



EVALUACION DE RESULTADOS DE
DESARROLLO (ERD)

REPUBLICA DE ECUADOR

INFORME FINAL

VERSION EN ESPAÑOL

EQUIPO ERD

Sonia Fleury — Líder del equipo Hugo Navajas —
Miembro del Equipo Margarita Velasco — Consultora
Nacional Sergio Lenci — Gerente de la Evaluación y
Miembro del Equipo

[TABLA DE CONTENIDOS]

Resumen Ejecutivo.....	v
1. Introducción.....	xiii
1.1 Antecedentes y Objetivos de la Evaluación.....	xiii
1.2 Metodología.....	xiv
1.3 Estructura del Informe.....	xvi
2. Contexto Nacional.....	1
2.1 Características Geográficas y Demográficas.....	1
2.2 Contexto Macroeconómico.....	1
2.3 Contexto Político e Institucional.....	3
2.4 Contexto Geopolítico: Relaciones Fronterizas.....	6
2.5 Cooperación para el Desarrollo.....	8
2.6 Contexto Socio-Económico.....	10
2.6 Contexto Ambiental.....	12
3. Contribuciones a Resultados de Desarrollo.....	15
3.1 Descripción General del Programa del PNUD: Mobilización de Recursos y Ejecución Presupuestaria.....	15
3.2 Contribuciones a los Resultados por Area Temática.....	21
3.2.1 Gobernabilidad Democrática.....	21
3.2.2 Logrando los ODMs y Reduciendo la Pobreza.....	28
3.2.3 Energía y Medio Ambiente para el Desarrollo Sostenible.....	32
3.2.4 Respondiendo al VIH/SIDA.....	35
3.2.5 Ejes Transversales.....	377
3.2.6 Monitoreo y Evaluación.....	42
3.3 Posicionamiento Estratégico.....	44
3.3.1 Opciones Estratégicas y Relevancia de las Intervenciones del PNUD sobre los Últimos Ciclos de Programación.....	44
3.3.2 Prioridades Gubernamentales y Posicionamiento del PNUD en el Nuevo Escenario.....	456
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	48
4.1 Conclusiones.....	48
4.2 Recomendaciones.....	49
Anexo 1. Personas consultadas.....	50
Anexo 2. Referencias.....	54
Anexo 3. Términos de Referencia.....	57

Cuadros, Figuras y Tablas

Cuadro 1. UN HABITAT: Resultados de una asociación exitosa

Cuadro 2. Combinando servicios de desarrollo con desarrollo de capacidades institucionales

Figura 1. Comparación de indicadores de gobernabilidad

Figura 2. Ingreso producto de la cooperación gubernamental y no-gubernamental

Figura 3. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema por región

Figura 4. Incidencia de pobreza y pobreza extrema por consumo – grupos étnicos

Figura 5. Mobilización de recursos por fuente de financiamiento, 2004-2007

Figura 6. Gasto anual por área temática y fuente de financiamiento

Figura 7. Gasto anual por área temática (sin incluir los proyectos del túnel y la aviación civil)

Tabla 1. Objetivos del PNUD, líneas de servicio y resultados esperados en Ecuador, 2004-2008

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ERD/ADR	Evaluación de Resultados de Desarrollo (<i>Assessment of Development Results</i>)
OP	Oficina de País (<i>Country Office - CO</i>)
GEF <i>Fund</i>	Fondo Global para el Medio Ambiente (<i>Global Environmental</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
INECI	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional
ODM	Objetivos Del Milenio
OPF	Observatorio de Política Fiscal
RBLAC	Buró Regional para Latinoamérica y el Caribe (<i>Regional Bureau for Latin America and the Caribbean</i>)
SENPLADES	Secretariado Nacional de Planificación y Desarrollo
UNDAF	Marco de las Naciones Unidas para la Asistencia en el Desarrollo (<i>United Nations Development Assistance</i> <i>Framework</i>)
PNUD	Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UNFPA <i>Population Fund</i>	Fondo de Población de las Naciones Unidas (<i>United Nations</i> <i>Population Fund</i>)

Resumen Ejecutivo

Propósito de la Evaluación

De acuerdo a la decisión de la Junta Ejecutiva 2007/24, la Oficina de Evaluación (OE) del PNUD ha conducido una Evaluación sobre las contribuciones del PNUD a los resultados del desarrollo en la República de Ecuador.

Este informe de evaluación muestra un análisis de los roles y aportes del PNUD a la continuidad de actividades institucionales, la salvaguardia del estado de derecho y el desarrollo de capacidades nacionales para el desarrollo humano sostenible, dentro de la perspectiva de un contexto nacional y regional complejo, el cual también se caracteriza por recursos del PNUD limitados.

Los aspectos enfatizados en esta Evaluación de Resultados de Desarrollo (ERD) fueron establecidos en consultas con las contrapartes nacionales e internacionales, durante la misión exploratoria realizada en Ecuador.

La evaluación fue llevada a cabo por un grupo independiente de consultores, entre julio y noviembre 2007 y tuvo los siguientes objetivos:

- Generar conocimiento y lecciones de las experiencias, y hacer recomendaciones para el siguiente ciclo de programación del PNUD en el país.
- Poner a disposición de las contrapartes del PNUD una evaluación objetiva de sus contribuciones hacia el logro de resultados para el desarrollo.
- Apoyar al Administrador del PNUD en asegurar la calidad de las intervenciones de la organización a nivel de país.

La evaluación del desempeño del PNUD estuvo basada en una comparación de los resultados esperados, tal como fueron previstos en los documentos del programa. Adicionalmente, la evaluación también buscó identificar resultados no esperados y oportunidades perdidas o creadas.

Posicionamiento Estratégico

La evaluación confirmó la relevancia del trabajo del PNUD en Ecuador y la capacidad de la organización de adaptarse a las demandas emergentes en un contexto dinámico. El PNUD es generalmente percibido por socios nacionales e internacionales como un mediador legítimo y efectivo en el ámbito del desarrollo. Trabajar bajo el “paraguas” del PNUD ha sido mencionado por algunos donantes bilaterales como un factor instrumental para ganar legitimidad y evitar riesgos políticos que estén potencialmente asociados con temas sensibles. Del mismo modo, los socios nacionales han reconocido la importancia de trabajar con el PNUD para tener acceso a redes internacionales de conocimiento, mercados y financiamiento de proyectos de desarrollo.

Las prioridades en la implementación del programa han sido determinadas por la capacidad de actores nacionales y locales de formular y canalizar sus demandas y por la disponibilidad de los recursos financieros de terceros (ya sea del gobierno o de los donantes bilaterales). Esto puede explicar en parte porqué la evaluación no encontró evidencia de una estrategia racional que definiera las prioridades de implementación sobre el ciclo del programa; así como, la percepción dentro de la sociedad civil de que el PNUD tiene a veces posiciones ambivalentes o está demasiado enfocado hacia el gobierno.

El nuevo gobierno incorporó la metodología de los ODM dentro del sistema nacional de planificación, pero el Plan Nacional de Desarrollo se extiende más allá de la agenda de los ODM. Este incluye objetivos relacionados con la igualdad social, la participación política, el respeto a la diversidad étnica y los derechos colectivos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas en Septiembre del 2007, el Presidente Rafael Correa expresó claramente la crítica del Gobierno de Ecuador hacia la agenda de los ODM: su enfoque en las “necesidades básicas” constituye una regresión conceptual en el discurso de la cooperación internacional, cuando se compara con un enfoque universal de derechos sociales y la aspiración para el cambio social que es inherente al paradigma del desarrollo humano. El Plan Nacional de Desarrollo incluye la preparación de un Plan Nacional para la cooperación internacional, en conjunto con el PNUD y los ODM, pero éstos se consideran como estándares mínimos y no como objetivos de desarrollo nacional.

Contribución a resultados de desarrollo

La contribución del PNUD a los resultados de desarrollo fue evaluada contra la matriz de resultados del Plan de Acción del Programa de País. La referencia clave para la evaluación del desempeño del PNUD son los objetivos estratégicos y resultados esperados en el Marco de Financiamiento Pluri-Anual. Algunos de los resultados esperados han sido agregados donde se consideró apropiado, o re-escritos de manera que reflejen mejor el enfoque actual del programa.

Gobernabilidad democrática

La evaluación encontró buenas prácticas en el área de gobernabilidad democrática, tal como el rol en la re-institucionalización de la Corte Suprema de Justicia. Este aspecto fue ampliamente reconocido como un ejemplo de que el PNUD y las Naciones Unidas pueden maximizar su reputación de neutralidad para mediar entre instituciones en conflicto, ayudando al país a evitar una crisis constitucional y preservar el estado de derecho.

El apoyo del PNUD a los diálogos entre el Estado y la sociedad civil y hacia la participación política de grupos marginados fueron también importantes iniciativas de

apoyo a la gobernabilidad democrática. Los entrevistados de la sociedad civil indicaron que los diálogos y los procesos de consulta apoyados por el PNUD indirectamente influenciaron el diseño de políticas sociales, tales como el Plan Decenal de Educación. La falta de seguimiento o implementación de acuerdos entre el Estado y la sociedad civil fueron atribuidos a la inestabilidad institucional y política, y no interpretados como un fracaso en el proceso de diálogo *per se*, el cual fue percibido como efectivo en fortalecer a los movimientos y reconocer nuevos actores sociales. Sin embargo, la mayor parte de los actores consultados tanto del gobierno como de la sociedad civil, resaltaron la necesidad de un mayor enfoque estratégico y mayor continuidad en implementar los programas y proyectos del PNUD; existe una percepción generalizada de que la estrategia y acción del PNUD no siempre fue consistente en relación a temas como la participación social, procesos de diálogo, derechos humanos y grupos minoritarios tales como los grupos indígenas y los afro-descendientes.

En relación a la descentralización y a la gobernabilidad local participativa, la evaluación encontró resultados mixtos. El apoyo dado a la ciudad de Guayaquil para en términos de fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo urbano fue identificada como buena práctica. Sin embargo, la lógica de selección de prioridades temáticas y territoriales en la implementación general del programa del PNUD no siempre fue clara o articulada en los documentos del programa. La relevancia y sostenibilidad de las intervenciones del PNUD fue cuestionable en algunas ocasiones. Hay espacio para mejoras en cuanto a una visión estratégica de mediano a largo plazo y actividades para dar continuidad en el tiempo. Las sinergias en el campo con otras agencias de cooperación dentro y fuera del sistema ONU, fueron menos que óptimas en algunas ocasiones. Las distintas líneas de intervención relacionadas a la gobernabilidad local – entiéndanse éstas como el fortalecimiento de capacidades de gestión institucional y el desarrollo de metodologías y marcos legales para la participación ciudadana – fueron dispersas y no articuladas en un enfoque integrado en territorios definidos.

Logrando los ODM y reduciendo la pobreza humana

La mayor contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en esta área está relacionada con el posicionamiento de los ODM en la agenda pública y con el fortalecimiento de capacidades institucionales para el monitoreo sistemático de la pobreza y para la planificación del desarrollo.

La metodología desarrollada y diseminada durante la preparación del informe de los ODM ha generado una base de datos confiable y actualmente es utilizada como base en el diagnóstico nacional y local y en los esfuerzos de planificación. Los informes producidos han sido utilizados por universidades y por los medios de comunicación, y han contribuido a una mayor concienciación de temas relacionados a la democracia y al desarrollo humano en la agenda pública. Algunos funcionarios del gobierno quienes actualmente juegan un papel importante en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) fueron parte del equipo del informe de los ODM.

Los esfuerzos dirigidos a incrementar la transparencia fiscal también fueron relevantes y efectivos, aunque aun necesiten ser consolidados. El apoyo a servicios para pequeñas y medianas empresas en integrar proyectos de desarrollo local es un área emergente de

intervención y como tal, su efectividad no puede ser aun evaluada, aunque su relevancia temática para el país es ampliamente reconocida.

Energía y medio ambiente para el desarrollo sostenible

El mayor logro y efecto tangible en las actividades ambientales del PNUD es la reducción de amenazas a la biodiversidad de las Islas Galápagos a través de la erradicación y control de especies invasoras. Los efectos del proyecto en las Islas Galápagos aun están emergiendo. Estos incluyen: la creación del primer fondo global para el control de especies invasoras y la instalación de redes de energía renovable, las cuales tienen el potencial de reducir significativamente el consumo de combustibles fósiles, limitar las emisiones de dióxido de carbono, y reducir las amenazas al medio ambiente resultantes de los derrames de petróleo. En general, la efectividad de las iniciativas del PNUD en energía y medio ambiente y la sostenibilidad de los resultados logrados es desigual. Los factores influyentes incluyen problemas de coordinación entre los donantes y las contrapartes, eficiencia y flexibilidad en la implementación de proyectos; y, algunos factores externos tales como el turismo y la pesca, los cuales tienen un efecto contraproducente para la conservación de los ecosistemas en el archipiélago. En un futuro inmediato, el reto del PNUD es el de expandir su visión y actividades para enfocarse en el Ecuador como un todo y abordar las relaciones a nivel nacional entre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la conservación ambiental.

Respondiendo al VIH/SIDA

La abogacía del PNUD y la asistencia técnica contribuyeron a un mayor compromiso del Ministerio de Trabajo a favor de los derechos laborales de los trabajadores afectados con VIH. En el 2005, el Ministerio firmó un acuerdo con el PNUD, el mismo que está enfocado en el VIH/SIDA en el marco de los derechos laborales. Varios materiales de capacitación y directrices para el Consejo Nacional de Trabajo y para el sector privado fueron producidos sobre temas relacionados con el VIH/SIDA. También se realizaron actividades contra la discriminación en el sector laboral, las cuales dieron como resultado la aprobación del Acuerdo Ministerial No.00398 el cual, penaliza a los empleadores que exigen la prueba de VIH como un requisito para trabajar, ó que desestiman a individuos VIH positivos.

Ejes Transversales

Género y Etnicidad

Los informes de los ODM a nivel nacional y local produjeron información socio-económica detallada y organizada de acuerdo a género y etnicidad, mostrando así atención a los temas de diversidad e igualdad de género y brindando una buena base para políticas y programas dirigidos hacia estas cuestiones; situación que incluyó dos informes

ODM exclusivamente enfocados en grupos indígenas y afro-ecuatorianos. El PNUD también jugó un rol de líder en establecer y coordinar el Grupo Técnico Interagencial en temas indígenas y en establecer un Comité Consultivo y Asesor entre las organizaciones indígenas ecuatorianas y UNCT. Aunque estas iniciativas son merecedoras de reconocimiento, cabe mencionar que aun hay espacio para mejorar en el diseño e implementación de una estrategia sistemática y consistente en apoyo a grupos minoritarios y con una perspectiva a largo plazo. En el 2007 el PNUD inició un esfuerzo interagencial de las Naciones Unidas en Ecuador para preparar una serie de herramientas para la transversalización de género en proyectos de desarrollo sostenible; en esta misma línea, dicho enfoque está siendo institucionalizado en los programas de respuesta al VIH/SIDA y en otras iniciativas de desarrollo local. Estas iniciativas son meritorias, pero aun están en una etapa inicial.

Servicios administrativos y desarrollo de capacidades nacionales

La necesidad de instituciones estatales de garantizar la continuidad de sus programas y operaciones en un contexto de crisis política ha producido una fuerte demanda por los servicios administrativos del PNUD, que según el modelo corporativo se definen como *servicios de apoyo al desarrollo*. La situación de inestabilidad política y debilidad institucional que ha caracterizado el contexto nacional durante el periodo de evaluación requirió, en muchos casos, de apoyo externo para garantizar la eficiencia y transparencia de la administración pública. El PNUD respondió a estas exigencias nacionales de una manera eficiente y flexible, encontrando en este tipo de servicios una fórmula para garantizar su sostenibilidad financiera, en un contexto de escasez de recursos propios. En algunos casos, como el del Ministerio de Educación, el PNUD contribuyó al desarrollo de capacidades institucionales que redunden en una mayor eficiencia y transparencia administrativa; sin embargo, los servicios administrativos del PNUD no siempre fueron soportados por una estrategia de transferencia de conocimientos y de salida gradual para fortalecer las instituciones nacionales y evitar situaciones de dependencia que pueden conducir a una sustitución del rol de las instituciones nacionales y, en el largo plazo, a su debilitamiento.

Finalmente, la relevancia del involucramiento del PNUD en grandes obras de infraestructura es cuestionada al interno del PNUD y entre sus principales socios.

