Ecuador: Evaluación del F-ODM, estudio de caso

MDG ACHIEVEMENT FUND

Prólogo

El Fondo para el logro del ODM se estableció en 2007 a través de un acuerdo histórico firmado entre el Gobierno de España y el sistema de las Naciones Unidas. Con una contribución total de aproximadamente US $ 900 millones, el F-ODM ha financiado 130 programas conjuntos en ocho ventanas temáticas, en 50 países.

Nueve países fueron seleccionados en 2009 para recibir ayuda financiera adicional para la Comunicación e Incidencia (C&I) y las estrategias de monitoreo y evaluación a nivel nacional (M&E). La razón de ser de la asignación de este apoyo es estimular intervenciones creativas e innovadoras relacionadas tanto con C&I como con M&E, destacables como casos ejemplares de la acción colectiva en la pobreza y los ODM. Los nueve países seleccionados inicialmente fueron Bosnia y Herzegovina, Colombia, Ecuador, Etiopía, Honduras, Mauritania, Marruecos, Filipinas y Timor-Leste. El Salvador se añadió en 2012 como décimo país.

Las evaluaciones de los estudios de caso son ejercicios de generación de conocimiento cuyos principales objetivos son: a) evaluar la contribución del Fondo, a nivel nacional, a la consecución de los ODM, los principios de la Declaración de París y la iniciativa de reforma de la ONU "Unidos en Acción ". b) Informar a la futura programación conjunta para el desarrollo mediante la identificación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de las experiencias del Fondo c) Conectar las intervenciones del programa a nivel local con los procesos de formulación de políticas a nivel nacional, poniendo en relieve las iniciativas piloto más exitosas con potencial de replicación y ampliación.

Cada estudio de evaluación país ha sido encargado por la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas (OCR) en el país respectivo. La Secretaría del F-ODM ha proporcionado orientación y garantía de calidad para el equipo de país en el proceso de evaluación, en particular mediante la revisión de los términos de referencia y los informes de evaluación. Se espera que todas las evaluaciones de los países del estudio que se realizarán en consonancia con el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD) de la red de evaluación "Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo", y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) "Normas para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas". El Grupo de Referencia de Evaluación (ERG), dependiendo del país, incluye representantes del Comité Directivo Nacional (NSC), los Comités de Gestión de Programas (PMCs), las contrapartes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Agradecemos a nuestros socios nacionales, el Coordinador Residente de la ONU y sus respectivas oficinas de coordinación, así como el equipo del programa conjunto, por los esfuerzos invertidos en la realización de esta evaluación.

La secretaría del F-ODM

Evaluación País del Fondo para el logro de los ODM en el Ecuador

Informe Final

Elaborado por: Miguel Ángel Lombardo

Madrid, 20 de Marzo de 2013

Índice

Presentación y agradecimientos 3
Acrónimos 4
Resumen ejecutivo 6
1. Introducción 12
2. Contexto de la evaluación y de los Programas Conjuntos: el proceso de Reforma Democrática del Estado 14
2.1. Contexto socioeconómico 14
2.2. El fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de cooperación 17
2.3. El F-ODM en el Ecuador 18
3. Descripción de las intervenciones realizadas 20
3.1. Programa Conjunto para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní (Programa Yasuní) 21
3.2. Programa Conjunto de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Erradicación de la Pobreza y la Inclusión Social (PDC) 22
3.3. Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para la reducción de la Inequidad (PC-JEM) 24
3.4. Programa Conjunto Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento (PC-GAS) 26
4. Análisis 28
4.1. El diseño de los programas: enfoques intersectoriales y alineamiento con las políticas públicas a nivel nacional y local 28
4.2. El proceso de implementación: eficiencia y eficacia 33
4.3. La contribución al cambio: de beneficiarios/as a titulares de derechos 43
5. Conclusiones 46
6. Recomendaciones y lecciones aprendidas 49
7. Bibliografía 53
ANEXOS 55

Presentación y agradecimientos

Entre los meses de septiembre y octubre de 2012, la Oficina del Coordinador Residente del SNU en el Ecuador procedió a la licitación y contratación de los servicios de un consultor para la realización de la Evaluación País del F-ODM. Los TDR de la evaluación indican que las evaluaciones países son concebidas como un "ejercicio innovador orientado a recopilar datos e información para ver en qué medida el F-ODM ha logrado sus objetivos a nivel de los países" y también se constituyen como una "plataforma para difundir lecciones aprendidas y comunicar mensajes clave sobre las buenas prácticas, compartir resultados positivos que puedan reiterarse o ampliarse en el país, al igual que a nivel internacional".

El evaluador seleccionado, Miguel Ángel Lombardo, tiene una experiencia de más de dieciocho años en el área de la cooperación internacional y el desarrollo, incluyendo la programación, análisis y evaluación de políticas de cooperación, así como en la gestión seguimiento y evaluación de Programas y proyectos. Entre otras organizaciones, ha trabajado para Naciones Unidas, Unión Europea y AECID, siendo redactor de la *Estrategia española de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional*, que se mantiene vigente desde el año 2008. Posee amplio conocimiento de la región latinoamericana y del Sistema de Naciones Unidas, habiendo sido Asesor Regional en el PNUD entre los años 2008 y 2010.

El evaluador agradece el apoyo recibido por todas las instituciones y personas entrevistadas, quienes amablemente ofrecieron su tiempo y conocimiento para la consecución de los objetivos previstos en la evaluación país. En particular, quisiera mencionar el apoyo recibido por la Oficina del Coordinador Residente, y especialmente a Pablo Galarza Schoenfeld (OCR/SNU) por todo el proceso de gestión de la evaluación, la realización oportuna de la misión en el terreno, la organización de las reuniones y el eficaz flujo de información sostenido. Igualmente, se agradece la inestimable ayuda de Natalia Armijos (OEI) y Juan Arroyo (AECID) durante el desarrollo de toda la misión en el terreno.

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ADE	Agencia de Desarrollo Económico
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
CAIC	Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
CISMIL	Centro de Investigaciones Sociales del Milenio
CDN	Comité Directivo Nacional
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CONCOPE	Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONEPIA	Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización
CSS	Cooperación Sur Sur
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIN	Generación de Ideas de Negocio
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
IMESUN	Inicie y Mejore Su Negocio
INCOP	Instituto de Compras Públicas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISUN	Inicie Su Idea de Negocio
JAAP	Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura
FFAA	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
F-ODM	Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
KFW	Banco de Crédito para la Reconstrucción (*Kreditanstalt für Wiederaufbau)*
MAE	Ministerio del Ambiente
MCP	Ministerio Coordinador de Patrimonio
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MESUN	Mejore Su Negocio
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
OCR	Oficina del Coordinador Residente del sistema de las Naciones Unidas
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU-MUJERES	Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCs	Programas conjuntos

PC – GAS	Programa Conjunto Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
PC – JEM	Programa Conjunto Juventud Empleo y Migración para la reducción de las Inequidades en el Ecuador
PY	Programa Conjunto para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní
PDC	Programa Conjunto de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Erradicación de la Pobreza y la Inclusión Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBY	Reserva de Biósfera Yasuní
RUP	Registro Único de Proveedores
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales
SIODM	Sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

La presente evaluación país tiene como objetivo central analizar el grado de contribución de los Programas Conjuntos (PC) del F-ODM para acelerar el ODM y para incrementar la eficacia de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el Ecuador.

En el país se implementaron cuatro Programas Conjuntos que originalmente tenían un periodo de duración de tres años, y con un ámbito geográfico de ejecución en once provincias. El Programa Conjunto para la Conservación del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera del Yasuní (PY) concluyó sus actividades y ha sido operativa y formalmente cerrado, al igual que el Programa Conjunto "Desarrollo y Diversidad Cultural para la erradicación de la pobreza y la inclusión social (PDC). El Programa de Juventud, empleo y migración para la reducción de las inequidades en el Ecuador (PC JEM) cerrará el 28 de Febrero de 2013, tras una ampliación de nueve meses respecto a la fecha original prevista, y el Programa Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el marco de los ODM en el Ecuador (PC GAS), que también amplió su período de ejecución en doce meses, cerrará el 28 de junio de 2013.

La evaluación pretenderá extraer *conclusiones comparadas* relativas respecto a i) la forma en que se han diseñado los PCs como herramienta de apoyo en los gobiernos nacionales (relevancia), ii) la adecuación de los mecanismos de implementación (eficiencia), iii) la contribución de los PCs a los ODM y los objetivos nacionales de desarrollo (eficacia) y iv) el impacto que éstos han tenido como herramientas de apoyo al SNU y el Gobierno (sostenibilidad).

El análisis se ha estructurado en torno a las dimensiones de diseño de los PCs, proceso de implementación y contribución al cambio, siendo la hipótesis de cambio que la suma de los cuatro PCs proporciona un valor agregado como herramienta de apoyo a los gobiernos nacionales y al UNU. Las conclusiones y recomendaciones pretenden extraer lecciones que permitan reforzar el aprendizaje conjunto así como trazar lineamientos para políticas de cooperación futura.

Uno de los principales aspectos en los que se ha podido identificar el valor añadido del F-ODM radica en su propio **diseño, el cual nace con un enfoque intersectorial y con una estrategia de intervención tanto nacional como local.** Esto permite, por un lado, responder a las distintas temáticas desde perspectivas novedosas y aprovechar las sinergias que se dan debido la vinculación de políticas que hasta entonces se habían manejado de manera aislada: tal es el caso las políticas de juventud, vinculadas al empleo y la migración, o la vinculación del acceso al agua con la gobernabilidad del servicio y la participación ciudadana.

De la misma manera, conviene destacar la pertinencia del tratamiento de los aspectos culturales vinculados al desarrollo; un diseño que propició la construcción de espacios de diálogo que cristalizaron en el ámbito local y que garantizaron la incorporación de cosmovisiones y objetivos de pueblos diversos tales como personas afroecuatorianas, indígenas, montubios y mestizos, en espacios interdisciplinarios que van desde el ámbito agrícola, comercial, cultural, educativo, social y comunitario. En lo que se refiere a la vinculación de las políticas locales y nacionales, destaca también como relevante el caso del Programa Yasuní, teniendo en cuenta además que su diseño tenía que considerar coyunturas muy densas y complejas que abarcaban aspectos vinculados con los derechos humanos, la protección de la naturaleza y el desarrollo humano.

En un contexto de reforma institucional que se inició en el Ecuador a partir de la aprobación de la Constitución de 2008, se ha observado que el F-ODM y los Programas Conjuntos están **plenamente alineados** con las nuevas prioridades y con la nueva estructura del Estado. Los objetivos que persiguen los Programas Conjuntos tienen correspondencia con muchos de los planteados en el *Plan Nacional de Buen Vivir, 2009- 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, y en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana.* Debido a este nuevo contexto institucional, los PCs tuvieron, por otro lado, el desafío de ir adaptándose a medida que se consolidaba esta nueva institucionalidad.

Por ello, a pesar de la complejidad de los PCs, y a pesar de los riesgos que todo ello podía suponer en términos de eficacia, **el objetivo de posicionar los ODMs en la agenda nacional de la nueva institucionalidad requería de Programas que fueran ambiciosos en su contenido y en su forma**, integrando el expertise diverso de agencias del SNU e instituciones nacionales. Los Programas, al contemplar una estrategia de intervención también en el ámbito local, pudieron evolucionar conforme a lecciones aprendidas que se iban dando en esos espacios y suministrar insumos a las políticas de ámbito nacional.

Esto se logró en el caso del reposicionamiento de la Reserva de la Biosfera Yasuní en el ámbito internacional, y en el caso de la juventud, mediante el posicionamiento del enfoque intergeneracional en las políticas públicas y del enfoque transversal del hecho migratorio, así como por la dotación de insumos para la elaboración del *Plan Nacional de Empleo Juvenil*. Igualmente, se valoran como eficaces en términos de posicionamiento de los ODMs, las contribuciones Programa Conjunto de Desarrollo y Diversidad Cultural (PDC) para la elaboración del *Plan Plurianual para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica*, y la introducción de políticas públicas diferenciadas tales como la Ley de Coordinación y Cooperación entre la Jurisdicción Indígena y la Ordinaria. El Programa ayudó a posicionar estos temas no sólo entre los Ministerios involucrados sino también en coordinación con los Gobiernos locales y las instituciones de la sociedad civil.

Del mismo modo, se considera que el Programa ayudó eficazmente al posicionamiento de los ODM en lo que se refiere al agua potable: actualmente se disponen de tres instrumentos de política pública para la gestión integrada del agua (Política Socio-Cultural del Agua; una metodología de Diálogos por el Agua; y, una Guía de Bio-monitoreo comunitario para la protección de fuentes de agua), y se están desarrollando, en base a experiencias en territorio, lineamientos y políticas de fortalecimiento de capacidades y de asociación de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. Además, en función del nuevo marco normativo del país, se ha creado el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua como un nuevo espacio de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la reforma democrática del sector.

Un segundo ámbito de resultados tiene que ver con la reducción de la pobreza, en particular en su contribución a la creación de nuevos **emprendimientos y proyectos productivos** orientados al aceleramiento del logro de los ODM. En el ámbito de los emprendimientos culturales y productivos se seleccionaron y ejecutaron un total de 29 casos, con una inversión de aprox. US$ 800.000, y se logró que cambiasen muchas actitudes en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Actualmente, estos emprendimientos cuentan con planes de sostenibilidad que incluyen elementos organizativos, culturales, institucionales y ambientales, cubriendo los sectores de la piscicultura, la agricultura, el turismo, la artesanía, la recuperación de especies y el rescate de los conocimientos ancestrales y su vinculación práctica. En lo que respecta a los proyectos productivos de manejo de bienes y servicios ecosistémicos y de gestión ambiental, el F-ODM apoyó un total de 38 proyectos productivos, así como otras actividades encaminadas a fortalecer el asociacionismo en estos

ámbitos productivos, tal como fue el fortalecimiento de red de turismo comunitario del río Napo y con el apoyo de la Municipalidad de Orellana.

El impacto que estas actuaciones han tenido en el ámbito local ha generado buenas prácticas que han llevado a los **gobiernos locales a adoptar medidas para formalizar compromisos**. Es muy relevante, por ejemplo, la contribución del F-ODM en lo que se refiere a la creación de un modelo de gestión para el emprendimiento juvenil que se integra mediante la vinculación de los centros de emprendimiento que fueron creados por el propio Programa Conjunto con las Agencias de Desarrollo Económico territorial (ADE), la articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, con tres productos financieros para el negocio. Esto ha posibilitado la inyección de recursos financieros por parte del Estado ecuatoriano a través del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria en un monto total de $ 2.807.551,97 y un total de 2.063 operaciones financieras juveniles realizadas entre los años 2010 y 2012 para emprendimientos juveniles, bajo productos financieros diseñados por el Programa y asumidos como política pública. El número total de emprendimientos hasta la fecha ha sido de 91, y se han generado 2.063 operaciones financieras juveniles para jóvenes de tres provincias.

Adicionalmente, los Programas contribuyeron a **fortalecer sistemas de información y estadística**, tales como el fortalecimiento del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), que facilita las consultas de los indicadores sociales en forma desagregada por grupos étnicos. En el caso de las políticas de juventud, se ha generado información estadística específica para los jóvenes a través del *Informe Nacional de Juventud 2012: Jóvenes Ecuatorianos en Cifras*, el cual contribuye a diseñar políticas públicas con vistas a mejorar las condiciones de vida y la participación de los jóvenes. Este es un asunto de particular importancia dada las características de la pirámide poblacional que sitúan al país en plena transición demográfica. Por último, el Programa Yasuní recopiló los principales instrumentos legales y de política para la protección de los Pueblos Indígenas Aislados con un producto específico sobre el Estado del Arte de la Normativa sobre Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial.

Se podría afirmar que la estrategia doble de acción del F-ODM, en el nivel local y nivel central, ha dado sus frutos y **se ha iniciado un proceso de transferencia hacia las zonas rurales**. En el caso de las políticas de juventud y empleo, no sólo se ha observado el compromiso con estos espacios a nivel municipal, sino que los Gobiernos Provinciales han destinado presupuesto para dar continuidad a las acciones iniciadas por Programa en lo que se refiere al acompañamiento técnico a los emprendedores. En cuanto a lo organizativo, se estima que hay un total de 62 Organizaciones Juveniles de las tres provincias que han participado en los procesos de fortalecimiento de capacidades en los temas de vocerías juveniles, emprendimiento, derechos laborales, movilidad humana, migración riesgosa y trata de personas, entre otras. A esto hay que añadir todo el trabajo desarrollado en el ámbito del **fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales y comunitarias en el ámbito local**, lo cual en el caso del medioambiente se ha plasmado en la consolidación del Comité de Gestión de la Reserva de Biosfera Yasuní, como una estructura organizativa local, de coordinación y apoyo a la gestión de la RBY que aglutina a representantes de los actores públicos, privados y comunitarios presentes en el territorio y en el contexto normativo e institucional vigente.

Es notable, en particular, el empoderamiento alcanzado por las organizaciones de base en el ámbito del agua potable, lo cual ha permitido que el F-ODM aporte una **doble seña de identidad que se manifiesta, por un lado, en su contribución para generar un cambio del enfoque tradicional**

de beneficiarios a titulares de derecho y, por otro lado, en el refuerzo de las capacidades en el ámbito local y nacional donde se ha respetado la integración de todos los actores involucrados. También se han creado espacios de participación en la prestación de servicios de agua y saneamiento y en la vigilancia de la calidad del agua con enfoque de género en 13 comunidades rurales y se han incrementado las coberturas de servicios de agua y saneamiento con continuidad, calidad de agua y asequibilidad para 4.570 personas.

Por todo ello, y teniendo en cuenta el proceso de institucionalización de las políticas públicas que se ha dado en el Ecuador, **se puede concluir que existen garantías para la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los PCs y de sus líneas de acción**. Todas las instituciones consultadas con las que F-ODM ha trabajado están orientadas a proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos, ya sea al agua, la identidad, la cultura, el trabajo, la salud, el medioambiente, o la participación de la ciudadanía. El hecho de que los PCs hayan permitido interactuar con muy diversos actores ha dado un plus de sostenibilidad a las intervenciones realizadas que se plasma desde diferentes ángulos. Los temas sociales se siguen manteniendo en la primera línea de debate, y el gobierno apuesta decididamente por las políticas encaminadas a la reducir la pobreza y la exclusión y combatir las injusticias sociales.

Quedan pendientes, no obstante, algunas cuestiones. En primer lugar, el tema de la ***articulación territorial*** **y el fortalecimiento de las capacidades en el nivel local para la ejecución de toda la política pública que se está impulsando.** La opinión generalizada de los entrevistados es que cuando los PCs empezaban a dar los primeros resultados se interrumpieron las acciones, y que no se han producido procedimientos de traspaso y transferencia claros.

En el caso de las políticas de juventud se ha observado un desfase entre el proceso de formación de los jóvenes con la generación de los productos financieros para los emprendimientos, lo cual, sólo en el área de Loja, provocó un alto nivel de deserción entre los jóvenes formados. Esto no pudo superarse con esfuerzos internos dado que el Programa no dispuso del tercer desembolso de fondos que estaba previsto ni lograba ejecutar los fondos todavía disponibles con eficacia y priorizando las acciones. Así, si bien se ha alcanzado un número de de 91 emprendimientos, se considera que el impacto podría haber sido mayor. Algo similar podría decirse de la consolidación de la gobernabilidad del agua a nivel local generando espacios de asociacionismo.

Por otro lado, en lo que respecta al objetivo de mejora de la eficacia del sistema de cooperación Naciones Unidas, queda todavía un camino por recorrer. El Fondo ODM en el Ecuador fue diseñado con coherencia en lo que respecta a la estrategia de intervención, en la contribución al diseño e implementación de políticas públicas y en la articulación de las mismas entre los ámbitos nacional y local, pero **no tuvo un proceso de implementación armonizado que garantizase la eficiencia** en su desarrollo.

Se produjeron bloqueos en los niveles políticos (CDN), técnicos (Comités y cambios de las figuras y roles de los coordinadores de los Programas), administrativos y financieros (inexistencia de procedimientos conjuntos), los cuales iban a generar una gran frustración a todos los niveles. **El hecho de que los Coordinadores de los PCs no tuvieran capacidad ejecutiva directa en términos presupuestarios supuso una gran limitación,** ya que dependían no sólo de la autorización de altos niveles jerárquicos de los socios locales sino también de los servicios financieros y administrativos de cada agencia del SNU.

Tres años pueden ser un corto espacio temporal para el diseño e implementación de políticas públicas –más aún si se trata de una articulación temática y territorial compleja como la de los PCs- pero se precisaron dos años, varias evaluaciones intermedias y sucesivos cambios en la coordinación de los PCs para que estos llegaran finalmente a ejecutarse como requerían, entre otras cosas, para descender lo antes posible a la implantación en el nivel local tal y como se había recomendado en la evaluación intermedia del Programa Yasuní, por mencionar un caso.

Como conclusión, no obstante, se podría decir que la hipótesis de cambio que se planteaba al inicio de esta evaluación, que la suma de los cuatro PCs proporciona un valor agregado al gobierno y al SNU, podría darse por válida. **El valor agregado de las Agencias se observó, especialmente, a partir del tercer año cuando empiezan a generarse productos y se ven los primeros resultados de tipo de política pública, fortalecimiento institucional y comunitario**. Las contribuciones del SNU como asistencia técnica especializada empiezan a propiciar espacios que generan vínculos con la comunidad y un cambio en la apropiación de los proyectos. La eficacia fue alta, y la contribución al cambio lo fue también, en parte porque el contexto de construcción de política pública se empieza a poner de manifiesto de manera efectiva a partir del tercer año, y en parte porque los Programas habían aprendido y capitalizado las experiencias de los dos años anteriores.

Pero **esta eficacia fue interrumpida y también la relación que propiciaba la contribución al cambio**. Así, salvo en el caso de Medio Ambiente, donde se mantiene un nivel de relacionamiento con algunas de las agencias de Naciones Unidas, es la opinión de los actores más relevantes que en el resto de los Programas (incluso en el PDC) no parece que vaya a sostenerse la relación con el conjunto del SNU – tal y como venía desarrollándose- en el momento en que terminen las acciones.

La principal recomendación que recoge el informe, por tanto, es **que sería conveniente concluir algunos de los procesos iniciados**, la mayoría de los cuales comenzaron a tener resultados y productos en el tercer año, es decir, en la fase final de los proyectos. El papel de los proyectos como articuladores de acciones debería ser acompañado durante un tiempo mayor para dar sostenibilidad a las acciones, tanto en el ámbito de la implementación y medición de las políticas públicas que fueron muy originales por su grado de integralidad, como en lo que respecta a la articulación territorial –y así ha sido observado por los actores locales una vez superada la primera fase y lograda la apropiación absoluta de los proyectos.

Esto, que es importante en el ámbito de la política cultural, el medioambiente y la gobernabilidad del agua potable, resulta crucial en el ámbito de las políticas de la juventud, no sólo porque supone un sector crítico con las actuales y futuras condiciones sociodemográficas, sino especialmente porque la interrupción de las actividades en lo que respecta a los procesos de fortalecimiento asociativo, emprendimientos individuales, sostenibilidad de los productos financieros para los jóvenes, o el abandono de la visión integral, local y nacional que vincula los temas de la juventud con las cuestiones migratorias, el desarrollo y los derechos humanos, representa un foco de frustración de expectativas que debe ser reconducido.

1. Introducción

El Objetivo General de la evaluación es analizar **el grado de contribución de los Programas Conjuntos (PC) del F-ODM para acelerar el logro de los ODM y para incrementar la eficacia de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el Ecuador.[1] La hipótesis de cambio que se plantea es que la suma de los cuatro Programas Conjuntos proporciona un valor agregado como herramienta de apoyo a los gobiernos nacionales y al SNU, en cual puede ser medido en términos cualitativos y cuantitativos.** De ahí que la presente evaluación país pretenderá extraer *conclusiones comparadas* relativas respecto a los siguientes aspectos:

a) la forma en que se ha diseñado la inserción de los PCs como herramienta de apoyo en los gobiernos nacionales (relevancia),
b) la adecuación de los mecanismos de implementación (eficiencia),
c) su contribución a los ODM y los objetivos de los Planes Nacionales (Buen Vivir) en el marco de la Declaración de Paris y de la Reforma de la ONU –es decir, en función de su efectividad en la inserción de las políticas públicas y reforma del sistema de cooperación- y
d) el impacto que los PCs han tenido como herramientas de apoyo al SNU y al Gobierno, el cual se podrá medir mediante un análisis de sostenibilidad.

