46. Como se puede observar, la producción de publicaciones por parte del proyecto fue vasta y su utilización abundante. Sin embargo, en ausencia de datos sobre tipología de usuarios de las publicaciones, el equipo evaluador evidenció que no existen mecanismos para obtener esta clasificación de lectores. Igual ocurre con los otros medios de distribución como el envío por correo, el cual tampoco ha podido focalizarse hacia los tomadores de decisiones encargados de las políticas de protección social. Estos son temas que deben tomarse en cuenta para las próximas publicaciones<sup>18</sup>.
47. No se evidencia una estrategia deliberada de hacer conocer esta información de las personas tomadoras de decisiones en los países miembros. El EE hace notar la necesidad de contar con una estrategia de divulgación de esta producción documental y de su utilización continua por parte de las personas eventuales beneficiarias de la información a nivel de toma de decisiones en los países miembros de la CEPAL.
48. Como un ejemplo de **buena práctica** en la difusión de información, el EE resalta la producción de una síntesis del documento “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”, publicada simultáneamente con el documento completo en el seminario del mismo nombre, la cual resultó crucial para las discusiones y facilitó el intercambio de información según opinión de varias personas participantes del seminario. Ejemplos como éste se pueden replicar con otras publicaciones de amplio interés.
49. También se recomienda publicar las reseñas de las publicaciones sobre el tema mediante una revisión bibliográfica que oriente aún más a las personas encargadas de las políticas en la región sobre los principios del modelo nórdico de protección social y su aplicación práctica.

---

<sup>17</sup> También llamado Plan AUGE, el cual busca garantizar el acceso universal a los servicios de salud a nivel nacional. (Ver informe final del proyecto, pag. 6).

<sup>18</sup> Esto ya se ha empezado a implementar en la CEPAL para las poblaciones más importantes, como “El Panorama Social”.

## II. Asistencias Técnicas

**Hallazgo 4: “Las asistencias técnicas fortalecieron capacidades en los países que las requirieron, pero no hubo una planificación estratégica para optimizar sus resultados”.**

50. Si bien no fueron contempladas inicialmente, las asistencias técnicas constituyeron una buena manera de enfocarse en el fortalecimiento de capacidades y necesidades específicas en los países. Como facilitadores del logro de los buenos resultados se resalta la capacidad profesional de los expertos, su actitud crítica constructiva, la credibilidad e imagen de la CEPAL y la afinidad en las visiones y valores en torno a la previsión social. Los expertos no sólo transmitieron los principios de derechos sociales, solidaridad, universalidad e inclusión del modelo, sino que brindaron herramientas técnicas para trasladar a la práctica dichos principios.
51. Las entrevistas y grupos focales realizados en Uruguay y República Dominicana evaluaron con una alta calificación los conocimientos aportados por la asistencia técnica de la CEPAL tanto en el área de pensiones como en salud. Como **factores comunes que facilitaron el éxito** de estas asesorías en los dos estudios de caso se encuentran:
- ✓ Conocimiento previo de publicaciones y trabajos de expertos de la CEPAL sobre la materia
  - ✓ Afinidad en las visiones y valores acerca de los sistemas de previsión social. Sensibilidad social de la institución
  - ✓ Reconocimiento profesional y capacidad institucional de la CEPAL, solidez investigativa y experiencia en otros países de América Latina de parte de los expertos
  - ✓ Activa participación de profesionales de las instituciones en los seminarios, diplomados y otros eventos ofrecidos por la CEPAL, antes y después de las asesorías técnicas, lo que le da un carácter de continuidad a los procesos
  - ✓ La actitud de crítica constructiva de los asesores contribuyó al eficaz proceso de transmisión del conocimiento. El mostrar “la otra cara de la moneda” contribuyó a la credibilidad y amplió las posibilidades de aprendizaje de la experiencia.
52. Hay algunos factores que se reportaron como **limitantes de la sostenibilidad de los resultados**, por ejemplo:

- ✓ La volatilidad de las alianzas, debido a que en algunos casos ellas se construyen sobre una base personal y no institucional. Las alianzas también son cíclicas y dependen de los gobiernos, se pueden perder fácilmente.
  - ✓ El carácter técnico de la CEPAL vs. su discreto papel en el desarrollo de políticas, lo que le inhibe para impulsar temáticas de connotación política como la Cohesión Social con estrategias de incidencia (Advocacy) para que los temas “prendan”.
  - ✓ Las restricciones presupuestarias de los gobiernos para implementar reformas a la protección social, ya que éstas son iniciativas costosas que requieren voluntad política y decisión para su implementación. Se requiere holgura fiscal y buen presupuesto para lograr avances y conseguir que se implementen dichas reformas.
53. Con herramientas más concretas como el apoyo al desarrollo de políticas públicas y a las estructuras de las reformas a la Protección Social, las asistencias técnicas podrían dar lugar a un mayor impacto en la disminución de la pobreza.
54. Los cuadros 1 y 2 resumen los resultados obtenidos del análisis de los **procesos** de asistencia técnica en los dos estudios de caso seleccionados: República Dominicana y Uruguay. A continuación se muestran los **hallazgos y logros** más destacados en cada país.

#### ▣ República Dominicana

55. El logro más importante fue poder llevar a los más altos niveles de las autoridades gubernamentales y entidades relacionadas con el Sistema de Pensiones, la necesidad de ampliar la gama de instrumentos de inversión. Mediante un diagnóstico del sistema de pensiones se identificaron las opciones viables de implementar en el corto plazo para la diversificación de las inversiones. Por la influencia de los expertos de la CEPAL, el Congreso Nacional aprobó una ley que incluyó los títulos emitidos por el Banco Central como alternativa de inversión para los fondos. Esto permitió que éstos aumentaran sus niveles de rentabilidad nominal y real, al mismo tiempo que presentaron un grado de diversificación más eficiente, lo que contribuye a minimizar el riesgo de las carteras de inversiones.
56. Así mismo, se profundizó el debate sobre las ventajas de propiciar el financiamiento del sector vivienda con fondos de pensiones, a través de instrumentos financieros de oferta pública especializados para estos fines. Tal es el caso de la Letra Hipotecaria<sup>19</sup>, la cual ha sido incluida en un Proyecto de Ley sobre el desarrollo del Mercado Hipotecario en la República Dominicana.
57. Como resultado de la asistencia técnica, los entes públicos y privados con los cuales los consultores sostuvieron reuniones cuentan ahora con una visión más completa y sistémica de la necesidad de propiciar en todo momento la más eficiente diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones, así como de su contribución al desarrollo nacional.
58. El principal elemento facilitador de los resultados que reporta la SIPEN es la capacidad técnica superior de los asesores que les da una alta credibilidad por haber conocido otras experiencias que son aplicables

---

<sup>19</sup> Las letras hipotecarias son títulos de deuda emitidos por el mercado de valores, mediante los cuales se otorga financiamiento hipotecario a los trabajadores en mejores términos, es decir, a menores tasas de interés y mayores plazos.

al país, incluyendo sus aciertos y desaciertos. "Se atreven a contradecir y a hacer críticas constructivas a otros modelos", indica la Superintendente en la entrevista.

59. También contribuyó a los resultados el conocimiento previo del tema por parte de la SIPEN, que había participado en un proceso altamente consultivo de preparación de su Plan Estratégico, donde se hacían algunas recomendaciones en línea con las recomendaciones de la CEPAL. Este Plan Estratégico fue enriquecido por los consultores.
60. Un evento importante de seguimiento a la asistencia técnica de la CEPAL lo constituyó la Mesa de Trabajo realizada por la Superintendencia de Pensiones, que contó con la participación del Presidente de la República y unas 300 personas, representantes del Sector Privado, trabajadores y Gobierno. El producto de esta Mesa de Trabajo fue la publicación del libro "Cómo acceder a los Fondos de Pensiones", donde se transcriben las ponencias y conclusiones de dicha reunión. El prólogo de este libro agradece a la CEPAL por sus aportes al tema de la Cohesión Social.
61. También se creó un grupo de alto nivel para el seguimiento de los temas previsionales, presidido por el Vicepresidente de la República y coordinado por la Superintendente de Pensiones, en el que participan representantes del sector privado, trabajadores y el Gobierno. Este grupo se reúne trimestralmente y su principal objetivo es seguir manejando los frentes que se deben atender para lograr un impacto en la reducción de la pobreza.
62. En cuanto al objetivo superior de reducción de la pobreza que tanto la CEPAL como ASDI persiguen, se trata de intentar construir un pilar para la atención de la pobreza en la vejez y de incluir criterios de solidaridad en la Ley. La SIPEN reconoce que en la asesoría brindada por la CEPAL se transmitieron estos elementos al ayudar a construir el régimen subsidiado y el contributivo-subsidiado que todavía se encuentran en plan de mejoramiento.
63. El modelo de Finlandia ha ilustrado las discusiones sobre cómo llegar a la población más necesitada en su momento de retiro para mantener su status de vida -- Los asesores recomendaron lecturas y les mantienen actualizados sobre estos temas.
64. El tema de la cohesión social impulsado por la CEPAL estuvo presente en todas las discusiones. "Nuestro PIB estaba creciendo pero no había un impacto en la pobreza, ésta hay que atacarla desde distintos frentes", expresó la Superintendente.

**Cuadro No. 2:** Estudio de Caso sobre asistencia técnica a países - República Dominicana<sup>20</sup>

<b>Entidad:</b> Superintendencia de Pensiones - SIPEN
<b>Objetivos de la asistencia técnica:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contribuir al debate sobre la Reforma al Sistema de Pensiones según la Ley 87-01, incluyendo recomendaciones para su perfeccionamiento</li> <li>✓ Examinar la cobertura del sistema</li> </ul>

<sup>20</sup> Los detalles ampliados de este análisis se encuentran en el *Informe de Misión a República Dominicana* (Sept. 22-23, 2009) presentado por la evaluadora externa Fabiola Amariles Erazo.

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Discutir la diversificación de las inversiones</li> </ul>
<p><b>Fechas:</b> Junio – Julio 2007</p>
<p><b>Antecedentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ley 87-01 de Reforma de Pensiones inspirada en el modelo chileno cuyo pilar es la capitalización individual</li> <li>✓ Se dio una “relación de país” entre la SIPEN y la CEPAL con la expectativa de aplicar la experiencia de Chile a la reglamentación de la Ley 87-01 y aprender de la experiencia regional de la CEPAL sobre las mejores prácticas en América Latina.</li> <li>✓ Principal preocupación: costo fiscal de la reforma</li> <li>✓ Retos: Implementar el régimen subsidiado para personas por debajo del salario mínimo y el aumento de la cobertura a trabajadores independientes</li> <li>✓ Factores para la selección de la CEPAL para la asesoría técnica: sus publicaciones sobre sistemas previsionales, amplia trayectoria de la CEPAL y su credibilidad y participación en los programas de políticas públicas en otros países, principalmente Chile</li> </ul>
<p><b>Actividades y recomendaciones:</b></p> <p>--Un diagnóstico con base en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Elaboración de un modelo actuarial sencillo</li> <li>✓ Estimaciones de costos fiscales</li> <li>✓ Análisis de instrumentos de inversión para fondo de pensiones</li> <li>✓ Mercado de trabajo y densidad de cotizaciones</li> </ul> <p>--Instrumentos de posible aplicación inmediata para la diversificación de las inversiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Títulos del Banco Central, Letras hipotecarias</li> </ul>
<p><b>Resultados - efectos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transmitir a las autoridades gubernamentales del sistema de pensiones la necesidad de ampliar la gama de instrumentos como alternativas de inversión para los fondos para minimizar el riesgo</li> <li>✓ Como consecuencia de las numerosas reuniones técnicas sostenidas con los consultores de CEPAL, el Congreso Nacional <b>aprobó una ley</b> que incluyó los títulos emitidos por el Banco Central como alternativa de inversión para los fondos de pensiones.</li> <li>✓ Se profundizó el debate sobre las ventajas de propiciar el financiamiento del sector vivienda con los fondos de pensiones, a través de instrumentos financieros de oferta pública especializados para estos fines.</li> <li>✓ Visión más completa y sistémica de la necesidad de propiciar la diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones, así como de su contribución al desarrollo nacional</li> <li>✓ Los fondos aumentaron su rentabilidad nominal y real, con un grado de diversificación más eficiente que contribuye a minimizar el riesgo de las inversiones</li> </ul>

**Aplicabilidad de los principios del Modelo Nórdico:**

- ✓ Elementos del Modelo transmitidos a la SIPEN: (i) Preocupación por la cobertura y la densidad de cotización; (ii) Presentación de opciones alternativas de financiamiento.
- ✓ El objetivo de la reforma es alinear los incentivos económicos entre aportes y beneficios, así como permitir al Estado focalizar el gasto en pensiones hacia los sectores de la sociedad más vulnerables
- ✓ Se implementó un sistema multipilar con tres regímenes de financiamiento y cobertura: (i) Contributivo; (ii) subsidiado; (iii) Contributivo-subsidiado
- ✓ Se impulsó el tema de la Cohesión Social

## ▣ Uruguay

65. El EE logró evidenciar en este país un buen balance en las asistencias técnicas prestadas por la CEPAL en las áreas de Pensiones y de Salud. Se reconoce una sintonía entre la CEPAL y el esquema uruguayo actual sobre Protección Social. El papel de los expertos es de gran importancia para transmitir los conocimientos y para el intercambio institucional en materia de sensibilidad social.
66. El concepto del “Modelo Nórdico” no se ha debatido expresamente, pero se acatan los principios de Cohesión Social pregonados por la CEPAL desde hace algún tiempo. El sistema de Protección uruguayo es de alta participación y de negociación social.
67. Se resalta el alto interés en incorporar los asuntos de género en las políticas públicas, como se puede observar en la Ley 18104 del Plan de Oportunidades y Derechos.
68. En Uruguay fue visible la aplicación de los conceptos del Modelo Nórdico en acciones concretas como la creación de la Comisión Interministerial para la Seguridad Social, cuyas principales contribuciones han sido:
- 1) El enfoque de derechos
  - 2) El enfoque del “ciclo de vida” que ve la Protección Social, no como trozos sino como un continuo
  - 3) Independizar la Protección Social del Empleo
  - 4) El pilar de la solidaridad, con sus dos dimensiones: 1) inter-generacional; 2) entre estratos económicos.
69. La asistencia técnica prestada por la CEPAL en el campo de las reformas al sistema de **salud** recibió una alta calificación por parte de las autoridades uruguayas, en tanto permitió validar la agenda de reformas que ya se tenían en el país, agregándole elementos prácticos claves tales como la manera de conformar el Fondo de Salud; cómo pagar a los prestadores de los servicios de salud (cálculos de cápitas por edad y sexo); la formación de fondos públicos y privados para la prestación de servicios de salud.
70. El EE evidenció que se dio apoyo también a la forma de gestión de los prestadores públicos (distribución del gasto, producción de cada hospital, “edificio institucional”), es decir, se compartió con las autoridades uruguayas conocimiento sobre el “cómo gerenciar” en el campo de la salud, con visitas de asistencia directa a hospitales y otros centros de atención cuyos resultados fueron destacados.