Coordinación de la ONU

La alianza del PNUD y su coordinación con el sistema ONU ha mejorado durante el último periodo de revisión. Esta mejora se atribuye por un lado a los efectos del proceso de reforma de la ONU, y por otro, a la habilidad del Coordinador Residente en generar espacios de diálogo y coordinación sin imponer agendas, y preservando las identidades de cada agencia, fondo y programa. El Programa de Paz y Desarrollo que se implementa a lo largo de la frontera con Colombia constituye un buen intento de salir del patrón de intervenciones especializadas y fragmentadas que han caracterizado al Sistema ONU en el pasado. La evaluación también identificó la necesidad de mayor cohesión y

coordinación del sistema ONU en el campo, y en algunos casos, la necesidad de mejor armonización de estrategias para abordar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

Monitoreo y Evaluación

Las evaluaciones no son conducidas de la manera esperada según la política de evaluación del PNUD. El monitoreo no va más allá del control administrativo de los gastos de proyectos. Datos agregados relacionados con los gastos según área temática están disponibles en la oficina, pero no son supervisados con regularidad. Los reportes financieros no siempre se hacen dentro de los plazos establecidos.

Debido a la ausencia de seguimiento cuantitativo y cualitativo de los efectos emergentes, la toma de decisiones para la gestión estratégica se convierte en un reto muy difícil. La calidad de implementación de proyectos es desigual y dependiente de los parámetros de la agencia ejecutora o de la capacidad personal del coordinador del proyecto, sin relación alguna con los estándares de calidad del PNUD en cuanto a gestión de proyectos.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. Durante el periodo evaluado, el PNUD en Ecuador contribuyó al desarrollo de capacidades nacionales y a la continuidad de actividades institucionales mientras el país estaba emergiendo de una profunda crisis económica aunque aun experimentando altos niveles de inestabilidad política y de fragilidad institucional. La imagen del PNUD como un socio confiable, capaz de actuar de una manera decisiva durante tiempos de tensión política, es el resultado de una visión estratégica apropiada a la situación y de adaptabilidad continua a cambios drásticos. La habilidad de moverse estratégicamente en diferentes situaciones, y a la luz de las diferentes demandas, es evidenciada a través de la pluralidad de roles asumidos por el PNUD en la promoción del desarrollo humano sostenible: actuando como asesor en el proceso de toma de decisiones y en la planificación; como mediador de conflictos que pusieron en peligro la gobernabilidad democrática; facilitando procesos institucionales a través de asistencia técnica y servicios administrativos; y, movilizandolos recursos para proyectos nacionales.
2. El PNUD fue más efectivo cuando pudo crear sinergias entre distintos actores, aun cuando esto no implicó el manejo y la ejecución de grandes presupuestos. Ejemplos incluyen la re-institucionalización de la Corte Suprema de Justicia; la producción y validación de los informes nacionales y locales de los ODM; y el apoyo brindado a la ciudad de Guayaquil. Sin embargo, la efectividad del desarrollo puede verse comprometida cuando la administración de recursos del gobierno esté alineada con las prioridades del gobierno más no con la ventaja

comparativa del PNUD. El túnel en Quito es un caso a mencionar. Por otro lado, cuando el PNUD brindó servicios administrativos que mantuvieron un lazo estrecho con el desarrollo humano y fueron soportados por una clara estrategia cooperación y de salida gradual, mejoró las capacidades nacionales y previno la creación de relaciones de dependencia. El trabajo del PNUD con el Ministerio de Educación es un ejemplo de esta buena práctica.

3. Un enfoque flexible que responda a las exigencias nacionales y locales es deseable y consistente con el principio de apropiación nacional. Sin embargo, es muy probable que muchos grupos sociales y algunos gobiernos locales puedan necesitar apoyo para transformar sus necesidades en demandas formales y canalizarlas apropiadamente. Un esfuerzo sistemático para llegar a los actores más vulnerables es necesario para contribuir más efectivamente a reducir las disparidades socio-económicas a lo largo del país.
4. La falta de previsión de fondos de programa limita la posibilidad de definir prioridades estratégicas con una visión de mediano a largo plazo y de implementar el programa de manera consistente.
5. La falta de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación constituye una limitación para la gestión estratégica del programa y para el aprendizaje y la responsabilidad institucional. Esto afecta la memoria institucional y la posibilidad de compartir conocimientos, limitando también la posibilidad de propiciar el debate público a partir de las experiencias del PNUD en el campo, lo cual se asume como un aspecto clave de la estrategia corporativa para actuar como un agente y facilitador de una red internacional de conocimientos.

Recomendaciones

1. El PNUD debería responder a la visión de desarrollo del gobierno poniendo mayor énfasis en el desarrollo humano como un proceso de cambio que va más allá de la agenda de los ODM.
2. El PNUD debería responder a la necesidad de mejorar la eficiencia en la implementación y la coordinación en el campo con los actores locales, nacionales e internacionales
3. El PNUD debería adoptar una perspectiva a más largo plazo para la implementación de proyectos y evitar interrupciones abruptas de iniciativas de apoyo, particularmente en las áreas de derechos humanos, transparencia fiscal y gobernabilidad democrática a nivel local.
4. Mientras continúe actuando como un agente de desarrollo, el PNUD debería diversificar sus interlocutores con el fin de escoger los mejores socios en las intervenciones. El trabajo en los ODM y en la reducción de la pobreza en

general, debería ser realizado en colaboración más estrecha con el Ministerio de Bienestar Social y con otros actores relevantes a nivel nacional y local, incluyendo el sector privado.

5. El PNUD necesita fortalecer su capacidad de gestión por resultados de desarrollo, incluyendo un sistema efectivo de monitoreo y evaluación. La búsqueda de un mayor enfoque; mejor comunicación interna y sinergia; optimización de recursos; y, alianzas efectivas debe ser planificada racionalmente. Existe la necesidad de una serie de indicadores que permitan el monitoreo cuantitativo y cualitativo del trabajo del PNUD y del progreso hacia los resultados esperados.

6. Cuando se brinden servicios de apoyo al desarrollo, éstos deben estar enmarcados en una estrategia clara de cooperación, además de una estrategia de salida que contribuya al desarrollo de capacidades nacionales y evite crear relaciones dependientes. Dentro de esta línea de pensamiento, es posible que sean necesarios nuevos tipos de servicios, los cuales deberán ser negociados con el Gobierno de Ecuador.

1. Introducción

1.1 Antecedentes y Objetivos de la Evaluación

La Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza evaluaciones independientes para valorar las contribuciones del PNUD a los resultados obtenidos en los países donde opera. En línea con la decisión de la Junta Directiva del PNUD 2007/24, Ecuador fue elegido para ser evaluado ya que su ciclo de programación pluri-anual finaliza al cierre del 2008, y un nuevo documento de programa de país necesita ser aprobado. Aunque el ciclo de programación comprende el periodo desde el 2004 hasta el 2008, la evaluación consideró un periodo de tiempo más largo, el cual incluye los años desde el 2000 hasta el 2007. Se consideró un mayor periodo para tener una mejor comprensión del programa para fines de aprendizaje y responsabilidad institucional¹.

La Asistencia Técnica de las Naciones Unidas empezó a operar en Ecuador en 1956, y eventualmente se convirtió en lo que se conoce hoy como el PNUD en 1964. El PNUD ha operado en Ecuador desde entonces, promoviendo el desarrollo humano en el país. Como tal, trabaja para eliminar factores que puedan limitar el mejoramiento de las condiciones de vida, con un enfoque especial en la gobernabilidad democrática, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Las Evaluaciones de Resultados de Desarrollo (ERD) muestran un análisis crítico de los factores que ayudan y de aquellos que limitan el logro de resultados en áreas de interés para el PNUD. Los aspectos que se enfatizaron en la evaluación fueron establecidos durante talleres donde participaron los actores nacionales e internacionales. Estos talleres tomaron lugar durante la misión exploratoria en Ecuador

La evaluación fue llevada a cabo por un equipo independiente de consultores, entre julio y noviembre del 2007. Tuvo los siguientes objetivos:

- Generar conocimiento y lecciones de las experiencias, y hacer recomendaciones para el siguiente ciclo de programación del PNUD en el país.
- Poner a disposición de las contrapartes del PNUD una evaluación objetiva de sus contribuciones del PNUD hacia el logro de resultados de desarrollo.

¹ Debido a la coyuntura política de Ecuador en donde una nueva constitución esta siendo redactada por la Asamblea Constituyente, la Oficina de País del PNUD ha solicitado una extensión del ciclo programático pluri-anual y el nuevo Programa de País (2010-2014) será aprobado en el 2009.

- Apoyar al Administrador del PNUD en asegurar la calidad de las intervenciones de la organización a nivel de país.

Las contribuciones del PNUD en la promoción del desarrollo humano fueron evaluadas en base a los resultados esperados, tal como fueron previstos en los documentos del programa. Sin embargo, la evaluación también apuntó a la identificación de resultados no esperados y oportunidades perdidas.

1.2 Metodología

La evaluación fue realizada utilizando métodos mixtos, y se basó en los criterios de evaluación definidos en los términos de referencia. Las técnicas utilizadas incluyeron revisión de documentos, mapeo y análisis de actores, entrevistas abiertas y semi-estructuradas, grupos de enfoque (*focus groups*), visitas de campo, envío por correo electrónico de una encuesta a los coordinadores de todos los proyectos activos, y validación de la información según el principio de triangulación.

Criterios de Evaluación

- Efectividad, se entiende como la contribución del PNUD a cambios en el desarrollo, que están en la dirección de lo que fue identificado como resultados esperados en el PROGRAMA DE PAÍS. Los resultados no esperados, hayan sido positivos o negativos, también fueron considerados.
- Eficiencia, se entiende como la transformación óptima de los recursos disponibles en bienes y servicios.
- Relevancia, se entiende como el alcance en que los objetivos y actividades del PNUD están alineados con los retos y prioridades nacionales de desarrollo, y con el mandato internacional del PNUD.
- Receptividad (adaptabilidad), se entiende como la habilidad del PNUD de responder al cambio en un contexto altamente dinámico como en Ecuador.
- Sostenibilidad, se entiende como la presencia de condiciones que conducen a la persistencia y validez a través del tiempo de los cambios que se dieron y los beneficios generados por la contribución del PNUD.

Mapeo y análisis de los actores

Uno de los primeros pasos en el proceso de evaluación fue identificar los actores que debían ser involucrados en la evaluación. Con la ayuda del consultor nacional, las partes interesadas fueron agrupadas en las siguientes categorías: (i) autoridades centrales y locales; (ii) políticos; (iii) ONGs; (iv) sector privado; (v) líderes de movimientos sociales; (vi) analistas políticos; (vii) iglesia; (viii) militares; (ix) medios de comunicación; y (x) agencias internacionales de desarrollo.

Paralelo a esto y con la ayuda de la oficina de país, los actores principales y directamente involucrados con las iniciativas del PNUD fueron identificados. Una referencia cruzada de estas dos fuentes de información resultó en una lista final de las partes interesadas, la cual fue dividida en *informantes clave* directamente asociados con las actividades del PNUD y en *informantes críticos* los cuales tienen la capacidad de ofrecer una perspectiva analítica en temas específicos, aunque estos no estén asociados directamente con las iniciativas del PNUD.

Muestreo intencional de proyecto

Durante el periodo de evaluación, el programa del PNUD en Ecuador se implementó en más de 100 proyectos en diferentes áreas temáticas y geográficas. Esto impidió una consistente agregación cuantitativa de resultados, desde el nivel de los proyectos hasta el programa de país como un todo. Por ello el equipo evaluador optó por seleccionar un número de proyectos siguiendo la metodología de *muestreo intencional*.

El primer paso en seleccionar la muestra fue identificar aquellas áreas temáticas y territoriales, en el programa del PNUD, que fuesen percibidas como prioridad por el gobierno nacional y por los gerentes del PNUD. Esta pre-selección fue validada al terminar la misión exploratoria en un taller donde asistieron representantes del gobierno central y local, la sociedad civil, la comunidad internacional y la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, el equipo evaluador, en consulta previa con la Oficina de País, seleccionó 33 proyectos dentro de las áreas prioritarias, tratando de lograr un equilibrio entre la ejecución nacional (NEX) y la ejecución directa (DEX), en proyectos en curso y proyectos cerrados.

Selección de visitas de campo

Los criterios de selección para las visitas de campo incluyeron los siguientes: La persistencia de iniciativas de ayuda con un periodo de tiempo que se extendió más allá del tiempo de vida del proyecto, lo cual normalmente no es más de cuatro años; la existencia de más de un proyecto del PNUD en diferentes áreas temáticas que son potencialmente complementarias; y las oportunidades de cooperación interagencial, en el marco del proceso de reforma de las Naciones Unidas.

Como resultado, las siguientes áreas fueron identificadas: La ciudad de Guayaquil, donde el PNUD ha cooperado desde 1994 para apoyar la capacidad institucional de la municipalidad en la gestión y regulación del desarrollo local ; la ciudad de Cuenca, donde los proyectos están siendo implementados para apoyar la gobernabilidad y el desarrollo económico a nivel local; Las Islas Galápagos, las cuales constituyen un caso único en el mundo desde el punto de vista de conservación de la biodiversidad y los retos de desarrollo sostenible, y donde el PNUD ha desarrollado un plan de intervención a largo plazo; la zona fronteriza del norte con Colombia, donde un modelo innovador de cooperación interagencial está siendo implementado; y las municipalidades de Pedro Moncayo y Cayambe, donde el PNUD implementó proyectos para apoyar la transparencia en el ámbito de la administración local entre el 2003 y 2004.

Durante la misión principal de evaluación, se decidió no conducir una visita de campo a la frontera del norte. Esta decisión fue tomada por razones de logística para optimizar el corto tiempo disponible. Sin embargo, el caso de la frontera del norte fue analizado cuidadosamente a través de revisiones y entrevistas con los representantes del gobierno central, miembros del equipo de país de Las Naciones Unidas, y consultores del PNUD operando en el campo.

Validación de la información

Los datos cualitativos y cuantitativos de las fuentes primarias y secundarias, fueron triangulados para validar los hallazgos. Por un lado, los datos cuantitativos y documentos oficiales fueron comparados con percepciones subjetivas; y por otro lado, las percepciones de los diferentes actores relacionados a un solo tema fueron evaluadas a través de referencias cruzadas.

1.3 Estructura del informe

Además de la introducción, el informe está compuesto por tres partes y cuatro anexos:

- La primera parte describe el contexto nacional en términos de retos de desarrollo y oportunidades, enfatizando el ambiente en donde el PNUD estuvo operando.
- La segunda parte se enfoca en resultados. Luego de una breve descripción del programa del PNUD sobre el último ciclo, muestra un análisis de la contribución del PNUD a resultados de desarrollo por área temática, y discute el posicionamiento estratégico del PNUD en Ecuador.
- La tercera y última parte incluye conclusiones y recomendaciones

2. Contexto nacional

2.1 Características geográficas y demográficas

La República de Ecuador cubre 276.840 kilómetros cuadrados y comparte sus fronteras con Colombia y Perú. Su geografía física consiste en tres regiones continentales: el área de la Sierra, la región baja del Amazonas, y la región costera del Pacífico además del archipiélago de Las Galápagos. Ecuador se encuentra entre los 17 países del mundo con los más altos niveles de biodiversidad.²

El censo del 2001 estableció una población nacional de 12, 200,000 personas, con una tasa de crecimiento demográfico de aproximadamente 1.5 %. El porcentaje más alto de la población es de raza mestiza (77.4 %), seguido por blancos (10.46 %), indígena (6.8 %) y Afro-Ecuatoriano (4.9 %). Más del 94 % de la población está concentrada en las tierras altas y la región costera. La urbanización ha incrementado significativamente durante las últimas décadas y un 61 % de la población actualmente reside en pueblos y ciudades. Las provincias con la mayor concentración demográfica son Pichincha (19.7 %) con la ciudad capital Quito, y Guayas (27.2 %), donde se encuentra Guayaquil, el puerto principal de Ecuador.

2.2 Contexto Macroeconómico

La economía de Ecuador ha dependido tradicionalmente de la exportación de productos primarios. El cacao fue el principal rubro de exportación entre 1900 y 1925, el banano entre 1948 y 1970, y el petróleo desde 1972 en adelante. Desde el 2006, las remesas han representado la segunda fuente más grande de ingresos después de las ganancias de la industria petrolera.

Durante la década de los setenta, hubo un incremento acelerado en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) debido a altos precios del petróleo, el cual puso a Ecuador dentro de la categoría de países con un ingreso medio.³

Sin embargo, la caída de precios del petróleo además de efectos de desastres naturales tales como los de 1982-1983, el fenómeno del *El Niño* y el terremoto de 1987 (el cual destruyó el principal oleoducto en el país y forzó la suspensión de la producción petrolífera por varios meses) mostró la fragilidad de la economía ecuatoriana y su vulnerabilidad a factores externos.