El Objetivo General de la evaluación es analizar el grado de contribución de los Programas Conjuntos (PC) del F-ODM para acelerar el logro de los ODM y para incrementar la eficacia de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en el Ecuador

En este sentido, el análisis efectuado en las secciones que siguen ha sido estructurado en torno a **tres dimensiones centrales.** La primera dimensión es el ***Diseño*** de los PCs, usando como criterio de valor, en primer lugar, la relevancia estratégica de los mismos. Para este primer aspecto se han realizado preguntas sobre la vinculación de los PCs con los ODM, así como su alineamiento con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNDAF) y la identificación de objetivos comunes, y la contribución de los PCs al fortalecimiento de los resultados de desarrollo planteados en el UNDAF. Para el análisis del segundo aspecto, la relevancia sociopolítica, se han planteado preguntas en torno al alineamiento de los PCs con respecto al logro de los objetivos de desarrollo nacionales y el involucramiento de los socios nacionales/locales, así como la consideración de las desigualdades socio-económicas, de género, generacionales y por pertenencia a un grupo étnico durante el diseño de los PCs.

La segunda dimensión de análisis es el ***Proceso de Implementación***, con la cual se ha buscado medir la eficiencia y la eficacia de los PCs como principales criterios de valor. Para el primer aspecto, la eficiencia, las preguntas estratégicas planteadas tienen que ver principalmente con la forma en la que ha operado la estructura de gobernanza en los PCs y observar si los mecanismos de coordinación programática/administrativa posibilitaron la simplificación y armonización de procesos. En lo que respecta al segundo aspecto, la eficacia, se ha pretendido medir la contribución del F-ODM en i) el posicionamiento de los ODM en las agendas nacional y local de desarrollo, ii) la formulación e implementación de políticas públicas, iii) el fortalecimiento de la apropiación y el liderazgo, así como de las capacidades nacionales/locales, comunitarias y de las organizaciones para el logro de los ODM, iv) el aumento del diálogo entre la ciudadanía y el poder público sobre las políticas públicas nacionales, así como el fortalecimiento de las capacidades de incidencia

[1] Términos de Referencia, Pág. 3.

ciudadana/comunitaria en las decisiones que afectan sus vidas. Por otro lado, la eficacia también será medida en función de la contribución del F-ODM a la promoción de la programación conjunta, la interagencialidad y la construcción de alianzas para el seguimiento a los resultados de desarrollo,

Por último, la tercera dimensión tiene que ver con la **Contribución al Cambio**, para lo cual se ha priorizado como criterio de valor la sostenibilidad de los PCs. En este punto, se pretende observar i) si existe la posibilidad de que los logros alcanzados se mantengan una vez concluidos los PCs, ii) si hay indicios de replicación o ampliación, iii) si existe la voluntad en las organizaciones participantes y en el SNU de continuar y replicar las actividades de los PCs, y si han sido definidos los vínculos con programas y proyectos que el Estado ejecutará en los próximos años, y iv) si se han consolidado alianzas estratégicas a favor de los ODM.

La metodología empleada **es el estudio de caso** adoptando una estrategia de investigación que permita indagar por qué se producen los cambios dentro de los PCs y cómo éstos se van engranando en el contexto del país en lo relativo a la formulación de políticas públicas para la consecución de los ODM. La metodología permitió la participación de los actores relevantes durante todo el proceso de evaluación, y en particular del Grupo de Referencia, con el fin de facilitar que se promueva una cultura que valore la evaluación como base para el aprendizaje, tal y como determinan los estándares de evaluación del SNU.[2]

Los datos generadores de evidencia y los métodos para la recolección de los mismos fueron principalmente obtenidos mediante la realización de **entrevistas semi-estructuradas**, el análisis documental y estadístico, y la observación *in situ*.

La metodología permitió la participación de los actores relevantes durante todo el proceso de evaluación, y en particular del Grupo de Referencia, con el fin de facilitar que se promueva una cultura que valore la evaluación como base para el aprendizaje, tal y como determinan los estándares de evaluación del SNU

La evaluación se benefició de la información cuantitativa disponible a nivel de programa y de país y pudo verificar si los programas estaban en línea con las políticas públicas y con las estrategias nacionales para el logro de los ODM. Se han identificado algunas limitaciones, no obstante, en primer lugar por el hecho de que los programas no pueden por sí solos incidir sobre indicadores a escala nacional, y segundo porque, tal y como muestran los informes sobre avance en los ODM, los indicadores sólo son sensibles a cambios cuando son observados en el mediano o largo plazo, como ocurre con los referidos a la salud y mortalidad materna. Adicionalmente, habría que añadir algunas limitaciones de disponibilidad de datos estadísticos específicos sobre avance en el cumplimiento de los ODM las cuales son referidas en el Anexo 1.

[2] UNEG, *Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*, 29.04.2005, Pág. 3, http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4

2. Contexto de la evaluación y de los Programas Conjuntos: el proceso de Reforma Democrática del Estado y el refuerzo de las capacidades nacionales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo

2.1. Contexto socioeconómico

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, la población del Ecuador es de 14,3 Millones de personas, una población predominantemente joven ya que en torno al 50% son menores de 29 años.[3] Los niveles de pobreza y extrema pobreza no varían significativamente entre hombres y mujeres (29.1 y 25.0, respectivamente, en el caso de los hombres; 28.6 y 24.6, en el caso de las mujeres) pero sí son muy notorias, en cambio, las diferencias entre el medio urbano y las áreas rurales, donde se concentran especialmente los niveles de pobreza extrema, la cual puede alcanzar al 51,4% de los niños menores de 5 años. [4] A pesar de estos indicadores, en términos de ingresos el país puede ser considerado como un país de nivel de renta media baja, con un Ingreso Bruto Nacional per cápita de US 3,300 (dólares corrientes promedio 2005-2009 utilizando el método Atlas), con un crecimiento positivo del PIB per cápita del 2.42% en el reciente quinquenio (2005-2009).[5]

La población del Ecuador es de 14,3 Millones de personas, una población predominantemente joven ya que en torno al 50% son menores de 29 años

En los últimos años, se ha producido un cambio sustancial en el modelo político, social y económico.

En los últimos años, se ha producido un cambio sustancial en el modelo político, social y económico, iniciándose un proceso de Reforma Democrática del Estado que tuvo como objetivos complementarios mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, y acercar el poder a la ciudadanía. Esto implicaba reorganizar las competencias y las funciones de gobierno, definir los recursos y abordar la representación política y los mecanismos de representación ciudadana, así como plantear como punto de partida una reorganización territorial del Estado.[6] La visión del desarrollo que inspira al gobierno de Ecuador entiende, por tanto, que el Estado es un actor fundamental de cambio, un corrector de las tendencias monopólicas del mercado, y que tiene un papel central en la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Esto, además de implicar la consecución de los ODM dentro de una conceptualización de política pública más amplia, pone en primer plano el fortalecimiento de las políticas públicas para un salto sostenido y sustentable hacia el desarrollo humano y el bienestar colectivo, visión que fue plasmada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.[7]

[3] Jóvenes Ecuatorianos en Cifras, Indicadores Claves de la Década 2001 – 2010 y proyecciones a 2050., MIES, Dirección Nacional de la Juventud, SENAMI, OIJ, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración. Pág. 14.

[4] Estos indicadores hacen referencia a la condición de pobreza no por niveles de ingreso sino por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Ibid. Pág. 28.

[5] De acuerdo a una metodología homologada por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (INEC), el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

[6] Fuente: www.senplades.gob.ec

[7] La estrategia nacional de desarrollo incorpora también metas de igualdad de género y derechos de las mujeres estableciendo 46 políticas inclusivas y 16 políticas explícitas, y además, se ha generado una guía para la actualización y formulación de Agendas Sectoriales, instrumento que contiene el enfoque de género. Ver *Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural,* Pág. 6

En lo que se refiere al contexto económico es preciso mencionar que el Ecuador sufrió los problemas derivados del endeudamiento excesivo, en parte provocado por un elevado recurso al préstamo y por las facilidades que otorgaban los tenedores de la deuda, motivos por los cuales en tres décadas se pasó de una deuda externa de 241 millones de dólares, en el año 1970, a 17.000 millones de dólares, en el año 2006. Al igual que ocurrió en otros países de la región, la flexibilización de las medidas financieras había provocado un incremento de la actividad especulativa y un sinfín de facilidades tanto para la creación de bancos como otras instituciones de crédito. La falta de una supervisión bancaria y el contexto internacional de flexibilización del crédito hicieron que en el año 1999 quebrasen los más grandes bancos del país, lo cual llevó a la pérdida de los ahorros de cientos de miles de cuenta habientes, el incremento del descontento social y de los procesos migratorios, y la bancarrota de muchas actividades públicas, entre ellas el pago de los salarios de los funcionarios públicos y la implementación de los proyectos dependían de la capacidad crediticia de los bancos.

Durante el primer gobierno de Rafael Correa (2007-2009), antes de la disolución del Congreso Nacional y la aprobación de una nueva Constitución, se introdujo la protección para el control e intervención de los bancos y se incrementó el control sobre el endeudamiento público, provocando la desaparición de muchas instituciones bancarias. Además, en el año 2007 se crea la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC) y se analiza la posible ilegitimidad de parte de la deuda contraída por gobiernos anteriores. Esto lleva a que en el año 2009, el gobierno ecuatoriano declare la suspensión del pago de la deuda externa, lo cual hace que se produzca una venta masiva de títulos de deuda por parte de los tenedores que fue readquirida por el gobierno con una reducción de entre un 65% y un 75% de su valor (3.200 millones de dólares por sólo 900 millones de dólares). Esta medida ha hecho que el coeficiente del gasto de la deuda respecto del gasto en otras partidas se haya reducido sustancialmente tal y como sucedió, por ejemplo, con el caso de la educación básica, la cual ha pasado de representar en un período de cinco años un coeficiente de gasto del 738% al 177% con respecto a la deuda externa.[8]

Esas medidas provocaron un incremento de la liquidez dotando al Estado de recursos suficientes para afrontar una serie de cambios estructurales.

Estas medidas, acompañadas de otras tales conducentes a provocar un cambio cultural en la forma en que se manejan los recursos - tales como la introducción de nuevos modelos de inspección fiscal, la reducción de las exenciones y la mejora de los trámites-, así como la ampliación de la base tributaria y la introducción del impuesto a las actividades financieras, provocaron un incremento de la liquidez que iba a sumarse al incremento de la actividad productiva y extractiva -principalmente de la industria petrolera- así como la nacionalización y el control de toda la producción, dotando al Estado de recursos suficientes para afrontar una serie de cambios estructurales.

En lo que respecta a las políticas públicas, ha habido en los últimos años una sustancial mejora de la planificación y del refuerzo de las capacidades del sector público. Se han creado nuevas Secretarías y Ministerios para asegurar efectividad y coordinación intersectorial en las políticas, lo cual se ha unido a un incremento del sector funcionarial con nuevos y, en muchos casos, jóvenes perfiles y de alta cualificación técnica. Es, en su mayoría, **un grupo de funcionarios consciente del impulso que requiere el país en materia de políticas sociales si se pretende dar sostenibilidad al concepto de *revolución ciudadana* impulsado por el gobierno, así como para asumir los**

[8] Badillo Muñoz, D. (2012) "Estado de la Inversión en Educación en Ecuador 2006-2012", Cuadernos del Contrato Social por la Educación – Ecuador, 2012.

cambios que se requieren en la matriz productiva y los nuevos roles que se demandan en el ámbito regional e internacional.

A estos cambios hay que añadir el proceso de descentralización iniciado para que las instituciones locales puedan asumir sus competencias en materia de política pública. Después de dos años de vigencia, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) garantiza a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) locales administrar una tercera parte del presupuesto nacional.[9] Para la implementación del Código, se creó el Consejo Nacional de Competencias (CNC) y el Plan Nacional de Descentralización 2013-2015, el cual transfirió en el año 2012 a las instancias locales las competencias de tránsito, riego y drenaje y cooperación internacional; en el año 2013, está previsto transferir las actividades de fomento productivo, mantenimiento vial y bomberos. Esta transferencia de responsabilidades tiene que venir acompañada de un **fortalecimiento de las capacidades en el nivel local y así como de la articulación territorial de la política pública**, un proceso que ya ha sido puesto en marcha.[10]

Esta transferencia de responsabilidades tiene que venir acompañada de un fortalecimiento de las capacidades en el nivel local y así como de la articulación territorial de la política pública.

En el nivel nacional, se impulsaron políticas para superar las brechas sociales y la brecha de pobreza, introduciendo sustanciales mejoras en las comunicaciones viales, los niveles de acceso al agua potable, alcantarillado, servicios de salud y educación, incluyendo la educación intercultural, y los bonos asistenciales a la población más pobre. Por mencionar algunos logros, en el caso de la educación, entre los años 2007 y 2010 se ha producido un incremento de gasto público que ha llegado a alcanzar el 6%, permitiendo notables avances en materia de cobertura e infraestructuras, y alcanzando los estándares educativos recomendados por UNESCO. Esta inversión en educación fue acompañada de medidas tales como la integración y definición curricular para educación básica y bachillerato, la revalorización de la figura del maestro como un servicio de función pública del buen vivir y la mejora de sus condiciones salariales, la mejora del marco regulatorio y legal de la política pública educativa, e incluso el establecimiento de límites y candados presupuestarios para evitar desvíos de fondos de las partidas de educación a otros sectores.[11]

Otros indicadores también muestran avances significativos y a partir del año 2010 se empiezan a observar logros atribuibles a las políticas sociales que fueron introducidas durante los primeros años de gobierno. Así, por ejemplo, se observa que en el año 2010 se estabilizó la tendencia creciente en el número de casos de VIH-SIDA que se reportaba entre los años 2005 y 2009, una enfermedad que afecta mayoritariamente a los jóvenes.[12] En lo que respecta a las políticas culturales, a pesar de que los montos son aún insuficientes para la complejidad y la urgencia que representan estas políticas, se ha observado un considerable incremento presupuestario del Ministerio Coordinador de Patrimonio que pasó de una asignación de 3.72 Millones de dólares, en

[9] Los GADs son instituciones descentralizadas que, en busca de una mayor equidad regional, gozan de autonomía política, administrativa y financiera, regidas por principios de solidaridad interterritorial, subsidiariedad, integración y participación ciudadana, según establece la Constitución de 2008

[10] Sobre este punto, ver SENPLADES (2010) *Agendas Zonales para el Buen Vivir*, Op. Cit. Elaboradas en el marco de la colaboración entre SENPLADES, el Programa ART/PNUD, la AECID, el Gob. Vasco y la Gen. Valenciana.

[11] Sobre los avances del último período en materia educativa ver presentación: *Ecuador 2007-2012: Una Transformación Educativa*, Ministerio de Educación

[12] Jóvenes Ecuatorianos en Cifras… (Op. Cit. Págs. 86-87) Ver en Anexo, Gráfica Tendencias de los Casos de VIH/SIDA y defunciones en Ecuador 2005-2010.

el año 2009, a 27.9 Millones, en el año 2010,[13] si bien el gasto de educación intercultural bilingüe sigue siendo muy bajo comparado con el gasto en educación hispana: sólo un 6,6%, en el año 2010, y un 4% en el año 2011, del total del presupuesto destinado a la educación.[14]

En el ámbito productivo, se dieron condiciones para el acceso al crédito a campesinos y profesionales autónomos y se observan descensos en las tasas de desempleo global. No obstante, la tasa de ocupados en el sector informal sigue siendo alta (52%) y persiste un problema que algunos informes califican de tipo estructural en lo que se refiere al acceso al mercado de trabajo para los jóvenes, con tasas de desempleo que siguen siendo crecientes (del 12.7% en el año 2005 al 14.1% en el año 2009) y muy vinculados a los procesos migratorios. Así, en el período 2001 – 2010, hubo un total de 280,487 emigrantes, de los cuales el 49,7 % es una población comprendida entre 15 y 29 años. [15]

2.2. El fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de cooperación

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) nace como Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) mediante el Decreto Ejecutivo N. 699, del 30 de octubre de 2007. **Fue creada para la implementación de las estrategias generales** de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión, el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. Actualmente es una entidad pública adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, con gestión técnica, administrativa y financiera propias. Anteriormente, la Agencia funcionaba como un organismo autónomo adscrito a SENPLADES, lo cual no restaba autonomía administrativa, sino que puso bajo la rectoría y los lineamientos de SENPLADES todo el trabajo de la Agencia. En fecha más reciente, la SETECI cambió nuevamente de adscripción y pasó a la Cancillería, si bien con funciones delegadas para la negociación de convenios con ONGs y la negociación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación no reembolsable que antes no podían hacerse desde este organismo.

Esto hace que cambie todo el ámbito en términos de relacionamiento, ya que pueden recabar información, hacer seguimiento y evaluación y están involucrados en todo el ciclo del proceso. Desde ese momento, la SETECI ha creado un **sistema de información y varios servicios para contribuir a la socialización de la información de la cooperación. Un punto importante en este sentido son las evaluaciones en campo, con las que se pretende compartir información con las agencias y otros actores involucrados, y para evaluar el impacto que puedan tener las agencias a nivel del territorio.** También **se pretende evaluar los convenios que se firman con el fin de reorientar una cooperación, tradicionalmente orientada hacia el sector social, hacia el talento humano, la ciencia y tecnología, y la investigación científica.**

Según las entrevistas realizadas con los responsables institucionales, se ha llegado a esta conclusión desde un punto de vista político ideológico de la gestión del Estado, considerando que **el Ecuador**

[13] Fuente: eSIGEF
[14] Badillo Muñoz, D. (2012), Op. Cit. Págs. 129 y 131.
[15] Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) http://www.siise.gob.ec/siiseweb Para desempleo y migración entre los jóvenes ver Jóvenes Ecuatorianos (Op. Cit. Págs. 32 y 53)

tiene las capacidades como para asumir su rol de rector y de ejecutor de la política social. En este sentido, **lo que el país busca más bien es complementariedad desde la cooperación en aquello donde no hay capacidades nacionales.** El sector social, desde el punto de vista de SETECI, está bastante bien atendido por la política pública, y por tanto se requería más bien redefinir el rol de la cooperación y el valor agregado que se supone debe generar. **En tal caso, se duplicarían esfuerzos, y lo que se requiere es más bien incrementar la eficiencia y la eficacia, especialmente potenciando el tema de la división del trabajo dentro de la cooperación.**

El sector social, desde el punto de vista de SETECI, está bastante bien atendido por la política pública, y por tanto se requería más bien redefinir el rol de la cooperación y el valor agregado que se supone debe generar.

La SETECI ha realizado evaluaciones que han llegado a mostrar evidencias en relación a la baja sostenibilidad y la alta dependencia que existe de los recursos de cooperación, lo que hace poner en riesgo la permanencia de capacidades instaladas ya que, desde el punto de vista del gobierno, no existe aún la institucionalidad pública que permite sostener estos procesos. De ahí que la idea sea apuntar al talento humano, la formación de capacidades de las personas y que cada quien tenga la autodeterminación para generar su propio desarrollo. Además de un cambio de lógica, que está vinculado al cambio de la estructura productiva del país, la cooperación también debe alinearse a los Planes de Ordenamiento Territorial, y de ahí que la SETECI está trabajando en un Plan de Fortalecimiento Institucional porque se han encontrado deficiencias en las capacidades municipales para la gestión de la cooperación, si bien la descentralización en esta competencia está bastante avanzada.[16]

2.3. El F-ODM en el Ecuador

El F-ODM es un instrumento de cooperación que nace como un acuerdo de la Administradora del PNUD y el Secretario de Estado de España para la Cooperación Internacional en diciembre **de 2006** por el cual España destinó **US$ 710 millones** (529 millones de euros) a través de la ONU, para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 8 ventanas temáticas y en 50 países.[17] Los objetivos del fondo son:

- Apoyo a las políticas y programas que procuren un impacto significativo **y cuantificable** en los ODM seleccionados.
- **Financiamiento del ensayo y ampliación de modelos exitosos**.
- Facilitación de innovaciones en las prácticas de desarrollo.
- La adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, tal como se prevé en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

[16] La metodología de gestión de proyectos se actualizó con la colaboración de JICA-Japón.

[17] Estos fondos se complementaron con US$ 117 millones (90 millones de euros) adicionales entregados en diciembre de 2008, lo que totalizó una suma total de US$ 827 millones (618 millones de euros). De este total, US$ 699 millones se aprobaron 130 Programas Conjuntos en 503 países. El resto de la contribución se asignó para apoyar los Fondos piloto de Una ONU y para apoyar a algunos organismos de la ONU así como a la Secretaría del F-ODM. *Cuarto informe de progreso anual consolidado sobre actividades ejecutadas según el Fondo para el Logro de los ODM* (F-ODM), 6/06/12. Oficina del Fondo Fiduciario de Múltiples Socios, Dirección de Gestión, PNUD - http://mptf.undp.org

En el año 2000, el Ecuador se comprometió junto con otros países miembros de las Naciones Unidas a poner en marcha el cumplimiento de los **8 objetivos y 18 metas** del milenio, que deberán ser alcanzadas hasta el año 2015 con el fin último de combatir la pobreza, el hambre, la falta de acceso a la educación básica, la inequidad de género, la mortalidad materna e infantil, prevenir enfermedades como el VIH/SIDA y evitar la degradación ambiental. Con el propósito se creó la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM) en julio de 2005, adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía administrativa y financiera. Posteriormente, en febrero de 2007, esta Secretaria se fusionó a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, junto con el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM.

Desde este esquema, se esperaba que el F-ODM y los Programas Conjuntos estuvieran alineados en función de estas nuevas prioridades y de la nueva estructura del Estado. A tal efecto, los objetivos que se persiguen los Programas Conjuntos tienen correspondencia con muchos de los planteados en Plan Nacional de Buen Vivir, 2009- 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana, concretamente en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

Los objetivos que se persiguen los Programas Conjuntos tienen correspondencia con muchos de los planteados en Plan Nacional de Buen Vivir, 2009- 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana.

- Objetivo 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial en salud, educación, alimentación, agua y vivienda).
- Objetivo 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de igualdad.
- Objetivo 2.3. Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación.
- Objetivo General 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable (en todos sus objetivos específicos)
- Objetivo 6.5: Impulsar actividades económicas que conserven empleos y fomenten la generación de nuevas plazas, así como la disminución progresiva del subempleo y desempleo.
- Objetivo 6.6. Promover condiciones y entornos de trabajo seguro, saludable, incluyente, no discriminatorio y ambientalmente amigable.
- Objetivo 6.7. Impulsar procesos de capacitación y formación para el trabajo.
- Objetivo 6.8. Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna al Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad.
- Objetivo 7.4. Democratizar la oferta y las expresiones culturales diversas, asegurando la libre circulación, reconocimiento y respeto a las múltiples identidades sociales.
- Objetivo general 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad (en todos sus objetivos específicos)
- Objetivo 10.5. Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.
- Objetivo 10.6. Promover procesos sostenidos de formación ciudadana, reconociendo las múltiples diversidades.

- Objetivo General 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible (en la mayoría de sus objetivos específicos)
- Objetivo 12.1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.
- Objetivo 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

Adicionalmente a los cuatro Programas Conjuntos que serán descritos en la siguiente sección, en el año 2009 el Ecuador fue seleccionado como uno de los nueve países que forman parte de la iniciativa "País Focal", la cual busca profundizar la implementación de las estrategias innovadoras y creativas de seguimiento y evaluación de forma articulada con las acciones de abogacía y construcción de alianzas a favor de los ODM a nivel del país. A través de la entrega de recursos adicionales, el Fondo ODM pretendía consolidar a nivel de políticas públicas las intervenciones de los cuatro Programas Conjuntos mientras estimula intervenciones creativas e innovadoras de carácter nacional que se puedan resaltar como casos ejemplares de acción colectiva contra la pobreza y para la consecución de los ODM.

El F-ODM fue negociado con SETECI y se formó el Comité Directivo Nacional, presidido por SENPLADES y con la participación de SETECI como parte técnica. El CDN no se reunió más que una vez, en el momento de su creación, pero en el año 2012 se reactivó debido a que había dos proyectos que todavía seguían ejecutándose. La presidencia del CDN en 2012 recayó en la SETECI y a partir de ahí se reunió dos veces más para dar directrices y dar las observaciones que hace el Secretariado del F-ODM. A pesar de esta deficiencia de partida -el hecho de que no se había reunido desde el año 2008- desde 2012 las relaciones han vuelto a fluir, y se pudo dar inicio al proceso de evaluación de cada PC así como la evaluación conjunta del F-ODM, en aplicación de las directrices del F-ODM y como parte de la estrategia de país focal.