**Cuadro No. 3:** Estudio de Caso sobre asistencia técnica a países - Uruguay<sup>21</sup>

<p><b>Entidades:</b> BPS - Banco de Previsión Social (Pensiones); Ministerio de Salud Pública (Salud)</p>
<p><b>Objetivos de la asistencia técnica:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Debates acerca de las opciones de reforma al sistema mixto de previsión social (A. Uthoff)</li> <li>✓ Debate acerca de la creación de un sistema de garantías en salud (D. Titleman y A. Erazo)</li> </ul>
<p><b>Fechas:</b> Asesoría y colaboración mutua continua, intensificada en 2006-2007</p>
<p><b>Antecedentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ En 2005 se establece en Uruguay un gobierno de izquierda con una alta orientación hacia lo social</li> <li>✓ La Protección Social en el país adquiere fundamental importancia. Desde 1972 se había vivido un proceso de integración (Gobierno-Empresarios-Trabajadores-Pensionados) que remarca la importancia que se le da a la ProtSoc.</li> <li>✓ Desde 1992 se había comenzado a profesionalizar un equipo para crear un diálogo en Seguridad Social. Este equipo conformó el nuevo gobierno en 2005: Presidente, VP, Ministro de Seguridad Social.</li> <li>✓ El tema de Cohesión Social tiene cabida en el nuevo gobierno. Hay negociación social, se fortalecen los gremios y se involucra a la población</li> <li>✓ Se da una sintonía con la CEPAL en Protección Social – relación institucional históricamente fuerte</li> <li>✓ El seminario sobre Protección Social realizado en el período de sesiones de la CEPAL en Montevideo invita a la reflexión para impulsar políticas públicas en protección social con nuevos enfoques</li> </ul>
<p><b>Actividades y recomendaciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apoyo mutuo – Debates en las comisiones de reformas, visitas de funcionarios de ProtSoc de Uruguay a CEPAL para apoyar entrenamientos y seminarios</li> <li>✓ Apoyo en la agenda propia de reformas que ya se tenía</li> <li>✓ Costo de las reformas y los problemas de densidades de cotización</li> <li>✓ En SALUD, contribuciones a la reforma: (i) Cómo conformar el Fondo de Salud: ¿Quién aporta? ¿Cómo aporta? (ii) ¿Cómo pagar a los prestadores de servicios de salud? (Cálculos de cápitas por edad y sexo). (iii) Formación de fondos <b>públicos y privados</b> para la prestación de servicios de salud.</li> <li>✓ Apoyo a sistemas de <b>gestión</b> de los prestadores públicos – Distribución del gasto, producción de cada hospital (“Edificio” institucional). Cómo gerenciarlos.</li> <li>✓ Como construir las cápitas – cómo medir: ¿Cuánto más pagan mujeres y hombres? Edad y sexo. Cambio de cuota única a cuota diferencial.</li> </ul>

<sup>21</sup> Con base en entrevistas realizadas a Ernesto Murro, Presidente del Banco de Previsión Social; Daniel Olesker, Director General de la Secretaría del Ministerio de Salud Pública; Pascual Gerstenfeld, Director Oficina CEPAL Montevideo; Jorge Hernández, Oficial de Asuntos Económicos, CEPAL Montevideo. Andras Uthoff, excoordinador del proyecto también contribuyó con información sobre esta asistencia técnica prestada a Uruguay.

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis crítico al trabajo de construcción de cápitras que ya se había hecho</li> </ul>
<p><b>Resultados - efectos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Ley sobre el Fondo Nacional de Salud tiene elementos de la asistencia técnica de la CEPAL: Formas de implementar las contribuciones, formas de construir el Fondo de Salud</li> <li>✓ Creación del Seguro Nacional de Salud</li> <li>✓ Cambios en la percepción de los prestadores de salud</li> <li>✓ Funcionarios-as uruguayos se capacitan en el Diplomado de Economía de la Salud de la CEPAL</li> <li>✓ Mejores ajustes de riesgos por la reconstrucción de las cápitras</li> </ul>
<p><b>Aplicabilidad de los principios del Modelo Nórdico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecer el pilar solidario</li> <li>✓ Crear incentivos para la contribución y formalización del empleo</li> <li>✓ Enfoque de Derechos</li> <li>✓ Interrelación con Finanzas Públicas</li> </ul>

### III. Eventos de capacitación y debates

**Hallazgo 5: “La capacitación y los debates tuvieron una cobertura temática y geográfica óptimas, aunque no existió una estrategia deliberada para realizarlos”.**

71. El proyecto contribuyó a la implementación de 19 eventos de capacitación, talleres y seminarios de alto nivel realizados en 11 países (Uruguay, Chile, Colombia, Panamá, Ecuador, España, Argentina, Costa Rica, Honduras, México y Guatemala) donde se transmitieron los conceptos básicos del Modelo Nórdico de Protección Social. El Cuadro 4 resume los eventos reportados.
72. La cobertura temática fue variada. En los eventos predominó el tema de la Protección Social dentro del tópico más amplio de la Cohesión Social, así como los retos que enfrentan las reformas a los sistemas de protección social en pensiones y en salud. Se trataron tanto asuntos teóricos como otros más prácticos como las infraestructuras necesarias para implementar las reformas en los sistemas de pensiones y de salud. La ampliación de la discusión al tema de la Cohesión Social le dio valor agregado a las discusiones.
73. Para aquellos eventos organizados directamente por la CEPAL, se reporta una alta capacidad de convocatoria y participación activa. “Cuando la convocatoria la hace la CEPAL es un espacio referencial adonde no se puede dejar de ir, pues son reflexiones de alto nivel”, expresó una dirigente de la sociedad civil en Uruguay en entrevista para esta evaluación. Esto da cuenta del potencial que tiene la CEPAL para utilizar las capacitaciones y debates como estrategia importante para la transmisión del conocimiento y el avance hacia el desarrollo.
74. Se hace notar que además de los coordinadores del proyecto, a algunos eventos contribuyeron también consultores suecos contratados por el proyecto quienes, como se menciona en otras secciones de este informe, constituyeron piezas claves en la transmisión del conocimiento. El EE destaca los positivos

comentarios recibidos del taller inicial sobre Protección Social celebrado en Noviembre 2005 y co-organizado por la CEPAL, la Fundación Friedrich Ebert y CELARE, donde el experto sueco Eero Caroll<sup>22</sup> hizo una amplia presentación del Modelo Nórdico de Protección Social. También se recibieron opiniones favorables sobre la participación de Joakym Palme en el Panel “Derechos y Cobertura de la Protección” del Seminario de alto nivel en el XXXI Período de Sesiones de la CEPAL en Montevideo, Uruguay.

75. Respecto de la intervención de estos expertos suecos, algunos participantes destacaron que su aporte radica en poder absolver dudas directamente, pues son personas que pueden ilustrar con casos reales asuntos teóricos complejos tales como los “principios”.
76. Se concluye que una de las fortalezas de la CEPAL es su capacidad de transmitir conocimiento por medio de la capacitación. En los dos países analizados como estudios de casos (República Dominicana y Uruguay) y en Chile se destaca la capacitación del personal técnico de las áreas de salud y pensiones en cursos, seminarios y diplomados ofrecidos por la CEPAL.
77. Por ejemplo, FONASA (Fondo Nacional de Salud) de Chile ofrece un diplomado regional en convenio con la CEPAL y la OPS de Washington, para capacitar en Protección Social, principalmente en el área de Salud. Se han brindado tres diplomados anuales en Santiago, Chile, con participación de un promedio de 25 personas durante dos semanas (100 horas). Se resalta la interacción e intercambio de conocimiento entre las personas participantes. Esto se complementa con un seminario internacional anual que lleva ya cinco años, en el que también interviene la CEPAL bajo el mismo convenio de cooperación técnica con FONASA. Estos seminarios tienen una participación de 700-800 personas, y se planea hacer coincidir el diplomado con las fechas del seminario para potenciar sus resultados<sup>23</sup>.

Cuadro No. 4: Participación en Eventos y Reuniones de Alto Nivel como parte del Proyecto<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> El Sr. Caroll es también coautor del documento básico producido bajo este proyecto, “Inclusion of the European Nordic Model in the debate concerning social protection reform....” (2006)

<sup>23</sup> Información proporcionada por un funcionario de FONASA entrevistado para esta evaluación

<sup>24</sup> Datos extractados del informe final del Proyecto.

Pais	Fecha	Nombre del evento	Entidad
Chile	Nov 05	Taller sobre Protección Social con tomadores de decisiones de la región	CEPAL, SIDA, Friedrich Ebert Foundation, CELARE
Uruguay	Dic 05	Seminario internacional sobre reformas a la protección social	Banco de Previsión Social y OIT
Uruguay (*)	Mar 06	Co-participación en el Seminario “La Protección Social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad” en el marco del XXXI Período de Sesiones de la CEPAL	CEPAL y varios donantes
Chile	Abr-Jun 06	Reunión con la Presidenta Michelle Bachelet y participación en la “Comisión Marcel” para la reforma al sistema de pensiones	Presidencia de la República
Argentina	May.06	Seminario Internacional sobre Políticas Sociales	Ministerio del Trabajo
Colombia	Jun 06	Reunión Internacional en el marco del Proyecto Eurosocial – Cohesión Social	Unión Europea
Chile y Colombia	Ago-Sep 06	Conferencias sobre Protección Social	Universidad de Temuco
Panamá (*)	Sep 06	Seminario Internacional sobre Cohesión Social y Protección Social	Sida, Comisión Europea y Konrad Adenauer Foundation
Ecuador	Sep 06	Conferencias ante el Banco Central – Cohesión Social	Proyecto “Concertación Ecuador”
España	Oct 06	Seminario sobre Políticas Públicas – Gasto Público y Protección Social	Fundación CIDOB
Argentina	Oct 06	Congreso Argentino sobre Políticas Sociales	Mercosur
Costa Rica	Nov 06	Taller sobre los retos del fondo de seguridad social costarricense hasta 2025	Fondo de Seguridad Social
Honduras	Nov 06	Seminario sobre Protección Social en salud para las mujeres, los recién nacidos y los niños	Foro Regional sobre los Sistemas de Salud
México	Abr 07	Curso sobre políticas de Protección Social, Salud y Equidad	Organización Panamericana de la Salud
Guatemala	Jun 07	La Cohesión Social como un reto futuro de la Región	Redes EUROsocial
Colombia	Ago 07	Protección Social, infraestructuras, Reformas y Retos	CEPAL – Cooperación Española
Colombia	Oct 07	Reunión de la Latin American and Caribbean Economic Association	LACEA
España	Oct 07	Seminario sobre Cohesión Social y Reformas en	CIDOB/ADI

		América Latina	
--	--	----------------	--

\*Eventos evaluados en mayor detalle a continuación

78. Ante la dificultad para analizar con carácter evaluativo los resultados de todos los eventos, el EE decidió enfocar sus esfuerzos, aunque con igual nivel de dificultad por la carencia de registros de participación y evaluación<sup>25</sup>, hacia los dos principales seminarios reportados:
- La contribución del Proyecto al trabajo colectivo para el Seminario “La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad celebrado en el marco del XXXI período de sesiones de la CEPAL en Montevideo, Marzo 2006
  - El Seminario Internacional sobre Cohesión Social celebrado en Panamá en Septiembre 2006.

#### SEMINARIO SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL XXXI PERIODO DE SESIONES DE LA CEPAL – URUGUAY

**Hallazgo 6:** “El seminario sirvió de base para la utilización de los aspectos claves de la protección social en apoyar las reformas de protección social en al menos dos países de América Latina. Al plantear el principio de los derechos, también abrió puertas para que otros actores sociales pudieran ingresar a las agendas sociales de los países”.

79. Se hace la salvedad que este proyecto “Modelo Nórdico” de ASDI no fue el único que contribuyó a la organización y liderazgo intelectual del seminario, puesto que varias divisiones de la CEPAL también participaron y otras agencias de la cooperación también lo apoyaron. Sin embargo, por tratarse de un tema que está en la agenda core de la CEPAL y que había sido previsto desde la formulación del proyecto, se consideró importante indagar acerca de sus resultados.
80. Se envió una encuesta electrónica auto-administrada a la lista parcial de invitados del Seminario sobre Protección Social del XXXI período de sesiones de la CEPAL en Montevideo en Marzo 2006<sup>26</sup>. Este cuestionario se presenta en el **Anexo V**. Allí se preguntan las percepciones de los-las participantes del seminario en aspectos como pertinencia y relevancia; resultados; eficacia y efectos. Se recibieron 6 respuestas y se complementaron con 13 entrevistas telefónicas y presenciales a personas de Uruguay y Chile que participaron en el evento, para ampliar las respuestas a la encuesta, para un total de 19 personas que opinaron sobre los distintos aspectos de este seminario.

<sup>25</sup> Con excepción de una presentación en *Power Point*, el EE no encontró registros de ayudas-memoria o archivos electrónicos de los medios utilizados en los seminarios y reuniones internacionales donde se presentó el modelo.

<sup>26</sup> Aunque se preveía un bajo número de respuestas por el largo tiempo transcurrido desde el seminario, algo que realmente ocurrió, también se pensó en complementar las respuestas con entrevistas directas a informantes claves tales como las personas de alto nivel en el sector de la Protección Social de los gobiernos, participantes en calidad de panelistas o invitados especiales, así como otro personal de la CEPAL y de organizaciones de la sociedad civil beneficiarias del intercambio de información del seminario.

81. El evento se dio en un momento en el que habían asumido gobiernos progresistas en la región, como los de Uruguay y Chile<sup>27</sup>. Fue una oportunidad única para debatir los principios del modelo, ya que se hicieron presentes las altas autoridades en Protección Social de los diferentes países, líderes en la temática y tomadores de decisiones, entre otros. En el caso de Uruguay, el discutir en el seminario una publicación de la CEPAL<sup>28</sup> que entregó datos estadísticos completos sobre la situación de pensiones en el país, ayudó a concretar acciones sobre bases más realistas.
82. “El XXXI período de sesiones trajo otro grupo de ideas, fue un alto en el camino” manifiesta el Director de la CEPAL en Uruguay, refiriéndose a los cambios propuestos a la previsión social que había estado vigente en los 90s y que se basaba en la obligatoriedad y la capitalización social. Por ejemplo, la introducción del principio de los derechos en la Protección Social constituyó un cambio sustantivo con respecto a los planteamientos anteriores. En este sentido, el seminario ayudó a pensar en otros esquemas que no fueran basados en el trabajo sino en el estado como garante.
83. También brindó herramientas teóricas y prácticas para implementar acciones en los tres aspectos claves de la protección Social: Acceso, financiamiento y solidaridad<sup>29</sup>, en cuya teoría y práctica CEPAL lleva la delantera. De esta manera “se puso en juego que lo operativo tiene que tener un marco teórico para saber qué metas se proponen” como lo expresó una de las entrevistadas del sector civil de Uruguay.
84. El EE encontró evidencias que Chile y Uruguay tomaron las enseñanzas del seminario para complementar, con la ayuda de la CEPAL, sus reformas a la Protección Social. Fue una oportunidad de reflexionar para impulsar políticas públicas, y que estos países se convirtieran en promotores de la perspectiva.
85. En opinión de varias personas entrevistadas, la sesión sobre “Derechos y Cobertura de la Protección” fue el panel más controvertido del seminario de Montevideo. También califican como clave la participación del experto sueco en este panel, al ilustrar con hechos reales cómo se traduce en la práctica el acceso universal a la protección social. “El sueco trató un eje puntual: el protagonismo del mayor, en el contexto de sus derechos... El debate aportó elementos estructurales para desmontar la falsa creencia que sólo pueden acceder a la Protección Social quienes hayan estado en el mercado laboral... Ilustró cómo se pueden desarrollar programas sociales de formación del capital humano e inclusión... El jubilado ya

---

<sup>27</sup> La parte simbólica la constituyó la presencia simultánea de los presidentes de estos dos países, Chile y Uruguay en el evento.

<sup>28</sup> Se refiere a la publicación “El acceso a la Jubilación o Pensión en Uruguay: ¿Cuántos lo lograrán? Publicado por la CEPAL en 2005 y financiado por la Cooperación Alemana (GTZ). Este fue un insumo importante en la reunión, que muestra también la sinergia entre las organizaciones para la realización de actividades concretas.

<sup>29</sup> En el seminario se distribuyó también la publicación de la CEPAL que lleva el mismo nombre, en sus dos versiones, completa y resumen. El EE constató una alta utilización de la versión resumida de esta publicación entre tomadores de decisiones y otras personas del área de la Protección Social en los países evaluados.

trabajó, pero necesita empezar a hacer uso de sus derechos como adulto mayor”, expresó un entrevistado uruguayo de la sociedad civil<sup>30</sup>.

86. El EE concluye que este seminario se constituyó en un hito en el tema de la Protección Social, al romper paradigmas e introducir el enfoque de derechos, el cual abrió puertas para ingresar el tema en las agendas sociales de los países por parte de otros actores de la sociedad civil, por ejemplo, las organizaciones de mujeres cuyas reivindicaciones pueden ser atendidas por medio de la Protección Social. De esta manera el seminario también apoyó el trabajo que otras organizaciones estaban haciendo—p. ej., las que atacan la exclusión social, y aportó reflexiones de alto nivel que estaban estancadas en las agendas nacionales.