Al final de la década de los ochenta, el país entró en un periodo de alta inflación y tuvo dificultades para pagar su deuda externa. Esto llevó a nuevos acuerdos con el Fondo

² Según el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

³ Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, “Evaluación del Programa de País de Ecuador 1990-2002”, Washington, DC, 2004.

Monetario Internacional y la adopción de programas de ajuste estructural. Aunque la tasa de inflación se estabilizó alrededor del 50 % durante la década de los '90, hubo una dependencia continua de ingresos petroleros, mientras que la deuda externa creció a 119 % del PIB y los pagos a interés absorbieron un 22.5 % del gasto público.

La crisis de la deuda fue un factor constante durante los '90. Los pagos a interés fueron suspendidos en 1993 y la reducción de la deuda fue negociada en 1994, pero la crisis financiera de mediados de los 90 impulsó la intervención del Banco Central y el cierre de 18 instituciones financieras que tuvieron casi la mitad de los depósitos de la nación. Aunque se tomaron medidas para inyectar nuevos recursos, estabilizar tasas de cambio y mejorar la credibilidad del sector financiero, las tasas de interés subieron y el capital saliente se aceleró. Estas medidas llevaron a la dolarización de la economía en el 2000, estimulando la estabilización económica y el retorno parcial de los depósitos, aunque a un alto costo social.

Los efectos positivos de las medidas de dolarización fueron evidentes en el crecimiento del PIB, el cual creció de niveles negativos a mediados de los '90 a un 5.3 % en el 2001, 3.6 % en el 2004 y 4.7 % en el 2005. El crecimiento de la economía dolarizada sin embargo, no tuvo un impacto positivo inmediato en la tasa de desempleo, el cual se mantuvo alto en un 10.9 % en el 2001 y un 11.5 % en el 2004, pero éste cayó a un 7.9 % en el 2005.⁴

Entre 1994 y 2004, el ingreso total del gobierno central tuvo un porcentaje promedio del PIB del 16.4 %, con un 5.9 % de éste proveniente de los ingresos del petróleo; el IVA incrementó de un 3 % del PIB en 1994 a un 5.7 % en el 2004; los impuestos sobre la renta incrementaron de 1.4 % a un 3 % del PIB durante el mismo periodo; y las remesas de los emigrantes crecieron a un promedio anual de 12 % entre el 2000 y el 2006, representando un 7.1 % del PIB en el 2006; en el mismo año las remesas representaron un 23.6 % del valor total de exportaciones en el 2006 y constituyeron casi cinco veces el valor de la cooperación internacional combinada que recibió Ecuador en el 2005.⁹

Los niveles de gasto público por el gobierno central han subido de un 14 % del PIB en 1994 a un 18 % en el 2004. La mayor parte de esto ha representado gastos corrientes, con un 24.6 % a gastos de capital.⁵

Las tendencias de crecimiento durante los últimos años muestran una dirección hacia la concentración industrial con poco incremento en productividad, con la excepción de sectores de uso intensivo de capital como la industria del petróleo, la electricidad y el

⁴ Idem.

⁹ Cálculo basado en datos de flujos de ayuda de cooperación suministrado por el informe, "Cooperación hacia el Desarrollo, Ecuador 2005, publicado por el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI).

⁵Torres A, 'Propuestas Políticas para la Descentralización Fiscal', en 'Descentralización en Ecuador: Opciones Comparativas', FLACSO/SENPLADES y otros, Quito, Ecuador, 2007, p 21.

agua. La estabilización económica le ha permitido al país lograr un superávit neto de \$1,449 millones en su balanza comercial, debido en gran medida a las exportaciones del petróleo. Por otro lado, la porción de la economía que no está relacionada al petróleo ha mostrado deterioro, con importaciones que han crecido a un 18.4 % entre el 2000 y el 2006. La necesidad de estabilizar la economía y hacerla menos vulnerable a fluctuaciones en el precio del petróleo llevó a la creación del Fondo para la Estabilización del Petróleo en 1999⁶. Posteriormente, el Fondo para la Estabilización, Inversión Social e Inversión Productiva y Reducción de la Deuda Pública fue establecido bajo la Ley Orgánica para la Responsabilidad Fiscal, Estabilización y Transparencia. Entre el 2006 y el 2007, ambos fondos fueron modificados substancialmente.

En años recientes, las condiciones favorables de la economía mundial han contribuido a una mejoría estable en la situación macroeconómica de Ecuador. Los altos precios en el mercado internacional y un dólar en depreciación han contribuido al mayor crecimiento de la economía en los últimos cinco años. La cuenta corriente de la balanza de pagos refleja superávit; la inflación doméstica llegó a niveles internacionales en parte debido a la dolarización formal; y el tamaño de la deuda pública se redujo. En el 2007 hubo un menor nivel de crecimiento debido a una reducción en la producción de petróleo y la confianza comercial relacionada a la coyuntura política. El 30 de septiembre del 2007, Ecuador eligió una Asamblea Constituyente, a cargo de elaborar la nueva Constitución del país.

2.3 Contexto político e institucional

En 1978, Ecuador fue el primer país en Latinoamérica en gestionar exitosamente la transición de un régimen militar a un estado de derecho basado en un sistema multipartidario y de administración gubernamental descentralizada. La nueva constitución, aprobada a través de un referéndum ese mismo año, fue modificada casi en su totalidad veinte años después a través de una Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998). A pesar de estos adelantos, el país ha tenido que pasar por periodos de inestabilidad política durante la última década, los cuales han debilitado las capacidades institucionales del gobierno central y del sector público en general. Ha habido siete presidentes entre 1996 y 2007, y el presente Plan Nacional de Desarrollo es el primero en 10 años. Esta combinación de factores ha tenido un efecto en la creación de políticas, y capacidades de implementación y coordinación.

A pesar de estos factores limitantes, reformas estatales y procesos de liberalización de la economía fueron introducidos durante la última generación. Debido a la caída de precios del petróleo y alta inflación en la década de los '80, se adoptaron medidas de ajuste estructural, y programas de compensación social fueron introducidos a una escala nacional para amortiguar el impacto de dichos ajustes a segmentos vulnerables de la población. Entre 1990 y 2002, políticas liberales fueron adoptadas y muchas leyes de reforma monetaria y fiscal fueron aprobadas, las cuales estimularon una mayor apertura

⁶ Creado en 1999 como parte de la Reforma a la Ley de Finanzas Públicas.

comercial. Sin embargo, la implementación total de estas reformas ha sido parcialmente limitada por plebiscitos. El proceso de privatización no fue logrado en su totalidad, y las actividades estratégicas – especialmente aquellas conectadas con el petróleo – se mantuvieron bajo el manejo del Estado. Aunque se introdujeron políticas para liberalizar el sector público, muchas no fueron logradas, en parte debido a la inestabilidad política e inseguridad institucional durante la última generación.

En 1993, el sistema de planificación existente fue modificado y sustituido por una oficina de planificación asignada a la oficina del Vice-Presidente de Ecuador y un Consejo Nacional para la Modernización. En el 2007 ambas entidades fueron reemplazadas por el Secretariado Nacional de Planificación.

La re-definición del rol del Estado fue acompañada por exigencias emergentes para la descentralización y la autonomía regional que fue reflejada en la nueva legislación: una Ley Orgánica para las Municipalidades fue aprobada en 1971, y la “Ley del 15%” estableció mecanismos para la transferencia de recursos del gobierno central a niveles sub-nacionales. La constitución de 1978 declaró a Ecuador como un estado unitario y descentralizado, reconociendo su diversidad cultural y estableciendo competencias para la autonomía local. Una nueva constitución de 1998 estableció la administración descentralizada del estado, reconociendo la importancia de la participación ciudadana, e incluyó temas de riqueza y distribución de ingresos. La legislación de descentralización del Ecuador no definió tiempos y modalidades para la transferencia de competencias; sino que se dio a los gobiernos locales y niveles descentralizados del Estado la opción voluntaria de asumir tales competencias.

Durante los '90, el movimiento indígena de Ecuador asumió un rol decisivo dentro del panorama político. En 1990, la Confederación de las Nacionalidades Indígenas organizó un levantamiento que llevó a modificaciones en la ley agraria por parte del Congreso. A esto siguió la creación del movimiento político Pachakutik que atrajo otros actores sociales opuestos a las políticas liberales del gobierno. El movimiento Pachakutik ganó 7 puestos en la Asamblea Nacional Constitucional que redactó las reformas constitucionales de 1998, reconociendo a Ecuador como un Estado pluri-cultural y multiétnico e incorporando la mayor parte de los derechos de los indígenas reconocidos en la Convención 169 de la OIT, la cual fue previamente ratificada por el Congreso Nacional ecuatoriano.

Entre 1996 y 2002, el país pasó por frecuentes crisis políticas, y tres presidentes fueron depuestos. Pachakutik, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, y los movimientos sociales urbanos jugaron un papel importante durante este periodo, uniéndose al gobierno de alianza de Lucio Gutiérrez luego de su elección como presidente en el 2002. Aunque Pachakutik y el movimiento indígena eventualmente salieron de dicha alianza, fortalecieron su presencia en los gobiernos locales. El descontento popular con la administración de Gutiérrez aumentó luego de conflictos con los órganos Legislativos y Judiciales del Estado que llevaron al cese de la Corte Suprema de Justicia, así como de los Tribunales Electoral y Constitucional. Fuertes protestas en las calles contribuyeron a la destitución de Gutiérrez por el Congreso Nacional en el

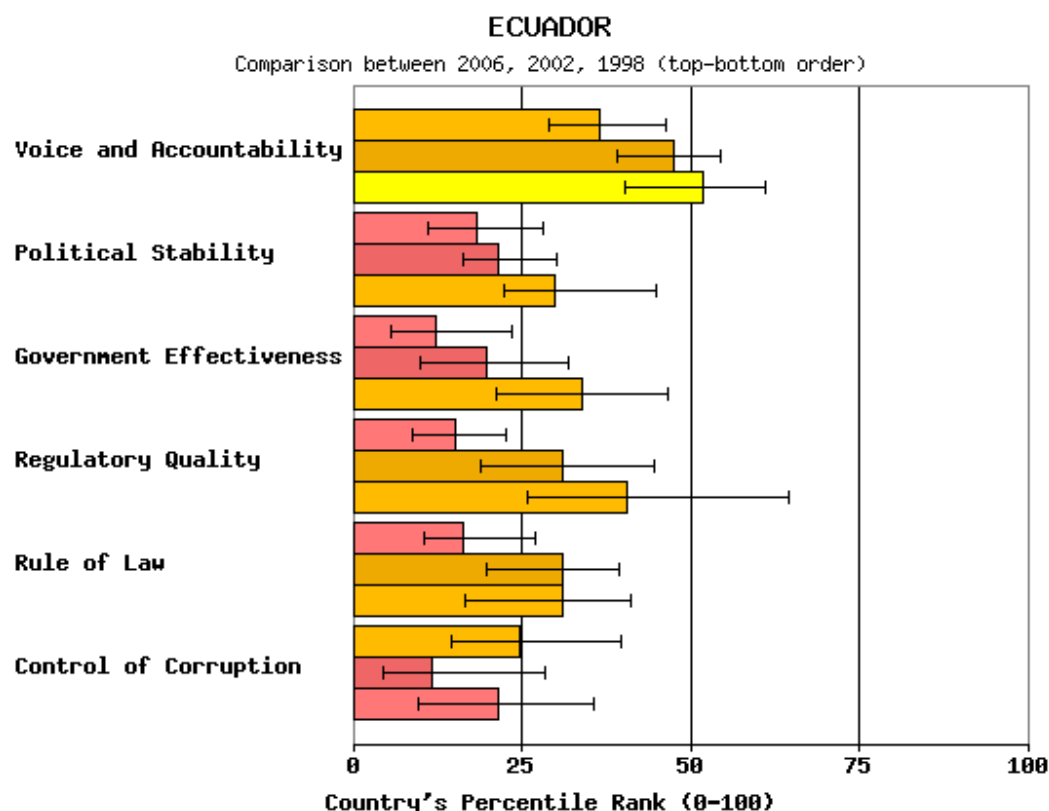
2005. El gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007) inició la recuperación de las instituciones judiciales y aunque hubo intentos de convocar a una nueva Asamblea Nacional Constitucional, éstos fueron revocados por los partidos tradicionales en el Congreso.

La sucesión de cuatro presidentes entre el 2000 y 2007 y la inestabilidad relacionada afectó la gobernabilidad democrática. En el 2006, el Índice de Desarrollo Democrático Nacional²⁰ le dio la peor calificación a Ecuador entre otros 18 países de la región, con bajos puntajes en las categorías de *Calidad Institucional y Eficiencia Política, y Ejercicio del Poder Efectivo para Gobernar*. Del mismo modo, las encuestas de gobernabilidad llevadas a cabo por el Banco Mundial²¹ pusieron a Ecuador entre los países de bajo desempeño. Sin embargo, una comparación de indicadores de gobernabilidad entre 1998, 2002 y 2006 (ver figura 1) sugiere mejoras en todas las áreas excepto en el control de la corrupción.

Figura1. Comparación de indicadores de gobernabilidad

²⁰ IDD-Lat de Konrad Adenauer Stiftung y Poli en www.idd-lat.org; Edición 2007.htm.

²¹ Instituto del Banco Mundial, 'Democracy Matters', Washington, DC, 2007.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries' relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.

Desde la elección de Rafael Correa como Presidente en el 2007, la Asamblea Nacional Constituyente ha tenido auge como una prioridad política. Los asambleístas fueron elegidos recientemente para redactar las reformas. Este proceso está acompañado por los esfuerzos de la administración del presidente Correa por fortalecer el rol y la capacidad de planificación del Estado y del gobierno central en general.

2.4 Contexto Geo-político: relaciones fronterizas

Desde los '90, Ecuador ha tenido que enfrentar un conflicto armado con Perú; ha promovido un Plan para la Frontera del Norte con Colombia; y, en cuanto al Tratado de Libre Comercio (TLC), aunque las negociaciones no llegaron a un acuerdo, en el 2008, el congreso de EE.UU. aprobó y extendió el Acta de Promoción del Intercambio Comercial y Erradicación de Drogas (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act ó ATPDA*) el cual ha beneficiado al país en cuanto al ingreso de algunos productos de exportación libre de aranceles por más de 10 años.

Las relaciones fronterizas con Perú y Colombia están basadas en políticas de integración y cooperación como una manera de promover el intercambio comercial, diálogo y prevención de conflictos. En ambos casos, se están promoviendo Planes de Desarrollo Binacional a través de áreas de Integración de Fronteras. Las iniciativas para la integración y cooperación fronteriza con países vecinos están en etapas variadas de progreso. Con Perú los principales obstáculos bilaterales fueron superados con la firma de los Acuerdos de Paz en 1998, creando condiciones para el desarrollo local y la integración fronteriza. Esto ha incrementado el nivel de intercambio comercial de USD\$ 256 millones en 1999 a USD\$ 1,208 millones en el 2005.²²

En el caso de la frontera al norte de Ecuador con Colombia, el proceso de integración aún se mantiene en su fase de creación. Esta región es conocida por su gran potencial de desarrollo, así como por los conflictos y desafíos que limitan este potencial. Tiene una “riqueza incalculable”²³ en recursos naturales y no-renovables; 7 reservas ecológicas que comprenden un 25 % de las cuatro provincias fronterizas, y la mayor diversidad étnica y cultural del país. Hay oportunidades significativas para expandir el intercambio comercial y el turismo entre ambas fronteras. Esmeraldas es una de las provincias más ricas de Ecuador en recursos naturales, mientras que Sucumbíos es la provincia donde se realiza la explotación petrolera, y donde se genera el mayor ingreso para el país.

Estos atributos son contrarrestados por niveles de exclusión social y desigualdad económica que afectan a grandes porciones de la población fronteriza. La pobreza y falta de acceso a servicios básicos e infraestructura social son mucho más altas que el promedio nacional. El costo por el incremento en la producción resultante de la dolarización de la economía ha debilitado la competitividad y no se consideró la generación de empleo en los asentamientos urbanos cercanos a la frontera. La extracción de madera y la minería informal, además de la contaminación de los suelos y el agua causada por los derrames de petróleo, han dañado la biodiversidad del área. La presencia limitada de la ley, instituciones judiciales y de derechos humanos contribuyen a la inseguridad pública y transparencia limitada en la gobernabilidad.