3. Descripción de las intervenciones realizadas

En el Ecuador se implementaron cuatro Programas Conjuntos que originalmente tenían un periodo de duración de tres años, y con un ámbito geográfico de ejecución en once provincias.

En el Ecuador se implementaron cuatro Programas Conjuntos que originalmente tenían un periodo **de duración de tres años**, y con un ámbito geográfico de ejecución en **once provincias**. El Programa Conjunto para la Conservación del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera del Yasuní (PY) concluyó sus actividades y ha sido operativa y formalmente cerrado, al igual que el Programa Conjunto "Desarrollo y Diversidad Cultural para la erradicación de la pobreza y la inclusión social (PDC). El Programa de Juventud, empleo y migración para la reducción de las inequidades en el Ecuador (PC JEM) cerrará el 28 de Febrero de 2013, tras una ampliación de nueve meses respecto a la fecha original prevista, y el Programa Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el marco de los ODM en el Ecuador (PC GAS), que también amplió su período de ejecución en doce meses, cerrará el 28 de junio de 2013.

3.1. Programa Conjunto para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biósfera Yasuní (Programa Yasuní)

Las acciones del Programa se organizaron en dos componentes, el primero de los cuales se centró en la implementación de políticas públicas nacionales y locales para la conservación y manejo de la RBY, incluyendo: (i) gestión integral del territorio de la Reserva, (ii) fortalecimiento de capacidades para reducir impactos negativos de las actividades económicas de gran escala, (iii) política y estrategias nacionales de protección de los pueblos indígenas aislados, y (iv) la iniciativa del país de mantener el crudo en tierra. El segundo de los componentes se centró en la gestión de la RBY desde un enfoque de conservación y manejo sostenible comunitario del patrimonio natural y cultural y de mejoramiento de la calidad ambiental, incluyendo: (i) el desarrollo de actividades productivas comunitarias ambientalmente sostenibles en la zona de amortiguamiento de la RBY, (ii) el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de la RBY, y (iii) el desarrollo de mecanismos de sostenibilidad financiera para la conservación y manejo de la RBY, con particular énfasis en el Parque Nacional Yasuní.

La evaluación sostiene que se obtuvieron productos que suministraron valiosos insumos a la administración y Estado ecuatoriano tales como los avances en el apoyo al Ordenamiento Territorial de la RBY y del Parque Nacional Yasuní, procesos manejados con los más altos estándares participativos.

El Programa generó 38 proyectos productivos de manejo de bienes y servicios ecosistémicos y de gestión ambiental, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades en el manejo de microempresas, creación y manejo de cajas de ahorro y crédito,

Los resultados y productos alcanzados en este programa ya han sido evaluados. Las conclusiones de la evaluación destacan su pertinencia al mantener la coherencia con los intereses del país y las necesidades de las provincias de Orellana y Pastaza, haciendo frente a las necesidades concretas de la zona, y proporcionando apoyo técnico a los Ministerios que actúan en la misma. La evaluación constató que se pudieron alcanzar resultados concretos, en particular gracias al Comité de Gestión y la especial labor del Coordinador del Programa, y logró que el Ministerio del Ambiente y los socios ejecutores se apropiaran de los objetivos del Programa y trabajaran como un solo equipo alcanzando productos y resultados de manera satisfactoria, a pesar de los obstáculos administrativos, financieros y de gestión encontrados en el proceso. La evaluación sostiene que se obtuvieron productos que suministraron valiosos insumos a la administración y Estado ecuatoriano tales como los avances en el apoyo al Ordenamiento Territorial de la RBY y del Parque Nacional Yasuní, procesos manejados con los más altos estándares participativos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la RBY han acordado incluir los lineamientos que resultan de estos procesos en la actualización de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Se avanzó en el Plan de Educación para el Desarrollo Sostenible en la RBY, el alcance de acuerdos para el logro de códigos de conducta y el establecimiento de un modelo de turismo sostenible en la RBY, así como el logro de una mayor capacidad de incidencia de las mujeres a nivel cantonal, y la reducción del tráfico ilegal de especies maderables, de vida silvestre y de carne de monte, gracias a campañas de sensibilización para la prevención de delitos ambientales, acompañadas por proyectos de seguridad alimentaria y generación de ingresos alternativos, y a un mejor equipamiento y capacitación del personal de control del MAE en territorio. Además, el Programa generó 38 proyectos productivos de manejo de bienes y servicios ecosistémicos y de gestión ambiental, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades en el manejo de microempresas, creación y manejo de cajas de ahorro y crédito, diseño y presentación de propuestas de proyectos, entre otros la Base de Datos de la Reserva de Biosfera Yasuní, que fue un mecanismo de apoyo del Plan de Manejo del Parque Nacional. Finalmente, se logró compilar el Estado del Arte de la Normativa sobre Pueblos Indígenas en Situación de

Aislamiento y Contacto Inicial, que recopiló los principales instrumentos legales y de política para la protección de los Pueblos Indígenas Aislados. [18]

El Programa tuvo al Ministerio de Ambiente como socio principal y coordinador de los procesos impulsados por el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Turismo, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el CONAMU, CONCOPE y CODENPE. Adicionalmente, se articuló el trabajo con los gobiernos provinciales y municipios de las provincias de Orellana y Pastaza, con un enfoque de fortalecimiento de capacidades nacionales, regionales y locales, así como a la participación activa de organizaciones comunitarias de base, ONGs y titulares de derechos. Con un presupuesto total de $ 3.871.603, las agencias del SNU participantes fueron: FAO ($1.426.414), PNUD ($ 1.088.391), UNESCO ($ 603.023), OMT ($ 417.745), ONU-MUJERES ($ 303.030), y ONU-HABITAT.

3.2. Programa Conjunto de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Erradicación de la Pobreza y la Inclusión Social (PDC)

El Programa tenía como objetivos promover la revalorización de la cultura, la inclusión y el diálogo intercultural; y acortar las brechas de discriminación y exclusión en el ejercicio de derechos que afectan a la población por razones culturales y étnicas, y que restringen las oportunidades de acceso a la educación, salud, medios de producción agrícola y aspectos que inciden en la situación de pobreza. El Programa pretendía contribuir al logro de los ODM I, II, III, V y VI y a la consecución de los Objetivos Nacionales establecidos primeramente en el PND 2007-2010 y luego en el PNBV 2009-2013.

Como efectos directos, el Programa contemplaba en primer lugar el fortalecimiento del ejercicio de los derechos culturales, el incremento de la participación política, y la reducción de la discriminación y promoción de la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas interculturales. Para ello se propuso realizar una propuesta de rediseño de la institucionalidad y normativa y refuerzo de las capacidades institucionales de los organismos responsables de las políticas y programas interculturales. Además, se esperaba reforzar las capacidades nacionales y locales para que los organismos pertinentes garanticen el acceso de la población, y en particular de las mujeres y niños indígenas y afroecuatorianos, a servicios de salud culturalmente apropiados y a programas de educación intercultural de calidad; también se esperaba contribuir al fomento del liderazgo, conocimiento, diálogo intercultural, participación, vigilancia de las políticas públicas por parte de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, con énfasis en mujeres y jóvenes; y la promoción de procesos de investigación valoración, conservación y difusión del Patrimonio Cultural y Natural. En segundo lugar, como efecto directo se esperaba contribuir a la revitalización cultural, interculturalidad y emprendimientos económicos que permitan la construcción de medios de vida sostenibles. Por último, el tercer efecto directo era la contribución al fortalecimiento de estadísticas y sistemas de información desagregados pertinente a la diversidad cultural y étnica para la toma de decisiones en políticas públicas.

[18] Tomado de Evaluación Final del Programa Yasuní, Págs. 39 – 40.

Los productos alcanzados y resultados de este programa también han sido evaluados. Como parte de las conclusiones, la evaluación destaca que el PDC fue una intervención exitosa por sus resultados y efectos en políticas públicas, en los emprendimientos y en información para la planificación. Desde los primeros pasos en la formulación de la propuesta PDC se constató una potente articulación entre los conceptos de plurinacionalidad, interculturalidad, género y patrimonio cultural. La generación de *productos y resultados* del Programa rebasaron ampliamente lo previsto y dio lugar a muchos productos exitosos, como la política de género e interculturalidad, el Plan Plurinacional contra el Racismo y el Concurso Nelson Estupiñán Bass como Programa integrado en esta política pública contra el racismo, entre otros.

Con el apoyo de las coordinaciones provinciales, del equipo de ejecución, de las agencias y de algunos gobiernos autónomos descentralizados, GADs, los productos previstos en los emprendimientos fueron ampliamente realizados por sus portadoras y actores. Con base a criterios predefinidos y transparentes, se seleccionaron 38 emprendimientos que benefician a 1.988 familias (792 en Sucumbíos, 374 en Esmeraldas, 822 en Chimborazo) los cuales respondieron de manera pertinente a las necesidades locales y están generando medios de vida para sus participantes ya sea mediante la producción de alimentos o de ingresos provenientes de las actividades agrícolas, pecuarias, artesanales o de turismo comunitario. La generación de ingresos para las mujeres está acompañada por la revitalización cultural y el cambio de roles de estas mujeres al interior de las familias y las organizaciones locales.

La evaluación destaca que el PDC fue una intervención exitosa por sus resultados y efectos en políticas públicas, en los emprendimientos y en información para la planificación.

Se seleccionaron 38 emprendimientos que benefician a 1.988 familias (792 en Sucumbíos, 374 en Esmeraldas, 822 en Chimborazo) los cuales respondieron de manera pertinente a las necesidades locales.

En el caso de Sucumbíos en los servicios de salud de Shushufindi, Limoconcha y Cascales, el número de partos anuales que en 2010 se atendió en estos servicios fueron de: 397, 39 y 35, respectivamente, mientras que en el 2011 se registraron: 433, 63 y 40 partos, respectivamente.

En lo que respecta al tema de la salud, los esfuerzos del PDC se centraron, por un lado, en posicionar la salud intercultural en la agenda pública y en fortalecer las capacidades del Ministerio de Salud como ente rector de la política y, por el otro en experimentar modelos de salud intercultural a nivel local. Bajo este modelo, están funcionando diez servicios de salud en las tres provincias, los cuales se encuentran trabajando con el proceso del parto intercultural, en el que el alumbramiento incluye el respeto a la madre en cuanto a alimentos y bebidas que van acordes con su cultura y tradición. Según observado por la evaluación final del PC, se vislumbra una buena acogida de este modelo, pues ha subido el número de mujeres que concurrían a dar a luz. En el caso de Sucumbíos en los servicios de salud de Shushufindi, Limoconcha y Cascales, el número de partos anuales que en 2010 se atendió en estos servicios fueron de: 397, 39 y 35, respectivamente, mientras que en el 2011 se registraron: 433, 63 y 40 partos, respectivamente.

Los acuerdos para la capacitación en estos temas, así como en los aspectos socio-organizativos permitieron generar materiales de muy buena calidad, realizar eventos con un número de dirigentes superior al previsto y de esta manera fortalecer las organizaciones portadoras de los emprendimientos y al personal administrativo y de salud, agentes comunitarios y comunidad en general. Como muestra del alcance de las capacitaciones, sólo en lo que se refiere a los emprendimientos, las agencias responsables junto con las organizaciones portadoras capacitaron a un total de 3.234 personas, de las cuales el 53.86% son mujeres y el 48.24% son hombres. El consorcio FAO/PPD capacitó a 2.704 personas, es decir al 83.61% de participantes, la UNESCO a 580 participantes, la OMT a 397 personas y ONU Mujeres a 132 participantes. Se logró también

articular la participación de las mujeres rurales en iniciativas comunitarias con la generación de empleo e ingresos para las mujeres, la revitalización cultural, el fortalecimiento organizacional y el cambio de roles al interior de la familia y las organizaciones, dando lugar a significativos procesos de empoderamiento de las mujeres.

Finalmente, el apoyo del PDC a la inclusión de la autoidentificación étnica en el CENSO del 2010 fue muy significativo, dado que por primera vez participaron los pueblos y nacionalidades en la elaboración de la propuesta técnica y marcó un referente nacional en la construcción, procesamiento y difusión de la información. Por último, el PDC ayudó a completar la gestión de criterios etno-culturales en el SIISE y su inclusión transversal en todo el sistema de información que ya contaba con subsistemas especializados para los pueblos y nacionalidades indígenas y de afro-ecuatorianos. [19]

Con un presupuesto total de $ 5.500.003, participaron en la ejecución del Programa por parte del SNU las siguientes agencias: UNFPA ($ 2.003.243), UNESCO (1.022.920), PNUD ($ 844.230), FAO ($ 606.690), OMT ($ 463.310), ONU-MUJERES ($ 313.510), OACNUDH, UNICEF ($ 246.100). En ámbito nacional, el principal socio ejecutor fue el MCP, cartera que preside el Consejo Sectorial de Patrimonio que vincula a varios ministerios. Igualmente, el MCP mantuvo vínculos con el INEC y el Ministerio de Justicia.

3.3. Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para la reducción de la Inequidad (PC-JEM)

El Programa fue conceptualizado para contribuir a la creación de un entorno favorable para la generación **de empleo digno** especialmente para los y las jóvenes, quienes soportan los más altos niveles de subempleo, desempleo y condiciones precarias en el trabajo. Esto, unido a otros factores, ha motivado la migración forzosa de muchos jóvenes. Para generar las condiciones en el entorno se originó una estrategia de intervención que permitiera trabajar de manera simultánea sobre el marco político y estratégico del país, sobre el tejido institucional existente vinculado con producción, empleabilidad y empresariabilidad, así como apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los y las jóvenes en lo que respecta a sus derechos y la ampliación de sus oportunidades.

El Programa ha trabajado sobre tres tipos de efectos. En primer lugar, el incremento de la inclusión de jóvenes en el mercado laboral, a través del trabajo digno y de emprendimientos económicos individuales, familiares y asociativos. En este sentido, se preveía comprometer y dotar de capacidades a los gobiernos locales para la gestión del desarrollo económico territorial endógeno, con políticas, planes y presupuestos que promovieran el trabajo digno y emprendimientos económicos de jóvenes en condiciones de inequidad. También se previó el fortalecimiento de capacidades públicas y privadas para la implementación de programas de capacitación y asistencia técnica para la generación de trabajo digno y emprendimientos económicos, así como la creación de servicios financieros y no financieros locales para emprendimientos económicos de jóvenes. Finalmente, se ha previsto el acceso y la vinculación con mercados potenciales para los emprendimientos impulsados por el programa, así como la generación de tejido empresarial

[19] Tomado de las conclusiones de la Evaluación del PDC, Págs. 107 - 110

urbano y rural local coordinado con los servicios públicos de generación de empleo digno para la juventud.

El segundo efecto previsto es la ejecución de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes de manera articulada en lo local y actuando sobre las causas de la migración. Esto implicaba, por un lado, el fortalecimiento de las capacidades de los Ministerios involucrados en este ámbito (MCDS, MRL, MIES) y las de la banca pública nacional para descentralizar y apoyar la ejecución articulada de estas políticas; por otro lado, la articulación también en lo local del Plan nacional de Empleo Juvenil, el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones y las políticas de inclusión económica y social.

El tercer efecto contemplado es el fortalecimiento de la capacidad del sector privado y de los trabajadores para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales y de la juventud. En este sentido, el Programa contemplaba la mejora del marco normativo y el refuerzo de las capacidades de las instituciones públicas de protección, defensa y restitución de los derechos de la población juvenil, especialmente en relación con sus derechos laborales y el hecho migratorio. Igualmente, se contemplaba el refuerzo de las capacidades de la población juvenil para el ejercicio de sus derechos y el fortalecimiento del sector privado y de los trabajadores para asumir su rol como agentes de desarrollo territorial, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales de la juventud.

Entre los **principales *resultados y productos*** alcanzados hasta la fecha, los informes han destacado el proceso de participación de los y las jóvenes en las mesas territoriales, la toma de decisiones, planificaciones y procesos impulsados. El PC-JEM ha incidido como política pública nacional con el tema de emprendimientos juveniles, posibilitando la inyección de recursos financieros por parte del Estado ecuatoriano a través del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria en un monto total de $ 2.807.551,97 y un total de 2.063 operaciones financieras juveniles realizadas entre los años 2010 y 2012, para emprendimientos juveniles, bajo productos financieros diseñados por el Programa y asumidos como política pública. El número total de emprendimientos hasta la fecha de la evaluación ha sido de 91, y 2.063 operaciones financieras juveniles para jóvenes de las 3 provincias. Así mismo, dos Gobiernos Provinciales han destinado presupuesto para dar continuidad a las acciones iniciadas por el PC y adicionalmente han puesto 6 técnicos para acompañar a los emprendedores. Se estima que hay un total de 62 Organizaciones Juveniles de las 3 provincias que han participado en los procesos de fortalecimiento de capacidades en los temas de vocerías juveniles, emprendimiento, derechos laborales, movilidad humana, migración riesgosa y trata de personas, entre otras, iniciándose recientemente un proceso de transferencia de capacidades hacia las zonas rurales.

El PC-JEM ha incidido como política pública nacional con el tema de emprendimientos juveniles, posibilitando la inyección de recursos financieros por parte del Estado ecuatoriano a través del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria en un monto total de $ 2.807.551,97 y un total de 2.063 operaciones financieras juveniles realizadas entre los años 2010 y 2012.

El PC –JEM ha contribuido a diseñar 3 políticas públicas en migración que privilegian acciones dirigidas a jóvenes, trabajo juvenil digno y el diseño del Manual de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes.

En relación a otras políticas, el PC –JEM ha contribuido a diseñar 3 políticas públicas en migración que privilegian acciones dirigidas a jóvenes, trabajo juvenil digno y el diseño del Manual de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes. En el marco de la apropiación nacional, y en alineamiento con las prioridades nacionales y competencias de los Ministerios, el PC-JEM reportó también que se contó con un adecuado empoderamiento y procesos juveniles y de movilidad humana. Finalmente,

en lo que se refiere a la articulación interinstitucional e interagencial, se observó la consolidación de acciones que responden a políticas nacionales, como por ejemplo la consolidación del Borrador de Ordenanza Provincial por el Trabajo Juvenil Digno (MRL-SENAMI-VICEPREFECTURA AZUAY-OIT-OIM). El programa ha elaborado borradores de Ley consensuados y que han sido construidos de forma participativa y que están listas para ser incluidos en la agenda legislativa (Legislación Migratoria y Trabajo Digno Juvenil), contribuyendo a fortalecer las capacidades técnicas de GAD'S-ADEL'S y Organizaciones Juveniles en metodologías propias.

Con un presupuesto total de $ 5.666.900, participaron en el mismo las siguientes agencias del SNU: UNICEF $1.239.504, PNUD $2.234.892, OIM $865.687, OIT $930.484, y UNFPA $396.333. Entre los socios ejecutivos participaron el Gobierno Provincial de Loja, Gobierno Provincial de El Oro, Instituto de Altos Estudios Nacionales, MCDS, MIES, MRL, Oficina de Investigaciones Sociales (ONG), SENAMI, Universidad de Cuenca y Universidad de Loja.

3.4. Programa Conjunto Gobernabilidad del Sector Agua y Saneamiento (PC-GAS)

El PC-GAS fue conceptualizado como una contribución a la implementación del Plan Nacional del Agua y a la construcción de la gobernabilidad democrática y sostenible de los servicios de agua y saneamiento, con un enfoque de gestión integrada del agua por cuenca hidrográfica y promoviendo la equidad social, territorial y de género. El Programa pretendía apoyar el proceso de Reforma del Estado que impulsa el actual Gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en un sector clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano sostenible del Ecuador.

El Programa contemplaba cuatro tipos de efectos. En primer lugar, el fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la implementación de un nuevo marco normativo e institucional consensuado del sector hídrico y el subsector agua y saneamiento. En este sentido se preveía la formulación de una Estrategia de Gestión Integrada del agua por cuenca hidrográfica, una Estrategia del Plan Nacional del Agua con acciones para preservar los acuíferos y la buena calidad de las fuentes, el apoyo al diseño del nuevo marco legal del agua y saneamiento consensuado con los gobiernos locales, juntas de agua y sociedad civil, y la estandarización de instrumentos para la gestión de los servicios en el nivel local. En segundo lugar, se preveía el mejoramiento de los indicadores de sostenibilidad económica, técnica, social, ambiental e institucional en los prestadores de servicios de agua y saneamiento en las cuatro provincias de intervención (Esmeraldas, Bolívar, Los Ríos y Manabí), lo cual incluía el desarrollo de lineamientos para la conformación de mancomunidades para la prestación eficiente y equitativa de los servicios. En tercer lugar, se preveía como efecto directo el empoderamiento de las organizaciones sociales para incidir en la formulación de los marcos normativos que regirán los servicios de agua, la vigilancia de la calidad y la gestión sostenible de los servicios. Por último, se preveía la construcción de una serie de infraestructuras en 20 cantones de las cuatro provincias acompañadas de campañas de educación sanitaria y ambiental y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y organizaciones sociales locales en los temas de educación sanitaria y ambiental, especialmente orientadas a la población infantil, juvenil y adulta.

En cuanto a los *resultados* alcanzados se puede mencionar que el PC-GAS se ha constituido en un espacio de trabajo y diálogo interinstitucional a nivel nacional y local, principalmente para la

formulación de políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos humanos y de planes cantonales de desarrollo y ordenamiento territorial. El país cuenta ahora con 3 instrumentos de política pública para la gestión integrada del agua (Política Socio-Cultural del Agua; una metodología de Diálogos por el Agua; y, una Guía de Bio-monitoreo comunitario para la protección de fuentes de agua), y se están desarrollando, en base a experiencias en territorio, lineamientos y políticas de fortalecimiento de capacidades y de asociación de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. Además, en función del nuevo marco normativo del país, se ha creado el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua como un nuevo espacio de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la reforma democrática del sector. También se han creado espacios de participación en la prestación de servicios de agua y saneamiento y en la vigilancia de la calidad del agua con enfoque de género en 13 comunidades rurales y se han incrementado las coberturas de servicios de agua y saneamiento con continuidad, calidad de agua y asequibilidad para 4.570 personas.

En cuanto a los *productos* alcanzados, el Programa informa que el documento de Política Nacional del Agua está siendo discutido y validado por los diferentes actores, si bien, varias de las líneas definidas en el mismo están siendo implementadas por el Estado. Adicionalmente se están fortaleciendo las capacidades de SENAGUA para la incorporación de un enfoque de Gestión Integrada del Agua por Cuenca Hidrográfica, manejo de conflictos, interculturalidad y participación ciudadana, y se han armonizado los proyectos de Ley de Aguas y de Servicios de Agua Potable y Saneamiento. El proyecto de Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, elaborado con apoyo del Programa, ha sido revisado por un comité interministerial y fue incluido en la agenda legislativa. Con el apoyo del PC-GAS, el MIDUVI ha desarrollado una guía tarifaria y un modelo de catastro de usuarios para la gestión eficiente y equitativa de servicios de agua potable y saneamiento, y se prevé que estos instrumentos sean estandarizados en colaboración con otros programas del MIDUVI financiados por el Gobierno de España. Actualmente 9 Juntas de Agua Potable utilizan estos instrumentos, lo cual ha incrementado su eficiencia en la gestión de servicios.

El PC-GAS se ha constituido en un espacio de trabajo y diálogo interinstitucional a nivel nacional y local, principalmente para la formulación de políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos humanos y de planes cantonales de desarrollo y ordenamiento territorial. El país cuenta ahora con 3 instrumentos de política pública para la gestión integrada del agua.

Se ejecutó el Plan Único de Capacitación para prestadores de servicios, con un enfoque integral, y se diseñó una propuesta de política para la promoción del asociacionismo de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento.

Por otro lado, se ejecutó el Plan Único de Capacitación para prestadores de servicios, con un enfoque integral, y se diseñó una propuesta de política para la promoción del asociacionismo de prestadores de servicios de agua potable y saneamiento como complemento al fortalecimiento de los prestadores. En coordinación con la Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y sobre la base de un diagnóstico en este ámbito, se fortalecieron los espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas a nivel nacional, en las comunidades y en municipios de intervención del Programa. En cuanto a la participación, los 6 clubes juveniles conformados (en los cantones Rocafuerte, Muisne y Montalvo) forman parte de la Red Nacional de Clubes Ecológicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se han realizado intercambios de experiencias, se han capacitado para diseñar proyectos sociales y ejecutan campañas de educación sanitaria y ambiental con enfoque de género, con el apoyo de GADs.