**Provengo de un actor al que le cuesta mucho ingresar estos temas en las agendas sociales de los gobiernos, el seminario facilitó esta tarea. ...Viene de la agenda de los derechos sociales” (Líder en temas de equidad de género de Uruguay)**

#### SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE COHESIÓN SOCIAL – PANAMÁ

***Hallazgo 7: “El Seminario contribuyó a ligar el tema de la Protección Social al concepto más amplio de la Cohesión Social, en un amplio debate en el que participaron grupos que antes no dialogaban”***

87. En septiembre de 2006 se realizó este seminario en el cual se trataron temas como:

- ✓ Cohesión social y derechos ciudadanos
- ✓ Instrumentos de Cohesión Social en Europa: Lecciones para la Región
- ✓ Pobreza, Desigualdad y Vulnerabilidad Social: La cohesión Social en Jaque
- ✓ Cantidad y Calidad: Políticas hacia una Educación Relevante y Equitativa
- ✓ Reformas de la Protección Social
- ✓ Cohesión y Finanzas Públicas

88. El EE hace notar que de este importante seminario auspiciado por el Proyecto se tienen muy pocos registros que permitan extraer lecciones u obtener aprendizajes. No existe una lista de participantes ni copias de los materiales didácticos o presentaciones utilizadas en el Seminario, por lo cual resultó imposible analizar este evento con carácter evaluativo. Los

<sup>30</sup> Como detalle anecdótico el EE menciona que este entrevistado manifestó también que utilizó todos los conceptos aprendidos en este seminario para el desarrollo de un proyecto de capacitación en derechos humanos para los adultos mayores, el cual ganó un premio internacional.

datos que aquí se presentan son el resultado de una hoja de evaluación del seminario realizada el día del evento, a la cual respondieron 48 participantes. También se entrevistó a la organizadora del evento por parte del Proyecto para conocer sus opiniones al respecto.

89. La evaluación inmediata del seminario, muestra una alta satisfacción con los resultados por parte de los-las participantes, así:

Excelente - 37.5%

Muy bueno - 39.6%

Bueno - 18.8%

Satisfactorio - 4.2%

90. Con este nivel de 77.1% de satisfacción de las personas que lo consideraron excelente o muy bueno, se puede deducir que el seminario tuvo un alto impacto inmediato, si se tiene en cuenta que en su mayoría las personas participantes tenían poder de decisión en sus países. Hubiese sido muy importante conocer los efectos de carácter más duradero.

91. Las respuestas muestran también que el seminario les permitió fortalecer las siguientes áreas de desempeño: Análisis de políticas (38); Indicadores (29); Diagnóstico (15); Metodologías (11). La tendencia hacia un mejoramiento en el análisis de políticas que sobresale en estas respuestas podría ser un buen indicador de las posibilidades que tiene la CEPAL de influir en el desarrollo de políticas de Cohesión Social en la región.

92. El evento logró reunir a dos grupos que “normalmente no conversan”: los de Derechos y los de Financiamiento, según la opinión de la organizadora del evento. “Fue una excelente conjugación, pusimos a trabajar a los políticos y a la gente del área de consultorías. El tema Cohesión Social nos permitió hacer una convocatoria amplia, con invitados importantes, principalmente de Europa donde el tema era muy promovido. En nuestra región no se había debatido. Se superaron diálogos de sordos, esto permite avanzar en las reflexiones con diferentes grupos de discusión”.

93. Los resultados del seminario también aportaron al libro sobre Cohesión Social publicado por la CEPAL en 2007, el cual ha sido de alto impacto en la región.

94. Con la limitada información evaluativa encontrada, el EE concluye que el seminario logró una contribución importante al tema de la Cohesión Social, tema sobre el cual CEPAL lleva el liderazgo en la región. Como aprendizaje de este seminario se menciona el reto que constituyó convocar a gente que usualmente no dialoga. Esto es un acierto para el proyecto pues permite avanzar en las reflexiones sobre la temática en diferentes ámbitos.

### C. EFICIENCIA DE LA GESTIÓN<sup>31</sup>

**Hallazgo 8: “La gestión del Proyecto se dio con un fuerte liderazgo intelectual y técnico y buen uso de los recursos, pero la falta de un marco lógico y de un sistema de seguimiento y evaluación apropiado limita su eficiencia e impacto a la vez que impide el aprendizaje organizacional”**

95. Se hace la salvedad que en esta evaluación no se efectúa el análisis coste-eficacia, común en evaluaciones de final de proyecto, en términos de los recursos invertidos y los resultados alcanzados, dado que no existe un sistema de monitoreo que muestre la relación de los insumos y su costo con los resultados del proyecto.
96. Además, puesto que dicho análisis sería un juicio comparativo y no existen los datos cuantitativos para efectuar tal comparación, se opta por el análisis cualitativo de la Gestión. Este tipo de análisis nos permitirá acercarnos al concepto Value for Money para detectar de manera aproximada qué tanto se obtuvo con el proyecto en relación con la suma invertida para realizarlo, y de qué manera se administraron los recursos asignados.
97. El análisis de la Gestión se basa en el hecho que un mayor conocimiento de la capacidad organizacional (liderazgo, recursos, gestión, alianzas) es fundamental para tomar decisiones informadas que potencien el desempeño<sup>32</sup>. A continuación se examinan los siguientes aspectos con base en la observación directa del EE, la revisión de documentación del proyecto y las entrevistas realizadas: (i) Estructura operativa; (ii) Liderazgo estratégico; (iii) Planificación, Seguimiento y Evaluación; (iv) Implementación; (v) Alianzas.

#### I. Estructura Operativa

**Hallazgo 9: “Las responsabilidades asignadas al coordinador del proyecto no están del todo claras, lo que debilita la gestión, el monitoreo y la rendición de cuentas”.**

98. El PRODOC no especifica la estructura operativa del Proyecto ni brinda pautas para los arreglos administrativos del mismo. El proyecto funcionó dentro de la Unidad de Estudios del Desarrollo, con responsabilidades centralizadas en un coordinador. Al finalizar la primera etapa de ejecución, el coordinador del proyecto asumió nuevas responsabilidades y un nuevo

<sup>31</sup> Se evalúa aquí la adecuación de la estructura institucional y gestión del proyecto para el logro de los resultados definidos en el Prodoc.

<sup>32</sup> Para el análisis de la Gestión se utilizó parcialmente el modelo promovido por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) del Canadá para diseñar el perfil institucional de las organizaciones financiadas por el Centro. En este perfil se analizan los seis componentes de la capacidad institucional que subyacen al desempeño: (i) liderazgo estratégico; (ii) recursos humanos; (iii) otros recursos básicos; (iv) Gerencia del Programa; (v) Gerencia de procesos; (vi) vínculos interinstitucionales. Ver: [http://www.idrc.ca/es/ev-28366-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-28366-201-1-DO_TOPIC.html)

- coordinador asumió sus funciones. “Esto causó algunos traumatismos y demoras en la implementación del proyecto”<sup>33</sup>.
99. En el transcurso de esta evaluación se observó una falta de claridad acerca de las funciones del coordinador del proyecto para la conducción del mismo y en sus relaciones con otras áreas de gestión y control dentro de la CEPAL, así como con el donante. Tampoco se encontraron evidencias de una normatividad acerca de la documentación e información que se debe guardar sobre el proyecto, ni las responsabilidades de las distintas áreas para el archivo y manejo de dicha información. Esta falta de claridad generó situaciones que limitan la eficiencia y que impiden una retroalimentación y evaluación del proyecto dentro de los estándares normales de revisión.
100. Por ejemplo, el EE considera que todas las actividades de capacitación, seminarios y otros eventos realizados bajo el proyecto deben contar con registros sobre la vida del proyecto que permitan el monitoreo y la preservación de la memoria institucional, tales como las presentaciones, materiales de capacitación y otra documentación de soporte de las actividades realizadas con fondos del donante. Esta es una carencia importante que se debe revisar con cuidado para futuras extensiones de este proyecto y de otros de la institución.
101. De igual manera, se observó debilidad en las líneas de comunicación y de trabajo entre el coordinador del proyecto y el donante para asegurar el cumplimiento de las obligaciones desde el punto de vista de las expectativas del donante. Si bien es cierto que no se trata de establecer una relación de subordinación ante el donante, las normas de “accountability” o rendición de cuentas exigen claridad y cumplimiento de estas líneas de reporte.
102. De acuerdo con la organización interna de la CEPAL, los proyectos reciben el apoyo administrativo de la Unidad de Gerencia de Proyectos, quienes actúan como interfaz entre la división que maneja la parte sustantiva del proyecto y el donante. Allí se apoyan las contrataciones, se certifican pagos y se vigila el cumplimiento de los acuerdos. Últimamente se ha implementado un mecanismo de monitoreo de proyectos a nivel de productos y de resultados que no estuvo disponible para el proyecto del modelo nórdico y que pudo haber constituido en un factor facilitador de una evaluación subsiguiente.
103. En conclusión, se perciben oportunidades de mejoramiento en la interacción entre la parte sustantiva del proyecto y las unidades de apoyo, así como en las relaciones con el donante. Se requiere normatividad interna y claridad acerca del papel de cada una de las áreas en la implementación de los proyectos. Asimismo, los proyectos deben especificar desde su formulación la estructura operativa que tendrán, la obligatoriedad de preservar los registros e información sobre la implementación del proyecto y las líneas de reporte y normas que se establecen según los requisitos del donante.

---

<sup>33</sup> Informe final del proyecto, p. 7

## II. Liderazgo Estratégico<sup>34</sup>

**Hallazgo 10: “El Proyecto tuvo un fuerte liderazgo intelectual y técnico que se adapta a las condiciones del entorno y encaja en la misión de la CEPAL”.**

104. El liderazgo ejercido en el proyecto permitió promover un tema que rompe paradigmas a la vez que soluciona problemas básicos del desarrollo, y posicionarlo en las agendas sociales de los países. Este liderazgo se asocia al impulso que le ha dado la CEPAL a un tema que encaja dentro de su misión y sus actividades centrales. También se debe a la reconocida imagen institucional de rigurosidad científica y promoción del desarrollo con equidad, así como también a las características profesionales y personales de los expertos del Proyecto.
105. Este liderazgo ha favorecido la extensa producción bibliográfica del proyecto y los esfuerzos por divulgar los resultados de las investigaciones. La capacidad de convocatoria que se ha desplegado en todas las actividades de discusión y apropiación de los principios y componentes del modelo nórdico, ha contribuido a la discusión de otros temas más amplios que son centrales en el trabajo de la CEPAL, como la cohesión social, la inclusión y el sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe.
106. Sin embargo, este liderazgo intelectual y técnico que tuvo el proyecto, no estuvo acompañado de un liderazgo en la gestión e implementación del proyecto como se muestra en el apartado (iv) de esta misma sección.

## III. Planificación, Seguimiento y Evaluación

**Hallazgo 11: “La formulación del proyecto fue deficiente”.**

107. La formulación del proyecto no incluyó un marco lógico. La carencia de este marco lógico y de los correspondientes planes operativos, así como la falta de un sistema de monitoreo y retroalimentación del proyecto en sus distintas fases, muestran la debilidad de su planificación y de su cultura evaluativa. Aunque se reportan buenos resultados, se podría estar desperdiciando el potencial del proyecto para alcanzar resultados aún mayores en

---

<sup>34</sup> El liderazgo estratégico se asocia con el proceso de establecer los objetivos aplicando una clara visión, asumiendo riesgos y generando ideas para dirigir los esfuerzos del personal y de los socios hacia la consecución de esos objetivos. También significa desarrollar métodos para conseguir recursos esenciales, inspirar a los miembros de la organización para alcanzar la misión, y enfrentar o adaptarse a las fuerzas externas que puedan afectar el Proyecto (Lusthaus et. al. 1995)

- términos de cubrimiento de más países o la implementación de una estrategia de mayor alcance que cubra los diferentes actores y beneficiarios del proyecto. Por ejemplo, se nota la ausencia de un mapa de actores y beneficiarios del proyecto que permita diseñar las estrategias y acciones para cada grupo de socios (stakeholders).
108. En su función de planificación, el Proyecto sigue las pautas que le da su institución anfitriona, la CEPAL, y también los requisitos del donante ASDI. Los informes al donante son detallados y ajustados a los requisitos del donante, pero también careció de un sistema comparativo para evaluar de manera rutinaria si se están logrando los resultados planeados, con indicadores para medir eficientemente el grado de avance hacia los objetivos. Existe un sistema de monitoreo de gastos y cumplimiento de metas de los proyectos (Protrack), y se está implementando en la actualidad un mecanismo de monitoreo de proyectos a nivel de productos y de resultados que no estaba disponible cuando se implementó el proyecto.
109. Los informes son narrativos y no hay control de la obligatoriedad de alcanzar los resultados planificados. La DPPO está haciendo una revisión de los procesos para velar que los proyectos tengan un marco lógico, indicadores apropiados y herramientas de control de cumplimiento de metas y compromisos.
110. De igual manera se está haciendo el esfuerzo de crear una cultura evaluativa que considere los sistemas de retroalimentación y sus resultados como parte del aprendizaje por medio del cual individuos y organizaciones mejoran y aumentan su conocimiento. Esto implica la asignación de recursos adecuados para el seguimiento y la evaluación, la disposición para mantener los registros sobre la vida del proyecto, la utilización y difusión de los resultados de las evaluaciones y las estrategias para atender las recomendaciones resultantes.
111. Los registros del Proyecto **no muestran evaluaciones hechas a las actividades de capacitación desarrolladas** (seminarios, talleres, conferencias), como retroalimentación para el mejoramiento<sup>35</sup>. El EE resalta la necesidad de establecer sistemas rutinarios de evaluación que formen parte del proceso de planificación de los eventos y contar con registros de estas evaluaciones en el folder del proyecto.
112. En cuanto a la planificación de las asistencias técnicas, hay opiniones que indican que las actividades deben ser dirigidas a la demanda (demand-driven), es decir, analizar qué quieren los clientes o beneficiarios y desarrollar las estrategias alrededor de estas necesidades. El EE considera que un **enfoque basado en la demanda** de asistencia técnica implica riesgos estratégicos y debe ser analizado con cierta cautela.
113. Si el Proyecto ha constatado, desde la experiencia, una apatía institucional por parte de algunos países hacia las reformas a la protección social, las acciones para promocionar las

---

<sup>35</sup> Con excepción del Seminario de Cohesión Social de Panamá, del cual la coordinadora proporcionó una hoja de evaluación de la cual no existe una versión electrónica.

políticas propuestas reflejarán también esta actitud. Consideramos que el bagaje de conocimiento y experiencia del Proyecto le dan respaldo y “legitimidad” suficientes para asumir una actitud más horizontal, de proposición y amplia discusión, incluso a pesar de los discursos “anti-imposición” que se manejan.

114. Si se llegare a extender el proyecto a una nueva fase, **se recomienda hacer un mapeo estratégico de actores y establecer indicadores cualitativos o cuantitativos prioritarios, que sean realizables, prácticos, independientes, focalizados y verificables objetivamente.** En su definición, el Proyecto debe tener claros sus alcances y posibilidades de monitoreo y evaluación. Es preferible definir pocos indicadores clave, pero garantizar su medición.

#### IV. Implementación

**Hallazgo 12: “La implementación del proyecto fue relativamente eficiente, pero algo retrasada con los plazos establecidos inicialmente”.**

115. La adecuada implementación de un Proyecto tiene que ver con la forma como se están alcanzando los objetivos; el apoyo técnico, administrativo y logístico a sus actividades; la diseminación de los resultados; y los vínculos que se mantengan con las personas tomadoras de decisiones y otros usuarios de la información producida por el Proyecto.
116. La implementación del Proyecto Modelo Nórdico se dio de manera adecuada, con una actitud de adaptación a nuevas circunstancias y oportunidades en el campo técnico. Sin embargo, se notaron ciertos traumatismos originados principalmente por el retiro del primer coordinador y la falta de claridad sobre las condiciones para la implementación subsiguiente del proyecto. Debido a que no hubo un manejo institucional apropiado del mismo, hubo retrasos en su terminación, pérdida de información importante sobre la vida del proyecto y una falta de seguimiento y control de sus resultados. Además de utilizar este hallazgo como una lección aprendida en relación con los roles y funciones de los coordinadores de los proyectos, también nos invita a pensar en un reforzamiento en las áreas de control sustantivo y de implementación que debe llevar a cabo la DPPO.
117. En relación con el manejo de los recursos para el proyecto, se observó que las **consultorías** contratadas para las distintas actividades del proyecto constituyeron un factor de éxito que permitió cumplir los objetivos a pesar de contar con limitados recursos humanos internos para su implementación. Estas personas expertas en los temas del proyecto produjeron la mayoría de las publicaciones bajo la tutoría del coordinador del proyecto y el equipo de la Unidad. Se destaca la participación de consultores suecos que con sus trabajos escritos y su presencia en seminarios y reuniones de capacitación transmitieron las

experiencias del modelo, presentando casos reales de protección social y absolviendo dudas sobre las distintas facetas del modelo nórdico.