Esta situación se agrava por: el narcotráfico, lavado de dinero y otras actividades ilegales; la presencia permanente de grupos insurgentes en el lado colombiano, donde el 80 % de la oferta mundial de cocaína se procesa; fumigaciones periódicas con químicos para erradicar las plantaciones de coca bajo el “Plan Colombia”, lo cual implica peligros para el medio ambiente y para la salud; el flujo de refugiados y las personas desplazadas.

El potencial de desarrollo para la región fronteriza del norte de Ecuador – y su vulnerabilidad a los conflictos y otras amenazas – han hecho de esta área una prioridad

²² Basombrío I, ‘Relaciones Económicas Ecuador-Perú’, en ‘Plan Nacional de Política Externa’, PLANEX 2020, p 311.

²³ ‘La Frontera Norte de Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador’, Julio 2004, p 8.

tanto para el gobierno como para las agencias de cooperación internacional. Por varios años, ha habido consenso en la necesidad de un esfuerzo de planificación integrado, el cual pueda tratar con estos retos haciendo explícitamente énfasis en la prevención de conflictos.

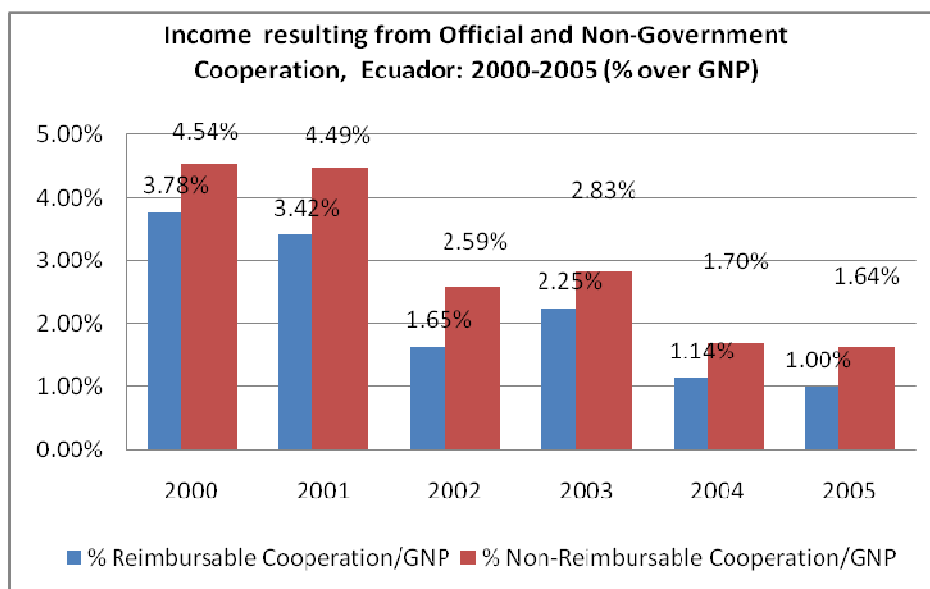
2.5 Cooperación para el desarrollo

El decreto ejecutivo No. 611, del 26 de julio del 2000, crea el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI) como una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las funciones clave del INECI incluyen la coordinación y supervisión de planes, programas, proyectos y otras acciones de cooperación internacional y asistencia económica no-reembolsable que estén acorde con las prioridades nacionales y las políticas de inversión definidas por la oficina de planificación.

En el 2005, INECI emitió un reporte que analizó la relación entre los flujos de cooperación de desarrollo (reembolsable y no reembolsable) y los gastos sociales en Ecuador²⁴. Según el informe, lo que recibió de la cooperación internacional llegó a ser un 34 % del presupuesto combinado del gobierno central para los sectores del medio ambiente, educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social. Ese año, Ecuador recibió USD\$ 595 millones en cooperación internacional, tanto de fuentes oficiales (multilaterales y bilaterales) como fuentes no-gubernamentales. De esta cantidad, 61.2 % correspondió a préstamos externos y un 36.8 % a fondos no-reembolsables. Como muestra la figura 2, la cooperación reembolsable total bajó de aproximadamente USD\$ 600 millones en el 2000 a menos de USD\$ 400 millones en el 2005, mientras que la cooperación no-reembolsable subió de un poco más de USD\$ 100 millones en el 2000 a más de USD\$ 200 millones en el 2005. Sin embargo, el porcentaje de cooperación internacional con relación al PIB está bajando en ambos casos.

Figura 2.

²⁴ INECI, 'Cooperación para el Desarrollo de Ecuador', Quito, Ecuador, 2005.



Fuente: INECI basado en el Banco Central de Ecuador

Los sectores que más han sido beneficiados por la cooperación internacional son: desarrollo local, salud y sanidad, el medio ambiente y los recursos naturales, industria y comercio, bienestar social, el sector agrario y la gobernabilidad. Sin embargo, varios países que han contribuido significativamente a cooperación no-reembolsable a Ecuador hasta el 2005 ahora están completando sus programas y están en el proceso de terminar sus actividades de cooperación. Estos países incluyen: Canadá, Holanda y Suiza.

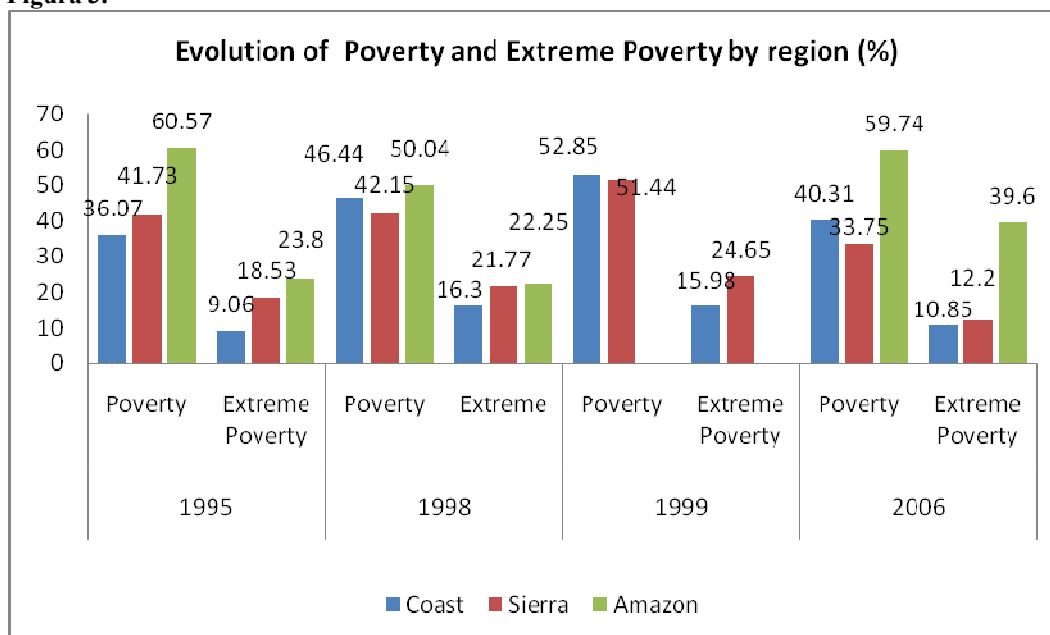
Un hallazgo clave mostrado por el informe de INECI se refiere a la distribución territorial de la ayuda internacional, la cual no ha abordado las disparidades de Ecuador. De hecho, la distribución de los recursos de cooperación a nivel provincial indica que la mitad de las provincias más pobres de Ecuador no fueron consideradas comparativamente o no se les dio prioridad por las agencias de cooperación internacional

El presente gobierno ha enfatizado una política de soberanía nacional y autonomía en su dialogo con las agencias de cooperación internacional. Esta política está acompañada por esfuerzos explícitos de fortalecer el rol y la capacidad de las instituciones gubernamentales en coordinar las actividades de cooperación internacional. En este contexto, el gobierno ha identificado tres problemas principales relacionados a las prácticas de cooperación internacional que requieran atención: una dispersión excesiva de recursos el cual estimula la duplicación de actividades y de otro lado, no toma en cuenta aquellas áreas con mayores niveles de pobreza; falta de coordinación e inconsistencias con las prioridades nacionales; y la delegación de tareas a agentes de cooperación externos, que deberían ser asumidos por el Estado. Estos temas serán discutidos con mayor detalle en la sección de este informe dedicado al análisis del posicionamiento estratégico del PNUD en Ecuador.

2.6 Contexto socio-económico

El índice de desarrollo humano de Ecuador ha mejorado durante los últimos 10 años, de un 0.734 en 1995 a un 0.772 en el 2005. Actualmente, Ecuador está catalogado entre los países con un nivel medio de desarrollo humano, y está en la posición número 89 entre 177 países que fueron medidos. A pesar de la tendencia positiva de este índice²⁸, los porcentajes nacionales de pobreza y de pobreza extrema medidos por consumo incrementaron entre 1995 y 1999 pero cayeron subsecuentemente de 1999 al 2006, llegando a niveles cercanos a aquellos de 10 años antes (ver Figura 3)

Figura 3.



Fuente: SIISE-INEC basado en INEC, ECV. Varios años. En el Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Ecuador 2007

A pesar de las estadísticas descendientes de pobreza, la desigualdad según el coeficiente GINI por consumo, incrementó de 0.42 en 1995 a 0.46 en el 2006.

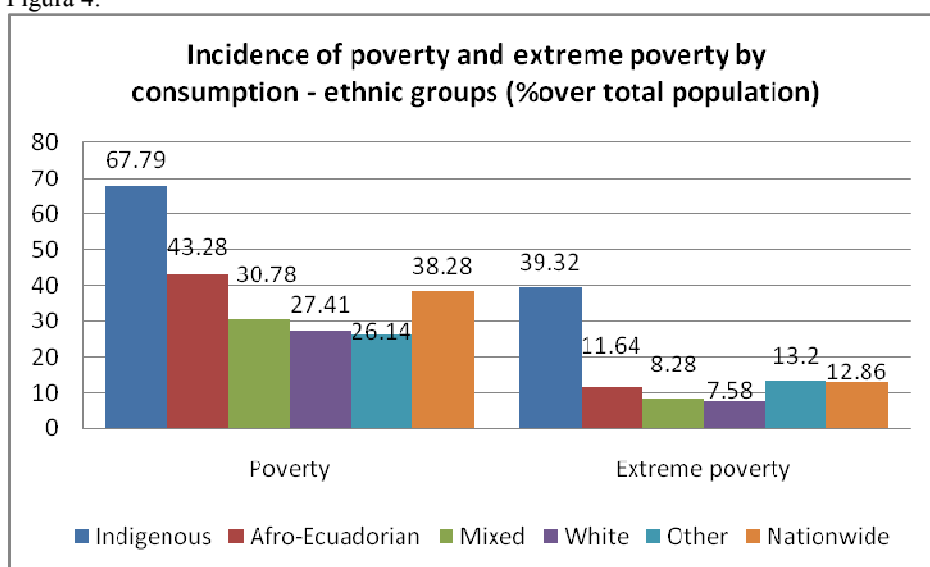
La pobreza y la desigualdad están ligadas a la geografía, antecedentes étnico-culturales y el género. Según el Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el acceso de mujeres a la educación ha mejorado, acercándose mucho al de los hombres. Sin embargo, esto no lleva a una participación igualitaria en el mercado

²⁸ El Índice de Desarrollo Humano (HDI) da una medida de tres dimensiones de desarrollo humano: viviendo una larga y saludable vida (medido por la expectativa de vida), la educación (medida por la alfabetización entre adultos y la matriculación a nivel de escuela primaria, secundaria y educación terciaria) y teniendo un estándar de vida (medido por el PIB per cápita el cual está ajustado por la paridad de poder de compra, PPP para poder hacer los datos comparables a otros países).

laboral: 70.6 % de la población femenina no genera ingresos. El desempleo entre las mujeres es el doble de los hombres, y las diferencias en ingreso entre hombres y mujeres con el mismo nivel de educación están oscilando entre 20 % y 30 %. También existen altos porcentajes de violencia relacionada al género. La participación política ha incrementado significativamente, siguiendo el establecimiento de cuotas en las leyes electorales²⁹.

Las tasas de pobreza también muestran disparidades significativas entre los diferentes grupos étnicos. Según el último censo, el porcentaje de la población indígena viviendo en pobreza extrema es casi cinco veces mayor que en el caso de los blancos tal como se ilustra en la Figura 4.

Figura 4.



Fuente: SIISE-INEC basado en ECV2005-2006, INEC, En Informe Nacional sobre los ODM, 2007

La persistencia de la pobreza y la desigualdad han estimulado flujos crecientes de emigración. Como se notó previamente, las remesas constiuyen una gran fuente de ingresos para el país.

En el 2005, Ecuador estuvo en la posición 20 de 21 países en la región en gastos sociales según la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, con un gasto social per cápita de USD\$ 76 comparado con el promedio regional de USD\$ 610. Ecuador ocupó la misma posición en gastos sociales como porcentaje del PIB (5.7 %)

Durante la última década, una iniciativa significativa de reducción de la pobreza ha sido el Bono de Desarrollo Humano el cual suministra transferencias monetarias condicionales a 47.6 % de los hogares dentro del primer y segundo quintiles del índice SELBEN.³²

²⁹ ‘Segundo Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio’, Ecuador, Octubre 2007, p 15.

³² Idem, p 57.

Otras iniciativas importantes incluyen el programa *Aliméntate Ecuador*, y el *Programa de Alimentación Escolar*, un programa de seguridad alimenticia dirigido a las escuelas. El primer programa ofrece atención primaria a niños de 2 a 5 años de edad, con un 20 % de los recursos dirigidos a niños discapacitados de todas las edades y a personas mayores de 65. El programa de alimentación escolar cubre a niños de 5 a 14 años. El *Programa de Realimentación y Nutrición* promueve alimentación adecuada entre infantes de 6 a 36 meses, así como también a mujeres embarazadas y a madres en lactancia.³³

Otros programas importantes de políticas sociales, basados en compensación en efectivo como el *bono solidario*, el bono de emergencia, el bono de los mayores de 65, y el bono de desarrollo humano, son manejados por el Ministerio del Bienestar e Inclusión Social.

Una Ley de Atención Gratuita para la Maternidad y la Niñez fue aprobada en 1994 para ofrecer servicios de salud gratuitos. Sin embargo, aproximadamente el 65 % de las mujeres embarazadas con acceso a cuidados de salud han pagado por al menos algunos de los servicios recibidos durante su embarazo.³⁴

Durante la última década, la matriculación en las escuelas primarias incrementó a un 7 %, llegando a casi el 91 % de la población meta en el 2006. Esto ha ayudado a reducir la distancia urbano-rural en asistencia para la educación primaria de 13 puntos en 1995 a 7 puntos en el 2006. Las políticas educativas actuales favorecen el reclutamiento de nuevos maestros a través del uso de incentivos de jubilación y el reclutamiento de 2.27 nuevos maestros por cada maestro jubilado; por lo tanto 1,224 maestros entraron en el sistema educativo en el 2006. El sistema anterior de requerir contribuciones “voluntarias” por parte de las familias para cubrir los gastos de manejo de las escuelas fue eliminado, y los ahorros obtenidos beneficiarán a 990,000 hogares para el 2008

2.6 Contexto ambiental

Ecuador es rico en recursos naturales renovables y no-renovables. Es un productor de petróleo importante y, según el Fondo para la Vida Silvestre (WWF), se encuentra entre los 17 países del mundo con los más altos niveles de biodiversidad. Además de la rica biodiversidad presente en los ecosistemas de tierra firme (las áreas de la costa, Los Andes, los valles inter-andinos, y las tierras bajas del Amazonas), y el mundialmente conocido archipiélago de Las Galápagos contiene más de 2,000 especies endémicas.

La economía de Ecuador se ha basado tradicionalmente en la explotación de recursos naturales sin las consideraciones de sostenibilidad. Esta dependencia ha contribuido – tanto directa como indirectamente – a procesos acelerados de degradación del medio

³³ La población pobre que no recibe beneficios vis-á-vis los niños es de 58.5 %, según el “Segundo Informe Nacional sobre los ODM” p 74. Al final del 2006, PAE (Programa Aliméntate Ecuador) cubrió a 1, 300,000 niños con servicios de desayuno y almuerzo para el 40 % del año calendario escolar.