El programa también informa que se ejecutan intervenciones integrales en 20 comunidades y se estima que en septiembre de 2012 se incrementó a 18.000 el número de personas con acceso sostenible a servicios de agua potable y saneamiento. Como parte de las intervenciones integrales,

se ejecutan capacitaciones de formación y aplicación de los conceptos de permacultura para hábitats sustentables en 4 comunidades de los cantones de Rio Verde, Junín, Montalvo y Echeandía de las 4 provincias de intervención, donde se han construido espacios demostrativos. Finalmente, el MSP está implementando el Plan Nacional de Vigilancia de Calidad del Agua, con capacidades fortalecidas en las Direcciones Provinciales y municipios del territorio de intervención del Programa, y se realiza de forma sistemática análisis de calidad del agua en 20 comunidades diseñándose intervenciones integrales para resolver las deficiencias halladas.

Con un presupuesto total aprobado de $5.810.001, participaron en el mismo las siguientes agencias del SNU: PNUD $ 2.720.474, ONU-HABITAT $2.741.777, OIT $123.050, OPS/OMS $224.700 y UNV, y cuenta con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Ministerio de Salud Pública MSP y la Secretaria Nacional del Agua SENAGUA, como socios ejecutivos.

4. Análisis

4.1. El diseño de los programas: enfoques intersectoriales y alineamiento con las políticas públicas a nivel nacional y local

Dos de los temas recurrentes de la documentación revisada, y que también se mencionan en todas las entrevistas realizadas como pertinentes en relación al diseño de los PCs, fueron el **abordaje intersectorial de los temas y la estrategia de intervención en el ámbito de la política pública con una óptica doble de aplicación tanto a nivel nacional como a nivel local**. Respecto al primer punto, se observa que las cuatro ventanas temáticas del F-ODM en el país han respondido a problemáticas existentes las cuales, a pesar de sus raíces históricas, no habían sido tradicionalmente abordadas desde una perspectiva integral y aprovechando las sinergias entre distintos temas. Por ejemplo, la falta de oportunidades para ejercer los derechos estaba conduciendo a muchos jóvenes a procesos de exclusión social o procesos migratorios cuya reversión requería de intervenciones de incidencia en política pública que facilitasen el emprendimiento juvenil y la creación de productos financieros *ad hoc,* así como la elaboración de insumos que permitieran contar con un Plan Nacional de Empleo Juvenil, borradores de ley y ordenanzas provinciales que contemplasen actuaciones específicas para la juventud. En el PC GAS, el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento fueron oportunamente abordados desde el punto de vista de la gobernabilidad del servicio, la cual implica la integración de aspectos no sólo técnicos sino también administrativos, sociales y políticos, que son esenciales desde un enfoque de derechos, y que considerados desde un enfoque asistencial no habrían pasado de ser obra pública para uso de grupos de beneficiarios.

La articulación temática combinada constituye uno de los grandes logros del diseño.

Los responsables de planificación del gobierno coinciden en este punto y consideran que la *articulación temática combinada* constituye uno de los grandes logros del diseño, ya que si bien el objetivo 6 del Plan Nacional del Buen Vivir menciona el apoyo al trabajo para evitar las migraciones, previamente a la intervención del PC JEM no existían políticas públicas que estuvieran

ligando las tres variables.[20] Esto mismo se podría decir de los otros tres programas, si bien es particularmente importante en el caso del PDC, ya que su diseño propició la construcción de espacios de diálogo que cristalizaron en el ámbito local, y que garantizaron la incorporación de cosmovisiones y objetivos de pueblos diversos tales como personas afroecuatorianas, indígenas, montubios y mestizos, en espacios interdisciplinarios que van desde el ámbito agrícola, comercial, cultural, educativo, social y comunitario.

En el caso del Programa Yasuní es tal vez uno de los más complejos en este sentido, ya que para abordar las Reservas de Biósfera debía considerar no sólo el tema de ser humano sino también la protección de la naturaleza. Su diseño afectaba a una zona donde había una fuerte presencia militar, con tres gobiernos locales de tres partidos diferentes, y con la fuerte presencia de compañías petroleras; hay, además, cuatro nacionalidades indígenas, con coyunturas muy densas y complejas, entre ellas existen acusaciones de etnocidio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por último, está la complejidad institucional: el MAE tiene competencia en las áreas protegidas pero no tiene competencia en las áreas de amortiguamiento que es donde está la presencia humana. Esto hacía que se tuviera que trabajar con otros ministerios tales como Agricultura, Turismo, Educación o Justicia. Ante este escenario, el programa se convierte en un articulador de acciones para mejorar la coordinación no sólo entre las agencias sino también a nivel político, entre los diferentes ministerios, y genera productos que no podrían haber surgido de no haber tenido esta visión multidimensional.

El programa se convierte en un articulador de acciones para mejorar la coordinación no sólo entre las agencias sino también a nivel político, entre los diferentes ministerios, y genera productos que no podrían haber surgido de no haber tenido esta visión multidimensional.

El segundo aspecto, el relativo a la estrategia de intervención, consistió en la articulación íntegra de todos los PCs entre los ámbitos nacional y territorial, buscando la articulación de toda la política pública. Para este ambicioso diseño se tomaron en cuenta los planes de desarrollo territorial que habían sido diseñados por las instituciones centrales de planificación, agendas productivas provinciales y planes de desarrollo urbano.[21] Así, el PC-JEM, integrado en las zonas 6 (Azuay) y 7 (El Oro y Loja), con una coordinación local ubicada en Cuenca, y con anclaje en las juntas provinciales, parroquias y municipios, se articula en torno a una política local que es consciente de la necesidad de promover la organización de los sectores productivos, vincular directamente productores y consumidores, frenar el fenómeno migratorio puesto que representa además una pérdida de costumbres y tradiciones vinculadas con la producción provincial, y de la necesidad de desarrollar créditos oportunos y ajustados a la realidad de los productores locales, ya sean agricultores, artesanos, ganaderos o emprendedores.[22] A este mismo espíritu respondían líneas de actuación tales como el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de los sistemas de agua y saneamiento, en lo que respecta al PC-GAS, o lo relativo a la gestión la Reserva de la Biosfera Yasuní desde un pacto entre la comunidad local y la sociedad en su conjunto.[23]

[20] Entrevista con SENPLADES

[21] Sobre este punto, ver SENPLADES (2010) *Agendas Zonales para el Buen Vivir*, (Op. Cit.) Para una muestra de las Agendas Productivas Locales, ver Gobierno Provincial de Loja (2011), *Agenda Productiva Provincial de Loja*, GPL y Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Agropecuario del Sur – DEPROSUR- Loja, Ecuador.

[22] Gobierno Provincial de Loja (2011), Op. Cit. (Pág. 27-29)

[23] Sobre este punto, el marco internacional de gestión de las Reservas de Biosferas, contempla que se debe desarrollar un enfoque abierto, evolutivo y adaptativo para asegurar mejores condiciones a las comunidades locales en sus respuestas a las presiones externas de índole política, económica y social. Y en la misma línea, se indica la necesidad de agrupar a todos los actores y sectores interesados en la promoción de las Reservas de la Biosfera en el plano local y en las redes. Ver, Ministerio del Ambiente (2010), *Comité de Gestión de la Reserva de Biósfera Yasuní*, documento elaborado con apoyo del Programa Yasuní. Ministerio del Ambiente, F-ODM y Reserva de Biosfera Yasuní. (Págs. 6 y 7)

El *anclaje territorial* es una fortaleza de diseño que ha repercutido positivamente en el grado de apropiación de los proyectos allí donde ha sido eficazmente implementado. En el caso del PDC, las demandas se generaron en las instituciones locales y esto incidió positivamente en la sostenibilidad. Así, en el año 2009, se convocaron los Comités Provinciales de Apoyo y Seguimiento en las provincias del Chimborazo, Esmeraldas y Sucumbíos, con el fin de que desde el PDC se socializaran los objetivos del Programa y se planificaran las acciones con la participación de las autoridades locales, representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), representantes de los Ministerios, ONGs, sector académico y organizaciones comunitarias. Estos comités funcionaron a la vez como un mecanismo para realizar el seguimiento y la evaluación conjunta a los resultados del Programa.[24]

El *anclaje territorial* es una fortaleza de diseño que ha repercutido positivamente en el grado de apropiación de los proyectos allí donde ha sido eficazmente implementado.

Este grado de apropiación y de anclaje territorial no se dio, en cambio, en todos los casos,

Si bien el PC-GAS está anclado oportunamente en la contraparte rectora en materia de agua y saneamiento, no tuvieron en cuenta que iban a desenvolverse en un contexto institucional que aún no era del todo sólido.

Este modelo de diseño participativo e integral ha sido señalado como uno de los puntos fuertes que garantizó, en el largo plazo, la sostenibilidad futura de las acciones realizadas desde el punto de vista financiero, social e institucional. Ahora bien, este grado de apropiación y de anclaje territorial no se dio, en cambio, en todos los casos, tal y como fue el caso del PC-GAS, con dificultades que arrancan desde la propia definición competencial de las instituciones ejecutoras del Programa. Según las entrevistas mantenidas, se considera que la Subsecretaria de Agua potable y Saneamiento del MIDUVI es la rectora en la prestación de los servicios de agua potable y una parte del saneamiento a nivel nacional (alcantarillado y tratamiento de aguas residuales), ya que por Decreto fueron traspasadas todas las competencias de tratamiento de residuos sólidos al Ministerio del Ambiente. En cambio, la SENAGUA fue creada mediante Decreto 10/88 de 15 de Mayo de 2008, con el fin de que todas las instituciones que se habían encargado del tema del agua a nivel nacional se congregaran en una sola. Después, la Constitución de la República de 2008 habla de una "autoridad única" del agua pero no especifica cuál es, y no es sino hasta muy recientemente (a partir del año 2012) que la SENAGUA se ha ido consolidado como autoridad única del agua. Esta institución se enmarca como un Ministerio sectorial en cuanto a la asignación de presupuestos y otros aspectos; ahora bien, para coordinar las políticas tienen que tener una articulación institucional para que exista un factor común entre todas.

A esta dificultad se unen al menos dos más: por un lado, la **existencia de varios organismos cooperantes en el tema del agua en el país, lo cual demanda una visión más integral por parte del gobierno con el fin de articular las sinergias existentes;** por otro lado, la existencia de un Proyecto de Ley para regular los usos y el aprovechamiento del agua, el cual se suma a la normativa que ya existe en el país en este ámbito y que, según los expertos consultados, cubriría los usos que se prevén en el actual proyecto de ley.[25] En este sentido, si bien el PC-GAS está anclado oportunamente en la contraparte rectora en materia de agua y saneamiento, los objetivos

[24] Sobre este punto ver la sistematización de experiencias de los proceso de seguimiento participativo del PDC, en Yáñez Alvarado, S. (2012), *Con voz propia, hacia el logro del Sumak Kawsay*, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural, Ministerio Coordinador de Patrimonio / F-ODM.

[25] El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) ya le otorga a los Municipios la responsabilidad en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento. A esto se une un Código de Finanzas Públicas que también regula en lo que se refiere a tributos, tasas y contribuciones, y la existencia de una Ley de Empresas Públicas que se creó en este período de gobierno, que regulan la autonomía administrativa, técnica y financiera de estas empresas.

planteados en el diseño del Programa en relación a la gobernabilidad del agua -y en particular en lo que se refiere al objetivo de dar impulso al Proyecto de Ley- **no tuvieron en cuenta que iban a desenvolverse en un contexto institucional que aún no era del todo sólido**. El Programa era pertinente en su momento dado que preveía el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los actores del sector (prestadores de servicios, juntas de agua, etc.), así como el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía para el control social, a lo cual se sumaba la realización de inversión que lograra el aumento de la cobertura en agua y saneamiento. Por lo tanto, según los actores entrevistados, si bien era positivo que una institucionalidad tan atomizada diera claridad respecto a quién se debe responder en el tema del agua, se puede observar también en el sentido contrario que "los vaivenes políticos han hecho que las condiciones cambien".

En definitiva, existe toda una dinámica compleja en el diseño de políticas públicas que hace que los objetivos en este ámbito puedan resultar ambiciosos. No todos los entrevistados, a nivel de gobierno, piensan que un Programa de cooperación internacional deba hacer política pública, lo cual dice mucho en relación al grado de apropiación que pudieron tener los PCs en su inicio. Algo similar ocurría en el ámbito local, ya que si bien las actividades fueron pertinentes con los Objetivos del F-ODM y estaban alineadas con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, se pudo observar durante la visita de campo realizada en el contexto del PC-GAS que al menos en los cantones de Palenque y Montalvo, en la provincia de Los Ríos, los municipios no participaron en las actividades de diseño del Programa, a lo que habría que añadir que tradicionalmente los municipios no dotaron de servicios a los sectores rurales porque consideraban que su ámbito de competencias se ceñía estrictamente a lo urbano. De esta forma, los proyectos tuvieron que realizarse sin apoyo explícito del gobierno local, lo cual es un error no sólo desde el punto de vista de la viabilidad y la sostenibilidad institucional sino también desde el punto de vista de la pretendida articulación territorial que se había diseñado. Por mencionar tan sólo uno de los riesgos que ya se han producido, ante la imposibilidad de lograr el apoyo de los alcaldes se ha tenido que recurrir a un tercer municipio que no estaba contemplado para que cediera sus servicios de control de la calidad del agua.[26] También es importante constatar que se perdió un año en el diseño de los proyectos de infraestructura ya que en muchos de los cantones que habían sido seleccionados no se disponía de proyectos de pre-inversión.

No todos los entrevistados, a nivel de gobierno, piensan que un Programa de cooperación internacional deba hacer política pública.

A pesar de estas graves situaciones, la articulación territorial del Programa (y la sostenibilidad futura) podría tener cierta salvedad en el sentido de que tanto el Proyecto de Ley de Aguas como la Política Sectorial de Asentamientos Urbanos contemplan acciones para fortalecer las Juntas de Agua, en las cuales se observa un alto nivel de empoderamiento. También se observa que existe un apoyo expreso y continuo de los ministerios involucrados (en particular, MIDUVI, MSP y SENAGUA) no sólo para ejecutar los proyectos sino para que los municipios asuman las competencias de dar acceso y garantizar la calidad del agua y el saneamiento en las áreas tanto urbana como rural.

Algunas dificultades derivadas del diseño y de su grado de articulación en los niveles local y global se vieron igualmente en el caso del PC-JEM. El diseño original sí preveía una fuerte complementariedad con el Programa ART-PNUD en el Ecuador para articular las actividades en el nivel local, pero las sinergias no fueron aprovechadas de manera efectiva **sino hasta el tercer año de implementación del Programa**. El grado de involucramiento de los socios en el nivel nacional

[26] Fue el caso del Cantón de Babahoyo, el cual cedió equipos y técnicos, a pesar de que en los dos cantones mencionados disponen del equipamiento necesario para la supervisión de la calidad del agua.

fue también deficitario al principio debido a la incapacidad de generar esa apropiación necesaria que sí se había logrado, por ejemplo, en el PDC, un programa que además de tener objetivos más claros, contaba con un Ministerio **que no tuvo mucha rotación de personal**, un enfoque claro de la política de interculturalidad en el Plan del Buen Vivir, y el apoyo del gobierno ante la urgencia de generar productos clave, como era el caso del censo poblacional con enfoque intercultural.[27] La SENAMI, en cambio, era una institución que sufrió una importante rotación de personal en un breve espacio de tiempo y que tuvo dificultades de anclaje en la negociación con los alcaldes –al menos en lo que se refiere a este proyecto específicamente-.[28] De hecho, algunos de los entrevistados señalaron que las comunidades recibieron el proyecto "como algo que venía desde arriba, sin involucramiento de los socios locales, las comunidades y las organizaciones, de ONU a Ministerio". Esto, no obstante, contrasta con la información que revela el propio Programa que califica como "próspera" su relación con los GADs.

No siempre que se cuenta con la institución se cuenta con la institucionalidad.

En todo caso, uno de los elementos más importantes de cara a **la sostenibilidad de los PCs** y que arrancan desde el diseño y la selección de las contrapartes, es el hecho de que **no siempre que se cuenta con la institución se cuenta con la institucionalidad, considerada ésta como la creación de procesos, metodologías y política pública independientemente de quien ocupe el puesto**.[29] Esto, que se verá con más detalle cuando se analicen los aspectos de contribución al cambio, es muy importante ya que ha sido observado por todos los entrevistados que un mayor grado de institucionalidad en los socios hubieran garantizado más coordinación y eficiencia. De hecho, todos los programas comienzan a arrancar cuando la nueva institucionalidad posterior a la Constitución de 2008 se consolida, a partir del año 2010, lo cual en un período temporal tan corto como el diseñado para el F-ODM suponía tener que contar con dos años de muchas incertidumbres.

En gran parte debido a un problema de diseño -y en particular en lo que se refiere a lo ambicioso de los objetivos de políticas públicas en el nivel central- los PCs representaron una oportunidad para que los Ministerios optaran por externalizar algunos servicios.

En resumen, la articulación temática combinada junto con el anclaje local y nacional imprimió a los PCs de un carácter específico como articuladores de acciones, lo cual *pudo fortalecer en gran medida a los ministerios especialmente en el ámbito local*, donde los puntos focales de cada agencia podían trabajar juntos y a su vez con los ministerios. Así ocurrió con el Programa Yasuní, en el nivel de la oficina de terreno conjunta que se creó en Coca; en el nivel de Quito, en cambio, que era donde se ejecutaban las actividades relacionadas con los temas de políticas públicas, se observó que cada punto focal trabajó desde su agencia respectiva, sin que el PC se dotara de una oficina común que pudiera interactuar en el día a día con los Ministerios y desde donde se pudiera convocar a las reuniones sin recurrir permanentemente a las oficinas de Naciones Unidas. La principal razón que se alega por parte de quienes estuvieron a cargo de la gestión del Programa Yasuní es que la "carga de trabajo" que suponía la implementación de un programa de estas características para el MAE era grande, además de la falta de espacio para albergar una estructura como la del PC, y que era difícil que en aquel momento los propios técnicos pudieran bajar las acciones previstas al nivel operativo.

[27] Además de esto se contaba con la existencia de un Grupo de Trabajo de Interculturalidad en el que también participaba cada agencia del SNU.

[28] Por ejemplo, con Santa Isabel (Azuay), un municipio que estaba originalmente previsto en el PC-JEM, nunca se llegó a trabajar.

[29] Tanto la distinción como la definición han sido proporcionadas por un alto responsable de gobierno.

Así, podría afirmarse que en gran parte debido a un problema de diseño -y en particular en lo que se refiere a lo ambicioso de los objetivos de políticas públicas en el nivel central- los PCs representaron una oportunidad para que los Ministerios optaran por externalizar algunos servicios contratando técnicos expertos a través de las agencias de Naciones Unidas; pero también ha sido observado, en el sentido contrario, que muchas de las personas que trabajaban para los Programas se quedaron dentro de los Ministerios y que, en su defecto, las capacidades siempre quedaban instaladas dada la estrecha relación que mantenían los puntos focales con cada uno de los ministerios en el nivel central. Por otro lado, de haberse tratado de Programas menos complejos la lógica habría sido distinta: los proyectos serían más pequeños y no podían evolucionar conforme a las lecciones que se iban experimentando en el ámbito local.

4.2. El proceso de implementación: eficiencia y eficacia

Eficiencia

Si bien se podría decir que la valoración es positiva en lo que respecta al diseño de los PCs en su carácter de articuladores de acciones, lo que sí ha sido observado en todos los casos es que este **complejo rol demandaba a su vez un mayor involucramiento de las estructuras de gobernanza del que había sido inicialmente diseñado**, la cual requería de un nivel de diálogo permanente entre el gobierno y el SNU de cara a la adecuada implementación y seguimiento de los mismos. Pero **el monto de las intervenciones no era comparable a las cantidades que maneja el gobierno en inversión para la política pública,** y da la impresión -según las entrevistas realizadas, y especialmente por el hecho de que el CDN no se convocó nada más que una vez al inicio de los PCs y no volvió a convocarse hasta el año 2012- de que **el SNU no pudo comunicar de la forma apropiada que, si bien podía ser relativamente pequeños, el aporte era muy importante y los montos nada desdeñables** como contribución a la política pública desde el punto de vista de la generación de nuevas metodologías que antes no tenían una visión integral para el abordaje de los ODM, y en el marco de planes nacionales de desarrollo más amplios. De hecho, una de las conclusiones más repetida por todos los entrevistados es que **los PCs han contribuido definitivamente al diseño de políticas públicas que antes no existían; de haberse mantenido el nivel de diálogo requerido, habría aumentado la relevancia sociopolítica y estratégica del fondo, la cual no tuvo la altura esperada dado que los PCs fueron interpretados como una serie de ejecuciones programáticas que no tenían una relación entre sí, lo cual afectaba profundamente el grado de negociación e interlocución entre el SNU y el gobierno.**

Los PCs han contribuido definitivamente al diseño de políticas públicas que antes no existían; de haberse mantenido el nivel de diálogo requerido, habría aumentado la relevancia sociopolítica y estratégica del fondo.

Esto no sólo tiene que ver con un problema de implementación sino también con un problema de diseño de la propia estructura de gobernanza. **Lo que enseña el caso del Ecuador es que el mecanismo de gobernanza del F-ODM no podía funcionar de igual manera para todos los países; las evaluaciones intermedias realizadas en los PCs venían mostrando el Comité Directivo Nacional no trabajaba correctamente.** Conviene insistir en este punto que han señalado todas las evaluaciones previas, aunque desde una perspectiva ligeramente distinta: **lo que ha podido apreciar esta evaluación no es sólo que el CDN no hubiera funcionado**

correctamente, sino que el sistema de gobernanza no fuera lo suficientemente flexible como para asumir decisiones en el nivel técnico y descender al nivel local con el fin de desbloquear cuellos de botella. En un sistema más autónomo que el diseñado, un modelo que hubiera dado una mayor capacidad de decisión a niveles técnicos, las decisiones sobre desembolsos no tendrían por qué haber involucrado a Ministros y CR. Hubiera bastado con el trabajo del Comité de Gestión de cada PC para comunicar avances en los resultados, gestionar con autoridad el seguimiento y la dotación presupuestaria de los proyectos, incluyendo la solicitud periódica de los fondos de cada programa.

El hecho de que los Coordinadores de los PCs no tuvieran capacidad ejecutiva directa en términos presupuestarios supuso una gran limitación, ya que dependían no sólo de la autorización de altos niveles jerárquicos de los socios locales sino también de los servicios financieros y administrativos de cada agencia del SNU. Esto pudo contribuir además a producir un involucramiento más directo del esperado por parte de las estructuras jerárquicas de primer nivel (como de hecho ocurrió en el caso del Programa Yasuní) y saltar los niveles globales de gobernanza.[30] También en el caso del PC GAS, una de las entrevistas señaló que hubo "apasionamientos grandes" que podían haber sido sorteados en los niveles técnicos si la figura de **Coordinador del Programa hubiera tenido mayor capacidad de decisión; una figura más cercana a la de un gestor de alianzas que a la de un técnico, y a la vez con una garantía de presencia mayor en el terreno.**

Lo que enseña el caso del Ecuador es que el mecanismo de gobernanza del F-ODM no podía funcionar de igual manera para todos los países.

En un sistema más autónomo que el diseñado, un modelo que hubiera dado una mayor capacidad de decisión a niveles técnicos, las decisiones sobre desembolsos no tendrían por qué haber involucrado a Ministros y CR.