118. Se percibió cierto descontento por los atrasos que ocurren en las actividades de implementación de los proyectos en general y de otras actividades dentro de la CEPAL. Aparentemente esto corresponde a una cultura generalizada de lentitud en los procesos de la institución, como lo mencionaron varias personas de alto nivel entrevistadas en la CEPAL-Chile. Se requiere una mayor agilidad y flexibilidad en el manejo de los proyectos, buscando mecanismos modernos para el desarrollo normal de las actividades de los proyectos. Los representantes de los donantes ya han hecho conocer esta situación a las directivas de la CEPAL.

## V. Alianzas

**Hallazgo 13: “Las alianzas establecidas fueron exitosas y apoyaron la efectividad del proyecto a pesar de no haber existido las directrices para ellas en su diseño”**

119. Cabe resaltar, como punto de partida, que CEPAL carece de una política de establecimiento de alianzas; en consecuencia, el Proyecto tampoco posee una. A pesar de ello, se destaca de parte del Proyecto, la búsqueda constante de nuevas oportunidades de alianzas, de ideas nuevas y de opciones y herramientas novedosas que el equipo ha sabido utilizar en su debido momento. Por ejemplo, el trabajo de equipo y la colaboración inter-institucional demostrada en la preparación del documento para el Seminario de Alto Nivel sobre Protección Social da cuenta del efectivo trabajo de alianzas estratégicas para potenciar los resultados.
120. El Proyecto ha demostrado, a lo largo de su ejecución, intención y capacidad para establecer y operacionalizar algunas alianzas, principalmente en el sector gubernamental, que le permitan concretar y expandir sus acciones, a pesar de no haber existido las directrices particulares para ello en el diseño del Proyecto.
121. El EE entrevistó a varias personas representantes de instituciones aliadas en distintos países y examinó abundante documentación que muestra la amplitud de oportunidades que han resultado como respuesta a la actitud proactiva de los miembros del equipo en distintos momentos para avanzar en el logro de los objetivos del Proyecto.
122. Las alianzas desarrolladas se han gestado con gobiernos e instituciones de alto nivel y prestigio, instituciones académicas, instancias de Naciones Unidas como OIT, OMS, OPS y ONGs regionales e internacionales, así como las instituciones suecas de la protección social que contribuyeron al proyecto. Si bien en el transcurso del Proyecto las alianzas se fueron

- gestando de manera oportuna y efectiva, queda claro que para una etapa futura estas alianzas representan un desafío mayor frente a una continuación del proyecto, así como su ampliación a otros actores del campo internacional y de la sociedad civil. Una segunda etapa **el Proyecto deberá incluir, desde su formulación, una estrategia de construcción de alianzas**. También se requiere desarrollar estrategias para el trabajo en red para el fortalecimiento de las capacidades.
123. El EE destaca que la construcción, gestión y evaluación de alianzas implica tiempos, compromisos y capacidades específicas. La visión estratégica es fundamental para priorizar, construir y aprovechar estas alianzas. Un desafío adicional radica en tener un panorama cada vez más amplio y completo de las posibles alianzas, que permita optar por opciones de excelencia pero también crecientemente plurales y diversas, combinando el criterio de **afinidad** con el de **complementariedad**. En este sentido es útil contar con un mapeo o estrategia de articulación de actores.
124. De igual manera, al interior de la CEPAL también se deben coordinar más las alianzas entre las distintas divisiones (por ejemplo, entre la División Social y de Desarrollo Económico, y entre éstas y la División de Asuntos de Género), para lograr un discurso más articulado y coherente que le de fuerza a los planteamientos de la institución ante sus países miembros.

#### D. SOSTENIBILIDAD

*Hallazgo 14: “Existen las condiciones para la sostenibilidad de los resultados en el tiempo, pero hace falta más trabajo de incidencia para generar mayores impactos”*

125. La sostenibilidad es la “continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo”. (OECD, 2002-2008).
126. La naturaleza del Proyecto, de ampliar el conocimiento y contribuir al debate sobre la formulación y elaboración de reformas a los sistemas de protección social en la región, de por sí tiende a darle sostenibilidad a los resultados por la vía del fortalecimiento de capacidades y la apropiación por parte de los países.
127. El EE detectó, por medio de los análisis realizados en esta evaluación, algunos factores que combinados posibilitan la permanencia de los logros del Proyecto en el tiempo. A continuación se examinan brevemente cada uno de estos factores y su aporte a la sostenibilidad.

---

## I. La relevancia de la temática en la coyuntura actual de América Latina y El Caribe

128. Como se ha mencionado, el tema de las reformas a la Protección Social es altamente relevante en la región y encaja en el tema más amplio de la Cohesión Social con el cual se pretende abordar la complejidad de los nuevos retos enfrentados por un nuevo orden económico global. Diversos organismos y actores internacionales y nacionales se han unido a la CEPAL para impulsar ideas y acciones que faciliten la solución de los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión con nuevos paradigmas y acuerdos para lograr el desarrollo. Se debe aprovechar el *momentum* para lograr la sostenibilidad de los logros.

## II. Los factores externos tales como los avances normativos y de políticas públicas en algunos países respecto al acceso, financiamiento y solidaridad de la Protección Social

129. La CEPAL por medio del proyecto ya ha abierto el camino iniciando estudios temáticos, brindando asesorías a los gobiernos para establecer las reformas a la Protección Social y ofreciendo capacitación sobre la temática para sensibilizar a los tomadores de decisiones en los gobiernos acerca de las reformas necesarias y los caminos para su implementación. En algunos países ya hay avances normativos y de políticas públicas que requieren de iniciativas para su implementación efectiva que la CEPAL puede apoyar. La demanda por asistencia técnica de la CEPAL existe, pero hacen falta recursos para suplir esta demanda y lograr así una mayor sostenibilidad de los resultados.

## III. Los efectos o cambios que ya se han detectado como resultado del proyecto y aquellos en perspectiva

130. Las numerosas actividades desplegadas por el proyecto en términos de fortalecimiento de capacidades han logrado efectos y cambios de comportamiento y de visión en las personas tomadoras de decisiones. Se está creando una **masa crítica informada y capacitada** para avanzar en la aplicación de los principios de derechos, universalismo y solidaridad de la Protección Social y en la implementación de las reformas necesarias para ponerlos en práctica.

131. Se requiere, sin embargo, hacer un seguimiento cualitativo y cuantitativo a los resultados de las acciones ejecutadas, y continuar promoviendo un sistema mediante el cual se monitoreen los resultados de las reformas ya implementadas para aprovechar las lecciones aprendidas y continuar ampliando las acciones en otros países para alcanzar la sostenibilidad.

#### IV. La apropiación de las temáticas y de los resultados del Proyecto por parte de los tomadores de decisiones en algunos países

132. En los programas y proyectos de desarrollo se busca que la población destinataria haga suyos los resultados de la iniciativa, participando activamente durante la ejecución del proyecto de tal manera que al finalizar éste, se garantice la sostenibilidad de los cambios obtenidos. Esto es lo que se conoce como **apropiación**, entendida como un fin, la cual presupone el desarrollo de las capacidades de un determinado tejido u organización social<sup>36</sup>.
133. En opinión del EE, el principal vehículo para lograr la apropiación en este Proyecto fue su acción combinada de Fortalecimiento de Capacidades, con sus líneas de actividades: (i) investigación y difusión de la información; (ii) capacitación; y (iii) asistencias técnicas. Cada uno de estos componentes contribuyó a la sostenibilidad de los logros del Proyecto. Los ejemplos de apropiación de los resultados son las reformas a la Protección Social en Chile y Uruguay a las cuales contribuyó el Proyecto. Los cambios efectuados en estos países garantizan la sostenibilidad de los resultados para ellos mismos pero también para otros países que quieran iniciar las reformas.

#### V. La incidencia en agendas por medio de la formación de alianzas y redes que se puede desprender del proyecto.

134. Aunque, a juicio del EE, el tema de la incidencia en agendas podría verse como el de menor avance en términos de la sostenibilidad de los resultados por apartarse un poco de la estrategia básica de “apoyo técnico” de la CEPAL, a la vez se puede ver en su potencial para desarrollar impactos duraderos en las acciones sobre reformas a la Protección Social en la región.
135. Ya se ha logrado interesar a grupos de la sociedad civil como los grupos de mujeres y los que luchan contra la exclusión y la desigualdad, para unir fuerzas en torno a las políticas y prácticas de Protección Social que abarcan los principios de derechos, universalismo y solidaridad como los del Modelo Nórdico. Ahora hace falta conjugar acciones para asegurar procesos de incidencia que provoquen impactos duraderos en los sistemas de Protección Social en la región latinoamericana y del Caribe. La formación de alianzas y redes se presenta como una estrategia y una oportunidad para ejercer la incidencia en agendas, necesaria para lograr la sostenibilidad de los resultados en el tiempo y obtener mayores impactos en el desarrollo.

---

<sup>36</sup> Gamero, J. (2008) Apropiación local de la ayuda al desarrollo. Ponencia. DESCO, Lima, Peru. Disponible en: [desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia\\_esp2.doc](http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia_esp2.doc) (consultado: 25 Nov. 2009)

## E. DIMENSIÓN TEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN

136. Se tomaron dos temas del desarrollo con equidad y el cambio social que son necesarios como parte del análisis evaluativo de un Proyecto como éste: **(i) La incidencia;** **(ii) El Enfoque de Género como tema transversal.**

### I. Incidencia<sup>37</sup>

#### *Hallazgo 15: “La CEPAL no ejerce plenamente su poder de incidencia”*

137. “Cuando la convocatoria la hace la CEPAL, se sabe que es un espacio referencial adonde no se puede dejar de ir”, refiere una dirigente de la sociedad civil en Paraguay en entrevista para esta evaluación. Otras personas entrevistadas comentan que la CEPAL se constituye en el “click técnico” que se necesita para apoyar procesos de reforma, pues el prestigio de sus expertos impulsa cambios.
138. En efecto, como se analizó en la sección sobre Eficacia de esta evaluación, se encontró que las actividades de este proyecto ejercieron una influencia positiva en los dos países analizados como estudios de caso, al haber generado la reflexión sobre aspectos innovadores de la Protección Social como el enfoque de derechos sociales, el cubrimiento universal y la solidaridad, y lograr traducir estos principios en recomendaciones prácticas para el acceso, el financiamiento y la solidaridad.
139. También se menciona la imagen institucional de la CEPAL como respaldo a las iniciativas de desarrollo económico con equidad. Esta evaluación demostró que con Proyectos como éste se pueden impulsar procesos de cambio mediante el diseño de las políticas que se requieran para lograr la cohesión social.
140. Varias de las personas encuestadas y entrevistadas en esta evaluación manifestaron que, por ejemplo, el seminario de alto nivel del periodo de sesiones de la CEPAL en Montevideo 2006, al cual contribuyó este proyecto, se constituyó en un hito en la temática de Protección Social ya que rompió paradigmas al incluir la perspectiva de los derechos sociales en la Protección Social. Generó efectos que se tradujeron en medidas de política en países como Uruguay y Chile, los cuales estaban elaborando reformas a la Protección Social en ese momento.

<sup>37</sup> Se entiende por incidencia (política) los **esfuerzos organizados** para lograr cambios sistémicos (del sistema de gobierno de alguna institución, de alguna organización, lo mismo que de un gobierno local o nacional o de agencias e instancias regionales o globales) o **cambios paulatinos que finalmente afecten las políticas**, sean estas públicas (como el reconocimiento de derechos de algunas poblaciones en estado de vulnerabilidad) o privadas (políticas laborales por ejemplo). (García de L. M., 2007)

141. La elaboración de **planes de incidencia y asesoría en desarrollo de políticas públicas** que complementen el apoyo técnico que brinda la CEPAL, potencialmente acelerarían el cambio.
142. En el informe de revisión documental de esta evaluación se establecía la hipótesis que la incidencia política podría ser una estrategia importante para lograr los objetivos del proyecto, entre otras razones porque uno de los resultados esperados era “efectuar discusiones en los países miembros de la CEPAL que pudieran llevar a la adopción de las recomendaciones sobre la adaptabilidad del Modelo Nórdico de Protección Social a las condiciones de América Latina y El Caribe”. Es decir, en el diseño del proyecto había una expectativa implícita de influir en las personas encargadas de elaborar políticas (policy-makers) para adoptar algunos elementos del Modelo Nórdico de Protección Social.
143. Si bien es cierto que el papel de la CEPAL tradicionalmente ha tenido un enfoque técnico, se reconoce que la reforma a la protección social es esencialmente un asunto político y que aquí la institución puede también aportar al menos herramientas orientadas hacia el diseño de políticas en áreas específicas<sup>38</sup>.
144. Con actividades como los seminarios de alto nivel, la producción de varias publicaciones sobre la temática y las asistencias técnicas a los países, la CEPAL logra ejercer influencia para el desarrollo y la implementación de políticas sociales. Entre los factores que se reportan como claves para que la CEPAL ejerza este poder de incidencia están la imagen institucional, la credibilidad, la orientación social de los planteamientos y la interdisciplinariedad de sus estudios, entre otros.
145. También es necesario analizar la incidencia a la hora de abordar el “**cómo**” el proyecto puede lograr su resultado planeado de fomentar la adopción de las recomendaciones resultantes del estudio del modelo nórdico. De ahí surgen varias preguntas en relación con la incidencia del proyecto. Por ejemplo, ¿Tiene la CEPAL capacidades de incidencia tan consolidadas que pueden producir de forma directa cambios en instituciones gubernamentales y en políticas sociales sin tener un plan de incidencia específico? ¿Es posible sugerir planes de incidencia para adoptar los principios básicos del modelo nórdico en los sistemas de Protección Social de la región? ¿Cómo vincular los conocimientos nuevos adquiridos con este proyecto con otras estrategias de incidencia de la CEPAL como el pacto de cohesión social y otros?
146. Sin desconocer que la CEPAL es un organismo de carácter técnico y que sus objetivos no incluyen las labores de incidencia política como tal, su capacidad de convocatoria e imagen institucional le conceden poder de reflexión e influencia para impulsar reformas a la

---

<sup>38</sup> Informe Final del Proyecto, p. 7

Protección Social. En este sentido, en el diseño de los proyectos se podrían incorporar actividades de incidencia y estrategias que ayuden a construir las políticas y programas con los elementos de justicia y equidad que la CEPAL está impulsando. Tal es el caso del mapeo estratégico de beneficiarios y socios y las políticas de alianzas de la institución, que conduzcan a impactos de carácter duradero.

## II. Tema Transversal : Enfoque de Género

### **Hallazgo 16: “Se notan algunas contribuciones a la equidad de género, pero no formaron parte del diseño del Proyecto”**

147. En esta parte del documento queremos responder a las preguntas: ¿se está transversalizando el género en las políticas de protección social que promulga la CEPAL bajo los principios del Modelo Nórdico? ¿Qué oportunidades existen para aplicar el enfoque de género en el proyecto de manera transversal?
148. La mayoría de las iniciativas de desarrollo consideran que los asuntos de género están implícitos en los planes y programas, porque se cree que las mujeres se benefician automáticamente de las políticas y prácticas de bienestar, asumiendo que hombres y mujeres tienen igual acceso a las oportunidades provistas por dichos programas. Sin embargo, es sabido que en la sociedad existen desigualdades entre los géneros y esto afecta el impacto social de las intervenciones.
149. La perspectiva de género permite sensibilizar a las personas tomadoras de decisiones acerca de los potenciales asuntos de género que puedan surgir en las políticas. Una ley concebida para “todos los individuos por igual” no beneficiará a hombres y mujeres por igual. Las mujeres y los hombres tienen vidas diferentes, y por lo tanto necesidades distintas, lo cual debe ser considerado prioritariamente en las grandes políticas de cohesión social. Se busca la igualdad a través de la observación y atención cuidadosa a las diferencias de intereses y necesidades particulares de hombres y mujeres.