³⁴ Segundo Informe Nacional de los Objetivos del Milenio, op. cit. p 187.

ambiente. La expansión de la frontera agrícola hacia áreas de alta biodiversidad, cultivación extendida del banano y el crecimiento en el sector petrolífero han sido la principal fuerza económica desde los años '70, han tenido todo un impacto significativo en el medio ambiente. El “boom” del petróleo ha promovido migraciones hacia las áreas del Amazonas, contaminación de la tierra y el agua, deforestación y el conflicto social creciente entre los nuevos asentados y las comunidades indígenas. Se estima que 1,225,000 hectáreas fueron deforestadas como resultado de 994 plataformas petroleras y su red de carreteras, y que 7,148 barriles derramados de crudo no fueron recuperados entre 1994 y el 2000. Actualmente, la mayor parte de la región Amazónica de Ecuador esta cubierta por contratos de exploración o de explotación.

Las tasas anuales de deforestación oscilan entre 1.7 % (aproximadamente 238,000 hectáreas) y 2.4 % (340,000). Menos de 10 % de la madera extraída es obtenida de las reservas forestales. La Unión Internacional para la Conservación de la Lista Roja del 2006 identifica a 2,180 especies en peligro dentro de Ecuador que están en peligro debido a la deforestación, tráfico de especies, y la pesca y cacería desregulada. Actualmente, las áreas protegidas cubren un 19 % del territorio nacional (97 % de las Islas Galápagos). Esto es menos de la meta nacional de poner un 36 % del territorio de Ecuador bajo protección. Aunque Ecuador produce menos de un 1 % de las emisiones globales del dióxido de carbono, es vulnerable al cambio climático. El último fenómeno de *El Niño* causó aproximadamente USD 3,000 millones en daños.

El Plan Nacional de Desarrollo del 2007-2010 resalta los siguientes retos como barreras para la conservación ambiental y desarrollo sostenible:

- Pérdida acelerada de biodiversidad
- Deforestación
- Expansión e intensidad del uso agrario de tierras
- Extracción acelerada de los recursos marinos y costeros
- Contaminación ambiental y manejo inadecuado de desperdicios
- Contaminación, deforestación y conflicto relacionado al petróleo y la extracción minera
- Degradación de los recursos del agua y acceso desigual a las mismas
- Efectos y consecuencias del cambio climático
- Extensión insuficiente y manejo de áreas protegidas
- Conflictos relacionados al uso y visión del patrimonio natural

Durante la última década, Ecuador pasó por periodos de inestabilidad política y cambios sucesivos de gobierno. Las capacidades institucionales se debilitaron a nivel del gobierno central y afectaron el desempeño y coordinación del mismo. La ley 37 del Manejo Ambiental permitió el manejo descentralizado del medio ambiente, pero muchos gobiernos locales no disponen de las habilidades y herramientas para asumir esta función. Como resultado de esta combinación de factores, a Ecuador le faltó un marco consistente de políticas para el medio ambiente, y la implementación de políticas ha sido limitada.

La reciente publicación del Plan Nacional de Desarrollo del 2007-2010 ofrece la declaración de políticas más completa durante el periodo de esta evaluación. Su cuarto objetivo – *Un ambiente saludable y sostenible con acceso garantizado al agua, aire y tierra* – contiene las siguientes prioridades de políticas: conservación y uso sostenible de biodiversidad; manejo integrado de recursos forestales, gestión integrada de planificación de cuencas; desarrollar una respuesta al cambio climático; desarrollo sostenible y renovable de energía; consolidar el marco ambiental e institucional y promover políticas públicas para la sostenibilidad ambiental; prevención y control de contaminación; mejorar la gestión del estado en áreas de conflictos socio-ambientales; y reducir el riesgo público y la vulnerabilidad a desastres naturales.

Aunque instaladas recientemente, las políticas y acciones de la actual administración sugieren un compromiso del gobierno en temas ambientales. El área de Ishpingo Tambococha Titupuni (ITT), que contiene algunos de los depósitos de petróleo más importantes en medio de una biodiversidad única, ha sido propuesta como una Reserva Natural con apoyo internacional para compensar las pérdidas por las ganancias por el petróleo. El Ministerio de Electrificación y Energía Renovable fue creado recientemente, y la Agenda Energética del 2007-2011 marca políticas nacionales para el sector. Inversiones significativas en energía renovable están tomando lugar en las Islas Galápagos las cuales tienen beneficios económicos y de conservación. Luego de una evaluación crítica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la cual pudo afectar el estatus de las Galápagos como un sitio de Patrimonio Mundial Natural, un decreto ejecutivo fue emitido en el 2007 declarando una emergencia ambiental en las Galápagos y requiriendo un plan de acción. Desde el 2002, el fondo nacional CEREPS⁵, pagado por ingresos de exportaciones del petróleo, ha financiado cientos de proyectos de infraestructura local, servicios básicos y conservación para compensar por los daños al medio ambiente causados por la explotación petrolífera y por las actividades de minería.

⁵ “Cuenta especial para la reactivación Social y Productiva, Desarrollo Científico-tecnológico y estabilización fiscal.

3. Contribución a resultados de desarrollo

3.1 Descripción general del programa del PNUD: Movilización de recursos y ejecución presupuestaria

Ecuador ha sido uno de los países piloto para el proceso de simplificación y armonización del sistema de Naciones Unidas. El programa de país fue sincronizado con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y el ciclo de programación está armonizado con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y con el Programa del Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF).

El Documento del Programa de País 2004-2008 resume el enfoque programático del PNUD en Ecuador de la siguiente manera:

“El programa apoya nuevos esfuerzos del gobierno para reforzar la participación ciudadana y el dialogo democrático, combatir la corrupción, reducir la pobreza y la exclusión, y reactivar la economía para crear trabajos y riqueza, así como también mejorar la seguridad del medio ambiente. Está articulado alrededor de tres posibles resultados esperados por UNDAF: (i) reducción de la pobreza a través de acceso mejorado a los servicios sociales básicos y el empleo; (ii) gobernabilidad democrática y transparencia a través de el fortalecimiento de instituciones gubernamentales y el proceso de descentralización; y (iii) un medio ambiente sostenible a través de un acceso equitativo a los recursos naturales.”

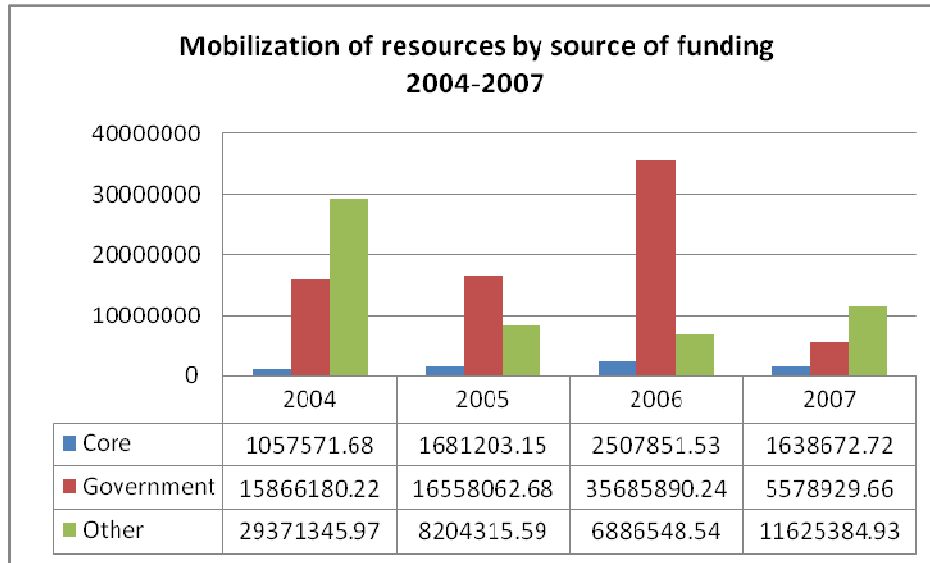
Dentro de este marco general, la matriz de resultados del Documento del Programa de País del 2004-2008 presentó 23 efectos esperados. El Plan de Acción del Programa de País refleja un enfoque mayor con una matriz de 13 efectos esperados. De acuerdo a la estructura del Marco de Financiamiento Plurianual del 2003-2007 del PNUD, los efectos están articulados en alrededor de 13 líneas de servicios y 5 objetivos estratégicos, tal como se ilustran en la Tabla 1.

Objetivos estratégicos	Líneas de servicio	Efectos esperados
1. Logrando los ODM y reduciendo la pobreza humana	1.1 Monitoreo de la pobreza y seguimiento a los ODM en el país	Que las autoridades nacionales incorporen el monitoreo y reporte de los ODM en sus políticas, además de la creación de debates sobre temas de desarrollo humano sostenible.
	1.2 Políticas de reforma dirigidas a la reducción de la pobreza para lograr los ODM	Que la reducción de la pobreza sea tomada en cuenta como prioridad en políticas macroeconómicas y sociales.
	1.3 Iniciativas locales enfocadas en reducción de pobreza, incluyendo las micro finanzas	Programas sociales que contribuyan efectivamente a la reducción de la pobreza y lograr los ODM.
	1.5 Desarrollo del Sector Privado	La expansión de un sector privado competitivo, y de economía de mercado, basado en principios de crecimiento sostenible y equitativo.
2. Fomentando la	2.1 Apoyo a políticas para la gobernabilidad	Dialogo nacional promovido para la creación y fomento

gobernabilidad democrática	democrática	<i>de un ambiente adecuado para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las instituciones democráticas</i>
	2.4 Justicia y derechos humanos	<i>Sistema nacional de derechos humanos fortalecido, acceso a la justicia por parte de grupos vulnerables y su capacidad de exigir que mejoren sus derechos, diálogo y mecanismos de participación para personas indígenas creado y fortalecido a través del enfoque de derechos humanos en el desarrollo</i>
	2.6 Descentralización, gobernabilidad local y desarrollo urbano/rural	<i>Autoridades locales con un marco efectivo de ámbito legal y de políticas para la planificación, manejo y financiamiento de procesos de desarrollo local</i>
	2.7 Reforma a la administración pública y la anti-corrupción	<i>Una reforma a la administración pública para que existan servicios públicos eficientes y que respondan a las necesidades.</i>
3. Energía y medio ambiente para el desarrollo sostenible	3.1 Marcos y estrategias para el desarrollo sostenible	<i>Una mejor capacidad de las autoridades nacionales y sectoriales para planificar e implementar enfoques integrados en el manejo del medio ambiente y desarrollo de fuentes de energía que respondan a las necesidades de los pobres.</i>
	3.3 Acceso a servicios de energía sostenible	<i>Mayor capacidad de las autoridades locales, grupos comunitarios y el sector privado en desarrollar proyectos de energía sostenible.</i>
	3.5 Conservación y uso sostenible de la biodiversidad	<i>Mejor capacidad de las autoridades locales, grupos comunitarios y el sector privado en el manejo de recursos naturales y del medio ambiente.</i>
4. Prevención de crisis y recuperación	Reducción de desastres nacionales	<i>Un sistema integrado de manejo de riesgo que llegue a un nivel operativo, además de intervenciones de respuesta más relevantes, eficientes y efectivas.</i>
5. Respondiendo al VIH/SIDA	5.2 Planificación de desarrollo, implementación y respuestas al VIH/SIDA	<i>Construir capacidades a nivel institucional para planificar e implementar estrategias multisectoriales que limiten el contagio de VIH/SIDA y puedan mitigar su impacto socio-económico.</i>

La asignación de los recursos propios del PNUD a la Oficina de país del PNUD en Ecuador es muy limitada⁶. Las contribuciones de donantes bilaterales financiaron una parte significativa del programa, pero la sostenibilidad financiera de la Oficina de país durante el ciclo actual de programación dependió en gran medida de la ejecución de fondos del gobierno a nivel central y local. Esto subió a un máximo de un 79.2 % del presupuesto del programa en el 2006. La figura 5 muestra en detalles los recursos para el periodo entre el 2004 y 2007.⁷

Figure 5. Movilización de recursos según fuente de financiamiento, 2004-2007



Fuente: Oficina del PNUD, Ecuador, Octubre 2007.

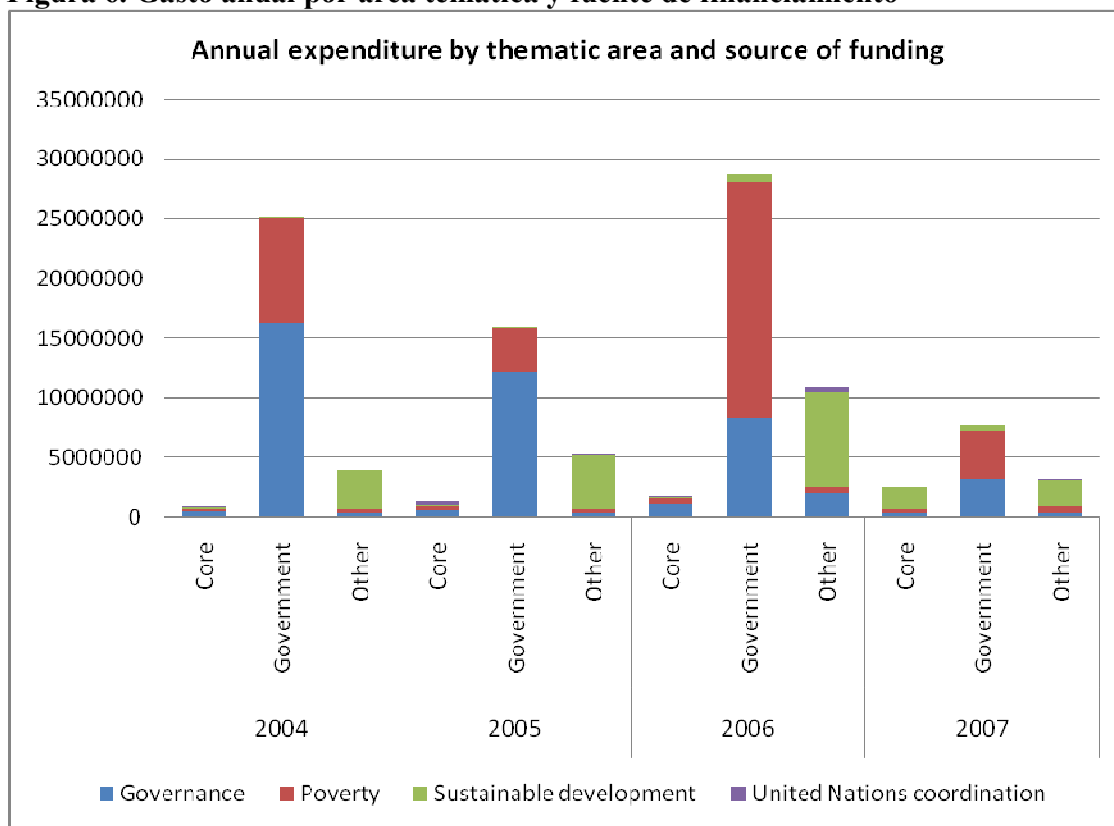
Bajo la categoría de “otros” en la Figura 5, los recursos del Fondo Global Ambiental (*Global Environmental Fund – GEF*) representan más del 80 % y están siendo asignados exclusivamente para iniciativas de desarrollo sostenible. Esto significa que la dependencia en fondos del gobierno en áreas de reducción de pobreza y gobernabilidad democrática es mucho más alta de lo que se refleja en la figura 5

Un desglose anual de gastos por área temática y fuentes de financiamiento permite una visión más confiable de la situación en la Figura 6.

⁶ Esto esta relacionado al estatus de Ecuador como país con un nivel de ingreso medio.

⁷ La no disponibilidad de datos financieros anteriores al 2004 no permiten un análisis de las tendencias por un periodo más largo. La información del 2007 sólo incluye recursos movilizados hasta Septiembre; por lo que, no reflejan los datos de todo el año.

Figura 6. Gasto anual por área temática y fuente de financiamiento



Fuente: Oficina del PNUD, Ecuador, Octubre del 2007.

Tal como se muestra en la Figura 6, el porcentaje de fondos del gobierno sobre los gastos de los últimos cuatro años oscila entre aproximadamente 72 % y 94 % en el área de gobernabilidad democrática y entre 72 y 95 % en el área de reducción de pobreza. En el área de desarrollo sostenible, nunca excede 15 % y normalmente tiene un promedio de entre 0.6 % y 8 %.