El hecho de que los Coordinadores de los PCs no tuvieran capacidad ejecutiva directa en términos presupuestarios supuso una gran limitación

El PC Yasuní experimentó un giro cuando el Coordinador tuvo que garantizar por contrato que un porcentaje de su tiempo debía desarrollarse con presencia directa en el terreno, pero especialmente se empieza a notar en el programa un mayor nivel de articulación desde el momento en el que el **Coordinador asume un liderazgo más externo y se desvincula de la subordinación directa a una agencia (más allá de su vínculo contractual).** En el PC-GAS, hubo cuatro cambios de coordinador nacional y no fue sino con el último coordinador que se logró convencer a las autoridades de que un programa de cooperación internacional pudiera aportar en la formulación de los documentos de Política Pública.[31] Hasta entonces el PC trabajaba a nivel técnico, y no se involucraba en el nivel de política pública. Igualmente, no fue sino hasta que se involucró directamente a los municipios para la ejecución de las obras previstas en el PC que las figuras de los coordinadores locales adquirieron plena relevancia, bien para impulsar los vínculos entre la comunidad y las instituciones o bien para consolidar esos aspectos en el nivel local, y esto a pesar de que algunos actores se hubieran autoexcluido de estos espacios.[32] **En el caso del PC – JEM, si bien se desautorizó por un tiempo la figura del Coordinador mediante la inserción de un "gerente" que trabajaba desde Cuenca, fue referido por el gobierno que hasta ese momento no se había logrado ningún enlace significativo a nivel local;** por otro lado, se establece igualmente un Comité Ejecutivo que, en

[30] Esto se refiere concretamente al involucramiento del CR en la consultoría para el análisis multicriterial.
[31] En este sentido, no fue sino hasta Diciembre de 2011 / Enero de 20010 que SENAGUA hizo una solicitud formal al PC para contratar un consultor encargado de la elaboración de un documento que sirviera de base para la formulación de la Política Nacional del Agua. Del mismo modo, si bien la solicitud se había formulado en Marzo de 2011, no fue sino hasta Diciembre de 2012 que se formalizó una petición del MIDUVI para la contratación de un consultor que se encargara de la formulación base de la Política Pública Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda.
[32] Tal y como se mencionó con anterioridad sobre el caso de los dos cantones visitados en la provincia de Los Ríos.

cierto modo viene a suplantar al comité de gestión y el procedimiento de gobernanza del PC. Finalmente, en el caso del PDC, el gobierno reconoció que, si bien existían condiciones de partida favorables para la gestión de alianzas que se habían logrado en el nivel de las mesas intersectoriales y los comités de apoyo y seguimiento, la ejecución desde el Ministerio mejoró a partir del segundo año en el que el coordinador adquiere un rol más integrador de alianzas y no tanto técnico.

En los primeros dos años comienzan a aparecer una serie de problemas vinculados a la falta de coordinación, la escasa armonización de procedimientos, o un liderazgo ineficiente que entorpecía la ejecución.

A los problemas relativos al CDN y la figura del Coordinador de los PCs había que añadir que **los niveles administrativos tampoco funcionaban.** En los primeros dos años comienzan a aparecer una serie de problemas vinculados a la **falta de coordinación, la escasa armonización de procedimientos, o un liderazgo ineficiente que entorpecía la ejecución**. En principio, uno de los principales problemas se observa en el hecho de que, tomado como un conjunto de Programas, **el F-ODM requería un régimen extraordinario que diera mayor flexibilidad al nivel administrativo.** Esto, que ha sido reflejado en las evaluaciones intermedias y finales, y que es una de las principales conclusiones del **F-ODM de cara a la ejecución conjunta del SNU ("delivering as one"), no ha experimentado ningún tipo de medida correctiva durante todo el período de implementación**. En las entrevistas se ha evidenciado la frustración que puede llegar a generar el hecho de que, una vez superados los contratiempos iniciales para llegar a acuerdos y poner en marcha los PCs, los ejecutores encuentren "un techo de cristal" que es imposible de superar. Esto responde a un problema que podría definirse como la **disociación entre lo técnico y lo administrativo**, y que si bien podría responder a un asunto de cultura organizativa de cada uno de los ejecutores aquí, en cambio, es una consecuencia clara de la **falta de procedimientos conjuntos** y del hecho de que no existiera una unidad de ejecución común que tuviera acceso a los procedimientos administrativos del SNU.

El proceso de implementación respondía a un esquema según el cual el seguimiento conjunto de los PCs se realizaba desde los niveles de cada Comité de Gestión, Comité Técnico, o Comité Ejecutivo, y la unidad de Coordinación ejecutaba los Planes Operativos conforme a lo decidido en los comités. Ahora bien, para ejecutar gastos cada agencia tenía que utilizar sus propios procedimientos financieros y administrativos, ya que las unidades de coordinación de los PCs tan sólo manejaban una caja chica. Esto sobrecargaba las tareas de todas las agencias, especialmente de aquellas que tenían la responsabilidad de ser líderes, y llevaba al personal administrativo y financiero a un alto grado de frustración; más aún si se tiene en cuenta que este personal no estaba representado directamente en los comités técnicos. Igualmente, se multiplicaban los costos de transacción y dejaba bien poco en términos de *know how* administrativo para las contrapartes nacionales. Excepto en el caso del PC Yasuní, en el que se logró tener un fondo conjunto para articular algunos gastos comunes y un procedimiento más eficiente para el ajuste de costes administrativos,[33] en el resto de los Programas no se dieron experiencias similares que contribuyeran a armonizar, ni siquiera parcialmente, cierto tipo de procedimientos. Y esto, que era grave desde el punto de la eficiencia, tampoco se estaba cuidando desde el punto de vista de la ejecución de las actividades: en la evaluación intermedia del PC-GAS se señala específicamente que el *know how* del SNU no estaba siendo reflejado hasta ese momento en el Programa, ya que se pasaron dos años sin que hubiera avances significativos.

En este sentido conviene añadir que **si bien los programas conjuntos estaban orientados también a fortalecer las capacidades del Sistema de Naciones Unidas para identificar**

[33] Entre otras medidas, también se acordó prohibir el uso de logotipos de todas las agencias y la realización de invitaciones uniagenciales para los eventos del Programa Conjunto.

objetivos comunes y un plan de acción para llevarlos a cabo de forma conjunta, durante la implementación *no en todos los casos se respetaron las ventajas comparativas de cada socio*. El hecho de que UNICEF asumiera la dirección del PC - JEM habría exigido un ligero cambio en el diseño original del programa, ligando las actuaciones no tanto hacia el enfoque de desarrollo económico local sino a la protección de derechos, incluyendo los aspectos de protección de derechos de la juventud y de los migrantes jóvenes. Todos los aspectos de emprendimientos debieran, en tal caso, haber quedado relegados a un segundo plano, así como el fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Económico o la creación de instrumentos financieros para los jóvenes.

Esto no quiere decir que estas actividades no fueron eficaces y que los objetivos previstos en los programas no se cumplieran, sino más bien que podrían **deslucir el aporte de las Agencias del SNU de cara al gobierno puesto que no estaban trabajando en su ámbito natural de acción y perdían eficiencia en la implementación.** Algo parecido ocurrió al ubicar a ONU-HABITAT como socio para la ejecución de sistemas de agua potable y saneamiento en el área rural, si bien la relación de esta agencia con el MIDUVI es estrecha y anterior al PC, y también se considera que su mandato se extiende a los asentamientos consolidados (no urbanos) que requieran intervención. La dificultad tal vez, en este caso, es que en el mismo PC coexistieran dos agencias del SNU (PNUD y ONU-HABITAT) ejecutando obras de infraestructuras, cuando habría sido más lógico dividir el trabajo y centralizar estas actividades en una sola agencia con vistas a mejorar la eficiencia del PC. Incluso para el PDC, es en cierto modo significativo que el valor agregado de UNFPA no haya sido tomado en cuenta para la implementación de la II Fase del Programa, un programa que ha sido totalmente integrado en el Ministerio Coordinador de Patrimonio. Podría ser un indicador de alta apropiación, alto proceso de transferencia y, por supuesto, de alta sostenibilidad, pero sorprende que hasta la fecha no se hayan producido **reuniones de alto nivel para ayudar en el seguimiento de esta segunda fase.**

Si bien los programas conjuntos estaban orientados también a fortalecer las capacidades del Sistema de Naciones Unidas para identificar objetivos comunes y un plan de acción para llevarlos a cabo de forma conjunta, durante la implementación no en todos los casos se respetaron las ventajas comparativas de cada socio.

En definitiva, en parte por error de diseño del modelo de gobernanza,[34] y en parte por una errónea aproximación en el proceso de implementación -puesto que los respectivos roles no se iban aclarando- se produjeron bloqueos en los niveles políticos (CDN), técnicos (Comités y cambios de las figuras y roles de los coordinadores), administrativos y financieros (inexistencia de procedimientos conjuntos), los cuales iban a generar una gran frustración a todos los niveles. Esta frustración llegaba a los titulares de derechos: en el caso del PC-JEM, por ejemplo, muchos jóvenes conocían los detalles del presupuesto y confiaban en el desarrollo completo de sus actividades, pero no eran conscientes de las dificultades que se iban a encontrar para que se acompañaran los productos financieros para los jóvenes con las capacitaciones que habían recibido. En segundo término, en parte debido a que no se comunica efectivamente lo que está ocurriendo en el PC-JEM y no se toma en consideración por parte del Secretariado que las dificultades que tiene el programa pueden ser similares a las que tienen los otros, derivadas de inadecuada gobernanza en todos los niveles, se pierde el tercer desembolso previsto del Programa, lo cual genera frustración en toda un cuerpo de trabajo que ha sido desarrollado fundamentalmente en el tercer año. En tercer lugar, por la disociación de lo administrativo y lo técnico, el cierre de los convenios se ha producido mucho

[34] Y aquí es necesario insistir en la relevancia de este asunto para el caso ecuatoriano, dados los cambios institucionales que se anunciaban tras la Constitución del 2008.

más tarde de lo que estaba previsto, dejando incluso algunos convenios presupuestados sin que de momento hayan podido ejecutarse.[35]

Dados estos bloqueos técnicos, administrativos y políticos, los programas estuvieron ralentizados durante los primeros dos años (con la excepción parcial del PDC). Estas mismas razones motivaron en gran medida que no pudiera verse el F-ODM en el Ecuador como tal, es decir, como un producto que debía tener una visión de conjunto dentro de otros sistemas mayores.[36] Desde un principio, y a pesar de que se promovieron instrumentos de seguimiento conjunto desde la OCR, los PCs emplearon mucho tiempo tratando de sortear los problemas en la implementación, lo cual impidió que se diera un intercambio real con otros PCs y se generaran las sinergias para una mejora de la calidad de trabajo y el nivel de discusión del CDN. En otros términos, si había problemas de involucramiento de los actores locales, también había problemas en lo relativo a la selección de las contrapartes líderes y agencias del SNU, o se observaban grandes retrasos en la implementación de los proyectos, se requería de una reflexión global sobre el F-ODM en el Ecuador y un refuerzo de las estructuras de seguimiento y coordinación en la OCR. Tres años pueden ser un corto espacio temporal para el diseño e implementación de políticas públicas – más aún si se trata de una articulación temática y territorial compleja como la de los PCs- pero se precisaron dos años, varias evaluaciones intermedias y sucesivos cambios en la coordinación de los PCs para que estos llegaran finalmente a ejecutarse como requerían, entre otras cosas, para descender lo antes posible a la implantación en el nivel local tal y como se había recomendado en la evaluación intermedia del Programa Yasuní, por mencionar un caso.

Dados estos bloqueos técnicos, administrativos y políticos, los programas estuvieron ralentizados durante los primeros dos años (con la excepción parcial del PDC).

Más que un error de diseño general de los PCs, o de selección de contrapartes nacionales y de agencias, se diría más bien un inadecuado diseño y funcionamiento de las estructuras de gobernanza.

Por tanto, **más que un error de diseño general de los PCs**, o de selección de contrapartes nacionales y de agencias, se diría más bien un **inadecuado diseño y funcionamiento de las estructuras de gobernanza para el caso del Ecuador – en particular el CDN y la figura de la Coordinación de los PCs durante los primeros dos años-, así como algunos errores en la ubicación del valor agregado de cada socio, habrían tenido consecuencias sobre una *ineficiente* implementación de los PCs en su conjunto.** El Fondo ODM en el Ecuador fue diseñado con coherencia en lo que respecta a la estrategia de intervención, en la contribución al diseño e implementación de políticas públicas y en la articulación de las mismas entre los ámbitos nacional y local, pero no tuvo un proceso de implementación armonizado que garantizase la eficiencia en su desarrollo; esto, no obstante, no afectó a la eficacia y la sostenibilidad de las acciones, tal y como se verá en los siguientes epígrafes.

[35] Caso planteado por la Municipalidad de Loja relativo al Convenio para la regularización de ventas ambulantes.

[36] Por ejemplo, en lo que se refiere al SNU se ha observado que el hecho de que la división de trabajo no fuera la más adecuada no contribuyó tampoco a una mejora en el seguimiento de los resultados establecidos en el UNDAF, tal y como se había previsto inicialmente en el F-ODM, aunque los responsables del SNU sí manifiestan que hay una mejora sustancial en lo relativo a la planificación conjunta.

Eficacia

La ejecución de los PCs mejoró sustancialmente a partir del tercer año, lo que coincide no sólo con los cambios y medidas correctivas que se introdujeron por parte de las Agencias y Ministerios sino también con la consolidación de los cambios institucionales que se habían ido produciendo a partir de la entrada en vigor de la nueva Constitución del 2008 y la estructura de planificación de nuevas políticas públicas. **Los Programas ayudan definitivamente a *fortalecer el posicionamiento de los temas relacionados con los ODM y formulación de políticas públicas nacionales***, tal y como reconoce, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente respecto a la contribución que supuso el Programa Yasuní y para el reposicionamiento de la RBY en el ámbito internacional, así como el de la Iniciativa Yasuní-ITT; todo ello con la salvedad de que un Programa de cooperación incidiera en una política pública.

Ocurrió algo similar en lo que respecta al posicionamiento del enfoque intergeneracional en las políticas públicas a través del PC-JEM, un Programa que proporcionó insumos para contar con un Plan Nacional de Empleo Juvenil, tal vez el producto más fuerte, si bien no se ha avanzado aún con políticas concretas. También ha sido considerado un producto relevante el posicionamiento del enfoque transversal del hecho migratorio a través del Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, un esfuerzo considerable para que todos los Ministerios e instituciones públicas entiendan el hecho migratorio; igualmente, se debe destacar en este Programa la creación de productos financieros específicos para los jóvenes, el fortalecimiento de múltiples espacios asociativos y la institucionalización de los mismos en los presupuestos y políticas municipales. Estos productos se han convertido ahora en exigencias por parte las propias instituciones, tales como el MIES, y de los jóvenes titulares de derechos, dado que ya se tiene una mayor claridad de los procesos y se ha logrado, como se observará más adelante, una amplia participación y empoderamiento. En el caso del PDC, se valoran como muy relevantes la contribución del Programa y de la asistencia técnica especializada para la elaboración del Plan Plurianual para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica, y la introducción de políticas públicas diferenciadas tales como la Ley de Coordinación y Cooperación entre la Jurisdicción Indígena y la Ordinaria, donde sí se produjo la transversalización, y que logró que el Ministerio Coordinador de Patrimonio pudiera posicionar estos temas no sólo entre los Ministerios involucrados sino también en coordinación con los Gobiernos locales y las instituciones de la sociedad civil.[37] También en el ámbito de la política pública, el PC-GAS logró alcanzar algunos instrumentos relevantes, tales como la estrategia socio-cultural y la estrategia de protección de fuentes, así como la contribución a la formulación de una Política Pública Nacional del Agua y una Política Pública Sectorial del Desarrollo Urbano y Vivienda, si bien se tuvo que descartar la

En el caso del PDC, se valoran como muy relevantes la contribución del Programa y de la asistencia técnica especializada para la elaboración del Plan Plurianual para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica, y la introducción de políticas públicas diferenciadas.

El PC-GAS logró alcanzar algunos instrumentos relevantes, tales como la estrategia socio-cultural y la estrategia de protección de fuentes, así como la contribución a la formulación de una Política Pública Nacional del Agua y una Política Pública Sectorial del Desarrollo Urbano y Vivienda.

[37] A esto se añaden otras contribuciones estratégicas, tales como la formulación de una política pública de Género e Interculturalidad del Sector de Patrimonio, la elaboración de investigaciones en materia de educación intercultural bilingüe para la reincorporación de niños y niñas indígenas al sistema educativo, el fortalecimiento del proceso de cambio en el modelo de atención de salud que brinda un servicio con pertinencia cultural, calidad y calidez, y el desarrollo de insumos para elaboración de política pública en relación al logro de los derechos de las nacionales y pueblos, y la construcción del Estados Plurinacional e Intercultural. Sobre estos logros ver Rivilla Vargas, V. y Ortega Torres, V. (2012) *Construyendo la Interculturalidad, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural*, Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador.

formulación de la Agenda Sectorial del Agua por la complejidad competencial que ha sido abordada en el epígrafe 6.1.

En lo que respecta al *fortalecimiento de capacidades* nacionales/locales, comunitarias y de las organizaciones para el logro de los ODM, cabe resaltar el proceso de capacitación de funcionarios de MIDUVI que finalmente será institucionalizado como el Programa de Capacitación del Ministerio y como manual de referencia para otros programas. También fueron bien valoradas por sus participantes las capacitaciones en el ámbito local, tal y como ocurrió con las capacitaciones técnicas a las Juntas de Agua, las que se dieron a los GADs y a los propios jóvenes en el ámbito del emprendimiento empresarial mediante el uso metodologías internacionalmente reconocidas[38], o el fortalecimiento de las mesas intersectoriales de jóvenes que aglutinaban las instituciones técnicas con los consejos estudiantiles, iglesias, deportes y organizaciones sociales diversas. Igualmente, las capacitaciones sobre género, el fortalecimiento del liderazgo comunitario o de los jóvenes, a través de las Escuelas de Liderazgo Juvenil, sobre temas vinculados al cuidado del medioambiente (que derivaron en los Clubes Ecológicos, como producto original del PC-GAS), la salud sexual y reproductiva, especialmente importante en el caso de los jóvenes, contribuyeron de manera efectiva a un cambio de actitud que se puede observar en los hombres y mujeres, jóvenes y mayores, como actores de un proceso de cambio, así como al fomento del voluntariado.[39]

En el caso del PDC, se valoran como muy relevantes la contribución del Programa y de la asistencia técnica especializada para la elaboración del Plan Plurianual para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica, y la introducción de políticas públicas diferenciadas.

El PC-GAS logró alcanzar algunos instrumentos relevantes, tales como la estrategia socio-cultural y la estrategia de protección de fuentes, así como la contribución a la formulación de una Política Pública Nacional del Agua y una Política Pública Sectorial del Desarrollo Urbano y Vivienda.

Las capacitaciones de cada agencia del SNU aportaron metodologías y valor añadido, y generaron según los entrevistados cambios de actitud de la gente, lo cual pudo contribuir al cambio del modelo de beneficiarios a titulares de derecho, que se tradujo en demandas de transparencia y **rendición de cuentas** en los niveles comunitario y municipal. En lo que respecta al Programa Yasuní, uno de los puntos que ha sido más valorados es el **fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales y comunitarias en el ámbito local, y en particular mediante la consolidación del Comité del Comité de Gestión de la reserva de Biosfera Yasuní** como una estructura organizativa local, de coordinación y apoyo a la gestión de la RBY que aglutina a representantes de los actores públicos, privados y comunitarios presentes en el territorio y en el contexto normativo e institucional vigente. También se puede mencionar en este punto el fortalecimiento de las capacidades en el manejo de microempresas, la creación y gestión de cajas de ahorro y crédito, y el diseño y presentación de proyectos.

Del mismo modo, ha de tenerse en cuenta dentro de este capítulo, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales y provinciales en lo que respecta a la recolección selectiva de desechos sólidos, capacitaciones para el saneamiento ambiental, la concienciación y el mejoramiento de la calidad promovida desde los jóvenes. El Programa Yasuní puso en marcha el Programa Integrado de Educación para el Desarrollo Sostenible y el Buen Vivir para la RBY, que incluía la formación de líderes y la incorporación del enfoque de educación para el desarrollo

[38] Por mencionar una de las más comentadas, la metodología IMESUN de la OIT sobre capacitación en gestión para el emprendimiento y la pequeña empresa, en tres componentes: GIN (Generación de Idea de Negocio), ISUN (Inicie Su Negocio) y MESUN (Mejore Su Negocio)

[39] Sobre este punto ver documentos gráficos del F-ODM "Las Lolas", "Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador", "Emprendimientos Culturales: la experiencia del Grupo Madera Metálicos" y "Clubes Ecológicos"

sostenible en el currículum de instituciones formadoras de docentes. En el caso del PDC, los Comités Provinciales de Apoyo y Seguimiento fortalecieron el relacionamiento entre las organizaciones e instituciones que trabajan en el mismo sector facilitando la integralidad de las actuaciones futuras en el territorio, mejoraron las capacidades de las organizaciones y también potenciaron sus efectos, dado que a través de estos mecanismos las autoridades, comunidades, organizaciones y titulares de derechos se sentaron en una mesa en igualdad de condiciones.[40]

Cabe resaltar el proceso de capacitación de funcionarios de MIDUVI que finalmente será institucionalizado como el Programa de Capacitación del Ministerio y como manual de referencia para otros programas.

Uno de los aspectos que ha sido más valorados es el fortalecimiento de capacidades técnicas institucionales y comunitarias en el ámbito local, y en particular mediante la consolidación del Comité del Comité de Gestión de la reserva de Biosfera Yasuní.

Adicionalmente, los Programas contribuyeron a fortalecer sistemas de información y estadística que son relevantes para el logro de los ODM, tales como el fortalecimiento del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) para facilitar consultas de los indicadores sociales en forma desagregada por grupos étnicos[41], o en el caso del PC-JEM, la generación de información estadística relevante con el *Informe Nacional de Juventud 2012: Jóvenes Ecuatorianos en Cifras*, que contribuye a diseñar políticas públicas específicas con vistas a mejorar las condiciones de vida y la participación de los jóvenes, un asunto de especial relevancia dada las características de la pirámide poblacional que sitúan al país en plena transición demográfica.[42] Igualmente, el Programa Yasuní recopiló los principales instrumentos legales y de política para la protección de los Pueblos Indígenas Aislados con un producto específico sobre el Estado del Arte de la Normativa sobre Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial.

Otro aspecto relevante en lo que respecta a la eficacia de los PCs ha sido su *contribución a la reducción de la pobreza,* mediante el desarrollo de líneas específicas para la creación de emprendimientos productivos y culturales como productos de inversión social y para el aceleramiento del logro de los ODM. El impacto que estas actuaciones han tenido en el ámbito local ha generado buenas prácticas que han llevado a los gobiernos locales a adoptar medidas para formalizar compromisos en este sentido. Es notable, por ejemplo, el aporte del PC-JEM en particular en lo que se refiere a la creación de un modelo de gestión para el emprendimiento juvenil que se integra mediante la vinculación de los centros de emprendimiento (creados por el programa) con las Agencias de Desarrollo Económico territorial (ADE), la articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) y con la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, con tres productos financieros para el negocio.[43]

Los Programas contribuyeron a fortalecer sistemas de información y estadística que son relevantes para el logro de los ODM.

[40] Yáñez Alvarado, S. Op. Cit. Pág. 27

[41] Además de esto, se diseñó la boleta censal para la inclusión culturalmente apropiadas de las variables étnicas, en colaboración con CONEPIA, del INEC, se apoyó al CONEPIA para el diseño e implementación de la campaña de autoidentificación del Séptimo Censo de Población y Sexto de Vivienda 2010, y en el año 2011 se publicó la sistematización de la campaña de autoidentificación de los pueblos y nacionalidades, la cual recoge los principales avances del trabajo realizado. Rivilla Vargas, V. y Ortega Torres, V. (2012) *Construyendo la Interculturalidad, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural*, Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador. Pág. 15

[42] Jóvenes Ecuatorianos en Cifras, Indicadores Claves de la Década 2001 – 2010 y proyecciones a 2050., MIES, Dirección Nacional de la Juventud, SENAMI, OIJ, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración Pág. 13.

[43] Fondo de garantía, capital de riesgo y créditos de emprendimiento juvenil.

A través de este modelo, sólo en el área de Loja hubo un total aproximado de 1,200 jóvenes que se vincularon al proceso de formación, si bien el número de emprendimientos no fue eficazmente acompañado de la financiación para llevarlos a cabo, puesto que hubo un desfase de un año entre la formación y el desarrollo de los productos financieros específicos para los jóvenes. Esto generó cierto sentimiento de frustración y también la deserción del Programa de algunos jóvenes, lo cual no pudo superarse con esfuerzos internos dado que el Programa no dispuso del tercer desembolso de fondos que estaba previsto. Como resultado, de la primera etapa de capacitación, que en Loja formó a 900 jóvenes, sólo salieron 7 emprendimientos. En la segunda etapa, en cambio, que formó a 300 jóvenes, el número de emprendimientos subió hasta 25.

Es notable, por ejemplo, el aporte del PC-JEM en particular en lo que se refiere a la creación de un modelo de gestión para el emprendimiento juvenil.