**“La transversalización de género se refiere al hecho de que los asuntos de igualdad de género se integren en todas las políticas públicas, dejando de ser cuestiones marginales o asociadas solamente a determinadas políticas sociales tradicionales (como familia, por ejemplo) y proponiéndose como una estrategia complementaria a las “políticas nacionales de la mujer” o “políticas específicas dirigidas a las mujeres”. Éstas enfocan directamente determinados problemas de la desigualdad de género, pero no son suficientes para contrarrestar los efectos de desigualdad que puedan tener las políticas generales.”<sup>39</sup>**

<sup>39</sup> López, I. et al. *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. Documentos de Cohesión Social. FIIAPP-EUROsociAL, 2007

150. Aplicar la transversalización de género como estrategia de las políticas y prácticas de protección social, responde a la intención de trabajar por el logro de una equidad de género en los distintos aspectos del bienestar. Lo anterior derivará, necesariamente, en mejores condiciones de vida y trabajo para las mujeres, pero se reflejará -al final- en una mayor equidad y desarrollo para el conjunto de la sociedad.
151. Por otra parte, el enfoque de género en la economía se sustenta en el principio de igualdad de género planteado en la CEDAW<sup>40</sup>, el cual define nuevas agendas de desarrollo para los países. Y muy importante para un proyecto como el del Modelo Nórdico de Protección Social, es el reconocimiento de la Declaración del Milenio(2000) de Naciones Unidas, que plantea objetivos y metas de desarrollo para el avance de un mundo más justo e igualitario. Darle seguimiento a los Objetivos del Milenio(ODM), está demandando la transversalización de género en cada uno de esos objetivos, tanto a nivel conceptual como estratégico.
152. El EE considera que aunque no existió una actitud deliberada para transversalizar el enfoque de género en el Proyecto, la difusión de los principios del Modelo Nórdico de Protección Social abrió oportunidades para neutralizar la inserción desventajosa de las mujeres en el mercado laboral y las falsas dicotomías entre lo productivo y lo reproductivo, principalmente en el campo de las pensiones.
153. Por ejemplo, el EE tuvo la oportunidad de conocer de primera mano las medidas y leyes sobre género que se están aplicando en Uruguay en el campo de la Protección Social. Para citar algunos casos, en pensiones se reconoce a las mujeres un año más de trabajo por hijo y tres años más en la vida laboral; se modificaron las leyes sobre licencias de maternidad para permitir también a los padres la atención de recién nacidos; se reconoce el concubinato para el uso de los derechos de prestaciones sociales, etc. Aunque no sean directamente atribuibles al proyecto, estas medidas pueden responder al proceso de sensibilización sobre asuntos de género que, aunque lento, ha tenido lugar en los programas de Protección Social, y que de alguna manera tuvieron un efecto en las autoridades uruguayas. También responden a los principios de inclusión y solidaridad característicos del Modelo Nórdico.
154. Se visualizan oportunidades para incorporar con mayor fuerza el Enfoque de Género en las iniciativas sobre la Protección Social en el futuro. Como lo manifiesta una líder feminista uruguaya participante del seminario 'La Protección Social de cara al futuro: Acceso,

---

<sup>40</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres(1979).

Financiamiento y Solidaridad' organizado por la CEPAL en su XXXI período de sesiones en Marzo 2006:

**“Se discutieron cosas que apuntan a resolver el tema de la exclusión social, ...Se ponen en discusión nuevos contextos, se propone un cambio de paradigma que viene de la agenda de los derechos sociales, esto hace pensar al aparato del estado en otros términos”.**

155. En el plano operativo, no se evidenció el vínculo entre el proyecto y la División de Género de la CEPAL para incorporar los asuntos de equidad de género en el quehacer del proyecto. El EE señala esto como una carencia importante por tratarse de un tema, la Protección Social, donde los asuntos de equidad, y entre ellos la equidad de género, deben explicitarse de cara a los Objetivos del Milenio y la reducción de la pobreza.
156. También existen algunos indicadores que permiten visualizar oportunidades para incorporar el Enfoque de Género en las iniciativas sobre la Protección Social en el futuro, algunas ya incluidas en los principios de Cohesión Social promulgados por la CEPAL<sup>41,42</sup>:
- a) La agenda de equidad que impulsa la CEPAL incluye la protección social y la inclusión, ambas con la intención de atender grupos vulnerables de la sociedad, incluyendo el empoderamiento de las mujeres.
  - b) El reconocimiento cada vez mayor del trabajo doméstico no remunerado en tanto compatible con el empleo remunerado, y la búsqueda de otras opciones para una mayor responsabilidad del estado en la demanda de cuidado de la sociedad.
  - c) Las iniciativas impulsadas por la CEPAL son aprovechadas para movilizar los recursos necesarios para lograr la igualdad y la inclusión. Esto es importante para las iniciativas de género que en ocasiones encuentran obstáculos para ingresar el tema de la equidad y la no discriminación en las agendas sociales.
  - d) Se han dado transformaciones significativas, aunque aún insuficientes, en las relaciones de género, tanto interinstitucionales como en las consideraciones políticas de los sistemas de protección social.
  - e) Se ha producido un proceso de aprendizaje y enriquecimiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en asuntos de género, pues se trabaja en las políticas afirmativas para las mujeres, pero se convoca

<sup>41</sup> CEPAL (2007) p. 133-137, “Brechas de Protección y cambios en la familia: desafíos para la cohesión social.

<sup>42</sup> El EE resalta que la nueva propuesta de proyecto CEPAL/ASDI 2010-2011 *Social Protection and Social Inclusion in Latin America & Caribbean* se haya incorporado la perspectiva de género de una manera explícita, y se haya agregado el eje temático “El trabajo no remunerado y la protección social de las mujeres” como componente de dicha propuesta.

cada vez más a hombres y mujeres por igual, lo cual profundiza el cambio también desde los hombres.

- f) Se han desarrollado políticas e instituciones más afines a la paridad, a los derechos humanos, a la solidaridad y a la participación ciudadana en el ámbito político y económico.
- g) Se están impulsando sistemas de asignación clara de responsabilidades institucionales con relación a la temática de género, a través de alianzas y coordinaciones interinstitucionales.
- h) Al identificar las diferencias relativas al género en la dimensión económica, se procura a las mujeres una posibilidad mayor de que se reconozcan y fortalezcan sus derechos como ciudadanas por medio de su ejercicio, el control social y el acceso a decisiones y a puestos de empoderamiento político.
- i) Han emergido nuevas dinámicas de planificación presupuestaria, por ejemplo, que reconocen la neutralidad de los presupuestos públicos y proponen la incorporación del enfoque de género en la elaboración y ejecución de dichos presupuestos.

## V. Lecciones Aprendidas y Mejores Prácticas

157. El Proyecto demostró que la CEPAL tiene una **buena capacidad de convocatoria** y que es una institución de respeto muy demandada en la región. El reto sería establecer, dados los recursos escasos, los nichos en los cuales se puedan aportar nuevas ideas para avanzar en el desarrollo. Reconocer los espacios donde se pueda aportar nuevo conocimiento teórico y práctico, donde éste se requiere más.

**“El reto es ir renovando la discusión y fortalecernos en el discurso institucional”**  
*(Funcionaria del área social de la CEPAL-Chile)*

158. Reuniones como la realizada durante el XXXI período de sesiones en Uruguay y el Seminario sobre Cohesión Social en Panamá fueron oportunidades valiosas que se aprovecharon para **convocar a gente que usualmente no dialoga**. Esto le da a la CEPAL una fortaleza inigualable pues se convierte en líder de la temática y le permite construir la masa crítica para lograr los cambios que se requieren en la sociedad.
159. Para consolidar la masa crítica necesaria para reformar las políticas de Protección Social se requiere **la conformación de Redes**. Ese puede ser el siguiente paso de una estrategia en la que se requieren recursos de la cooperación internacional para lograrlo.
160. **Los recursos de apoyo de proyectos que promueven la línea de pensamiento de la CEPAL son invaluable y constituyen un buen camino para lograr impacto**. Unirse a otros proyectos de igual naturaleza también le da fuerza al trabajo de la institución para avanzar en el logro de su misión y objetivos. Esta estrategia le da flexibilidad a la CEPAL y le permite utilizar recursos que de otra manera no se tendrían, como la contratación de estudios especializados, conferencistas o el desarrollo de eventos de capacitación y prestación de capacitación técnica.
161. **La flexibilidad en la formulación del proyecto**, al no contar con un marco lógico, indicadores de desempeño ni descripción de beneficiarios ni socios del proyecto, **representa ventajas y desventajas**. En cuanto a las ventajas está el poder contar con recursos externos que permiten reforzar otras actividades en apoyo a la línea de pensamiento de la institución

- con un amplio margen de acción. Pero esta forma poco ortodoxa de formular el proyecto también puede restringir sus resultados al no contar con estrategias específicas ni indicadores de medición de su desempeño. En la nueva formulación del Proyecto debe existir una mayor claridad y precisión en la planificación y en los arreglos administrativos, de coordinación, de asignación de responsabilidades y de seguimiento y evaluación del mismo.
162. Las publicaciones por sí mismas no producen impactos ni son un fin en sí mismas. Es necesario acompañarlas de una **amplia estrategia de difusión y transmisión del conocimiento**. También es importante elaborar versiones resumidas de publicaciones importantes para facilitar el aprendizaje y la apropiación.
163. En general, **la región latinoamericana y del Caribe se encuentra en un buen momento** para difundir los principios del Modelo Nórdico y traducirlos en políticas y prácticas de Protección Social. Los ejemplos de República Dominicana, Uruguay y Chile deben servir para extraer buenas lecciones y corregir imperfecciones en los sistemas de Protección que se quieran reformar.
164. Se han creado **nuevos paradigmas (enfoque de derechos, universalismo, solidaridad)** y ya están en marcha experiencias de aplicación de los nuevos principios; hay mayores reflexiones sobre el papel del estado, los trabajadores y los empleadores en cuanto a la Protección Social. Este aprendizaje, mas la fortaleza institucional de la CEPAL y la coyuntura favorable que viven los países, se pueden aprovechar para que CEPAL asuma un papel proactivo importante en el cambio social.

## VI. Recomendaciones

165. **Recomendación 1:** Dado el impacto del proyecto, se recomienda explorar vías en las que la temática tratada por el proyecto **se consolide en apoyo a la línea de pensamiento de la CEPAL** y se haga sostenible en torno a los temas de Protección Social y Cohesión Social. Ello implica abordar la oportunidad de **escalamiento**, capitalizando la experiencia y los resultados del proyecto hacia un rol regional más visible, estratégico, institucionalizado, articulador y de mayores desafíos.
166. **Recomendación 2:** El EE hace notar la necesidad de contar con una **estrategia de divulgación de la producción documental** y de su utilización continua por parte de las personas eventuales beneficiarias de la información a nivel de toma de decisiones en los países miembros de la CEPAL. La información debe llegar a la población destinataria de manera condensada y de fácil consulta. En materia de difusión de los principios del Modelo Nórdico de Protección Social se debe contar con una **revisión bibliográfica** anotada sobre este tema, incluyendo publicaciones, discursos y presentaciones informales, lo cual contribuiría a los debates y facilitaría su consulta.
167. **Recomendación 3:** En cuanto a los seminarios y reuniones internacionales como aquellos donde se presentó el modelo, se recomienda **dejar registros de las ayudas-memoria y de los medios utilizados para las presentaciones**, con el fin de contar con documentos escritos que reflejen los principios básicos de manera didáctica y utilizable en diferentes medios, preservando también la memoria institucional.
168. **Recomendación 4:** En el área de **gestión del conocimiento**, se recomienda avanzar en el ciclo hacia el **impacto deseado** utilizando el conocimiento para apoyar el desarrollo de los países por la vía de la Cohesión Social. Específicamente, en el caso de la CEPAL, se trata de articular estratégicamente sus fortalezas en investigación y fortalecimiento de capacidades para el diseño de programas y políticas que lleven a impactos duraderos.
169. **Recomendación 5:** Se recomienda explorar y analizar experiencias de **trabajo en red** para el fortalecimiento de las capacidades, para aplicarlas en etapas siguientes del proyecto. Las Redes, en especial las virtuales, ejercen hoy en día un importante papel en la transmisión y el intercambio del conocimiento y en la apropiación de los resultados de las iniciativas de desarrollo.
170. **Recomendación 6:** En relación con la planificación de las asistencias técnicas, el EE recogió sugerencias de **analizar con cautela la estrategia de responder a la demanda (demand-driven approach)**, pues podría tener riesgos estratégicos. Si el Proyecto ha constatado, desde la experiencia, una apatía institucional por parte de algunos países hacia las reformas a la protección social, las acciones para promocionar las políticas propuestas reflejarán también esta actitud. Consideramos que el bagaje de conocimiento y experiencia

- del Proyecto le dan respaldo y “legitimidad” suficientes para asumir una actitud más horizontal, de proposición y amplia discusión, incluso a pesar de los discursos “anti-imposición” que se manejan.
171. **Recomendación 7:** Para formulaciones nuevas de Proyectos en general, se recomienda utilizar **mapas conceptuales y cadenas de resultados** para una mayor claridad y precisión en la planificación. Asimismo, se recomienda plantear una **estructura operativa** del Proyecto y unas pautas para los arreglos administrativos y de seguimiento y evaluación del mismo. En la misma línea se deben mejorar los mecanismos de control de calidad de los proyectos, formulando indicadores cualitativos y/o cuantitativos que sean realizables, prácticos, independientes, focalizados y verificables objetivamente, mediante las herramientas recientemente desarrolladas al interior de la DPPO.
172. **Recomendación 8:** Se deben aclarar los roles y responsabilidades de los coordinadores de los proyectos al interior de la CEPAL, transmitirles sus responsabilidades en cuanto a la planificación, implementación, monitoreo y rendición de cuentas. Sus planes de trabajo deben a su vez estar ligados a las responsabilidades de los Jefes de Área y Directores para establecer vínculos claros de rendición de cuentas (accountability). Así mismo, una guía de responsabilidades y obligaciones se podría constituir en una herramienta útil para todos aquellos que todavía no han asumido plenamente el rol de coordinadores de proyectos.
173. **Recomendación 9:** En esta línea también se recomienda el reforzamiento en la utilización del sistema de monitoreo de proyectos enfocado en resultados por medio de ProTrack, que no estuvo disponible para documentar la información de este proyecto.
174. **Recomendación 10:** A futuro se recomienda fortalecer las **alianzas** que ya se han establecido en materia de Protección Social, así como ampliar hacia nuevas alianzas tanto desde una perspectiva de afinidad como de complementariedad estratégica. Esto incluye por supuesto las alianzas con distintas agencias al interior del sistema de Naciones Unidas.
175. De manera general la idea pasa porque CEPAL lidere un proyecto regional basado en una red de alianzas y orientado hacia el impacto, asumiendo un rol protagónico respecto a los pilares estratégicos de la Protección Social. Ello implica que **la CEPAL asuma directamente un rol mejor definido y más focalizado**. Implica, asimismo, que capitalice sus ventajas comparativas, como es su capacidad de realizar investigaciones comparadas y de diseñar herramientas de fortalecimiento de capacidades que pueden ser aplicadas en los distintos países por otros actores.
176. **Recomendación 11:** Para avanzar de manera rigurosa en el fortalecimiento y construcción de alianzas, el EE sugiere que al iniciar una siguiente fase de continuidad del área temática con base en otros proyectos se retomen los productos y avances del período anterior para realizar: **a) un mapeo de actores vinculados a la problemática**, a nivel regional y nacional; **b) una revisión bibliográfica comentada**, que dé cuenta del estado del arte en la producción de conocimientos relacionados a las temáticas, y c) una estrategia de

alianzas y necesidades que permita priorizar y enfocar las actividades de la CEPAL en esta área temática.