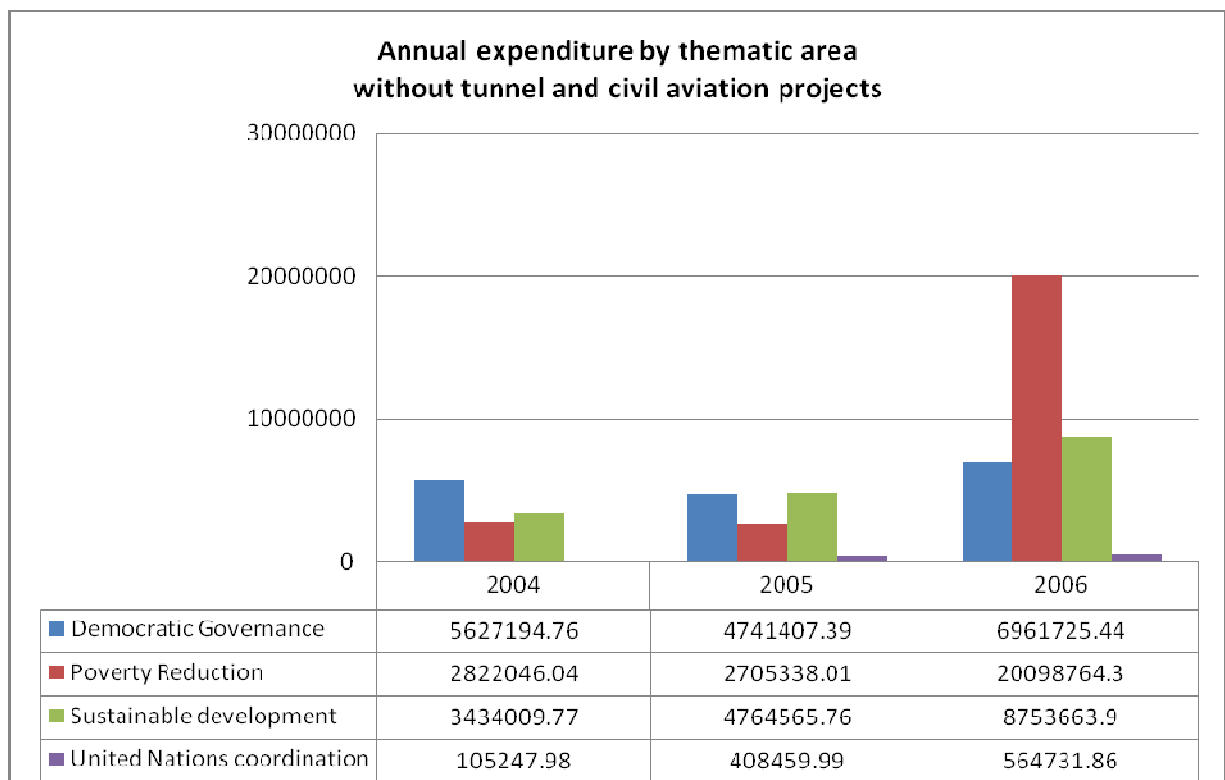
En general, el patrón de gastos no muestra continuidad en las áreas temáticas. La gobernabilidad democrática por ejemplo, cayó de un 58 % en el 2005 a un 28 % en el 2006, y luego subió a un 32 % para Octubre del 2007. Variaciones similares pueden ser observadas en el área de pobreza, la cual cayó de un 31 % en el 2004 a un 19 % en el 2005 y luego subió a un 49 % en el 2006.

Adicionalmente, la distribución en las áreas temáticas no refleja totalmente la relación entre el gasto y las actividades sustantivas. Esto se debe a la participación de la Oficina de País en proveer servicios administrativos para grandes proyectos de infraestructura. La construcción de un túnel en la ciudad de Quito y un proyecto de modernización de la aviación civil, los cuales han sido clasificados bajo gobernabilidad democrática y reducción de pobreza respectivamente, son dos casos que sirven de ejemplo.

La Figura 7 muestra el gasto anual por área temática, sin los gastos incurridos por el túnel y el proyecto de modernización de la aviación civil. Es sorprendente cómo el área de

medio ambiente y energía representa una porción mucho mayor de la inversión total, reflejando la mayoría del gasto (37 %) en el 2005 y logrando una subida del 1.4 % al 24.1 % en el 2006. La Figura 7 refleja un patrón balanceado de distribución de gastos a través de varias áreas temáticas. Sin embargo las diferencias drásticas dentro de las áreas de gobernabilidad democrática y reducción de la pobreza son confirmadas.

Figura 7. Gasto Anual por área temática (sin incluir los proyectos del túnel y modernización de aviación civil)



Fuente: Oficina del PNUD, Ecuador, Octubre 2007.

Según datos oficiales de ATLAS,⁸ la eficiencia de la Oficina de País de Ecuador está conforme con el promedio regional de Latinoamérica y el Caribe. En el 2006, los costos de gestión representaron el 3.9 % del gasto total en comparación a un promedio regional del 3.6 %. Esto es más bajo que el promedio global del 13.2 % para el mismo año. Ecuador está en consonancia con el promedio regional para la entrega del presupuesto anual, con una ejecución del 68.8 % de los fondos del programa en el 2006, en

⁸ ATLAS es el software de gestión corporativa del PNUD.

comparación con el promedio global del 70.5 %, y un promedio regional para Latinoamérica y El Caribe de 59.6 %.⁴⁸

⁴⁸ Datos extraídos del “Executive Snapshot” de ATLAS el 17 de diciembre 2007. Es imposible preparar un análisis de tendencias para estos datos, dado que los promedios para los años previos al 2006 no están disponibles y los promedios del 2007 aun no se han publicado.

3.2 Contribución a resultados por área temática

La siguiente sección evalúa las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo nacional según la matriz de resultados del Plan de Acción del Programa de País. La referencia clave para el desempeño del PNUD son los objetivos estratégicos y resultados esperados en el Marco de Financiamiento Pluri-anual del PNUD. Según corresponde, algunos de los resultados esperados han sido agregados, o re fraseados de tal manera que reflejen mejor el enfoque del programa. Esto se refleja en los encabezados de las subsecciones de cada área temática. Así mismo, según corresponde, el análisis resalta los resultados no esperados y las oportunidades perdidas.

3.2.1 Gobernabilidad democrática

3.2.1.1 Retos y Prioridades Nacionales

El Ecuador ha pasado por una serie de crisis económicas, desastres naturales y un conflicto con el Perú desde la década de los '80. Esto ha resultado en alta inestabilidad política y una crisis casi permanente de gobernabilidad democrática. El Ecuador ha tenido cuatro Presidentes distintos y un alto índice de rotación del personal en los diferentes ministerios de Estado y otras instituciones claves entre el 2000 y el 2007. La crisis de gobernabilidad culminó con la salida de los miembros de la Corte Suprema de Justicia durante el gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez, lo cual desencadenó a su vez, la salida del mismo Presidente y un escepticismo hacia el Congreso Nacional por haber legitimado esta medida inconstitucional. Salvaguardar el estado de derecho y las instituciones nacionales del Estado en un marco democrático constituyeron los mayores retos nacionales durante este periodo.

Otros retos incluyeron la descentralización y la gobernabilidad democrática local. Por un lado, a pesar de las transferencias financieras del gobierno central, las administraciones locales no siempre tuvieron las capacidades y herramientas necesarias para asumir de una manera efectiva las nuevas responsabilidades de gestión derivadas del proceso de descentralización. Por otro lado, aun existe una necesidad de consolidar los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, así como también una necesidad de mejorar la habilidad de los ciudadanos de articular propuestas, negociar y dar seguimiento a políticas públicas en el contexto local.

3.2.1.2 Enfoque programático del PNUD

Dentro del contexto descrito anteriormente, el PNUD se enfocó en fortalecer las instituciones nacionales y en apoyar procesos de consulta nacional entre el Estado y la sociedad civil. Paralelo a esto, el PNUD apoyó el fortalecimiento del gobierno local y promovió la democracia participativa a nivel local. En el marco de la

descentralización, el PNUD se enfocó en dos líneas principales de intervención: mejorar la eficiencia de autoridades locales en regular el desarrollo urbano y rural; y en desarrollar y consolidar mecanismos institucionales para la participación ciudadana en la gestión pública, como una manera de profundizar la democracia.

3.2.1.3 Contribuciones y limitaciones en el desempeño del PNUD

La evaluación encontró buenas prácticas en el área de gobernabilidad democrática, tal como el rol del PNUD en la restauración de la Corte Suprema de Justicia. Esto ha sido ampliamente reconocido como un ejemplo de cómo el PNUD y las Naciones Unidas pueden optimizar el uso de su reputación de neutralidad para mediar entre instituciones en conflicto, ayudando a un país a evitar una crisis constitucional y preservar el estado de derecho.

El apoyo del PNUD a diálogos entre la sociedad civil y el Estado y hacia la participación política de grupos marginados también fueron iniciativas importantes en apoyo a la gobernabilidad democrática. Los miembros de la sociedad civil que fueron entrevistados indicaron que los diálogos y los procesos de consulta apoyados por el PNUD influenciaron indirectamente el diseño de políticas sociales, tales como el Plan de Educación de 10 Años. La falta de seguimiento y de implementación de acuerdos que se dieron en diálogos entre el Estado y la sociedad fue atribuida a la inestabilidad política e institucional y no fue vista como un fracaso en el proceso de diálogo *per se*, el cual fue percibido como efectivo en fortalecer los movimientos sociales y en reconocer a nuevos actores.

El PNUD también se ha involucrado en un número de iniciativas importantes en apoyar los derechos humanos y el acceso a la justicia; entre las iniciativas clave cabe mencionar el apoyo a la formulación e implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos y el apoyo a la Oficina del Defensor del Pueblo para un mayor acceso al sistema de justicia y la protección de los derechos humanos; la ERD confirmó la relevancia de estos esfuerzos y de un número de otros proyectos que no son mencionados aquí. Sin embargo la evidencia disponible muestra resultados mixtos. La evaluación del proyecto de apoyo a la introducción de tecnología de información y comunicación en las oficinas de la Defensoría del Pueblo resalta la contribución del PNUD en cuanto a crear una oportunidad de mayor eficiencia del sistema judicial, pero no analiza los efectos del uso de estas nuevas tecnologías y su efectividad para los derechos humanos.

La evaluación del proyecto conjunto entre el PNUD y OHCHR en la implementación del Plan Nacional de los Derechos Humanos, resalta problemas de comunicación y coordinación entre las dos entidades, tanto a nivel administrativo como sustantivo, afectando negativamente en el cumplimiento de los objetivos del proyecto. La mayoría de los participantes consultados tanto en el gobierno como en la sociedad civil, señalaron la necesidad de tener un mayor enfoque estratégico y mayor continuidad en implementar los programas y proyectos del PNUD, existe una percepción generalizada de que las estrategias y acciones del PNUD no siempre fueron consistentes en relación a temas tales como la participación social, procesos de diálogo, derechos humanos y grupos minoritarios tales como los grupos indígenas y los afro-descendientes.

En relación a la descentralización y gobernabilidad local participativa, la evaluación encontró resultados mixtos. El apoyo dado a la ciudad de Guayaquil para desarrollar capacidades locales para el manejo del desarrollo urbano fue identificado como una buena práctica. Sin embargo, también hubo limitaciones en esta área temática. La lógica detrás de la selección de prioridades temáticas y territoriales en la implementación del programa no siempre fue clara o articulada en documentos de programación. La relevancia con el desarrollo humano en la participación del PNUD con gobiernos locales fue a veces cuestionable, por ejemplo, en el caso de la participación del PNUD en grandes proyectos de infraestructura tales como el Túnel de Quito⁹.

La misión estratégica de mediano a largo plazo y la continuidad de actividades son puntos débiles en la implementación de programas del PNUD. Adicionalmente, las sinergias en el campo, junto con otras agencias de cooperación internacional, dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas, fueron menos que óptimas en algunas ocasiones. Las diferentes líneas de intervención relacionadas con gobernabilidad local – específicamente el fortalecimiento de capacidades de gestión institucional y desarrollo de metodologías y marcos legales para la participación ciudadana – fueron dispersas, no articuladas y sin un enfoque integrado. Esta combinación de factores limitó la consolidación de procesos y la efectividad del programa en apoyar la descentralización y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local. En al menos un caso, la evaluación encontró que el PNUD contribuyó a resultados que no fueron consistentes con las intenciones originales del programa, contribuyendo *de facto* al rechazo de mecanismos de participación y descentralización del gobierno municipal. La municipalidad de Pedro Moncayo es un caso a mencionar y abordado más adelante en este capítulo.

Estado de derecho y el fortalecimiento de instituciones democráticas

En el apogeo de la crisis de gobernabilidad entre el 2004 y 2005, el PNUD y la Oficina del Coordinador Residente jugaron un rol decisivo en restaurar el estado de derecho en Ecuador. Luego de la destitución del Presidente Gutiérrez, el gobierno del Dr. Alfredo Palacio y el Congreso Nacional buscaron restaurar la normalidad institucional dentro del órgano judicial al invitar a las Naciones Unidas, la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea para monitorear la selección de nuevos jueces de la Corte Suprema.

El Departamento de Asuntos Políticos del Secretariado de las Naciones Unidas, en consulta con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Ecuador, La Oficina Regional del PNUD para Latinoamérica y El Caribe, la Oficina del PNUD para la Prevención y Recuperación de Crisis, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de Jueces y Abogados, aprobaron la iniciativa bajo la coordinación del Coordinador Residente de la ONU en Ecuador. Una misión inicial que tuvo lugar en marzo del 2005 por el Ponente Especial de la ONU sobre la Independencia del órgano Judicial, encontró defectos constitucionales en el despido y reemplazo de miembros de la Corte

⁹ El caso del túnel es discutido en mayor detalle en la sección de servicios de apoyo de cooperación y desarrollo de capacidades nacionales.

Suprema, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo Electoral, por parte el Congreso Nacional. Para garantizar la transparencia del nuevo proceso de selección de magistrados se organizó un Comité Evaluador compuesto por la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y actores de la sociedad civil nacional, tales como la Red de Justicia. La estabilidad democrática fue fortalecida con la instalación de los nuevos miembros de la Corte en Noviembre del 2005, durante una ceremonia a la que asistieron el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, el Secretario General de la Comunidad Andina y el Sub-Secretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos, entre otros.

El Coordinador Residente de la ONU y la oficina del PNUD en Ecuador fueron instrumentales en liderar y coordinar el proceso, así como también en dar apoyo metodológico para el análisis de escenarios, con la participación de una amplia gama de actores de partidos políticos, la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación. El Gobierno de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, proporcionó apoyo financiero para los procesos de consulta.

Mayores capacidades institucionales para la gestión de desarrollo urbano y rural: El caso de Guayaquil

La ciudad de Guayaquil es un buen ejemplo de contribuciones efectivas del PNUD al fortalecimiento institucional ligado a la gestión urbana de Ecuador. El PNUD coopera con la ciudad desde 1994, en un marco de una alianza estratégica con la municipalidad y con UN-Habitat. El objetivo fue el de fortalecer las capacidades institucionales de la municipalidad para promover y regular el desarrollo local. Esta asociación ha sido efectiva y ha resultado en mayor cobertura y acceso a los servicios sociales básicos en las áreas urbanas marginadas, entre otros resultados. Según el informe de los ODM, la pobreza extrema, de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas No Atendidas (*Unmet Basic Needs Index*)¹⁰, se ha reducido de aproximadamente un 23 % en el 2001 a un 19 % en el 2006. Todos los actores entrevistados en Guayaquil – incluyendo a trabajadores municipales, representantes de la sociedad civil y el sector privado – creen que la municipalidad ha mejorado considerablemente en su habilidad de responder a los retos de crecimiento en el área metropolitana, y reconoce la contribución del PNUD y de UN-Habitat, en tres áreas clave: La articulación de las diferentes unidades que comprenden la municipalidad; la capacidad técnica y financiera para incrementar la cobertura y acceso a necesidades básicas, y el posicionamiento estratégico de la agenda de los ODM.

¹⁰ El Índice de Necesidades Básicas no Cubiertas mide la pobreza más allá del consumo. Captura condiciones de infraestructura y es complementado a través de indicadores de dependencia económica y asistencia escolar. Según esta metodología de medición, un hogar se considera pobre si no es una casa hecha con materiales adecuados, si carece de servicios sanitarios y suministro de agua, si tiene un nivel muy alto de ocupantes, si el grado de dependencia económica es alto y cuando uno de los niños de edad apta para asistir a la escuela, no asiste a clases.