Sólo en el área de Loja hubo un total aproximado de 1,200 jóvenes que se vincularon al proceso de formación.

En el caso del PDC fueron seleccionados y ejecutados un total 29 emprendimientos culturales y productivos, con una inversión de aprox. US$ 800.000, y se logró fundamentalmente que cambiasen muchas actitudes en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Actualmente, estos emprendimientos cuentan con planes de sostenibilidad que incluyen elementos organizativos, culturales, institucionales y ambientales, cubriendo los sectores de la piscicultura, la agricultura, el turismo, la artesanía, la recuperación de especies y el rescate de los conocimientos ancestrales y su vinculación práctica.[44] Sólo en lo relativo a la implementación de emprendimientos productivos, el PDC contó con 14.439 participantes directos y 16.066 indirectos, lo que suma un total de 30.505 ciudadanos y ciudadanas, de las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Chimborazo.

En el caso del PDC fueron seleccionados y ejecutados un total 29 emprendimientos culturales y productivos, con una inversión de aprox. US$ 800.000, y se logró fundamentalmente que cambiasen muchas actitudes en lo que respecta a la seguridad alimentaria.

En el caso del Programa Yasuní, la evaluación final informa de una cantidad total de 38 proyectos productivos de manejo de bienes y servicios ecosistémicos y de gestión ambiental, así como otras actividades encaminadas a fortalecer el asociacionismo en el ámbito productivo, tal como fue el fortalecimiento de red de turismo comunitario del río Napo y con el apoyo de la Municipalidad de Orellana.

Sólo en lo relativo a la implementación de emprendimientos productivos, el PDC contó con 14.439 participantes directos y 16.066 indirectos, lo que suma un total de 30.505 ciudadanos y ciudadanas, de las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Chimborazo.

Finalmente, **en términos de *políticas de cooperación y eficacia de la ayuda*** podría decirse que, en lo que respecta a Ecuador, es notorio que el país ejerce una autoridad efectiva sobre las políticas de desarrollo y que está encaminado hacia una coordinación efectiva de la ayuda. La SETECI ha experimentado un proceso de fortalecimiento desde su creación del que se han ido desprendiendo una serie de demandas hacia el sistema de la ayuda internacional las cuales abarcan aspectos que van desde lo programático y operativo hasta lo conceptual.[45] En este punto, la demandas en relación a la agenda de la eficacia de la ayuda que plantea el gobierno ecuatoriano se concentran principalmente en dos aspectos: por un lado, avanzar en las dimensiones de legitimidad y justicia, que permitan integrar en los procesos de decisiones a todos los actores involucrados, y por otro lado, el

[44]Rivilla Vargas, V. y Ortega Torres, V. (2012) *Construyendo la Interculturalidad, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural*, Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador. Pág. 14

[45] Tales como como el uso de la cuenta única, procedimientos de aprobación y ejecución de recursos para proyectos y programas de cooperación no reembolsable, registro de cooperantes, entre otros. Sobre estos temas ver el Manual de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) *Proceso de Aprobación y Ejecución Financiera de Recursos para Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Quito, Junio de 2010.

fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS) bajo nuevos principios, objetivos e instrumentos, visibilizando sus peculiaridades y fortaleciendo el componente político que reduzca las asimetrías del poder internacional.[46]

En el caso del Programa Yasuní, la evaluación final informa de una cantidad total de 38 proyectos productivos de manejo de bienes y servicios ecosistémicos y de gestión ambiental, así como otras actividades encaminadas a fortalecer el asociacionismo en el ámbito productivo.

El procedimiento que ha seguido el F-ODM en relación a este enfoque resulta altamente complementario debido fundamentalmente al alto grado de empoderamiento que han sido capaces de generar los PCs asumiendo como guión central, por un lado, un cambio del enfoque tradicional de beneficiarios a titulares de derecho y, por otro lado, un refuerzo de las capacidades nacionales en el ámbito local y nacional en el que se ha respetado la integración de todos los actores involucrados. Adicionalmente, tal y como establece la Declaración de París, a la que se adhirió el Ecuador en octubre del año 2009, **los indicadores del F-ODM están claramente alineados con el Plan Nacional del Buen Vivir y se tomaron todos los insumos de este Plan de gobierno para la evaluación del UNDAF.** En este punto cabe mencionar que el uso de los procedimientos nacionales ha sido desigual debido, en gran parte, a las demandas que han planteado las propias contrapartes nacionales. En algunos casos, los entrevistados declararon que una conceptualización amplia y multisectorial de los Programas obligaba **al uso de procedimientos de Naciones Unidas** ya que esto les daba mayor agilidad. En favor de este otro argumento, no se ha observado, de hecho, que la generación de estructuras específicas encargadas de la gestión y puesta en marcha de los proyectos haya reducido el nivel de apropiación, y se ha visto incluso cómo uno de los Programas Conjuntos ha sido asumido en su totalidad por el gobierno.

Hay que destacar el alto grado de empoderamiento que han sido capaces de generar los PCs asumiendo como guión central, por un lado, un cambio del enfoque tradicional de beneficiarios a titulares de derecho y, por otro lado, un refuerzo de las capacidades nacionales en el ámbito local y nacional.

Se necesita, no obstante, avanzar en muchos de estos temas para contribuir sustancialmente desde el SNU a una mejora de la eficacia de la ayuda. Se acusó la volatilidad o alta rotación del personal contratado para la ejecución de los PCs, así como el hecho de que estuvieran contratados en instituciones ecuatorianas con distintos niveles salariales al tratase de una relación contractual externa al gobierno. También se ha estimado la necesidad de trabajar mejor en lo que se refiere a los procedimientos de armonización, tales como el trabajo conjunto para reducir las misiones de campo (ver tabla en Anexo 5.2), el desembolso de la ayuda de manera predecible, el establecimiento de compromisos multianuales, y el trabajo conjunto para enfoque armonizado de evaluaciones ambientales (incluyendo soluciones de salud), algo en lo que ya se está trabajando. El proceso para llegar a un alineamiento en lo que se refiere al uso de la cuenta única es más complejo, pero ha sido señalado por el gobierno que se ha mejorado en su manejo y que se genera un ahorro para los proyectos, proporcionando una mayor participación de empresas locales y generando más transparencia.[47]

Se acusó la volatilidad o alta rotación del personal contratado para la ejecución de los PCs, así como el hecho de que estuvieran contratados en instituciones ecuatorianas con distintos niveles salariales.

[46] Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador, 2010 – 2011. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI). Quito, 2011. Págs. 21 y 22.

[47] El Estado ecuatoriano ha venido realizando esfuerzos para mejorar los sistemas nacionales de adquisiciones. Así, aprobó y aplicó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) y creó un sistema de adquisiciones nacionales denominado Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). Además, se creó el Registro Único de Proveedores (RUP), que es un sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras con capacidad para contratar, así como un sistema informático de compras públicas de uso obligatorio para las entidades del sector público que es administrado por el Instituto Nacional de Compras públicas, órgano público rector del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por último, se considera una buena práctica el hecho de condicionar los desembolsos a la *ejecución de resultados*, si bien es dramático que en caso del PC-JEM no se pudiera acceder al tercer desembolso de los fondos previstos, teniendo en cuenta la importancia que tiene la política pública de la juventud en el Ecuador por sus condiciones sociodemográficas, y por el hecho de que muchas de las actividades del Programa ya estaban comprometidas, según lo observado por el equipo de gestión del PC-JEM. Pero también se ha observado que el Secretariado tomó una decisión en función de una baja ejecución presupuestaria y que, de hecho, a la fecha de elaboración de este informe, todavía no se han logrado ejecutar los fondos recibidos, habiendo contemplado incluso que el Proyecto devuelva dinero al Secretariado. Por otro lado, los mecanismos de monitoreo y evaluación nacionales fueron eficaces a la hora de identificar las brechas de ejecución existentes entre los diferentes productos (socios nacionales-SNU) y discutir sobre la viabilidad de algunas acciones planteadas. Esto llevó a un ejercicio de priorización estratégica que le permitió al PC JEM concentrar su atención en los temas relevantes con el dinero disponible. Se concluyó que el PC JEM no tenía un problema de disponibilidad de recursos sino de gestión política/técnica de los mismo. Lo que se echa en falta, en este caso, es un mecanismo político/técnico que hubiera garantizado un mayor nivel de mutua responsabilidad, lo cual implica, como señala el gobierno ecuatoriano, la necesidad de mejorar el diálogo para enfocarse en promover *resultados colectivos* que contribuyan a mejorar la eficacia del sistema de la ayuda en su conjunto, y dejar en manos de los países aquellas cuestiones que pueden ser resueltas de manera individual.[48]

También se ha estimado la necesidad de trabajar mejor en lo que se refiere a los procedimientos de armonización.

4.3. La contribución al cambio: de beneficiarios/as a titulares de derechos

De las entrevistas realizadas y del análisis del proceso **de institucionalización de políticas públicas se puede concluir que existen garantías para la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los PCs y de sus líneas de acción.** Por un lado, la contribución que los PCs realizaron al diseño e implementación de la política pública ha sido integrada en la nueva planificación estratégica, tal y como se confirmó en la entrevista realizada en SENPLADES, tanto en el nivel local como en el nivel nacional. En el caso del PDC ya existe una II Fase del Programa que ha sido implementada y financiada en su totalidad por el Ministerio de Coordinación de Patrimonio (MCP). El objetivo en esta segunda fase es la implementación de políticas públicas y fortalecimiento institucional para la construcción de la interculturalidad y el Estado Plurinacional en el Ecuador, y el desarrollo de emprendimientos culturales en ocho provincias del país (Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo, Sucumbíos y Orellana). Esta II Fase que, tal y como manifestaron las autoridades entrevistadas, tiene prioridad dentro de la planificación de SENPLADES, podrá seguir garantizando el trabajo conjunto con otros Ministerios de articulación intersectorial y territorial, ya que el MCP, en su rol de coordinador, facilita la convocatoria y la organización de las tareas, recopila las experiencias que se desarrollaron en el PDC y las experiencias previas al mismo en el nivel local, y mantiene un rol de liderazgo en estos temas.

Se puede concluir que existen garantías para la sostenibilidad de los resultados alcanzados por los PCs y de sus líneas de acción.

En el caso del PDC ya existe una II Fase del Programa que ha sido implementada y financiada en su totalidad por el Ministerio de Coordinación de Patrimonio (MCP).

[48] Informe de Cooperación Internacional, SETECI (Op. Cit. Pág. 27)

También es el caso del PC-JEM, es un **programa que ha sido defendido** como una buena práctica por parte del gobierno y cuyas actividades han sido plenamente asumidas por los responsables de planificación tanto en el nivel local (GADs, y Municipios) como en el nivel central a través de SENPLADES, sin perder el enfoque de intervenciones integrales que ha sido la seña de identidad de los PCs. Ha sido observado que no sólo se logró formar instituciones que prestasen dinero a los jóvenes sino también que éstos se interesaran por mejorar sus condiciones de vida, como fue mencionado anteriormente, por lo cual el gobierno considera que es necesario que se sigan fortaleciendo capacidades institucionales (en la SENAMI o en el Ministerio de Trabajo, y en el ámbito local) para asegurar la continuidad de los productos y políticas que se generaron en el PC-JEM, y se ofrecen garantías de que las instituciones ejecutoras tendrán que programar esas intervenciones para que, a nivel nacional, se apruebe una asignación como contribución a las políticas iniciadas.

El PC-JEM, es un programa que ha sido defendido como una buena práctica por parte del gobierno y cuyas actividades han sido plenamente asumidas por los responsables de planificación tanto en el nivel local (GADs, y Municipios) como en el nivel central a través de SENPLADES.

Por otro lado, **todas las instituciones consultadas con las que el programa ha trabajado están orientadas a proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos, ya sea al agua, la identidad, la cultura, el trabajo, la salud o la participación de la ciudadanía. Ha sido considerado como positivo el hecho de que los PCs hayan permitido interactuar con muy diversos actores para que la sostenibilidad esté garantizada desde distintos ángulos, instituciones y organizaciones sociales.** Los temas sociales se siguen manteniendo en la primera línea de debate, y el gobierno apuesta **decididamente por las políticas encaminadas a la reducir la pobreza y la exclusión y combatir** las injusticias sociales. En el caso del PC-GAS el gobierno ha anunciado una inversión millonaria en infraestructuras de agua y saneamiento.[49] Lo mismo puede señalarse de las políticas que se apoyaron a través del PDC en el nivel, por ejemplo, de la implementación del Plan Plurinacional contra el racismo, las políticas de refuerzo de los temas de interculturalidad e integración, que forman parte de una ambiciosa agenda de cambios sociales estructurales a nivel de país liderada por el gobierno. Finalmente, en el caso del Programa Yasuní, se cuenta también con Programas de refuerzo que garanticen la sostenibilidad financiera, entre otros, con una contribución externa de KFW y GIZ estimada en un total de $35 Millones que se beneficiará de todos los insumos generados por el Programa Yasuní del F-ODM (bases de datos, metodologías, etc.).[50]

Ha sido considerado como positivo el hecho de que los PCs hayan permitido interactuar con muy diversos actores para que la sostenibilidad esté garantizada desde distintos ángulos.

Los PCs han generado cambios en las conciencias, contribuyendo a generar una visión de titulares de derechos y no de beneficiarios.

Desde el punto de vista social, se ha señalado anteriormente que **los PCs han generado cambios en las conciencias, contribuyendo a generar una visión de titulares de derechos y no de beneficiarios.** En este sentido, algunos de los productos pueden ser asumidos como parte de construcción de institucionalidad. Desde el punto de vista técnico, las capacitaciones han apoyado a los funcionarios de línea de los Ministerios y han logrado generar un alto nivel de apropiación, tal y como se pudo observar en las entrevistas en el terreno del PC-JEM y PC-GAS, y en las entrevistas realizadas en Quito con todos los responsables institucionales. Hay buenas prácticas que garantizan sostenibilidad de acciones, tales como el plan de capacitación del PC GAS que será

[49] Estimada en 6.000 Millones de dólares.
[50] También Áreas Protegidas GEF, $ 28 M. y Pequeñas donaciones, $ 15 M. para 4 áreas.

institucionalizado como el Programa de Capacitación del MIDUVI para otros programas utilicen el manual como referencia.

Pero a pesar de que hay numerosos factores que dan signos positivos en términos de sostenibilidad, también **se pueden observar otros que operan en el sentido contrario**. En primer lugar, existe conceptualmente un debate sobre el papel de la migración que podría llevar al Estado ecuatoriano a un cambio en el modelo de gestión migratoria con enfoque de derechos, en función de la permeabilidad que puedan tener otros Ministerios respecto al mismo tema, como puede ser los asuntos de Gobernación y seguridad.

Existe conceptualmente un debate sobre el papel de la migración que podría llevar al Estado ecuatoriano a un cambio en el modelo de gestión migratoria con enfoque de derechos.

Por otro lado -más allá de la relevancia conceptual sobre la gobernabilidad del agua y la gestión con enfoque de derechos en la medida en que contribuye ampliamente al fortalecimiento del asociacionismo y la participación ciudadana, algo que puede no estar contemplado en un amplio plan de inversiones como el previsto por el gobierno- se ha mencionado en las entrevistas que incluso en el nivel técnico persisten algunas deficiencias, como por ejemplo el hecho de que en la Subsecretaria de Agua y Saneamiento del MIDUVI no haya un responsable que ayude a coordinar todos los programas en los que aporta la cooperación internacional, entre ellos dos grandes fondos, un programa de canje de deuda con España, un programa de cooperación belga y otro del SNU. Igualmente, si bien el PNUD tiene un mandato claro en lo que respecta a la gobernabilidad, es una opinión de los expertos consultados que a nivel de las agencias se debería reforzar estos aspectos con una figura que pueda garantizar la sostenibilidad temática de la gobernabilidad del agua y saneamiento y dar seguimiento a las actividades impulsadas por el PC GAS.

Si bien PDC es considerado un éxito, las entrevistas señalan que falta aún apoyo presupuestario para el Plan contra el Racismo, y que es necesario reforzar el trabajo para transversalizar algunos ejes dentro de cada uno de los Ministerios.

En lo que se refiere a los proyectos productivos, queda por saber de qué manera se van a generar los encadenamientos con el mercado.

Igualmente, se ha observado que si bien PDC es considerado un éxito, las entrevistas señalan que falta aún apoyo presupuestario para el Plan contra el Racismo, y que es necesario reforzar el trabajo para transversalizar algunos ejes dentro de cada uno de los Ministerios, así como implementar los Planes desarrollados por el PDC en nuevos modelos de capacitación de derechos colectivos para el personal de la Policía, Fuerzas Armadas, Defensoría y operadores de justicia. Y en lo que se refiere a los *proyectos productivos*, queda por saber de qué manera se van a producir los encadenamientos con el mercado, tal y como ocurre con el tema del turismo en el parque Yasuní, y también en el caso del PC-JEM, si bien en este punto las autoridades mencionan que la viabilidad está garantizada dado el alto nivel de concienciación que se ha logrado generar en el ámbito local institucional y dado las responsabilidades de descentralización que se irán produciendo, al asumir la gestión de competencias.

Queda pendiente el tema de la articulación territorial y el fortalecimiento de las capacidades en el nivel local para la ejecución de toda la política pública que se está impulsando, algo que será crucial en términos de sostenibilidad.

Por último, queda en cierto modo **pendiente el tema de la *articulación territorial* y el fortalecimiento de las capacidades en el nivel local para la ejecución de toda la política pública que se está impulsando, algo que será crucial en términos de sostenibilidad. La opinión generalizada de los entrevistados es que cuando los PCs empezaban a dar los primeros resultados se interrumpieron las acciones, y que no se han producido procedimientos de traspaso y transferencia claros;** en los dos PCs que están

por cerrar se ha constatado que hasta el último momento se han firmado convenios a los cuales, de una u otra forma, habrá que darles seguimiento.

5. Conclusiones

Los PCs coincidieron en un diseño caracterizado por su amplitud de objetivos y por un modelo de intervención que buscaba el impacto en la política pública, el anclaje en lo local y una naturaleza de carácter intersectorial, algo que **ha sido considerado como ambicioso para un período de implementación proyectado de tres años.** Salvo en el PDC, los efectos más importantes de los programas no empezaron a verse sino hasta el tercer año (2010-2011). Incluso en el Programa Yasuní, la evaluación final señala que en el imaginario de las personas y diferentes actores, el Programa parecía recién comenzando en su tercer año y no se entendía que ya se hablara de su término, lo cual la propia evaluación intermedia ya atribuye a un problema de falta de apropiación en el nivel local.

Salvo en el PDC, los efectos más importantes de los programas no empezaron a verse sino hasta el tercer año (2010-2011).

La hipótesis que se ha venido desarrollando para explicar esta falta de apropiación hasta el tercer año es que no se puede descartar que las nuevas políticas públicas y la institucionalidad impulsada tras la Constitución de 2008 -incluyendo el rol de los Ministerios Coordinadores o la articulación de los planes de desarrollo territorial- hayan pasado por un período de uno a dos años hasta que lograron consolidarse en los niveles nacional y local. A esto responde, por ejemplo, la poca claridad en los roles que podía encontrarse en el entorno institucional de la gobernabilidad del agua, o los cambios que se fueron observando en la dirección de algunas instituciones, tal y como ocurrió con la SENAMI. Esto no quiere decir que los PCs no empezasen a ser operativos hasta el tercer año por debilidades institucionales, sino más bien **porque hubo un *cambio de rumbo* institucional** que, a pesar de haber sido identificado correctamente, dejó sin margen de maniobra tanto a las contrapartes nacionales como al SNU, ante la falta de un diálogo político más eficaz.

Hubo un *cambio de rumbo* institucional que, a pesar de haber sido identificado correctamente, dejó sin margen de maniobra tanto a las contrapartes nacionales como al SNU, ante la falta de un diálogo político más eficaz.

En este sentido, la estructura de gobernanza técnica administrativa tampoco acompañó con una lectura adecuada de los mecanismos institucionales que hacían falta para poner en marcha unos Programas de esa naturaleza compleja, articuladores de acciones y constructores de política pública. El Secretariado del F-ODM tomó la decisión de interrumpir el tercer desembolso del PC-JEM, fundamentada en los niveles de baja ejecución financiera y existencia de importantes recursos disponibles. A la fecha de la preparación de este informe aún no se han ejecutado los recursos recibidos e incluso se prevé la devolución de fondos al Secretariado. Esto contrasta, no obstante, con el hecho de que el tema de la juventud podría ser tal vez uno de los asuntos centrales de la intervención del F-ODM en el Ecuador, dadas las características sociodemográficas del país. También contrasta con los altos niveles de apropiación institucional observados al menos durante las entrevistas realizadas para esta evaluación: mientras que en otras entrevistas con representantes del gobierno ha sido cuestionado el hecho de que un programa de cooperación tenga que incidir en una política pública nacional, más aún con las peculiaridades de construcción de política pública que existen en el Ecuador, tal y como se observó en el epígrafe, en el caso de SENAMI no se han manifestado este tipo de observaciones.

La evolución de los dos primeros años se vio afectada por un sistema administrativo que generaba más frustración que eficiencia y que no estaba acompañado con mecanismos de seguimiento conjuntos para los cuatro Programas. Los PCs fueron vistos cada uno por separado -y esa fue la forma en que cada agencia quería verlos- y no como acciones que potencialmente generaban sinergias entre sí, de ahí que las estructuras de gobernanza, en particular el CDN, no fueran plenamente conscientes de que tenían entre manos un instrumento que podía contribuir a dar un apoyo efectivo en política pública, con efectiva división del trabajo y con calidad en los niveles de asistencia técnica para poner este valor agregado. Es evidente, por tanto, que las expectativas eran mayores en términos de eficiencia del SNU y en cuanto a la contribución del F-ODM a la iniciativa Unidos en la Acción.

La evolución de los dos primeros años se vio afectada por un sistema administrativo que generaba más frustración que eficiencia y que no estaba acompañado con mecanismos de seguimiento conjuntos para los cuatro Programas.

La hipótesis de cambio que se planteaba al inicio de esta evaluación, que la suma de los cuatro PCs proporciona un valor agregado al gobierno y al SNU, podría no obstante darse por válida. El valor agregado de las Agencias se observó, especialmente, a partir del tercer año cuando empiezan a generarse productos y se ven los primeros resultados de tipo de política pública, fortalecimiento institucional y comunitario.

En términos de **impacto sobre la vida de las personas y el avance en la consecución de los ODM cabe destacar, en primer lugar, el amplio número de intervenciones realizadas en el ámbito de los emprendimientos**. Además de los 91 emprendimientos juveniles generados hasta la fecha por el PC-JEM, el Programa contribuyó directamente a la creación de productos financieros específicos para jóvenes como política pública nacional, lo cual posibilitó la inyección de recursos por parte del Estado ecuatoriano a través del Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria en un monto total de $ 2.807.551,97 y un total de 2.063 operaciones entre los años 2010 y 2012.

El valor agregado de las Agencias se observó, especialmente, a partir del tercer año cuando empiezan a generarse productos y se ven los primeros resultados.

En el caso del Programa Yasuní, se seleccionaron 38 emprendimientos que benefician a 1.988 familias (792 en Sucumbíos, 374 en Esmeraldas, 822 en Chimborazo) los cuales respondieron de manera pertinente a las necesidades locales y están generando medios de vida para sus participantes, ya sea mediante la producción de alimentos o de ingresos provenientes de las actividades agrícolas, pecuarias, artesanales o de turismo comunitario. La generación de ingresos para las mujeres está acompañada por la revitalización cultural y el cambio de roles de estas mujeres al interior de las familias y las organizaciones locales. El Programa ha contribuido además al fortalecimiento otras actividades encaminadas a fortalecer el asociacionismo en el ámbito productivo, tal como fue el fortalecimiento de red de turismo comunitario del río Napo y con el apoyo de la Municipalidad de Orellana.

En el ámbito cultural y productivo, el F-ODM apoyó a través del PDC la creación de un total 29 emprendimientos, con una inversión de aprox. US$ 800.000, y se logró fundamentalmente que cambiasen muchas actitudes en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Actualmente, estos emprendimientos cuentan con planes de sostenibilidad que incluyen elementos organizativos, culturales, institucionales y ambientales, cubriendo los sectores de la piscicultura, la agricultura, el turismo, la artesanía, la recuperación de especies y el rescate de los conocimientos ancestrales y su vinculación práctica. Sólo en lo relativo a la implementación de emprendimientos productivos, el PDC contó con 14.439 participantes directos y 16.066 indirectos, lo que suma un total de 30.505 ciudadanos y ciudadanas, de las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Chimborazo.