177. **Recomendación 12:** De igual manera, **al interior de la CEPAL también se deben coordinar más las alianzas** entre las distintas divisiones (por ejemplo, entre la División Social y de Desarrollo Económico, y entre éstas y la División de Asuntos de Género), para lograr un discurso más articulado y coherente que le de fuerza a los planteamientos de la institución ante sus países miembros. Esta mayor coordinación se podría también reforzar sobre la base del mecanismo de revisión de pares o “peer review” que la DPPO ha introducido recientemente, pero que también debe ampliarse a la implementación y no sólo a la concepción de los documentos de proyectos.
178. Se trata de mejorar la interrelación de los diversos actores involucrados en la planificación y la ejecución –las Divisiones sustantivas y las de planificación y gestión– de manera que las operaciones sean más fluidas y respondan más a una estrategia global institucional de CEPAL en la Región. Para ello será preciso también mejorar los niveles de colaboración y coordinación entre diversas iniciativas que llevan a los objetivos superiores de la organización.
179. **Recomendación 13:** Sin desconocer que la CEPAL es un organismo de carácter técnico y que no tiene entre sus objetivos las labores de incidencia política como tal, es necesario hacer notar que en la práctica se convierte en un organismo de notoria influencia y liderazgo conceptual sobre temas del desarrollo, entre ellos la protección social y la inclusión. En este sentido, **en el diseño de los proyectos se podrían incorporar actividades de incidencia y estrategias que ayuden a construir las políticas y programas con los elementos de justicia y equidad que la CEPAL está impulsando.** A ello ayudaría el mapeo estratégico de beneficiarios y socios y las políticas de alianzas de la institución recomendado con anterioridad.
180. **Recomendación 14:** Se recomienda llevar a cabo una evaluación temática de las **experiencias de incidencia de todas las iniciativas de CEPAL**, orientada hacia tres resultados: (a) sistematizar las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas; (b) definir las posibilidades operativas que permitan la incidencia política; (c) proponer herramientas evaluativas ad hoc capaces de representar con rigor los efectos e impactos en este campo.
181. **Recomendación 15:** Se recomienda asumir una actitud proactiva en la **incorporación del enfoque de Género desde la formulación de los proyectos**, incluyendo más activamente a la División de Género tanto en la formulación de proyectos como en la participación operativa cuando sea necesario. También se recomienda crear una lista de chequeo de Género, propia de la CEPAL, para velar porque todos los asuntos de equidad de género sean incluidos en los proyectos que desarrolle la institución.

## VII. Bibliografía consultada

Canals, A. (2003). "La gestión del conocimiento". En: Acto de presentación del libro Gestión del conocimiento. [en línea]. UOC Barcelona. [Fecha de consulta: 19/09/08].

<http://www.uoc.edu/dt/20251/index.html>

Carroll, Eero and Joakim Palme (2006). "Inclusion of the European Nordic model in the debate concerning social protection reform: the long-term development of Nordic welfare systems (1980-2005) and their transferability to Latin America in the twenty-first century", Financiamiento del desarrollo Series, No. 168 (LC/L.2493-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), and Swedish International Development Agency (SIDA), available on Website: (<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/26111/P26111.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl>).

CEPAL Comisión Económica para América Latina y El (2006). La Protección Social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Síntesis. Trigésimo primer período de Sesiones de la CEPAL. Montevideo, Uruguay, 20-24 Marzo 2006.

ECLAC (2006). "Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity", ECLAC's XXXI Period of Session, LC/G.2294 (SES.31/3), Santiago, Chile, available on web site

(<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/24080/P24080.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>)

CEPAL (2007) "Brechas de Protección y cambios en la familia: desafíos para la cohesión social. Santiago de Chile.

CEPAL (2007b). Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile.

Evaluación de la implementación de la Declaración de París –Informe de Síntesis. Julio de 2008.

Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/15/41117411.pdf>

Gamero, J. (2008) Apropiación local de la ayuda al desarrollo. Ponencia. DESCO, Lima, Peru.

Disponible en:

[desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia\\_esp2.doc](http://desco.cepes.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/ponencia_esp2.doc) (25 Nov. 2009)

García de León Moreno, C. (2007). "Manual Práctico de Incidencia Política". Serie Roja de Lacasso #2.

Horton, D. (2001). Learning about capacity development through evaluation: Perspectives and observations from a collaborative network of national and international organizations and donor agencies. ISNAR. The Hague: International Service for National Agricultural Research.

Horton, D. (2004). ¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades? ISNAR Briefing Paper. February. ISNAR. The Hague: International Service for National Agricultural Research.

Lopes, C. (2002). "Should we mind the gap?" en Fukuda-Parr, Lopes, Malik, Capacity for development: new solutions to old problems, UNDP.

López, I. et al. (2007). Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización. Documentos de Cohesión Social. FIIAPP-EUROsocial,

Lusthaus, C., Anderson, G., y Murphy, E. (1995). Institutional Assessment: A framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners. International Development Research Center. E-Book disponible en: [http://www.idrc.ca/es/ev-9371-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-9371-201-1-DO_TOPIC.html)

Narbondo, P. (2006) Reflexiones Críticas Sobre el Universalismo Básico. Revista Uruguaya de Ciencia Política No. 15. ICP – Montevideo

Palmer, Edward (2006). "Public policy for pension, health and sickness insurance, potential lesson from Sweden for Latin America", Financiamiento del Desarrollo series, No. 179 (LC/L.2562-P/I), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), and Swedish International Development Agency (SIDA), available on web site: (<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/26921/P26921.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl>).

Preskill, Hallie y Coghlan, Anne T. Eds. (2003). "Using Appreciative Inquiry in Evaluation". New Directions in Evaluation No. 100. American Evaluation Association.

Sanín B., María Clara, Schulz, Nils-Sjard. 2009. South-South cooperation in Latin America and the Caribbean: ways ahead following Accra. FRIDE, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. FRIDE Comment, March 2009.

SIDA (2004). Looking back, moving forward. Sida Evaluation Manual.

Titleman, Daniel; Vera, Cecilia y Pérez Caldentey, Esteban (2009). The Latin American experience in pension system reform: coverage, fiscal issues and possible implications for China. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 210. Santiago, Chile, Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC). 46p.

# Anexo I

ECLAC - SIDA SWE/005/001

## “INCLUSION OF THE EUROPEAN “NORDIC MODEL” IN THE DEBATE CONCERNING REFORM OF SOCIAL PROTECTION SCHEMES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN”

### TERMS OF REFERENCE

#### I. INTRODUCTION

1. **Frame of Reference and evaluation mandate:** The general frame of reference for this project evaluation is in accordance with the General Assembly resolutions 54/236 of December 1999 and 54/474 of April 2000 which endorsed the Regulations and Rules Governing Programme Planning, Aspects of the Budget, the Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation (PPBME)<sup>1</sup>. In this context, within them the General Assembly request that programmes shall be evaluated on a regular, periodic basis covering all areas of work under their purview, including projects. As part of the general strengthening of the evaluation function to support the decision-making cycle in the United Nations Secretariat<sup>2</sup> and ECLAC in particular, the Executive Secretary decided to carry out evaluations within ECLAC on a periodic basis to determine their effectiveness, efficiency and relevance against objectives and expected outcomes. Thus, this is a discretionary internal evaluation to be managed by PPOD - Programme Planning and Evaluation Unit (PPEU).
2. **Topic:** This particular evaluation is undertaken under the framework of the cooperation agreement between the Government of Sweden through the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), and will cover project SWE/005/001 “Inclusion of the European “Nordic Model” in the debate concerning Reform of Social Protection Schemes in Latin America and the Caribbean”.

#### II. BACKGROUND

3. Project SWE/005/002 was approved in June of 2005 and was initially scheduled for completion in July 2007. Due to the request of various countries to received additional technical assistance the project was completed in December 2008.

---

<sup>1</sup> ST/SGB/2000/8 Articles II, IV and VII.

<sup>2</sup> OIOS report entitled “Assessment of Evaluation Capacities and Needs in the United Nations Secretariat” (IED-2006-006, 24 August 2007); The Joint Inspection Unit report entitled “Oversight Lacunae in the United Nations System” (JIU/REP/2006/2)

4. The main project objective is “to transmit the main characteristics and best practices of the “Nordic Social Protection Model” to Latin American and Caribbean policy makers and make useful contribution to the debate regarding formulation and elaboration of reforms of social protection schemes in the region.” The expected results of the project in support of the objective are as follows:
- i. Recommendations on the adaptability of the Nordic Model of Social Protection to Latin America and the Caribbean are presented to policy-makers from throughout the region, and;
  - ii. Policy discussions are held in member states, which might lead to the adoption of these policy recommendations.
5. Project SWE/0005/001 was carried out in two stages. A **first one** through a field study and analysis of the Nordic Model and the development of an analytical paper presenting the most salient characteristics of the social protection mechanisms of the “Nordic Model” to be disseminated to the policy-makers of the region. A document on the Nordic Model was to also be part of the input to ECLAC’s Period of Sessions held in Montevideo in 2006. This input also included a Panel on the use of the “Nordic Model” in Latin America and the Caribbean. The **second stage** of the project aimed at deepening the analysis and potential application of the “Nordic Model” in at least 6 countries: Uruguay, Chile, Brazil, Mexico, Costa Rica, Ecuador or Bolivia and Dominican Republic, through case studies and the provision of technical assistance to selected countries on how to implement specific social protection schemes. The estimated total budget of the project was SKE 2,000.000, or US\$ 282,886 dollars, to be implemented by ECLAC through the Special Studies Section.

### III. OBJECTIVE

6. The objectives for this subprogramme evaluation are framed in conformity with the PPBME, Regulation 7.1.<sup>3</sup>, regulation 7.2 and Rule 107.2.<sup>4</sup> The particular objectives of this project evaluation are to assess the relevance and effectiveness of project SWE/005/001 in relation to its proposed objectives and expected results and to review the efficiency with which the delivery of project activities and outputs were implemented. More specifically the evaluation will:
- ✓ Assess the processes of implementation and delivery, project design and strategy,
  - ✓ Review the benefits, results and impacts realized to the various stakeholders in Latin America and the Caribbean,
  - ✓ Assess the level of synergies and cooperation with other priorities, deliverables and objectives within ECLAC and how are they sustained in time

<sup>3</sup> ST/SGB./2000/8, p.12, Regulation 7.1 notes that:

The objective of evaluation is:

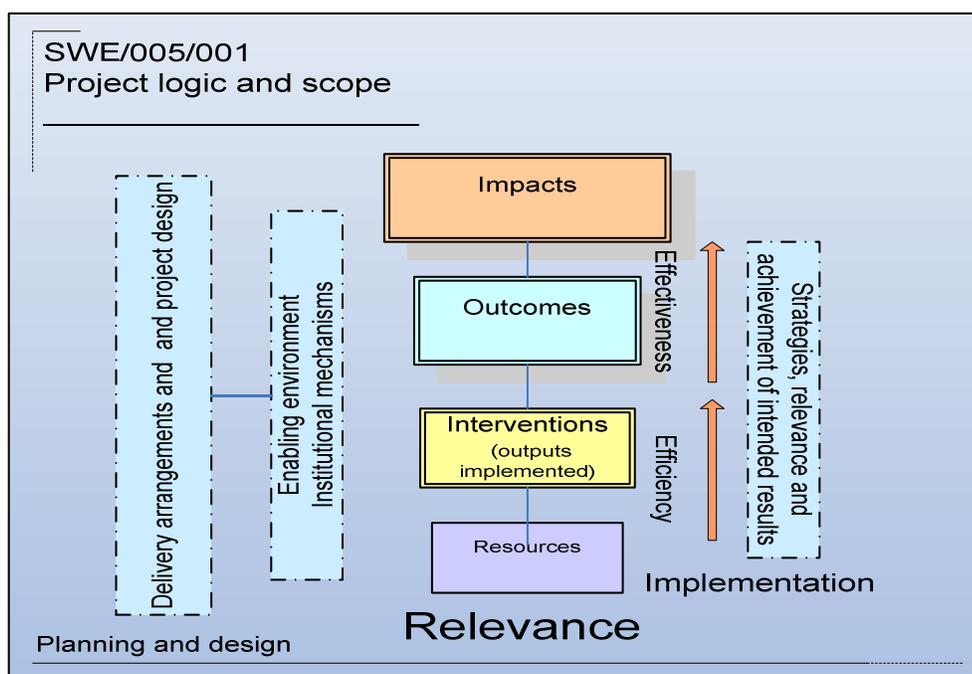
- (a) To determine as systematically and objectively as possible the relevance, efficiency, effectiveness and impact of the Organization’s activities in relation to their objectives;
- (b) To enable the Secretariat and member States to engage in systematic reflection, with a view to increasing the effectiveness of the main programmes of the Organization by altering their content and, if necessary, reviewing their objectives.

<sup>4</sup> ST/SGB./2000/8, p.12, Regulation 7.2 notes that all activities programme shall be evaluated over a fixed time period, and Rule 107.2 notes that all programmes shall be evaluated on a regular, periodic basis.

#### IV. SCOPE

7. The evaluation will examine the strengths and weaknesses of project implementation on the basis of the logical framework contained in the project document. The evaluation will also review feedback from direct beneficiaries and the extent to which their needs and concerns were considered in the development of case studies and technical assistance missions. The evaluation will assess whether the project was designed and implemented to facilitate the attainment of the goals. Furthermore, it will assess through proxy indicators whether or not concrete results and goals were achieved. The evaluation will focus on ECLAC's social protection stakeholders, partners and beneficiaries at regional and national levels and other United Nations Funds, Programmes and the Specialized Agencies to study the use of cooperation and coordination arrangements in the delivery of the outputs. Figure 1 below illustrates the project logic and evaluation scope.

**Figure 1: Scope of the evaluation and project logic**



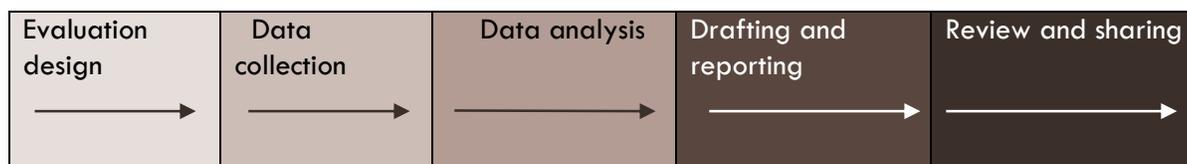
#### V. EVALUATION AREAS, ISSUES AND QUESTIONS

8. The evaluation issues and questions are specified as below:

Criteria	Questions and issues to review
<b>Effectiveness</b>	<p>1. To what extent have the project objectives and the expected results been achieved?</p> <p>2. How much progress has been made against the intended outcomes? What were the specific contributions ECLAC made on results identified?</p> <p>3. What were the major factors that influenced in the achievement or non-achievement of the intended results?</p> <p>4. Were there any unintended outcomes identified in the project delivery?</p> <p>6. What were the good practices and lessons learned established in ECLAC as a result of project SWE/005/001? And what have been the mechanisms of dissemination within ECLAC?</p> <p>7. Have there been any partnerships and associations established with UN or non-UN stakeholders, civil or private organizations? What have been the benefits accrued from these?</p>
<b>Efficiency</b>	<p>1. What are the issues that facilitated the implementation of project activities and outputs?</p> <p>2. What have been the major obstacles and impediments to project delivery and the implementation of planned activities and the delivery of the products and services?</p> <p>3. What were the best practices and lessons learned identified?</p> <p>4. What are the most significant management strengths and how they can be sustained? What are the most significant management challenges? And how can they be improved in future projects?</p>
<b>Relevance</b>	<p>1. To what extent the project objectives and expected results correspond to ECLAC's vision and strategies? Are they consistent with and in support of ECLAC's vision and priorities? And to what extent do they correspond to the needs of the Region?</p> <p>2. Are the project objectives formulated appropriately and in response to the needs and mandates of the intended beneficiaries?</p> <p>3. How was the project integrated with the priorities of ECLAC's regular programme of work?</p> <p>4. What are the relationships between the outcomes/expected accomplishments and the activities and outputs (were the right activities undertaken to achieve the desired results?) To what extent were the planned outputs contributed to the achievement of results?</p>
<b>Synergies and Coordination</b>	<p>1. What were the mechanisms used for coordination? Were they effective?</p> <p>2. What types of cooperation and collaboration were developed? Can they be improved within ECLAC?</p>

## METHODOLOGY

9. The evaluation will have 5 stages as follows:



10. The evaluation will use the following data collection methods to assess the project:

a) **Desk review and secondary data collection analysis.** The team will review project documents, recent performance assessment and self-assessment reports; Record of meetings and minutes of coordination meetings; Outreach materials; decisions and resolutions that might have been influenced by the project outputs; Documents and publications that contain information produced by the project; Literature review on the topics related to social protection; etc.

b) **Self-administered surveys:** Surveys will be administered to different ECLAC groups and constituencies, as follows: a) Surveys to beneficiaries and Member States within Latin America and the Caribbean that benefited directly from workshops, seminars and Panels, as well as government Officials and institutions that received technical assistance from ECLAC. b) Surveys to ECLAC staff HQ, Mexico, the Caribbean or any national office that participated in the implementation of the project

c) **Semi-structured interviews and focus groups** to Staff responsible for the delivery of the project; Staff of the different ECLAC Divisions; Staff of other SROs or National Offices that might have participated in the delivery; Staff at the technical and decision-making level in the Member States; Government Officials recipients of ECLAC products and services,

d) **Field visits:** In addition to data collection efforts in ECLAC headquarters, the team will visit 2 countries in Latin America and 1 country in the Caribbean where the most significant interventions were carried out for document review and the semi-structured interviews.