En este contexto, una de las contribuciones estratégicas ha sido la de dar apoyo en la vinculación del catastro urbano con el registro de propiedad inmueble, el cual ha proporcionado una base para un sistema efectivo de información social y para la preparación de un plan regulatorio para la ciudad. Además de dar información georeferenciada, el enlace de los mapas catastrales con el registro de propiedades ha generado certeza jurídica de la propiedad inmueble, legalizando a más de 1,600 propiedades en áreas urbanas hasta la fecha, e incrementando los ingresos municipales a través de los impuestos prediales. Esto ha permitido liberar recursos para mayor inversión social. El Cuadro 1 ilustra las contribuciones producto de la asociación entre el PNUD y UN-Habitat.

Cuadro 1. PNUD - UN HABITAT: Resultados de una alianza exitosa

Puntos importantes en la contribución del PNUD y UN HABITAT en Guayaquil, Ecuador.

- La demarcación de los límites entre la propiedad privada y la propiedad pública facilitó la planificación e instalación de infraestructuras para servicios sociales básicos y aéreas urbanas marginales.
- La certeza jurídica de las propiedades fue un paso importante para la inclusión económica de las familias de escasos recursos. El título de propiedad sirve como prueba legal para el bono de vivienda, y de esta manera permite inversiones periódicas para mejorar las condiciones de las viviendas, y también constituye una posible garantía de acceso a crédito en el sistema privado formal.
- Enlazando los mapas catastrales y el registro de propiedad en un sistema integrado de información ha contribuido a crecientes ganancias provenientes de los impuestos sobre inmueble. Según datos de la oficina de finanzas de la municipalidad de Guayaquil, la eficiencia de recaudación (entiéndase esta como el acuerdo entre lo que deba ser recolectado y lo que realmente se recolecta) varió entre 91 % y 99 % entre el 2000 y el 2007. Según la misma fuente, las ganancias provenientes del impuesto sobre inmueble tuvieron un incremento sostenido durante el mismo periodo. Tanto la oficina de finanzas como la de catastro reconocieron la importancia del enlace entre el estudio y el registro de propiedad para los propósitos descritos, así como también el papel clave que jugaron el PNUD y UN HABITAT
- La preparación del informe de los ODM y su validación con la sociedad civil juntaron a actores locales alrededor de un ejercicio concreto. Esto contribuyó en posicionar la agenda de los ODM en el debate público y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, incluyendo conocimientos para la recolección y análisis de datos, así como también la comunicación interna y coordinación entre diferentes unidades dentro de la municipalidad.
- El Departamento de Acción Social y Educación fue creado en la municipalidad en base a un modelo institucional diseñado con el apoyo del PNUD. El departamento fue establecido para diseñar programas de implementación municipal en las aéreas de desarrollo social y educación con un presupuesto asignado centralmente. Según la oficina de finanzas de la municipalidad, el presupuesto del Departamento de Acción Social y Educación ha incrementado durante los últimos cuatro años de un 2.5 % del presupuesto municipal total en el 2003 a un 5.1 % en el 2007.

Un factor clave en la efectividad de las contribuciones del PNUD fue el establecimiento de una Unidad de gestión de Proyectos, la cual fue eficazmente integrada a la

municipalidad. Esta Unidad se ganó la confianza de sus contrapartes, y pudo responder a sus requerimientos de una manera flexible y sin perder de vista las metas del proyecto. La unidad también fue instrumental en optimizar la sinergia entre el PNUD y UN HABITAT. Los funcionarios de la Municipalidad han indicado que el compromiso asegurado al firmar el acuerdo de cooperación con el PNUD representó una garantía de previsibilidad de financiamiento y un elemento de continuidad en el proceso. Esto no se percibe como un resultado de las contribuciones financieras del PNUD,⁵⁹ sino como un resultado de haber establecido un compromiso con una organización internacional de trayectoria.

A pesar de estos logros, aun existen retos, especialmente relacionados a la sostenibilidad de los resultados. La sostenibilidad financiera no representa un motivo de inquietud, y la municipalidad puede contar con una masa crítica de capacidades instaladas para operar. Las inquietudes están relacionadas más bien a la necesidad de consolidar los mecanismos de comunicación y coordinación dentro de la municipalidad. Esto será aun más necesario en el caso de cambios políticos en la administración municipal, los cuales pueden darse en las próximas elecciones. Un factor clave para el éxito de este proyecto fue la continuidad del proceso, facilitado por la estabilidad política del gobierno local. En este aspecto, el PNUD no tuvo que enfrentar los mismos retos de adaptarse a los cambios drásticos en el gobierno tal como ocurrió en otros contextos.

Algunos de los entrevistados indicaron que la transición política prevista luego de las próximas elecciones municipales, podría beneficiarse considerablemente de una evaluación profunda de la experiencia en la gestión urbana de Guayaquil. Dicha evaluación podría llevarse a cabo bajo el auspicio de las Naciones Unidas para ganar la credibilidad de una evaluación imparcial. Las lecciones aprendidas (positivas o negativas) de tal evaluación podrían complementar la transición con una visión más allá de divergencias políticas municipales y nacionales. Se perdería una oportunidad importante al no responder a este llamado, no sólo para acompañar una transición política en la municipalidad, sino también para garantizar el legado institucional del PNUD.

Cabe destacar que la misión ERD no encontró ningún documento que evidencie la existencia de un monitoreo sistemático del programa por parte la oficina del PNUD en Quito, a pesar de las recomendaciones de una evaluación del proyecto hecha por un consultor independiente en el 2004 y comisionada por la propia Oficina del PNUD en Ecuador. Aunque la cooperación proporcionada ha contribuido a resultados positivos, la falta de memoria institucional en este proceso podría limitar seriamente el aprendizaje y la replicabilidad, más allá de experiencias individuales de aquellos que estuvieron involucrados directamente en el proyecto.

Propiciando un ambiente para la participación ciudadana en el contexto de la descentralización

⁵⁹ Según los datos brindados por la oficina del PNUD en Quito, la contribución del PNUD fue menor de un 10 % del total: la contribución financiera del PNUD fue de USD 546,114 mientras que la contribución de la municipalidad fue de USD 6, 145,894.

Este componente de la estrategia del PNUD en Ecuador durante el periodo de la evaluación fue implementado principalmente a través del programa “Municipios Transparentes”, con un presupuesto de USD\$ 100,000. Un tercio del presupuesto fue financiado por la Comisión Cívica Ecuatoriana para el Control de la Corrupción y dos tercios por el PNUD. El programa tuvo una duración menor a un año – la primera fase de cuatro meses y la segunda de seis meses – entre el 2002 y 2004. Dentro de este periodo, el programa intentó promover y consolidar la gestión municipal participativa en cuatro municipalidades⁶³ y sobre la base de estas experiencias, formular un modelo para una gestión municipal transparente a ser diseminada y aplicada a nivel nacional. A pesar de la existencia de un documento el cual sistematiza el programa en términos generales, la evaluación no encontró evidencias de un modelo de gestión municipal desarrollado o apoyado por el PNUD, ni tampoco diseminado a nivel nacional.

Las actividades del programa consistieron en desarrollar servicios de apoyo a la cooperación¹¹ y asistencia técnica para el diseño participativo de planes de desarrollo locales. El PNUD también fue instrumental en cuanto a fortalecer los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, tales como el Consejo de Desarrollo Local y las Juntas Parroquiales.

El equipo de evaluación condujo una visita de campo en Pedro Moncayo, una de las municipalidades en donde una nueva administración fue elegida. En el nuevo contexto político, hubo un rechazo de los mecanismos institucionales y marcos legales para la democracia participativa que fue asignada e implementada con el apoyo del proyecto. El PNUD fue claramente percibido como un aliado político de la última administración que podría apoyar a las Juntas Parroquiales y al Consejo de Desarrollo Local en oposición a las autoridades elegidas. Uno de los entrevistados justificó este argumento de la siguiente manera:

“La asistencia técnica fue abruptamente interrumpida... (y)...la participación se hizo demasiado política, y el Consejo de Desarrollo fue percibido como la máxima autoridad, al punto de que el Alcalde fue visto sólo como un actor más entre muchos, y cuyo poder como una autoridad elegida fue des-legitimada...”

Este es un caso importante que merece ser analizado para el aprendizaje institucional. La inquietud expresada por el entrevistado coincide con los comentarios hechos por varios analistas consultados en la capital. En su opinión, el reto de ampliar y profundizar la democracia está en la búsqueda de complementariedad entre la representación y la participación, en vez de una dicotomía entre las autoridades elegidas y los representantes de la sociedad civil. Ellos perciben esta visión dicotoma como aquella que caracteriza frecuentemente la actitud de la cooperación internacional, y corre el riesgo de crear barreras en vez de apertura en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

⁶³ Pedro Moncayo, Cayambe, Esmeraldas y Rumiñahui.

¹¹ Se refiere a la provisión de servicio administrativo para la compra de bienes y servicios.

La experiencia en Pedro Moncayo también demuestra que cuando el PNUD se dirige a un gobierno local con propuestas para aprovechar las ventajas de la conjunción política sin una visión y un compromiso de largo plazo, puede comprometer su imagen de imparcialidad, neutralizar sus ventajas comparativas, y hasta contribuir a resultados que no estén en línea con lo que fue la intención inicial. Este caso resalta la necesidad de una mayor atención a las transiciones políticas y mayor flexibilidad para adaptarse a las exigencias a nivel local. También resalta la necesidad de mayores esfuerzos para establecer alianzas estratégicas con otras agencias de cooperación que puedan complementar o reforzar las iniciativas del PNUD.

3.2.2 Logrando los ODM y reduciendo la pobreza humana

3.2.2.1 Retos y prioridades nacionales para lograr los ODM

Los costos generados por desastres naturales, crisis financieras y la dolarización de la economía no han sido distribuidos equitativamente dentro de la sociedad. Según el Plan de Desarrollo Nacional del 2007-2010, entre 1990 y el 2006 sólo los hogares con ingresos mayores (representados en el 20 % de la población con mayores ingresos) no experimentaron una caída en ingresos per cápita, mientras que el 80 % enfrentó reducciones a nivel de ingresos.⁷ La estabilización económica ha sido lograda a un alto costo para las clases sociales más vulnerables y los sectores productivos de pequeña y mediana escala, tal como fueron reflejados en la incapacidad del mercado laboral en absorber la demanda de ingreso.

En este contexto, el fortalecimiento de la capacidad nacional de monitorear la pobreza y la desigualdad y diseñar políticas adecuadas, se convirtió en un reto importante. Por un lado, la implementación eficaz de políticas sociales establecidas fue vista como un factor crítico en reducir la pobreza y la desigualdad; y, por otro, la equidad fiscal y transparencia de la administración fue instrumental en el financiamiento del desarrollo sostenible. Del mismo modo, la expansión del sector privado, particularmente la pequeña y mediana empresa, se convirtió en prioridad para dar fin a la dependencia de las exportaciones de productos primarios y promover un crecimiento más equitativo.

3.2.2.2 Enfoque programático del PNUD

El PNUD se enfocó principalmente en actividades a nivel de políticas, dirigidas hacia el posicionamiento de los ODM en el debate público y fortaleciendo las capacidades institucionales. Más actividades a nivel de campo, como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, e iniciativas de desarrollo económico local, constituyen un área emergente de intervención.

3.2.2.3 Contribuciones y limitaciones en el desempeño del PNUD

⁷ SENPLADES, 'Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificando para la Revolución Ciudadana', Quito, Ecuador, 2007.

Las mayores contribuciones del PNUD en esta área están relacionadas al posicionamiento de los ODM en la agenda pública y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para el monitoreo sistemático de la pobreza y planificación para el desarrollo. Sin embargo, la ausencia de una visión a mediano y largo plazo y de estrategias de salida gradual puede comprometer la sostenibilidad de los resultados logrados.

El apoyo a los servicios para pequeñas y medianas empresas en proyectos de desarrollo local integrado es un área emergente de intervención y, como tal, demasiado temprano para evaluar su efectividad. Sin embargo, su relevancia temática para el país es ampliamente reconocida. Ejes transversales, tales como temas de género, están incluidos en los informes de los ODM aunque no muy bien en otras iniciativas.

Posicionamiento de los ODM, monitoreo de pobreza y capacidades de planificación

El Decreto Ejecutivo 1619 para la reducción de la pobreza, aprobado en el 2004, llevó a dos procesos independientes: la preparación del primer informe de avance de los ODM; y una serie de procesos de consulta enfocados en el presupuesto estatal y en el diseño y aprobación de un Pacto Fiscal para la reducción de la pobreza, así como también políticas para lograr los objetivos previstos.

El primer informe nacional de los ODM fue preparado en el 2005 con la participación activa de INECI, varias organizaciones bilaterales y todas las agencias del Sistema de la ONU lideradas por el PNUD, agrupados todos en la Mesa para la Reducción de la Pobreza. El proceso fue liderado por el Centro de Investigaciones del Milenio; mismo que fue creado en el 2005 e integra actores del ámbito de la administración pública, universidades nacionales y la cooperación internacional.⁵⁰ Es un centro para la disseminación de los ODM, enfocado en la producción de información y metodologías para el monitoreo de la pobreza y establecimiento de prioridades para políticas públicas.

Luego de completar el primer informe de los ODM en el 2005, la estrategia del PNUD se centró en la preparación de informes de los ODM provinciales y municipales.⁵¹ El Centro de Investigaciones del Milenio estuvo a cargo del diseño de metodologías e indicadores adaptados a los contextos locales, así como también programas de formación para desarrollar capacidades locales de compilación de datos y análisis estadístico. Paralelo a esto, el segundo informe nacional de los ODM se completó en Octubre del 2007 con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas bajo el liderazgo del PNUD. Este segundo informe, se centró en gran medida en la base de datos generada a nivel provincial. En este aspecto, localizar los ODM fue una estrategia efectiva para fortalecer capacidades locales de planificación y resaltar las desigualdades territoriales en el marco

⁵⁰ A través de un acuerdo entre el Secretariado Técnico del Frente Nacional, el Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y el PNUD, dentro del marco del Secretariado Nacional para los ODM.

⁵¹ A través de dos proyectos asociados, informes provinciales sobre los ODM son preparados en Pichincha, Manabí, Azuay, Bolívar y Los Ríos, además de Guayaquil.

nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el 2007, los ODM forman el marco de referencia que debe guiar la cooperación internacional.

La metodología desarrollada y diseminada durante la preparación del informe de los ODM se usa actualmente como base de los esfuerzos de planificación y diagnóstico locales. Estos han generado una base de datos confiable en un país que ha tenido muchas limitaciones en esta área. Los informes producidos han sido utilizados por universidades y por los medios y han contribuido a la concienciación de temas relacionados con la democracia y el desarrollo humano en la agenda pública. Algunos funcionarios gubernamentales, que tienen un rol importante en la Secretaría Nacional para Planificación y el Desarrollo (SENPLADES) fueron parte del equipo que preparó el informe de los ODM. Recientemente, el PNUD apoyó la formulación del actual Plan Nacional de Desarrollo, que representa la primera definición oficial de prioridades nacionales a mediano plazo en más de una década.

Mayor transparencia fiscal

Una de las prioridades definidas en uno de los documentos del programa del PNUD fue la contribución a la transparencia fiscal y control social sobre la administración pública. El PNUD, con la cooperación de UNICEF, movilizó recursos y apoyó la creación del Observatorio de Política Fiscal (OPF). El OPF es una organización no-gubernamental que promueve la diseminación de una cultura fiscal, estimula la transparencia y monitorea las cuentas públicas. A través de la diseminación periódica de artículos, boletines y análisis de datos financieros, el OPF se ha posicionado como un punto de referencia para los medios, el mundo académico y para la sociedad en general. El estatuto legal del OPF fue aprobado formalmente por el gobierno, indicando la relevancia y apropiación nacional de la iniciativa.

Cuando la misión de evaluación visitó el país, el PNUD, en consultas con el Banco Mundial y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ya estuvo definiendo una estrategia de salida para terminar gradualmente el apoyo financiero al OPF. Dicha estrategia es necesaria para garantizar tanto la continuidad de las actividades previstas para el 2008 como la existencia del OPF, una iniciativa que hasta ahora ha probado ser efectiva y relevante. La misión evaluadora también encontró que UNICEF ya se había distanciado del OPF para poder apoyar otra iniciativa llamada *Lupa Fiscal*⁵⁶

Expansión de un sector privado competitivo, de economía de mercado y basado en principios de crecimiento sostenible y equitativo

Esta es una área de enfoque estratégico. Sin embargo, la evaluación no encontró evidencia de un apoyo significativo del PNUD a la expansión del sector privado en Ecuador – claramente basado en principios de crecimiento equitativo y sostenible – durante el periodo de la evaluación.

⁵⁶ La *Lupa Fiscal* es una instancia dirigida exclusivamente hacia una evaluación detallada de la contabilidad pública, y no para la promoción de la cultura fiscal en un sentido más amplio, como lo es OPF.