Otro de los aspectos relevantes en términos de impacto sobre la vida de las personas fue la forma en que el F-ODM contribuyó a insertar como política pública el tema de la **salud intercultural** fortaleciendo, por un lado, las capacidades del Ministerio de Salud como ente rector y, por otro, experimentando modelos de salud intercultural a nivel local. Bajo este modelo, están funcionando diez servicios de salud en tres provincias, los cuales se encuentran trabajando con el proceso del parto intercultural, en el que el alumbramiento incluye el respeto a la madre en cuanto a alimentos y bebidas que van acordes con su cultura y tradición. **Se observa que ha aumentado el número de mujeres que concurrían a dar a luz:** en el caso de Sucumbíos en los servicios de salud de Shushufindi, Limoconcha y Cascales, el número de partos anuales que en 2010 se atendió en estos servicios fueron de: 397, 39 y 35, respectivamente, mientras que en el 2011 se registraron: 433, 63 y 40 partos, respectivamente.

Otro de los aspectos relevantes en términos de impacto sobre la vida de las personas fue la forma en que el F-ODM contribuyó a insertar como política pública el tema de la salud intercultural.

En el ámbito del agua potable, el F-ODM ha contribuido a la ejecución de intervenciones integrales en 20 comunidades y se estima que hasta la fecha se ha incrementado en más de 18.000 el número de personas con acceso sostenible a servicios de agua potable y saneamiento. Como parte de las intervenciones integrales, se ejecutan capacitaciones de formación y aplicación de los conceptos de permacultura para hábitats sustentables en 4 comunidades de los cantones de Rio Verde, Junín, Montalvo y Echeandía de las 4 provincias de intervención, donde se han construido espacios demostrativos. En el mismo ámbito organizativo, se estima que hay un **total de 62 Organizaciones Juveniles de las 3 provincias que han participado en los procesos de fortalecimiento de capacidades en los temas de vocerías juveniles, emprendimiento, derechos laborales, movilidad humana, migración riesgosa y trata de personas**, entre otras, iniciándose recientemente un proceso de transferencia de capacidades hacia las zonas rurales.

En el ámbito del agua potable, el F-ODM ha contribuido a la ejecución de intervenciones integrales en 20 comunidades y se estima que hasta la fecha se ha incrementado en más de 18.000 el número de personas con acceso sostenible a servicios de agua potable y saneamiento.

Por último, las contribuciones del SNU como asistencia técnica especializada propiciaron espacios que generaron vínculos con la comunidad y un cambio en la apropiación de los proyectos. **La eficacia fue alta, y la contribución al cambio lo fue también, dado que el contexto de construcción de política pública se empieza a poner de manifiesto a partir del tercer año.** Pero esta eficacia fue interrumpida y también la relación que propiciaba la contribución al cambio. Así, salvo en el caso de Medio Ambiente, donde se mantiene un nivel de relacionamiento con algunas de las agencias de Naciones Unidas, es la opinión de los actores más relevantes que en el resto de los Programas (incluso en el PDC) no parece que vaya a sostenerse la relación con el conjunto del SNU – tal y como venía desarrollándose- en el momento en que terminen las acciones.

La eficacia fue alta, y la contribución al cambio lo fue también. Pero esta eficacia fue interrumpida y también la relación que propiciaba la contribución al cambio.

6. Recomendaciones y lecciones aprendidas

6.1. **La recomendación central de esta evaluación es que sería conveniente concluir algunos de los procesos iniciados**, la mayoría de los cuales comenzaron a tener resultados y productos en el tercer año, es decir, en la fase final de los proyectos. El papel de los proyectos como articuladores de acciones debería ser acompañado durante un tiempo más para dar sostenibilidad a las acciones, tanto en el ámbito de la implementación y medición de las políticas públicas que fueron muy originales por su grado de integralidad, como en lo que respecta a la articulación territorial –y así ha sido observado por los actores locales una vez superada la primera fase y lograda la apropiación absoluta de los proyectos.

La recomendación central de esta evaluación es que sería conveniente concluir algunos de los procesos iniciados.

Esto, que es importante en el ámbito de la política cultural, el medioambiente y la gobernabilidad del agua potable, resulta crucial en el ámbito de las políticas de la juventud, no sólo porque supone un sector crítico con las actuales y futuras condiciones sociodemográficas, sino especialmente porque la interrupción de las actividades en lo que respecta a los procesos de fortalecimiento asociativo, emprendimientos individuales, sostenibilidad de los productos financieros para los jóvenes, o el abandono de la visión integral, local y nacional que vincula los temas de la juventud con las cuestiones migratorias, el desarrollo y los derechos humanos, representaría un foco de frustración de expectativas que puede ser tan dañino como la ausencia de política.

6.2. Esto, que no fue observado apropiadamente en el momento en que se suspendió el tercer desembolso del PC-JEM, se recomienda que sea corregido mediante **la formulación de un proyecto que englobe todos esos procesos que se han puesto en marcha y que requieren un mayor grado de seguimiento**, con un involucramiento más armonizado del trabajo de las Agencias del SNU, y no tanto en función de la generación de obra física como de la efectiva transferencia y gestión del conocimiento.

Se recomienda la formulación de un proyecto que englobe todos esos procesos que se han puesto en marcha y que requieren un mayor grado de seguimiento.

Estos procesos tendrían que ver prioritariamente con los cuatro ámbitos o líneas de intervención que se han desarrollado en el F-ODM**: i) fortalecimiento institucional para la ejecución de políticas públicas y para la medición de las mismas, ii) articulación territorial de las políticas y fortalecimiento de los actores regionales y locales en las competencias de cooperación, iii) seguimiento de los procesos asociativos a nivel municipal y comunitario (juntas de agua, espacios juveniles, clubes ecológicos), y iv) mejora de las cadenas de producción y mercadeo en el nivel de los proyectos productivos de emprendimientos para jóvenes, proyectos culturales y medioambientales**, integrando la cooperación Sur Sur como uno de los ejes transversales del Proyecto para una mayor eficacia de la ayuda. La existencia de un proyecto de esta naturaleza podría a su vez contribuir a los débiles procedimientos de transferencia que se han dado al final de los PC, y asumir cierto grado de responsabilidad conjunta de las dos instituciones líderes ejecutoras del PC JEM al no haber podido acceder a los fondos para el tercer desembolso, en la medida en que estos podrían haber sido utilizados por otras agencias.

6.3. Hay otro aspecto que sería conveniente mejorar para la sostenibilidad de las acciones emprendidas y la vinculación entre los socios que implementaron los PCs, y es el relativo a **la capacidad de diálogo político entre el SNU y el Gobierno Nacional para la búsqueda de objetivos de desarrollo compartidos.** Esto abarca también la búsqueda de objetivos compartidos con otros actores, mediante una participación activa en las mesas de diálogo impulsadas por el gobierno y un compromiso de apoyo en el proceso descentralizador de la cooperación. Este proceso de reflexión podría definirse en el futuro ya sea en el contexto de la agenda post-ODM, bien en torno a los avances del país en lo que respecta a la eficacia de la ayuda y las metas de la Declaración de París, o bien en función de un debate más amplio vinculado a la reflexión sobre la agenda de Unidos en la Acción del SNU.

El debate debe abordar, entre otras cuestiones, el tema de la división del trabajo, las cuestiones relativas a la legitimidad y la justicia que permitan integrar en los procesos de decisiones a todos los actores involucrados, y especialmente el valor añadido que tiene el SNU en su conjunto, que para esta evaluación ha sido claramente identificado como la contribución a la transformación de beneficiarios en titulares de derechos.

Se recomienda mejorar la capacidad de diálogo político entre el SNU y el Gobierno Nacional para la búsqueda de objetivos de desarrollo compartidos.

6.4. Conviene subrayar la búsqueda de sinergias entre las agencias del SNU como un proceso necesario después de la experiencia del F-ODM, aprovechando los recursos existentes en una OCR que ha fortalecido los productos de seguimiento y evaluación. Esto puede contribuir no sólo a aprender de los errores cometidos sino también a empoderarse de los resultados obtenidos, los cuales en algunos casos no se han dimensionado de manera objetiva por parte de las Agencias. Se recomienda la presentación de las experiencias, **muchas de las cuales deben ser asumidas como propias y positivas, l**a generación de intercambios, y la búsqueda de réplicas en los otros espacios, así como acompañar al gobierno del Ecuador en un proceso de difusión de los mismos junto con otros actores a nivel nacional y regional.

Lecciones aprendidas

1) La lectura del contexto es clave: en un cambio institucional como el experimentado en el Ecuador era necesario **prever más tiempo para el diseño e implementación de políticas,** así como reducir objetivos en relación al impacto que debieran tener los PCs respecto a los cambios normativos y los procesos institucionales.
2) El diseño de la estructura de coordinación en PCs que apuntan a cambios en la política pública también es crítico, siendo necesaria una mayor flexibilidad para generar la apropiación de las contrapartes nacionales y, en algún caso, de las propias agencias del SNU. Los ODM pueden ser considerados como objetivos de mínimos en el contexto de un Plan Nacional de Desarrollo más amplio si esto contribuye a facilitar una mayor apropiación por parte de todos los socios.
3) En los Programas de construcción de capacidades es preciso distinguir entre institución e institucionalidad. **Los Programas Conjuntos del F-ODM en Ecuador han podido**

generar buenas prácticas en función de la construcción de institucionalidad, fortalecimiento de procesos y capacidades locales que, en el corto y medio plazo generan un cambio fundamental: de la óptica de beneficiarios a la de titulares de derechos.

4) Es importante destacar **el rol de la mujer en la gestión de recursos de hídricos**, no sólo en lo que se refiere a la gestión sino fundamentalmente por su potencial de liderazgo en un tema donde son interesadas estratégicas.
6) 5) En lo que se refiere a **los Programas intersectoriales**, destaca su utilidad por ser articuladores de acciones, espacios de intercambio y puntos clave para la transversalización de políticas (como ha sido en el caso de la migración, o la interculturalidad). Esto se ha visto favorecido además, en el caso del Ecuador, por la existencia de Ministerios Coordinadores de políticas públicas que comparten puntos en común y articulan potenciales sinergias. Se constata, por tanto, la utilidad del F-ODM en términos de política pública a la hora de diseñar programas integrales que faciliten la coordinación y transversalización de temas que de otra manera serían vistos como compartimentos estancos.En cuanto a las dinámicas de coordinación interna al SNU, **se observan avances en la coordinación programática y territorial, y se ha observado en el Ecuador una articulación de los planes nacionales con las estrategias de desarrollo local**, al menos en lo que se refiere a los temas de juventud, empleo y migración, cultura y desarrollo, y medioambiente.

Los Programas Conjuntos del F-ODM en Ecuador han podido generar buenas prácticas en función de la construcción de institucionalidad, fortalecimiento de procesos y capacidades locales que, en el corto y medio plazo generan un cambio fundamental: de la óptica de beneficiarios a la de titulares de derechos.

7) De la experiencia del F-ODM puede deducirse que **el trabajo interagencial ayuda a reforzar la implementación de la Declaración de París, especialmente en lo que se refiere a los principios de alineamiento y armonización**, **pero la credibilidad puede ponerse en cuestión si no hay respuestas efectivas a las demandas nacionales**, las cuales cambian mucho de un país a otro. Se ha observado en esta evaluación que un gran número de organizaciones participantes puede incrementar los costos de transacción y complicar la gobernanza interna de los PCs. **Es necesario evaluar la capacidad local de cada agencia antes de involucrarse en el trabajo conjunto**. Se constata también la necesidad de homologar procedimientos, discurso y establecer una clara división de trabajo antes de realizar programas interagenciales.
8) En un sistema más autónomo que el diseñado, un modelo que hubiera dado una mayor capacidad de decisión a niveles técnicos, las decisiones sobre desembolsos no tendrían por qué haber involucrado a Ministros y CR. Hubiera bastado con el trabajo del Comité de Gestión de cada PC para comunicar avances en los resultados, gestionar con autoridad el seguimiento y la dotación presupuestaria de los proyectos, incluyendo la solicitud periódica de los fondos de cada programa.
9) La diferencia de normas y procedimientos administrativo-financieros entre Agencias del SNU elevan de modo inapropiado los costos de transacción para las contrapartes. Adicionalmente, ha sido constatado en esta evaluación que **no se pueden separar los aspectos técnicos de los administrativos en la ejecución de Programas Conjuntos.** Esto genera frustración de las agencias e instituciones ejecutoras y no se produce ningún tipo de transferencia en términos administrativos y de eficiencia.
10) Como se ha señalado en la sistematización regional de experiencias del F-ODM, estos aspectos inciden negativamente en la acción conjunta del Sistema ONU y en el pleno

aprovechamiento de su ventaja comparativa, y constituyen **límites estructurales para avanzar en la reforma de la ONU**. En este sentido, se ha argumentado que los países miembros de la ONU tienen un papel importante que jugar para contribuir a solucionar estos nudos en las instancias que corresponden a nivel de sede, donde se toman las decisiones clave son de armonización: Asamblea General, ECOSOC, Juntas Ejecutivas de las Agencias.

7. Bibliografía

AGECI, Manual de la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) *Proceso de Aprobación y Ejecución Financiera de Recursos para Proyectos de Cooperación Internacional No Reembolsable*. Quito, Junio de 2010

Badillo Muñoz, D. Estado de la Inversión en Educación en Ecuador 2006-2012, Cuadernos del Contrato Social por la Educación – Ecuador, 2012

F-ODM, Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, F-ODM, Abril de 2012, Elaborado por Rosero, F. y Borja, S.

F-ODM, Informe de Evaluación Final del Programa Conjunto para la Conservación y el Manejo Sostenible del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva Biosfera del Yasuní, F-ODM, Diciembre de 2011, Elaborado por Huertas, O. y Reyes H.

F-ODM, Informe Intermedio Semestral (1/12) del Programa Conjunto Gobernabilidad del sector agua y saneamiento en el Ecuador en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

F-ODM, Informe Intermedio Semestral (1/12) del Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración para la reducción de la inequidad en el Ecuador.

F-ODM, Cuarto informe de progreso anual consolidado sobre actividades ejecutadas según el Fondo para el Logro de los ODM (F-ODM), 6/06/12. Oficina del Fondo Fiduciario de Múltiples Socios, Dirección de Gestión, PNUD - http://mptf.undp.org

GOBIERNO DEL ECUADOR, Plan Nacional de Buen Vivir 2009- 2013, Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural, Gobierno del Ecuador

GOBIERNO DEL ECUADOR, Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Planificación para la Revolución Ciudadana

GOBIERNO DEL ECUADOR – SNU, II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Ecuador: Alianzas para el Desarrollo. (2007) Gobierno Nacional del Ecuador, Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador.

GOBIERNO PROVINCIAL DE LOJA, Gobierno Provincial de Loja (2011), *Agenda Productiva Provincial de Loja*, GPL y Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Agropecuario del Sur – DEPROSUR- Loja, Ecuador

Jóvenes Ecuatorianos en Cifras, Indicadores Claves de la Década 2001 – 2010 y proyecciones a 2050., MIES, Dirección Nacional de la Juventud, SENAMI, OIJ, Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2010), *Comité de Gestión de la Reserva de Biósfera Yasuní*, documento elaborado con apoyo del Programa Yasuní. Ministerio del Ambiente, F-ODM y Reserva de Biosfera Yasuní

NACIONES UNIDAS, UNDAF Ecuador 2010 – 2014

NACIONES UNIDAS, UNEG, *Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas*, 29.04.2005, Disponible en http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4

NACIONES UNIDAS, Evaluación Común de País (Common Country Assessment -CCA) Ecuador. Visión del Sistema de las Naciones Unidas sobre la situación del Ecuador (Dic. 2002)

SENPLADES (2010) *Agendas Zonales para el Buen Vivir*, Elaboradas en el marco de la colaboración entre SENPLADES, el Programa ART/PNUD, la AECID, el Gob. Vasco y la Gen. Valenciana

SETECI, Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador, 2010 – 2011. Secretaría Técnica de Cooperación Internacional. Quito, 2011

SETECI, Documentos sobre Mesas de Diálogo: Mesa de Diálogo de la Cooperación Internacional para la Frontera Norte (2011), Mesa de Diálogo de la Cooperación Internacional sobre Refugio (2012), Mesa de Diálogo de la Cooperación Internacional sobre el Conocimiento y el Talento Humano (2012)

Yáñez Alvarado, S. (2012), *Con voz propia, hacia el logro del Sumak Kawsay*, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural, Ministerio Coordinador de Patrimonio / F-ODM

Otros documentos gráficos

F-ODM, "Las Lolas", "Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador", "Emprendimientos Culturales: la experiencia del Grupo Madera Metálicos" y "Clubes Ecológicos"

Presentación PWP, Ecuador 2007-2012: Una Transformación Educativa, Ministerio de Educación

Páginas webs e información estadística:

www.inec.gob.ec

www.ecuadorencifras.gob.ec

http://www.sni.gob.ec/web/guest;jsessionid=F2077DA79FE304AB4B8045C53EEF2AB4

http://www.siise.gob.ec/siiseweb/

ANEXOS

1. **Acotaciones y límites de la evaluación**
2. **Matriz de evaluación**
3. **Cronograma de actividades**
4. **Anexo metodológico**
   - **4.1. Metodología**
   - **4.2. Reunión con Grupo de Referencia**
   - **4.3. Entrevistas**
5. **Tablas**

1. ACOTACIONES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

Inicialmente, los resultados de la evaluación pretendían ser cuantificables, siempre desde un punto de vista general y tomando como línea de base los datos proporcionados por el Gobierno y la Oficina del Coordinador Residente en el *II Informe Nacional de los ODM en el Ecuador (2007): Alianzas para el Desarrollo,* así como la edición de un III Informe Nacional de los ODM que aún no se ha realizado. Se pretendía así observar en qué medida el fondo se ha situado como un elemento complementario que se suma a las políticas públicas implementadas por el Ecuador para la consecución de los ODM. La evaluación solicitó a las autoridades gubernamentales datos concretos sobre el avance de algunos indicadores entre los años 2007 y 2012 pero hasta la fecha estos datos no se han conseguido. Se cuenta, no obstante, con un Censo de Población y Vivienda que fue realizado en el año 2010 y un Censo Nacional Económico, además de estadísticas sociodemográficas, sociales y encuestas complementarias, y también existe un Sistema Integrado de Indicadores Sociales y un Sistema de indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM)[51]. A pesar de ello, ninguna de estas herramientas podría servir para contrastar de manera fiable la contribución de los PCs en relación a determinados indicadores dado que no en todos los PCs se desarrollaron las líneas de base a nivel de política pública y en el territorio que pudieran ser contrastadas mediante un mecanismo de seguimiento y evaluación conjunto.

Esto coincide, además, con un cambio de paradigma del lado gubernamental en lo que respecta al rol de la cooperación internacional y la complementariedad de la misma en función de objetivos que van más allá del ámbito tradicional de las políticas sociales, algo que será analizado más adelante, así como en la consideración de los ODM como objetivos que han sido integrados en el Plan Nacional del Buen Vivir**. En este sentido, se ha podido observar que si bien los temas de cada PC están bien posicionados en la agenda pública**, no en todos los casos los resultados y productos son tomados oficialmente como una contribución a los ODM, sino más bien de forma indirecta en el proceso de contribución a una Política Nacional de Desarrollo. Como estrategia general, por tanto, la evaluación decidió cambiar ligeramente el enfoque y reflexionar para ver cómo se puede avanzar en la construcción de una agenda pro-ODM en el marco de un Estado que claramente ha cambiado el paradigma y que, de hecho, está planteando que la cooperación internacional sea complementaria, no en temas de políticas sociales, sino más bien en el aporte de talento humano, ciencia, tecnología e investigación científica, y trabajando en torno a los temas de la eficacia de la ayuda.

[51] Iniciativa propuesta por la Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social promovió conjuntamente con el CONCOPE, la FLACSO, el PNUD, la AECID y el Banco Mundial, la creación del Centro de Investigaciones Sociales del Milenio (CISMIL), una institución tripartita –sector público, academia y cooperación internacional– que es quien ha elaborado en el país los informes locales de nivel de avance de los ODM. Fuente: http://www.siise.gob.ec/siiseweb/

2. MATRIZ DE EVALUACIÓN

	Pregunta de evaluación	Indicadores y análisis a realizar		Fuentes de datos	Métodos de recolección y análisis de datos
Dimensiones / Criterios de valor	**Relevancia**				
Diseño de los PCs	*Relevancia estratégica* **a)** ¿Están las metas y los objetivos claramente vinculados con las metas de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio** y los principios de la declaración del milenio? **b)** ¿Fueron considerados los objetivos del **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNDAF)** durante el proceso de diseño de los Programas Conjuntos del F-ODM? **a)** ¿La fase de diseño de los Programas Conjuntos del F-ODM contribuyó a fortalecer las capacidades del Sistema de Naciones Unidas para **identificar objetivos comunes** y un plan de acción para llevarlos a cabo de forma conjunta? **b)** ¿Están los Programas Conjuntos orientados hacia el logro de los resultados del UNDAF? ¿En qué medida el F-ODM ha permitido **fortalecer el seguimiento a los resultados de desarrollo planteados en el UNDAF**? *Relevancia sociopolítica* **c)** ¿Están los Programas Conjuntos del F-ODM **alineados** al logro de los objetivos planteados en el **Plan Nacional del Buen Vivir** y de qué manera han contribuido a su consecución? **d)** ¿En qué medida se **involucraron los socios nacionales/locales**, las comunidades y las organizaciones en el proceso de diseño de los Programas Conjuntos del F-ODM? **e)** ¿Fueron consideradas las **desigualdades socio-económicas, de género, generacionales y por pertenencia a un grupo étnic**o durante el diseño de los Programas Conjuntos?	*Relevancia estratégica* **In-R1.** Los objetivos y resultados del Fondo están en consonancia con las prioridades de NNUU en las áreas prioritarias establecidas en el UNDAF **In-R2.** *Análisis temporal*. Los diversos planes anuales de los PCs se corresponden con las prioridades derivadas de los cambios en el contexto de aplicación y seguimiento del UNDAF. *Relevancia sociopolítica* **In-R3.** Alineamiento de las prioridades y objetivos de los PCs con las políticas supranacionales y con el marco político-normativo. **In-R4.** La concepción de los PCs es coherente con la situación identificada en: a) los garantes de derechos (instancias públicas con competencias en la materia); b) los titulares de los derechos (población, OSC y sus representantes).	*Alta y muy alta:* ▪ Clara definición del problema en cada PC y de las estrategias utilizadas ▪ Grado de definición de beneficiarios preciso ▪ Se tiene en cuenta transversalidad de género, desigualdades socio-económicas, generacionales y por tenencia a grupo étnico durante el diseño ▪ Claridad en estrategia de intervención y vínculos con planes regionales: las desviaciones en el diseño de las intervenciones son necesarias y justificadas ▪ Fomento del dialogo interinstitucional, interagencial y liderazgo contrapartes nacionales desde el diseño de los PCs ▪ Correspondencia con UNDAF *Media:* ▪ Orientación a logro de productos y no de resultados ▪ Diseño inadecuado de mecanismos de seguimiento ▪ Débil Identificación de objetivos comunes en el sistema de Naciones Unidas ▪ Involucramiento medio de socios locales ▪ Conceptos parciales o vagamente definidos, inadecuación o cambios no observados en la identificación del problema *Baja y muy baja*: ▪ Grandes desviaciones en el diseño, ejecución y resultados de las intervenciones ▪ Desconocimiento de programas por parte de instituciones nacionales	a) Documentación relevante de contexto nacional: i) Constitución de 2008; Plan Nacional del Buen Vivir, Agenda Nacional de Desarrollo; ii) Normativa de políticas nacionales en las áreas de colaboración del F- ODM (Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua, Plan Nacional de Empleo Juvenil, Planes de Educación Sanitaria y Ambiental), iii) Estudios sectoriales, diagnósticos situacionales, información estadística al respecto. b) Documentos programáticos de NNUU: i) UNDAF ii) estrategias sectoriales en áreas de intervención (gobernabilidad, medioambiente, cultura y desarrollo, empleo y juventud) c) Documentos del Fondo y sus respectivos planes anuales: i); ii) Evaluaciones de PY y PDC, Informes semestrales y POAs de PC JEM y PC GAS; **Entrevistas** SENPLADES, SETECI, Ministerios lideres –en especial para PC JEM y PC GAS- (MIDUVI, SENAGUA, MSP, SENAMI, MRL, MIES, entre otros); Coordinador Residente, Agencias Lideres y Agencias Participantes; Gobiernos Provinciales y Municipales; Comunidades, organizaciones sociales, sectoriales y expertas en distintas áreas temáticas.	▪ Entrevistas semi estructuradas ▪ Análisis documental ▪ Análisis de contexto, FODAs institucionales