## VI. EVALUATION MANAGEMENT AND DEADLINES

20. The evaluation will be managed by PPOD within the norms and regulation governing evaluations within the United Nations. It will be carried out in close cooperation and consultation with the SIDA's

representative in ECLAC. The review will be undertaken with the highest standards of independence, impartiality and objectivity, following a transparent and participatory process. Findings will feed ECLAC project planning and implementation cycle and will be widely disseminated across the organization. The team shall be composed of an external expert evaluator managed and supervised by DPPO evaluation staff.

21. **Evaluation team:** The evaluation will be managed by PPOD staff with the assistance of an expert evaluator and the support of a research assistant. The consultants and eventual research assistants will report directly to the PPOD. Coordination and monitoring meetings will be conducted once every fortnight.
22. **Deadline:** The deadline for the submission of this report is October 2009.

# Anexo II

## METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1. La evaluación se basó en dos pilares conceptuales y metodológicos: la **rendición de cuentas** (“*Accountability*”) y el **aprendizaje**, buscando definir las “mejores prácticas” y lecciones aprendidas como una forma de transmisión y apropiación del conocimiento. El trabajo tuvo un alto componente de análisis institucional y de gestión de proyectos, con el fin de examinar las interrelaciones entre personas y organizaciones que le dan el éxito o que inhiben el desarrollo de las actividades del Proyecto. Se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos de investigación y evaluación, y se aplicó un enfoque participativo en la recolección de los datos.
2. El EE se acogió a las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas, en particular el Reglamento que proporciona las directrices legislativas establecidas por la Asamblea que rigen la planificación, programación, supervisión y evaluación de todas las actividades emprendidas por las Naciones Unidas, independientemente de su fuente de financiación<sup>1</sup>.
3. Además de utilizar para el análisis el acopio documental recibido al comenzar la evaluación, se efectuaron entrevistas, encuestas y consultas con participantes y no participantes del Proyecto, así como expertos/as de los distintos países de cobertura, a fin de darle un alcance geográfico integral al trabajo y tomar en cuenta las particularidades culturales de diferentes sitios.
4. El EE definió para el análisis **dos países** como estudios de caso: República Dominicana y Uruguay, por ser representativos de las asistencias técnicas que proporcionó la CEPAL como parte del proyecto. En estos países se realizaron entrevistas personales y grupos focales. También se efectuaron entrevistas telefónicas y por Internet con personas relacionadas con el proyecto. Las entrevistas se hicieron por medio de cuestionarios estructurados por el EE, pero con el enfoque abierto de entrevistas semi-estructuradas.
5. Adicionalmente se envió una encuesta de percepción por Internet a personas participantes del Seminario de Alto Nivel del XXXI Período de Sesiones de CEPAL celebrada el 22-23 de marzo 2006. Se enviaron 98 cuestionarios de los cuales se recibieron 6 respuestas y se complementaron con 13 entrevistas telefónicas y presenciales a personas de Uruguay y Chile para ampliar las respuestas a la encuesta, para un total de 19 cuestionarios respondidos (19.4% de respuesta).

---

<sup>1</sup> ST/SGB/2000/8.

## A. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

6. El objetivo de esta evaluación es determinar la pertinencia y eficacia del proyecto SWE/005/001 en relación con el logro de sus objetivos y resultados esperados, y revisar el proceso mediante el cual se implementaron las actividades y productos del proyecto.
  
7. Los objetivos específicos de la evaluación son:
  - ✓ Revisar los beneficios, resultados e impactos en socios de América Latina y El Caribe
  - ✓ Determinar el nivel de sinergias y cooperación con otras prioridades, productos y objetivos dentro de la CEPAL y cómo se sostienen los resultados en el tiempo.

## B. CARACTERÍSTICAS GENERALES

8. La metodología es una combinación de análisis diagnóstico sobre el desempeño del proyecto (eficacia, eficiencia, pertinencia, relevancia, sinergias); análisis institucional basado en la evaluación de las capacidades técnicas y gerenciales; reflexión orientada al aprendizaje; y análisis prospectivo.
  
9. Se aplicaron conceptos de Desarrollo Organizacional tales como la **Evaluación Appreciativa**<sup>2</sup> para descubrir **mejores prácticas**<sup>3</sup> y **lecciones aprendidas**<sup>4</sup> que permitan proyectar mayores impactos hacia el futuro. Se centrará en el análisis de elementos cualitativos, considerando además insumos cuantitativos.

---

<sup>2</sup> **Appreciative Inquiry (AI)** es una metodología de evaluación del campo del Desarrollo Organizacional. Es un proceso que investiga, identifica y desarrolla lo mejor que esté ocurriendo en una organización con el fin de crear un mejor futuro y facilitar el cambio. En lugar de enfocarse en problemas, (AI) permite a las personas que manejan proyectos descubrir qué asuntos operaron bien. Luego, en lugar de analizar posibles causas y soluciones, se forma una visión y se asignan tareas y recursos con base en un futuro deseado donde “lo mejor de lo mejor” ocurrirá más frecuentemente. (Preskill y Coghlan, 2003)

<sup>3</sup> **Buenas/mejores prácticas:** Identificadas a lo largo de la evaluación, son prácticas (estrategias, actividades etc.) que responden positivamente a los siguientes siete criterios clave: innovación y creatividad; replicabilidad; sostenibilidad; cooperación/alianzas; efectividad/impacto; eficiencia. Las “mejores prácticas” permiten capitalizar la experiencia como base para mantener e incrementar la efectividad y eficiencia, así como estimular la innovación. Son la base para escalar el impacto de las intervenciones. Por ende, hacen parte de la construcción de recomendaciones y escenarios futuros.

<sup>4</sup> Las **lecciones aprendidas** permiten identificar, desde los aciertos y desaciertos, las fortalezas y las debilidades de la experiencia, lo que se sabe que antes no se sabía, como referente que en el futuro permita avanzar de mejor manera y con menos recursos, hacia el logro de los objetivos que se persiguen. Las lecciones aprendidas responden a dos preguntas básicas: buscando objetivos y resultados similares, ¿qué se haría de la misma forma? ¿qué se haría de manera distinta?

10. Siguiendo las tendencias actuales de los sistemas de evaluación en la cooperación para el desarrollo, se buscó un balance entre el **aprendizaje** , la **reflexión participativa** y la **rendición de cuentas**, en términos de la responsabilidad en el logro de los resultados del proyecto. Todo esto dentro del concepto de **Fortalecimiento de Capacidades**, definido como *el proceso mediante el cual las personas, los grupos y las organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo.*

## C. MARCO REFERENCIAL DE LA EVALUACIÓN

11. El referente para las definiciones y las metodologías utilizadas en esta Evaluación son las regulaciones contenidas en las Resoluciones 54/236 de Diciembre 1999 y 54/474 de Abril 2000 de las Naciones Unidas, que rigen la planeación, los presupuestos y el seguimiento y la evaluación de programas (PPBME). Asimismo se consideran las pautas de evaluación de los proyectos financiados por ASDI<sup>5</sup>
12. Se utilizaron también algunos conceptos y definiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC, su sigla en inglés) de OECD<sup>6</sup>, cuyos criterios son generalmente reconocidos para la evaluación de proyectos, programas y procesos de desarrollo. En particular se utilizan los conceptos ampliamente aceptados de la Planificación con Base en Resultados, también aplicables a programas y proyectos de las Naciones Unidas, como se resume en la siguiente gráfica con un ejemplo aplicable al Proyecto evaluado:



13. Por tratarse de un proyecto que busca cambios de comportamiento de diversos actores, el análisis hace énfasis en los Efectos, o sea los resultados de segundo nivel.

<sup>5</sup> "Looking Back, Moving Forward: SIDA Evaluation Manual". SIDA, 2004.

<sup>6</sup> OECD/DAC: Development Assistance Manual; Paris, 2002; OECD/DAC: Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management; Paris, 2002-2008.

## D. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

14. Se examinan las fortalezas y debilidades de la implementación del proyecto con base en el PRODOC (documento del proyecto) y en los informes presentados durante el desarrollo del mismo. La evaluación también solicita retroinformación de socios beneficiarios directos para evaluar el grado de satisfacción con los productos del proyecto y con las misiones de asistencia técnica realizadas.

## E. FUENTES DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN

### **Socios y beneficiarios (destinatarios)**

A nivel regional y sub-regional (participantes en talleres, seminarios y conferencias)

A nivel nacional – Autoridades gubernamentales y personal técnico de los países beneficiarios del proyecto

### **Proyecto**

Personal administrativo del proyecto (actual y eventualmente del pasado)

Personal de la CEPAL

Consultores y otras personas contratadas como investigadores/ conferencistas/ facilitadores del proyecto

### **Financiadores de la Cooperación Internacional**

Representante de ASDI en la CEPAL

Representantes de otras agencias de cooperación en la CEPAL (AECID)

### **Aliados estratégicos (actuales y potenciales)**

Ministerios de Protección Social y Salud

Otras autoridades gubernamentales del sector de Salud y Pensiones

### **Personas informadas**

En el plano regional

En el plano local y nacional

## F. DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

15. La evaluación se llevó a cabo en un marco temporal de aproximadamente tres meses y se llevó a cabo en **cinco fases**:

- i. Inducción y diseño detallado de la evaluación
- ii. Investigación documental y producción de un primer informe
- iii. Recopilación de información
- iv. Análisis y validación
- v. Devolución

16. En la primera fase se formó el Equipo Evaluador (EE) del Proyecto, integrado por dos representantes de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) de CEPAL y una evaluadora externa. También se estableció un Grupo de Referencia para la evaluación, integrado por el EE, el coordinador del proyecto y el representante del donante ASDI.

17. En la segunda fase de investigación documental se intercambiaron información con ex integrantes del equipo gestor del Proyecto y se revisaron los documentos institucionales del proyecto. Posteriormente se revisaron y reseñaron las publicaciones y otros productos del proyecto, tales como los informes de misiones técnicas y los informes periódicos del proyecto, produciendo un plan de trabajo e informe de revisión documental.

18. La tercera fase se dedicó a la recopilación de datos e informaciones en los países de actuación del proyecto. En particular, se han escogido dos países, que han sido visitados por el EE, realizando entrevistas presenciales, grupos focales y otras actividades que han permitido una mirada más profunda en el caso de República Dominicana y Uruguay, países que se han tomado como estudios de caso para analizar los procesos de asistencias técnicas prestadas en el marco del Proyecto. El trabajo en Chile se concentró en los aspectos institucionales y de manejo del Proyecto.

19. La Evaluación ha utilizado instrumentos de investigación —encuesta auto-administrada, entrevistas telefónicas y presenciales, comunicaciones por correo electrónico— que han permitido recoger informaciones y puntos de vista de las funcionarias y funcionarios del proyecto y de CEPAL, así como de las entidades asociadas tanto en el nivel regional, como en los diferentes países miembros de la CEPAL y de cubrimiento del Proyecto.

20. La evaluación ha alcanzado un total de 127 personas, de las cuales 29 han sido entrevistadas directamente,<sup>7</sup> ya sea personal o telefónicamente a nivel individual, por e-mail o en grupos focales.
21. El EE ha aplicado herramientas específicas, utilizando diversas técnicas y diversas perspectivas, para indagar un mismo asunto, con el propósito de lograr la producción de datos e informaciones suficientes para fundamentar los juicios evaluativos. El criterio de la triangulación de las fuentes ha primado en la definición de los universos y de las técnicas de indagación.
22. Se ha utilizado un amplio rango de fuentes confiables para hallar evidencias que sirvan de base a la evaluación; el análisis ha procurado relacionar aspectos cuantitativos y cualitativos, buscando confluencias o divergencias significativas, con el fin de identificar los factores internos y externos que apoyan u obstaculizan el Proyecto.
23. De acuerdo al diseño y a la práctica del Proyecto, se ha subdividido el universo de fuentes de la evaluación en las siguientes categorías:
- a) Bibliografía producida por el Proyecto
  - b) Documentación oficial y organizacional de la CEPAL
  - c) Funcionarias/os y representantes de:
    - ✓ El Proyecto, de CEPAL, ASDI, AECID
    - ✓ Ministerios de Protección Social en las áreas de Pensiones y Salud
    - ✓ Las organizaciones de la sociedad civil involucradas
    - ✓ Entidades académicas
    - ✓ Otras agencias e iniciativas de cooperación
    - ✓ Organismos de apoyo a las mujeres
24. Para facilitar el análisis evaluativo se dividieron los productos del proyecto en tres grupos. Los respectivos enfoques evaluativos para cada tipo de producto fueron:
- ✓ **Asistencias Técnicas:** Construir estudios de casos – revisión de procesos
  - ✓ **Documentos:** Revisión documental (reseñas), registros de “downloads”
  - ✓ **Seminarios y eventos:** Percepción de efectos -- cambios de comportamiento, otros procesos de aprendizaje y cambio.

---

<sup>7</sup> En el Anexo IV se encuentra el listado de personas involucradas en la Evaluación.

25. Entre otras, se han utilizado las siguientes herramientas para recopilar la información:

- a) Revisión de información contenida en el programa interno de control del proyecto (*Protrack*) sobre contratación de consultores, viajes, etc. y en el folder del proyecto
- b) Revisión y reseña de las 12 publicaciones producidas por el proyecto
- c) Revisión de informes y otros documentos del proyecto, así como sitios web y publicaciones de la CEPAL sobre la temática de protección social y temas relevantes como cohesión social, género, etc.
- d) Entrevista presencial abierta y semi-estructurada
- e) Entrevista telefónica semi-estructurada
- f) Grupos focales – Con el personal de DPPO y con los administradores del proyecto
- g) Observación directa de los procesos administrativos en CEPAL-Chile
- h) Encuesta auto-administrada utilizando Internet, dirigida a la lista de participantes del Seminario de Alto Nivel “La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad”.
- i) Guías de análisis de procesos para los estudios de caso seleccionados para la evaluación de las asistencias técnicas.

26. Los **Productos de la evaluación**, en orden cronológico de producción y discusión con el Grupo de Referencia de la Evaluación, han sido los siguientes:

- a) Plan de trabajo e Informe de Revisión Documental
- b) Debriefing de las visitas a República Dominicana, Uruguay y Chile
- c) Informe Preliminar de Evaluación, a ser discutido con el Grupo de Referencia
- d) Informe Final de Evaluación y Resumen Ejecutivo (en español e inglés)
- e) Presentación de la Evaluación

## G. LIMITACIONES DE LA EVALUACIÓN

27. Diversos factores inherentes a la complejidad de un proyecto como éste, que aunque pequeño está fuertemente ligado a las actividades centrales de la CEPAL y las complementa, **dificultaron aislar los resultados atribuibles directamente al proyecto** y la plena realización de esta evaluación. Entre las limitaciones relevantes se señalan:

- a) La **insuficiente evaluabilidad** del documento de programa a partir de su formulación<sup>8</sup>.
- b) La **carencia de un marco lógico y la ausencia de un sistema de monitoreo** que ofrezca informaciones sobre el avance del Programa en el tiempo.
- c) Las **dificultades inherentes** a la evaluación de un proyecto de desarrollo que pretende promover cambios a través de la producción de investigaciones e investigaciones-acción, el diálogo intersectorial e intrarregional y la incidencia política.
- d) La **dificultad en obtener información relativa al universo de personas beneficiadas** y en general documentos, presentaciones, minutas y otros que se utilizaron en el proyecto y que no se pudieron conseguir o no estuvieron disponibles de parte de la coordinación del proyecto.
- e) La **poca cultura evaluativa**<sup>9</sup> al interior de la CEPAL, que inhibe la consecución de información relevante para la evaluación del proyecto e impide la apertura hacia sistemas de reflexión para el aprendizaje y la rendición de cuentas.
- f) Se observó una baja respuesta a la encuesta de percepción enviada a los-las participantes del Seminario de Montevideo, probablemente debido al largo tiempo transcurrido desde el evento. Sin embargo, en compensación se hicieron algunas entrevistas telefónicas y presenciales a participantes seleccionados para indagar sobre los resultados del Seminario.

---

<sup>8</sup> Como se señala en el Informe de Revisión Documental, la evaluabilidad del proyecto a partir del PRODOC resulta moderadamente insuficiente. Si bien existen resultados medibles y verificables en términos de los productos del proyecto (publicaciones, estudios de casos y asistencia técnica proporcionada a los socios y beneficiarios), la falta de indicadores en el PRODOC para medir la eficacia y los efectos del proyecto limita el análisis de la evaluación.

<sup>9</sup> El EE hace notar las dificultades para la consecución de informantes claves para la evaluación, debido, además de la debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación ya mencionados, a lo que percibimos como una poca cultura evaluativa en la que predomine la auto-reflexión y la retroinformación para el aprendizaje y el mejoramiento.

# ANEXO III

## DOCUMENTOS PRODUCIDOS COMO PARTE DEL PROYECTO

### Serie Financiamiento del Desarrollo

#### **S-168 - Eero Carroll, Joakim Palme**

Inclusion of the European Nordic model in the debate concerning social protection reform: the long-term development of Nordic welfare systems (1890-2005) and their transferability to Latin America in the twenty-first century. May 2006. 80p.

Este documento plantea siete preguntas básicas sobre el modelo nórdico, enfocadas a examinar el bagaje histórico que llevó a la emergencia del modelo, y discute los potenciales puntos débiles en el contexto de la globalización. También se incluye la aplicabilidad de algunas de sus prácticas a los países de América Latina.

#### **S-179 - Edward Palmer**

Public policy for pensions, health and sickness insurance. Potential lessons from Sweden for Latin America. July 2006. 53p.

Se analiza el modelo de seguro público en Suecia y se evalúa cuáles de sus componentes deberían implementarse en América Latina y El Caribe. Se discuten algunos asuntos institucionales con base en el modelo sueco.

#### **S-199 - Marcelo Tokman, Cristóbal Marshall, Consuelo Espinosa**

Un matrimonio difícil: la convivencia entre un seguro público solidario y seguros de salud competitivos. Diciembre 2007. 42p.

Modelo de elección del seguro de salud en Chile, entre seguro público solidario (sin fines de lucro-FONASA) y planes privados competitivos (ISAPRES). Se muestra la concentración desproporcionada de malos riesgos y bajos ingresos en el sector solidario del sistema.

#### **S-201 – Adolfo Rodríguez, Celeste Bustelo**

La compra de servicios de salud en Costa Rica. Mayo 2008. 48p.

#### **S-202 - Adolfo Rodríguez, Celeste Bustelo**

Costa Rica: modelos alternativos del primer nivel de atención en salud - Mayo de 2008

**S-205 – Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka**

Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Noviembre 2008. 56p.

**S-206 – Ernesto Báscolo**

Cambios en los mercados de servicios de salud en la seguridad social argentina. Diciembre 2008. 50p.

**S-210 - Daniel Titelman, Cecilia Vera, Esteban Pérez Caldentey**

The Latin American experience in pension system reform: coverage, fiscal issues and possible implications for China. March 2009, 46p.

Analiza las reformas a sistemas de pensiones en América Latina con el fin de evaluar los resultados en términos de desempeño fiscal y cobertura contributiva. Describe las implicaciones que pueden servir en el análisis de la actual reforma pensional en China.

S-21x - Ursula Giedion, Giota Panopoulou, Sandra Gómez

**Diseño y ajuste de los planes explícitos de beneficios: el caso de Colombia y México. Julio 2009. 136p.**

**Otros documentos**

**Paula Castro** - Informe Reforma de la Salud, Junio 2008

**Daniel Titelman y Guillermo Cruces** - Protección Social en América Latina: Cobertura, financiamiento y Organización de los Sistemas. Documento preparado para el seminario

Políticas económicas para un nuevo Pacto Social en América Latina. Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de Octubre de 2006.

## ANEXO IV

## ENTREVISTAS REALIZADAS

No.	Nombre	Institución	Cargo	País	EI <sup>1</sup>	GF <sup>2</sup>	Ampl. Enc. <sup>3</sup>
1	Persia Álvarez	Superintendencia de Pensiones SIPEN	Superintendente	Rep. Dominicana	X	X	
2	Riccio Hermida	Superintendencia de Pensiones SIPEN	Asesor	Rep. Dominicana		X	
3	Benito Abad	Superintendencia de Pensiones SIPEN	Director de Control de Inversiones	Rep. Dominicana		X	
4	Ernesto Murro	Banco de Previsión Social	Presidente	Uruguay	X		
5	Pascual Gerstenfeld	CEPAL	Director Oficina	Uruguay		X	
6	Jorge Hernández	CEPAL	Oficial de Asuntos Económicos	Uruguay		X	
7	Daniel Olesker	Secretaría del Ministerio de Salud Pública	Director General	Uruguay	X		
8	Rosario Aguirre	Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales	Profesora Titular, Departamento de Sociología	Uruguay		X	
9	Lilian Abracinkas	CNS Mujeres	Coordinadora Ejecutiva	Uruguay	X		X
10	Ricardo Alberti	Federación Iberoamericana de Asociaciones de Personas Adultas Mayores - FIAPAM	Sociólogo	Uruguay	X		X
11	Rafael Urriola	Fondo Nacional de Salud - FONASA	Economista Jefe, Secretaría Técnica	Chile	X		X
12	Rudolf Buitelaar	CEPAL	Jefe, Unidad de Gerencia de Proyectos	Chile	X		X
13	Torsten Wetterblad	CEPAL	Representante de ASDI	Chile	X		

<sup>1</sup> EI = Entrevista Individual, presencial o telefónica

<sup>2</sup> GF = Grupo Focal

<sup>3</sup> Entrevista de **Ampliación de Encuesta** sobre Seminario de Protección Social

No.	Nombre	Institución	Cargo	País	EI <sup>1</sup>	GF <sup>2</sup>	Ampl. Enc. <sup>3</sup>
14	Daniel Titleman	CEPAL	Director, Sección de Estudios del Desarrollo	Chile		X	
15	Andras Uthoff	CEPAL	Ex Coordinador del Proyecto, Retirado	Chile		X	X
16	Ana Sojo	CEPAL	Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social	Chile	X		X
17	Olivier Dubois	CEPAL	Oficial Asociado de Proyectos	Chile		X	
18	Alejandro Bustamante	CEPAL	Asistente de Proyectos, DPPO	Chile		X	
19	Fernando Filgueira	CEPAL	Oficial de Asuntos Sociales	Chile	X		X
20	Kunio Kushiro	CEPAL	Oficial de Proyectos	Chile		X	
24	Eduardo Fajnzylber,	Universidad Adolfo Ibáñez	Ex investigador de la Superintendencia de AFP de Chile	Chile	X		X
25	Guillermo Cruces,	Universidad de la Plata	Investigador	Argentina	X		X
26	Sonia Montañó	CEPAL	Directora a.i., División de Asuntos de Género	Chile		X	
27	Patricia Provoste	CEPAL	División de Asuntos de Género	Chile		X	
28	Sonia Yáñez	Centro de Estudios de la Mujer CEM	Investigadora	Chile		X	
29	Ana López Castelló	CEPAL	Coordinadora Programa CEPAL-AECID	Chile	X		

# ANEXO V

## CUESTIONARIO PARTICIPANTES DEL SEMINARIO DE ALTO NIVEL

### **LA PROTECCIÓN SOCIAL DE CARA AL FUTURO:**

#### **ACCESO, FINANCIAMIENTO Y SOLIDARIDAD**

Trigésimo primer período de sesiones CEPAL-

22 y 23 de marzo 2006, Montevideo, Uruguay

### Mensaje Introductorio

Estimado-a:

Como parte de su estrategia de evaluaciones periódicas sobre sus diferentes áreas de trabajo, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) está realizando la evaluación del Proyecto de la Cooperación Sueca *Inclusión del Modelo Nórdico en el debate sobre esquemas de Protección Social (PS) en América Latina y El Caribe* implementado entre 2005 y 2008, a fin de determinar sus grados de pertinencia, eficacia y beneficio para los países de la Región LAC.

Una de las actividades realizadas con la contribución de este proyecto fue el Seminario de Alto Nivel organizado dentro del XXXI período de sesiones de CEPAL en marzo 22-23, 2006 en Montevideo, Uruguay: **La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad**, donde se desarrollaron los siguientes Paneles:

1. Derechos y cobertura de la Protección Social
2. Financiamiento y provisión de servicios de salud
3. Reforma a los sistemas de pensiones
4. Programas sociales, capital humano e inclusión

Durante el evento también se discutieron los planteamientos del documento *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad* que detalla los principios de PS que promueve la CEPAL, e implícitamente el Modelo Nórdico:

- (i) La PS responde a la idea de que el crecimiento debe basarse en la **competitividad sistémica**, ya que incide en la formación del capital humano;
- (ii) La PS se enmarca en el contexto de la consolidación de la ciudadanía, es decir, en los **derechos sociales** exigibles por los ciudadanos y traducibles a políticas;

(iii) Se requiere un **Pacto Social de Protección**, que complemente las propuestas ya formuladas por la CEPAL relativas al Pacto Fiscal y al Pacto de Cohesión Social.

Nuestros registros muestran que usted fue invitado-a a este evento, por lo cual respetuosamente solicitamos su colaboración contestando la encuesta adjunta sobre sus percepciones en dicha reunión y el aporte que la misma pudo haber tenido en el esquema de Protección Social en su país.

La encuesta le tomará aproximadamente 15-20 minutos de su tiempo. Mucho agradeceríamos llenar los datos y devolver la encuesta antes del **2 de noviembre 2009**.

**NOTA: SI USTED NO PARTICIPÓ EN EL SEMINARIO, O NO PUEDE CONTESTAR LA ENCUESTA, LE AGRADECERÍAMOS REMITIR EL CUESTIONARIO A ALGUIEN DE SU INSTITUCION QUE HAYA PARTICIPADO.**

Muchas gracias por su colaboración.

Atentamente,

## ENCUESTA

Por favor indique su grado de participación en el Seminario de Alto Nivel **La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad**, realizado en marzo 22-23, 2006 en Montevideo, Uruguay:

- a)  Participé en todas las sesiones
- b)  Participé en los siguientes paneles:
- Derechos y cobertura de la Protección Social
  - Financiamiento y provisión de servicios de salud
  - Reforma a los sistemas de pensiones
  - Programas sociales, capital humano e inclusión
- c)  Participé en las reuniones plenarias
- d)  No participé en todas las sesiones, pero deseo hacer comentarios sobre la temática

### A. PERTINENCIA Y RELEVANCIA

#### **Columnas:**

NO  
 Poco  
 Ni mucho; ni poco  
 Mucho  
 SI  
 No sabe/ No responde

#### **Líneas:**

1. Considera usted que las temáticas discutidas en este Seminario facilitaron el desarrollo de soluciones a las problemáticas de la Protección Social en la región?
2. Considera usted que las temáticas discutidas en este Seminario facilitaron el desarrollo de soluciones a las problemáticas de la Protección Social en su país?
3. Cree usted que la discusión sobre los criterios de derechos sociales y universalidad de la cobertura de los esquemas de PS pregonados por la CEPAL y el Modelo Nórdico tienen vigencia hoy en día en la región?

Por favor indique las razones para su respuesta a la pregunta No. 3 :

PREGUNTA ABIERTA – 200 caracteres

## B. RESULTADOS

4. Califique su percepción de cómo este Seminario contribuyó a su institución/su país en los distintos temas tratados:

**Columnas:**

- No Contribuyó
- Contribuyó poco
- Contribuyó lo justo
- Contribuyó más de lo esperado
- Contribuyó mucho
- No Sabe/ no Responde

**Filas:**

- Derechos y cobertura de la Protección Social
- Financiamiento y provisión de servicios de salud
- Reforma a los sistemas de pensiones
- Programas sociales, capital humano e inclusión

5. Califique de 1-5 su percepción del valor agregado que este Seminario aportó a su institución/su país en los siguientes aspectos: (1=Bajo valor agregado; 5=Alto valor agregado)

**Columnas:**            1      2      3      4      5      No Sabe/no Responde

**Filas:**

- Contribución al debate sobre las reformas a los esquemas de Protección Social en la Región
- Desarrollo de capacidades institucionales en reformas a la Protección Social
- Mejoramiento de los esfuerzos de su país en el desarrollo de soluciones a las necesidades de Protección Social
- Fortalecimiento de la capacidad creativa, analítica y de solución de problemas a las necesidades de Protección Social
- Contribución al fortalecimiento de masa crítica (talento humano) involucrada en resolver la problemática de la Protección Social en los países socios de la CEPAL
- Suministro de un medio de intercambio de experiencias y conocimientos entre los-las profesionales de los países participantes
- Actualización de conocimientos de los-las profesionales dedicados a la elaboración de políticas de Protección Social

6. Después del Seminario, pudo usted proponer estrategias o procedimientos de trabajo/políticas aplicando los conocimientos adquiridos? **SI** \_\_\_ **NO** \_\_\_

Si su respuesta fue SI, por favor de un ejemplo.

---

---

---

7. Cuál considera usted que ha sido la contribución más importante de la CEPAL a los sistemas de Protección Social en la Región? ¿Por qué?

PREGUNTA ABIERTA – 200 caracteres

---

---

### C. EFICACIA

8. ¿Considera usted que como resultado del Seminario se logró transmitir los principios de **competitividad sistémica, derechos sociales y pacto social de protección**, a las personas tomadoras de decisiones en América Latina y El Caribe?

**Columnas:**

- NO
- En un grado menor
- Parcialmente
- Casi en su totalidad
- SI

9. ¿Cuáles de los siguientes factores han influido para que la CEPAL sea una plataforma adecuada para el debate sobre los esquemas de Protección Social? Califique de 1-5 (1=menos importante; 5=más importante)

Columnas:            1   2   3   4   5   **No Sabe/no Responde**

Líneas

- La versatilidad de sus consultores
- La imagen institucional de la CEPAL
- El valor agregado que le da CEPAL a la temática y a los países en el tema de PS
- Los objetivos comunes entre los países y la CEPAL
- La orientación social de los planteamientos
- La interdisciplinariedad de la asistencia técnica
- Otro: \_\_\_\_\_

**D. EFECTOS**

**10.** Por favor indique los tres cambios positivos más notorios que usted haya percibido en su comportamiento como resultado de su interacción con la CEPAL en el tema de PS y de su participación en el Seminario: (Ej: Visión más amplia sobre las distintas temáticas y opciones en PS; mayor disposición para iniciar los cambios necesarios a políticas o reglamentaciones; mayor disposición para establecer nuevas alianzas para implementar acciones novedosas, mayor búsqueda de consenso, etc.).

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**11.** En su opinión, ¿cuáles han sido los retos o dificultades más significativas en la aplicación de los principios de la PS transmitidos por la CEPAL e incluidos en el Modelo Nórdico?

(RESPUESTA ABIERTA – DEJAR 200 CARACTERES)

---

## PARTICIPANTES DE LOS PANELES

### Panelistas 1:

**Moderadora:** Belela Herrera, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Uruguay

- Clarisa Hardy, Ministra de Planificación, Chile
- Joakym Palme, Director, Institute for Future Studies, Suecia
- Santiago Levy, ex Director Instituto Mexicano del Seguro Social, México
- Eduardo Amadeo, ex Secretario de Desarrollo Social, Argentina

### Panelistas 2:

**Moderadora:** María Julia Muñoz, Ministra de Salud, Uruguay

- Diego Palacio, Ministro de la Protección Social, Colombia
- Marco Tulio Sosa, Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Guatemala
- Karl Theodore, Profesor, University of West Indies, Trinidad y Tobago

### Panelistas 3:

**Moderador:** José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo, CEPAL

- Ernesto Murro, Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social, Uruguay
- Helmut Schwarzer, Secretario de Previsión Social, Brasil
- Adolfo Rodríguez, Asesor de la Caja Costarricense de Seguridad Social, Costa Rica
- Guillermo Larraín, Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile

### Panelistas 4:

**Moderadora:** Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social, Uruguay

- Patrus Ananías, Ministro de Desarrollo y Erradicación del Hambre, Brasil
- José Luis Rodríguez, Ministro de Economía, Cuba
- Félix Vélez, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación, México
- Mario Gilberto Ríos Espinoza, Vice Ministro de Desarrollo Social, Perú