Proceso de implementación	**Eficiencia**			
	a) ¿En qué medida la adopción de un modelo de gestión basado en **resultados** incidió en la eficiencia de los Programas Conjuntos del F-ODM? **b)** ¿Contribuyó la estructura de **Gobernanza** a nivel nacional para mejorar la implementación del FODM en el país? **c)** ¿Se desarrollaron acuerdos de **coordinación** programática/administrativa que posibilitaron la simplificación y armonización de procesos? **d)** ¿Se desarrollaron estrategias de **seguimiento y evaluación** participativas que posibilitaron un monitoreo conjunto a la implementación del F-ODM?	**Alta y muy alta**: ▪ Uso adecuado de recursos financieros para la obtención de resultados ▪ Cronograma de actividades adecuado para la implementación de los PCs ▪ Flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes ▪ Colaboración institucional y uso de metodología adecuada para gestión técnica y administrativa articulada **Media**: ▪ Gasto inferior/superior al presupuestado ▪ Estrategias de seguimiento y evaluación no participativas ▪ Uso de mecanismos financieros y de gestión propios de cada Agencia **Baja y muy baja**: ▪ No hay acuerdos de coordinación programática/administrativa ▪ No hay sistemas de seguimiento y evaluación para cada PC o del Fondo País de manera conjunta ▪ Los procesos de licitación no son transparentes	***a)*** Documentación relativa a la gestión del Fondo: memorandos y acuerdos, planes metodológicos, planes de seguimiento y evaluación, actas de reunión ***b)*** Estados financieros, TDR contratación de servicios ***c)*** Informes de progreso de la ejecución de proyectos e informes de evaluación, informes financieros finales	Análisis documental

Efectividad				
Cumplimiento de objetivos de desarrollo **a)** ¿En qué medida el F-ODM ha contribuido al **posicionamiento** de los temas relacionados con los ODM en las agendas nacional y local de desarrollo? **b)** ¿Cuál y en qué medida ha sido la contribución del F-ODM en el Ecuador para la **formulación e implementación de políticas públicas** nacionales y locales que reduzcan las brechas de inequidad por cuestiones género, etnia, sectores urbano/rural? **c)** ¿En qué medida el F-ODM ha fortalecido la **apropiación y liderazgo** del Estado en el marco de la Agenda Nacional de Desarrollo? **d)** ¿Fueron los Programas Conjuntos del F-ODM dinamizadores del proceso de **fortalecimiento de capacidades** nacionales/locales, comunitarias y de las organizaciones para el logro de los ODM? **e)** Las intervenciones del Fondo ODM han contribuido al aumento en **diálogo entre la ciudadanía y el poder público** sobre políticas públicas nacionales? ¿Cómo es que los PC han incrementado la capacidad **de incidencia ciudadana/comunitaria** en las decisiones que afectan sus vidas? Cumplimiento de objetivos estratégicos **f)** ¿Se considera relevante la contribución del F-ODM como un mecanismo que promueve la **programación conjunta y la armonización de procedimientos** orientados a la estrategia "Unidos en la Acción"? **g)** ¿En qué medida en trabajo **intersectorial e interagencial contribuyó al logro de los objetivos** planteados por el F-ODM? **h)** ¿A través de la implementación del F-ODM se han podido consolidar **mecanismos y metodologías de participación y construcción de alianzas para el seguimiento a los resultados de desarrollo**.	**Alta y muy alta:** ▪ Población afectada y actores involucrados en ejecución de políticas públicas reconocen cambios ▪ Los PCs han contribuido a conseguir los objetivos planteados ▪ Alto grado de avance de implementación de políticas públicas nacionales y locales para reducción de pobreza y brechas de inequidad: nivel de pobreza y extrema pobreza por ingresos, etnia, grupos de edad, provincias y zonas de planificación. ▪ PCGAS: Existencia de una Política Sectorial del agua; instrumentos de gestión pública; fuentes de agua protegidas y descontaminadas; existencia de una propuesta legislativa de regulación del sector agua y saneamiento; instrumentos estandarizados en materia de catastro de usuarios; registro de caudales de producción y distribución; campañas de educación sanitaria; aumento de la cobertura de acceso al agua tratada ▪ PCJEM: número de jóvenes que participan en los programas de capacitación para la inserción laboral y el desarrollo del emprendimiento; porcentaje total de jóvenes que participaron en los programas de capacitación y accedieron a un empleo digno; número de jóvenes con negocios en marcha; entidades financieras locales que operan líneas de crédito; número de cadenas productivas, redes provinciales que articulan a instancias públicas y privadas para la generación de empleo; políticas nacionales de migración y empleo juvenil; número de organizaciones juveniles articuladas en torno al ejercicio de sus derechos ▪ Permanencia de funcionarios/as y responsables de programa en áreas temáticas ▪ Alta voluntad de apoyo institucional ▪ Contexto institucional para políticas públicas que aceleren logro de ODMs estable ▪ Puesta en marcha de nuevos modelos de gestión para aceleración de logros ODM ▪ Aumento capacidades de incidencia ciudadana **Media**: ▪ Los resultados alcanzados son atribuibles a PCs ▪ Trabajo intersectorial e interagencial, procedimientos presupuestarios /administrativos dificultan implementación ▪ Se han identificado otros efectos no previstos ▪ En el diseño y en la ejecución se ha tenido en cuenta mesas de diálogo donantes, gobierno y sociedad civil, procedimiento continuo de consulta que fortalecen capacidades nacionales **Baja y muy baja:** ▪ Bajo nivel de cobertura directa e indirecta de los Programas ▪ En la ejecución de los PCs no se han respetado las ventajas comparativas de cada socio ▪ Desarrollo de productos y no de resultados ▪ No se pueden cumplir los objetivos específicos con los resultados obtenidos ▪ Desconocimiento de PCs por parte de beneficiarios/as ▪ No hay mecanismos de participación ni construcción de alianzas para seguimiento a resultados de desarrollo	**Revisión documental** ***a)*** Documentación relativa a la gestión del F-ODM: Informes de ejecución técnica e informes financieros ***b)*** Documentación relativa a la difusión del F-ODM: documentos elaborados, material audiovisual ***c)*** Informes de evaluación de PY y PDC ***d)*** Informes de progreso de PC GAS y PC JEM. ***e)*** Doc. relativa a fortalecimiento de capacidades: listados de capacitaciones, estudios, acuerdos de asociación estratégica **<u>Entrevistas</u>** SENPLADES, SETECI; CISMIL – SIODM; Beneficiarios/as de PC GAS y PC JEM; AECID / Comité Directivo Nacional; Comités de Gestión PC GAS y PC JEM; Coordinador Residente Naciones Unidas, Agencias Lideres y Agencias Participantes; Gobiernos Provinciales y Municipales ejecutores de PC GAS y PC JEM; Comunidades, organizaciones sociales, sectoriales y expertas en distintas áreas temáticas	▪ Análisis estadístico Sistema Nacional de Información y SIISE, SIODM ▪ Observación visitas terreno (PC GAS, PC JEM) ▪ Entrevistas semi-estructuradas

Contribución al cambio	**Sostenibilidad**			
	a) ¿Existe la posibilidad de que los logros alcanzados se mantengan después que se hayan concluido los Programas Conjuntos del F-ODM? **b)** ¿Hay indicios de replicación o ampliación de las intervenciones del F-ODM? **c)** ¿Han tomado los Programas Conjuntos del F-ODM las previsiones necesarias para asegurar el mantenimiento de los resultados alcanzados y la continuidad de las acciones una vez concluidos los Programas? ¿Los socios nacionales/locales, las comunidades y organizaciones han asignado/ movilizado recursos financieros y técnicos para dar continuidad a las acciones iniciadas? **d)** ¿Han sido claramente definidos los vínculos entre los resultados de los Programas Conjuntos y los planes, programas, proyectos que el Estado ecuatoriano ejecutará en los próximos años? **e)** ¿Se observa en las organizaciones participantes nacionales y del Sistema de Naciones Unidas la voluntad y la capacidad de continuar con las actividades del programa y de replicar las experiencias exitosas? **f)** ¿Se han consolidado alianzas estratégicas a favor de los ODM?, y en ese caso ¿en qué medida se ha posibilitado la participación ciudadana y de la sociedad civil en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo?	**Alta y muy alta:** ▪ Las áreas de intervención forman parte de agenda política ▪ Existen acciones de sensibilización y comunicación ▪ Alta capacidad de gestión en las contrapartes y Ministerios ▪ Influencia positiva sobre capacidad institucional ▪ Asignación de recursos financieros y técnicos ▪ Las instituciones participan en toma de decisiones sobre futuras intervenciones y seguimiento de PCs ▪ Permanencia de funcionarios y responsables de programa en sus cargos ▪ Existencia voluntad de apoyo institucional **Media**: ▪ Existen y son utilizados espacios para la armonización en los sectores de actuación ▪ Existen mecanismos de planificación conjunta de las actuaciones ▪ Hay mejoras estadísticas sobre población beneficiaria en avances ODMs ▪ Mejoras institucionales (organizativas, administrativas, legales) en marcha **Baja o muy baja**: ▪ Débil armonización de procedimientos SNU y con otras agencias cooperantes en el Ecuador ▪ La intervención no ha logrado el empoderamiento de personas beneficiarias y organizaciones ▪ Alta rotación de cargos públicos vinculados a ejecución de políticas para el logro de ODM ▪ Escasa capacidad de influencia de PCs sobre agenda política ▪ No hay acciones de sensibilización ni efectos sobre colectivos afectados ▪ Hay efectos negativos que no se han tenido en cuenta	**a)** Documentación relativa a la planificación oficial: Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua, Plan Nacional de Empleo Juvenil, Planes de Educación Sanitaria y Ambiental **b)** Documentación relativa a la gestión del F-ODM: Informes de ejecución técnica e informes financieros ***c)*** Documentación relativa a la difusión del F-ODM: documentos elaborados, material audiovisual ***d)*** Informes de evaluación de PY y PDC, Informes de progreso de PC GAS y PC JEM. **e)** Documentación relativa a fortalecimiento de capacidades: acuerdos de asociación estratégica. **<u>Entrevistas:</u>** Entrevistas presenciales a informantes cualificados en las entidades clave en la gestión del F-ODM, gobierno y sociedad civil	▪ Análisis documental ▪ Entrevistas semi-estructuradas

3. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividades	Plazos	Inicio	Fin
Reunión inicial con el evaluador	10 días	22 Oct.	22 Oct.
Revisión de documentación inicial		22 Oct.	26 Oct.
Diseño metodológico e informe de gabinete (reunión de discusión)		29 Oct.	2 Nov.
Revisión de documentación en profundidad	10 días	5 Nov.	16 Nov.
Misión de evaluación al país (entrevistas, grupos focales)	15 días	10 Ene.	25 Ene.
Borrador de Informe	7 días	28 Ene.	5 Feb.
Revisión del borrador de Informe (reunión de discusión)	5 días		
Incorporación de comentarios			
Informe Final			
Total	**47 días**		

4. ANEXO METODOLÓGICO

4.1. Metodología

Para la realización de este informe se contó con las evaluaciones finales del Programa Conjunto para la Conservación del Patrimonio Natural y Cultural de la Reserva de Biosfera del Yasuní, realizada en diciembre de 2011, y la evaluación del Programa Conjunto "Desarrollo y Diversidad Cultural para la erradicación de la pobreza y la inclusión social (PDC), realizada en abril de 2012, las cuales constituyen una de las bases principales de información en lo que respecta a estos dos PCs. Ambos informes proporcionaron un detalle pormenorizado de los antecedentes, las vinculaciones entre los PC y los grandes objetivos del desarrollo, los resultados sobre la estructura, roles y desempeño y de los programas, la gobernanza interna, el presupuesto comprometido y la inversión ejecutada. La evaluación país buscó, por un lado, analizar estos elementos en perspectiva comparada y buscar la relevancia del valor combinado de los cuatro PC. Por último, mediante las entrevistas con actores clave y el análisis documental, se propuso realizar una revisión de la aplicabilidad de las recomendaciones ya realizadas en los dos PCs evaluados y el valor de las lecciones aprendidas, tanto a lo interno del SNU como en el nivel de políticas públicas para el aceleramiento del logro de los ODM.

Según se explicita en los TDR, la evaluación país podría haberse llevado a cabo una vez que hubieran cerrado operativamente todos los Programas Conjuntos, sin embargo se procedió a realizarla antes de que hubieran cerrado dos de los cuatro PCs (PC-GAS y PC-JEM) con el fin de garantizar: a) la disponibilidad de informantes claves en el caso de los PCs ya cerrados (Programa Yasuní y PDC) y b) la articulación de la evaluación país con las evaluaciones finales de los PCs que aún están en funcionamiento y así evitar la sobrecarga evaluativa en las instituciones e informantes clave. En este sentido, esta evaluación podría considerarse **como la columna vertebral** de otras evaluaciones complementarias, lo cual obliga a abordar los temas desde una perspectiva general y comparada. A pesar de ello, se ha buscado también en lo particular **analizar la sostenibilidad** de algunos procesos, destacando entre ellos el momento en que se encuentran los emprendimientos productivos y culturales impulsados por el PDC y el Programa Yasuní), el análisis del rol de las Juntas de Agua Potable en el PC-GAS, y la participación de los jóvenes como actores relevantes en la construcción de política pública a través del PC-JEM.

Durante la misión en el país tuvo lugar una reunión preparatoria del evaluador con el Grupo de Referencia en la que se acotaron los objetivos y los puntos clave de la evaluación. En términos generales, se llegó a tres tipos de conclusiones:

Por un lado, **la necesidad de capitalizar la experiencia del F-ODM para la construcción de política pública**, especialmente en lo que se refiere a la contribución al logro de los ODM y la incidencia de los **PCs en el *posicionamiento* de los mismos en la agenda institucional**. Parte del análisis debería enfocarse en observar si los instrumentos, las políticas, la normativa que se pudo avanzar con el **F-ODM llegaron hacia los más pobres y contribuyeron a la reducción de inequidades**. Se buscaba analizar también en este primer ámbito temático cuál había sido la contribución de los PCs desde el **punto de vista de la innovación**, en aspectos tales como el

abordaje intersectorial, la articulación territorial y los temas de participación ciudadana y rendición de cuentas.

En segundo lugar, se mencionó como un aspecto prioritario analizar **el *aporte cualitativo del F-ODM***, no sólo mediante la sistematización de resultados agregados de todos los PCs, sino también visualizando **la contribución de las Agencias del SNU y el trabajo interagencial** en términos de *valor* agregado. Esto, es de especial relevancia en el contexto actual de un Estado que es rector y actor principal en la construcción de política pública, y requiere también observar en qué medida los temas globales que se abordaron desde los PCs tuvieron expresión en lo local.

Por último, el F-ODM propuso a los países **un modelo de gobernanza** del cuál es preciso saber qué fue lo útil o incluso replicable como mecanismo de intervención, en particular en lo que se refiere a la reflexión en términos de apropiación, eficacia, mayor o menor agilidad y, sobre todo, en el establecimiento de unos mecanismos de gobernanza mínimos que faciliten el diálogo político entre el SNU y el gobierno.

4.2. Reunión con el Grupo de Referencia. Oficina de Naciones Unidas, Quito 14.01.2012

Objetivo de la reunión:

- Discutir los principales temas que la evaluación debe abordar según el Grupo de Referencia.
- Traer la evaluación al terreno de lo concreto y profundizar en el análisis de temas específicos.
- Identificación de nudos y líneas de investigación que han de ser fortalecidas.

Metodología:

1. Preguntas sobre el Informe de Gabinete
2. Conforme a tu criterio, prioriza de 1 a 8 los temas que la evaluación debe abordar en relación a la siguiente lista:

    - Diálogo y alineamiento SETECI-SNU
    - Capacidad de Planificación y Ejecución de los Ministerios y contrapartes en el marco de los PCs.
    - Estrategia Unidos en la Acción
    - Posicionamiento de los ODM en las agendas nacionales y locales (descentralización)
    - Análisis de los factores de sostenibilidad de los resultados logrados en los PCs
        - capacidades institucionales suficientes
        - marco político propicio
        - condiciones financieras aseguradas
        - adecuación sociocultural
    - Alianzas estratégicas en favor de los ODM y Agenda post 2015
    - Análisis de desigualdades socio-económicas, de género, generacionales y por pertenencia a un grupo étnico
    - Otros

3. Argumentación de los temas y búsqueda de consensos sobre prioridades de la evaluación
4. Conclusiones

4.3. Entrevistas

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
Leonardo Salvador		SENPLADES
Iván Martínez	Director de Enlace y Seguimiento	SETECI
Eric Aguilar	Especialista de Seguimiento y Evaluación	SETECI
Jorge Aguilar	Analista de Enlace de Seguimiento y Evaluación	SETECI
Silvia Albuja	Analista de Políticas y Negociación	SETECI
Elizabeth Bermeo	Gerente del PC-JEM	SENAMI, Cuenca
Patricia Gutiérrez		SENAMI, Loja
Lorena Espinosa	Coordinadora, zona 7	SENAMI, Loja
Giovanna Tipán		SENAMI
José Giraldo	Asesor del equipo del Secretario Nacional	SENAGUA
Jordi Sánchez-Cuenca	Coordinador Nacional del PC-GAS	SENAGUA / MIDUVI
Tania Villegas	Subsecretaria de Patrimonio Natural	MAE
Zornitza Aguilar	Ex - Coordinadora Nacional Programa Yasuní	MAE
María Sol Yépez	Gerente del Programa de Diversidad Cultural	MCP
Germán Muenala	Interculturalidad	MCP
Sonia Viveros	Plan Plurianual para la eliminación de la discriminación racial	MCP
Yelena Bustamante		Municipalidad de Loja
Luis Montesdeoca	Coordinador local PC-GAS	Los Ríos
José Luis Sánchez	ADEP	Gob. Provincial de Loja
Gustavo Mejía	Nuevo Director de la Agencia de Desarrollo Económico Provincial	Gob. Provincial de Loja
Diego Zorrilla	Coordinador Residente	OCR/SNU
Pablo Galarza	Coordinador de Monitoreo y Evaluación PC F-OD	OCR/SNU
Patricio Jarrín	Analista de Coordinación para Agencias No Residentes	OCR/SNU
Mónica Hernández	Oficial de Comunicación	OCR/SNU
Patricia Fernández-Pacheco	Especialista de Programa	Secretariado F-ODM
Gabriel Jaramillo	Especialista de Programa, Área de Ambiente, Gestión y Riesgos	PNUD
Mónica Quintana	Gerente de Programa	ONU-HABITAT
Roberto Ortiz	Oficial Nacional del Población y Desarrollo	UNFPA
Berenice Cordero	Oficial a cargo del PC-JEM	UNICEF
Julio Portieles		ART-PNUD
José Luis Pimentel	Coordinador General	AECID
María Morazo		AECID
Reunión con actores locales PC-GAS, Babahoyo 23.11. 2012		
Giovanni Cárdenas	Director Unidad Técnica Provincial	MIDUVI, Los Ríos
Gregory Mora	Resp. Área Social	Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado (JAAPAs)
María del Carmen Rodríguez	Jefa Depto. de Calidad de Agua	MSP, Los Ríos
Miriam Cadena	Rectora	Instituto Técnico Superior Aguirre Abad
Gorky Ceballos	Responsable Unidad de Calidad de Agua	Empresa Municipal de Agua Potable de Babahoyo (EMSABA)
Sixter Núñez	Presidente	JAAPA Pretoria
Sixto Verdesoto	Presidente	JAAPA La Esmeralda
Pedro Sandoya	Presidente	JAAPA La Maravilla
Rigoberto Aldas	Presidente	JAAPA Pisagua Alto
Elim García	Tesorera	JAAPA Pisagua Alto
Nancy Macías	Presidenta	JAAPA La Lola
Alvaro Saucedo	Ingeniero Técnico PC-GAS	SENAGUA/MIDUVI - Los Ríos

ANEXO 5: TABLAS

5.1. Relevancia macroeconómica, fiscal, social y educativa del gasto en educación básica y bachillerato, años 2006 – 2010 (en porcentajes)

Educación básica

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% del PIB	1,2	1,3	1,3	1,5	1,4	1,6	1,5
% Gasto Público Gob. Central	5,3	5,9	4,8	4,3	3,8	4,2	4,1
% Gasto Social	25,9	21,9	17,4	16,5	15,1	16,2	14,6
% Gasto en Educación	47,1	42,6	36,7	28,4	27,5	28,8	25,5
% Gasto Militar	236,5	255,0	189,9	194,9	358,9	325,9	
% Gasto deuda	738,2	464,8	465,8	244,5	177,0	222,6	

Bachillerato

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% del PIB	1,1	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3
% Gasto Público Gob. Central	4,6	5,3	4,9	4,3	4,0	3,7	3,6
% Gasto Social	22,4	19,6	18,0	16,5	15,7	14,3	12,8
% Gasto en Educación	40,7	38,2	37,9	28,4	28,6	25,4	22,4
% Gasto Militar	273,5	284,8	184,1	194,7	344,6		
% Gasto deuda	854,4	519,0	451,5	244,2	170,0		

Fuente: Elaboración propia sobre Badillo Muñoz (2012), "Estado de la Inversión en Educación en Ecuador 2006-2012", Cuadernos del Contrato Social por la Educación, nº 7, Ecuador (Págs. 32;70;130;, [52]

[52] El estudio referido realiza un análisis separado en dos períodos temporales (años 2006-2010 y 2011-2012), lo cual ha sido corregido en esta Tabla con el fin de no interrumpir el ritmo constante de incremento que se puede apreciar en la evolución del gasto público para todo el período.

5.2. Resumen de los avances en relación a la declaración de París
Fuente: SETECI

Referencias y objetivos para 2010

	INDICADORES	2005 (referencia)	2007	Resultado 2010	Objetivo 2010
1	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas	--	--	B	'B' o 'A'
2a	Sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) fiables	--	--	--	Sin meta
2b	Sistemas de adquisiciones fiables	No disponible	No disponible	No disponible	Sin meta
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	--	--	98%	85%
4	Reforzar las capacidades con apoyo coordinado	--	--	54%	50%
5a	Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país	--	--	24%	Sin meta
5b	Uso de los sistemas de adquisiciones del país	--	--	51%	Sin meta
6	Evitar PIU paralelas	--	--	32	Sin meta
7	La ayuda es más predecible	--	--	90%	Sin meta
8	Ayuda desligada	87%	76%	80%	Màs del 87%
9	Uso de disposiciones o procedimientos comunes	--	--	15%	66%
10a	Misiones en el campo	--	--	19%	40%
10b	Trabajos analíticos sobre países	--	--	41%	66%
11	Marcos orientados a los resultados	--	--	C	'B' o 'A'
12	Responsabilidad mutua	No disponible	No disponible	N	S

* En esta versión del documento persiste un error para los indicadores 10a y 10b. De acuerdo a la presentación realizada por la SETECI en la Mesa Global, en el primer caso el # de misiones sobre el terreno es de 168 y el # de misiones coordinadas es de 50 lo que da un porcentaje de 30%. En el segundo caso, el # de trabajos analíticos es de 76 y el # de trabajos analíticos coordinados es de 42, lo que da un porcentaje de 55% (Revisión SETECI)

¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?
Fuente: SETECI

	Misiones de donantes coordinadas*	Total misiones de donantes	2005*	2007*	2010*
	(misiones)	(misiones)	(referencia)	(referencia)	(%)
	a	b			c = a / b
Alemania	0	6	--	--	0%
Banco Interamericano de Desarrollo [BID]	14	25	--	--	56%
Banco Mundial	0	24	--	--	0%
Bélgica	1	4	--	--	25%
España	0	0	--	--	--
Estados Unidos	0	7	--	--	0%
Fondo Mundial	0	1	--	--	0%
Francia	0	1	--	--	0%
Instituciones de la UE	0	3	--	--	0%
Italia	3	6	--	--	50%
Japón	0	1	--	--	0%
Naciones Unidas	30	88	--	--	34%
OEA	2	2	--	--	100%
Total	**33**	**168**	**--**	**--**	**19%**

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo.
Un factor de descuento del 35% se ha aplicado.
*Existe un error en la sumatoria de la primera columna. El total es de 50 misiones coordinadas.