La modernización de la aviación civil, en donde el PNUD ha estado involucrado solamente como administrador del presupuesto, ha permitido al sector de las aerolíneas del Ecuador estar acorde con los estándares internacionales; situación que ha permitido realizar vuelos directos a Estados Unidos y ciudades importantes en Latinoamérica. Esta situación representa una oportunidad importante para el Ecuador en cuanto a participar en la economía regional y global. Sin embargo, los enlaces entre esta operación y los principios de crecimiento equitativo no son evidentes y no se expresaron en documentos programáticos ó en informes de monitoreo o evaluación. El tema clave está relacionado con la relevancia de tal iniciativa vis a vis el mandato del PNUD. Este tema será tratado en mayor detalle en este capítulo.¹²

Recientemente, el PNUD de Ecuador ha participado en un programa de apoyo a una agencia local de cooperación en la ciudad de Cuenca – una de las tres ciudades más grandes del país – y algunas ciudades más pequeñas. Esta iniciativa forma parte del programa ART GOLD, en gran parte financiado por el Gobierno español. El programa ART GOLD es una línea innovadora de intervenciones que reúne a actores públicos y privados alrededor de iniciativas de desarrollo económico. La relevancia de esta iniciativa es reconocida por todos los entrevistados. En el momento de esta evaluación, no fue posible analizar la efectividad de estas iniciativas de desarrollo local porque aún están en una etapa incipiente. Sin embargo, durante las visitas de campo, estuvo claro que la contribución de los Voluntarios de las Naciones Unidas es percibida por los productores locales como altamente efectiva en la transferencia de conocimientos. Sin embargo, la falta de un sistema de monitoreo de resultados en la unidad del PNUD a cargo del programa, no ayuda a establecer una conexión entre el apoyo a las empresas locales y resultados emergentes en términos de crecimiento equitativo y sostenible.

Oportunidades perdidas

A pesar de las contribuciones positivas en el monitoreo de la pobreza, las capacidades de planificación y abogacía para los ODM y el desarrollo humano, hubo algunas oportunidades perdidas que limitaron el apoyo del PNUD en el logro de los ODM. específicamente, el hecho de que el PNUD no estableció enlaces con los ministerios que estuvieron directamente relacionados en la lucha contra la pobreza, tales como el Ministerio de Inclusión y Bienestar Social, el cual es responsable de las políticas de reducción de la pobreza y programas de compensación.

Las diferencias en el enfoque de las distintas iniciativas de apoyo a la transparencia fiscal promovida por el PNUD y UNICEF sugieren que la coordinación y las sinergias entre estas dos agencias podría ser mejor.

Los entrevistados del gobierno nacional, del gobierno local y de la sociedad civil perciben una competencia entre PNUD y UNICEF para ganar espacio en áreas temáticas, instituciones gubernamentales y territorios. A pesar de varias peticiones, UNICEF fue la

¹² Ver la sección sobre desarrollo de servicios de apoyo y desarrollo de capacidades nacionales para información adicional.

única agencia en el sistema de la ONU con la cual el equipo evaluador no pudo reunirse durante la misión de campo.

Otra oportunidad para una participación más efectiva en la reducción de la pobreza se relaciona con las iniciativas de apoyo a trabajadores emigrantes. Hasta ahora, su contribución económica al desarrollo nacional no ha sido considerada dentro de políticas públicas ni se le ha dado atención sistemática por parte de la cooperación internacional. Recientes intentos del gobierno y del PNUD en tratar esta materia, muestran que está entrando lentamente en la agenda pública, pero aún está en una etapa incipiente.

3.2.3 Energía y medio ambiente para el desarrollo sostenible

3.2.3.1 Retos y prioridades nacionales para el desarrollo sostenible

Además de conservar la biodiversidad en las Galápagos, Ecuador se enfrenta con retos ambientales en tierra firme – principalmente relacionados con la sostenibilidad de la explotación del petróleo y el avance de la frontera agrícola en el Amazonas.

Las políticas y acciones de la presente administración, aunque fueron instaladas recientemente, sugieren un compromiso del gobierno en temas del medio ambiente. El área de Ishpingo Tambococha Tiputini, la cual contiene uno de los depósitos de petróleo más importantes en medio de una biodiversidad única, ha sido propuesta como una reserva natural, con el apoyo internacional para compensar las pérdidas por las ganancias provenientes de la industria del petróleo. El Ministerio de Electrificación y Energía Renovable fue creado recientemente, y la Agenda Energética 2007-2011 señala las políticas nacionales para el sector. Inversiones significativas en energía renovable se están haciendo en las Islas Galápagos las cuales tienen beneficios económicos y de conservación. Luego de que una evaluación crítica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, pusiera en duda el estatus de las Galápagos como sitio de Patrimonio Mundial, un Decreto Ejecutivo emitido en el 2007 declaró la emergencia ambiental en las Galápagos, requiriendo un plan de acción. Desde el 2002, el fondo nacional CEREPS, financiado con ganancias de las exportaciones de petróleo, ha financiado cientos de proyectos locales de infraestructura, servicios básicos y proyectos de conservación para compensar por daños al medio ambiente causados por las actividades de minería y la explotación de petróleo.

3.2.3.2 Enfoque programático del PNUD en el desarrollo sostenible

Las actividades del PNUD en el área de desarrollo sostenible se enfocaron principalmente en la conservación de las Islas Galápagos y apoyo a un nuevo modelo de gestión para el desarrollo sostenible del archipiélago. Sólo recientemente las iniciativas de apoyo a la conservación ambiental y el desarrollo sostenible en la zona continental han logrado mayor auge.

3.2.3.3 Contribuciones y limitaciones en el desempeño del PNUD

El mayor logro y el resultado más tangible en las actividades del PNUD relacionadas al medio ambiente es la reducción de amenazas a la biodiversidad en las Islas Galápagos a través de la erradicación y el control de especies invasoras. Los resultados del proyecto en las Islas Galápagos aún están emergiendo. Estos incluyen: la creación del primer fondo global permanente para el control de especies invasoras; y, la instalación de redes de energía renovable, las cuales tienen el potencial de reducir significativamente el consumo de combustibles fósiles, limitar las emisiones de carbono, y reducir las amenazas al medio ambiente que provienen de los derrames de petróleo.

La efectividad de las iniciativas del PNUD en energía y el medio ambiente es desigual y apunta a problemas de sostenibilidad. Entre la población local, hay una preocupación en el aspecto socio-económico, debido a que están recibiendo un tratamiento secundario en comparación a temas del medio ambiente, los cuales están siendo apoyados por agencias de cooperación internacional. Otros factores que limitan la efectividad y la sostenibilidad de las iniciativas incluyen problemas de coordinación entre los donantes y las contrapartes, la eficiencia y flexibilidad de los proyectos, la debilidad de las instituciones locales y los factores externos tales como el turismo y la pesca, los cuales funcionan en detrimento de la conservación de los ecosistemas en el archipiélago.

Apoyo a Instituciones Ambientales y la generación de un portafolio nacional de proyectos para el medio ambiente

El PNUD brindó apoyo al Ministerio del Medio Ambiente en el desarrollo de una visión estratégica y en la identificación de criterios de selección para aprobar proyectos que actualmente forman el portafolio nacional para el medio ambiente. El proyecto ECU/99/017, Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sostenible, trabajó de cerca con la Unidad de Gestión y Monitoreo del Ministerio para formular el Plan para la Restauración Ambiental y Social, el cual establece estrategias y actividades para tratar la degradación de los ecosistemas, riesgos a la salud humana, y conflictos sociales resultado de las actividades de explotación de petróleo y minería. El plan trata temas de género, etnicidad y participación social y de alianzas estratégicas como componentes transversales. Productos importantes relacionados al Plan para la Restauración Ambiental y Social incluyen guías para el diseño de proyectos ambientales en el marco de la planificación nacional, planes de acción y un Manual de Operaciones para la Unidad de Gestión y Monitoreo.

Uno de los entrevistados resumió las contribuciones del PNUD de la siguiente manera:

“El PNUD ha brindado apoyo a ideas. Ha ayudado más a través de la participación que a través de la observación. Nos ofreció sus capacidades sin imponer agendas... . Nos ha ayudado en la preparación de estrategias de intervención en el resto del país... .”

La preparación del Plan para la Restauración Social y Ambiental ha contribuido indirectamente a la aprobación de más de USD 50 millones para proyectos de

restauración, entre el 2005 y 2006. Estos recursos provienen de una cuenta nacional especial para la reactivación económica y el desarrollo científico el cual es financiado a través de ganancias de las actividades del petróleo. El PNUD también brindó apoyo a la estrategia del Ministerio del Medio Ambiente para obtener fondos del GEF. Algunos de los proyectos actuales⁶⁷ fueron identificados durante talleres apoyados por el PNUD.

Aunque aún hay espacio para mejorar la coordinación con los donantes, es importante resaltar el papel clave del PNUD en crear la Mesa de Donantes para las Islas Galápagos, la cual ha sido instrumental en brindar apoyo coordinado al Servicio de Parques Nacionales de las Galápagos –la principal institución gubernamental para proteger los frágiles ecosistemas y biodiversidad de Galápagos. El SPNG ha sufrido históricamente altos índices de rotación a nivel gerencial debido a una falta de criterios transparentes y de procedimientos para sus nombramientos. En un esfuerzo conjunto con el BID y USAID, en el 2006 el PNUD brindó apoyo técnico al gobierno Ecuatoriano para la selección y nombramiento del nuevo Director, mediante un proceso competitivo, basado en méritos profesionales y nivel de competencia; lo cual, ayudó a una mayor estabilidad institucional.

Conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible en las Islas Galápagos

El archipiélago de las Galápagos es reconocido mundialmente por su biodiversidad y comprende más de 2,000 especies endémicas. El gobierno estableció el Parque Nacional Galápagos en 1959 con el propósito de conservar el ecosistema de las islas, y fue proclamado Área de Patrimonio Mundial por la UNESCO en 1978 y calificado como reserva de la biosfera en 1984. Actualmente, un 97 % del área terrestre de la provincia Galápagos es área protegida y existe también, una reserva marina.

Sin embargo, la conservación de los ecosistemas de las Galápagos está amenazada por una combinación de factores. Entre éstos está: el crecimiento descontrolado de migración (la población ha incrementado de 1,346 en 1950, a 18,640 en el 2001);⁶⁸ el turismo; y, la introducción de más de 780 especies exóticas de plantas y animales, de las cuales 17 son consideradas especies invasoras y peligrosas para las especies en peligro del Archipiélago⁶⁹. Adicionalmente, existen impactos negativos ligados a la pesca y al contrabando ilegal de especies protegidas. Según evaluaciones recientes llevadas a cabo por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), existe un proceso de degradación, tendencia que provocó la declaración de la UNESCO del riesgo de perder el estatus de Patrimonio Mundial, así como también, un decreto ejecutivo del gobierno central que declaró un estado de crisis ambiental en las Islas Galápagos. El turismo internacional es el motor económico de las Islas Galápagos, produciendo el 68 %

⁶⁷ Estos incluyen, el proyecto del GEF ‘Adaptación al Cambio Climático a Través del Manejo de Aguas’ y ‘Reserva de la Biosfera Yasuni’ financiado a través del fondo de los ODM, con una contribución de USD 4 millones.

⁶⁸ Datos de censo brindados por INECl.

⁶⁹ Documento de proyecto ECU/00?G031, ‘Control de Especies Invasoras’.

del ingreso provincial entre 1999 y el 2005 y brindando empleo a un quinto de la población económicamente activa.⁷⁰

El PNUD ha generado resultados mixtos en sus proyectos dirigidos a conservar la biodiversidad y el desarrollo sostenible en las Galápagos. Se pudo ver resultados positivos en una serie de campañas piloto para el control de especies invasoras, las cuales se llevaron a cabo en seis islas y resultaron en la erradicación de doce especies de plantas y animales. Estas iniciativas fortalecieron las capacidades institucionales del Parque Nacional Galápagos, el cual es ahora capaz de implementar de una manera autónoma, campañas de caza por aire y tierra. Un plan de largo plazo para el control de especies invasoras con indicadores de línea de base fue adoptado por el Parque Nacional. Las campañas también crearon conciencia acerca de la importancia de tal control a través de la creación de un Comité Interinstitucional para el Manejo de Especies Invasoras, el cual participó en campañas de control junto con el Parque y la Fundación Charles Darwin. Adicionalmente, aunque el Programa de Pequeñas Donaciones del GEF no haya generado resultados visibles a nivel macro – debido al enfoque en pequeñas iniciativas a nivel comunitario – muchos entrevistados reconocieron el éxito del programa en incorporar sistemas sostenibles para el manejo de recursos naturales en procesos de desarrollo comunitario. El Programa de Pequeñas Denaciones ha sido además el eslabón principal entre el PNUD y las poblaciones indígenas y rurales durante el periodo de la evaluación.

El proyecto Iniciativa Galápagos 20/20 del PNUD produjo lineamientos estratégicos con recomendaciones para fortalecer la gobernabilidad local, el control de la inmigración ilegal, generar turismo alternativo, y revitalizar los sectores productivos a través de créditos e inversiones públicas. Sin embargo, hubo poca participación de actores locales en este proyecto con base en Quito. Adicionalmente el proyecto, apoyando al Instituto Nacional para Galápagos ha sido afectado por las limitaciones de su diseño, una lenta ejecución con una asistencia técnica inconsistente, y poca atención a los requisitos para capacidades institucionales. Una reciente evaluación recomendó el re-diseñar proyecto para poder hacer viable su continuidad.⁷¹ Sin embargo, otro reto que enfrenta el PNUD es la necesidad de aumentar los periodos actuales de ciclos de proyectos de tres a cinco años para poder enfocarse en resultados a mediano y largo plazo y fomentar la sostenibilidad de los resultados. Hasta ahora, la Mesa Redonda de Donantes no ha podido generar mejoras tangibles en la coordinación o impacto de los proyectos.

3.2.4 Respondiendo al VIH/SIDA

3.2.4.1 Retos nacionales y prioridades en responder al VIH/SIDA

La tasa de infección del VIH/SIDA en Ecuador creció de un 0.8 por cada mil personas en 1990 a un 10.6 por cada mil personas en el 2005 con un fuerte incremento en el número de mujeres afectadas.⁵⁴ La creación de una amplia red institucional descentralizada para

⁷⁰ Datos brindados por INECI en el 2006.

⁷¹ Observaciones basadas en la “Evaluación a Mediano plazo del Proyecto 0041869”, PROINGALA, 2007, y ‘Informe Final del Proyecto 0046628: Galápagos 20/20’.

⁵⁴ ‘Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010’, p 125.

programas de prevención y tratamiento, más allá del sector salud, es crítica en responder a este reto. Esto implica una revisión de la actual legislación, incluyendo temas de derecho al trabajo de personas infectadas con VIH/SIDA y medidas contra la discriminación.

3.2.4.2 Enfoque programático del PNUD

La intervención del PNUD en esta área se enfocó en fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Trabajo en movilizar recursos hacia una respuesta coordinada de la epidemia. La estrategia del Proyecto de Respuestas Multi-Sectoriales al VIH/SIDA – en un trabajo conjunto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo – combina actividades de prevención, tratamiento, capacitación, comunicación, igualdad de género y derecho al trabajo.

3.2.4.3 Contribuciones y limitaciones en el desempeño del PNUD

Las iniciativas del PNUD apoyaron al Ministerio de Trabajo en su compromiso con los derechos de los trabajadores infectados con VIH. En el 2005, el Ministerio firmó un acuerdo con el PNUD enfocándose en el VIH/SIDA dentro del marco de derechos del trabajo. Materiales de capacitación acerca del VIH SIDA; así como, directrices para el Consejo Nacional del Trabajo y para el sector empresarial fueron producidos.. Actividades de lucha contra la discriminación en el sector laboral también fueron llevadas a cabo y resultaron en la aprobación del Acuerdo Ministerial No. 00398, el cual penaliza a los empleadores que exigen prueba de estatus VIH/SIDA como un requisito para trabajar, o que desestimen a individuos que sean VIH-positivo.

Un importante resultado producido por el Ministerio de Salud con la contribución del PNUD es el Plan Nacional Estratégico Multi-Sectorial para el 2007-2015. El Plan es el resultado de un proceso de consulta con más de 300 delegados de gobiernos centrales y locales, organizaciones no-gubernamentales, organizaciones sociales y grupos que están siendo directamente afectados por el VIH/SIDA.

Un resultado indirecto de las contribuciones del PNUD y el trabajo de abogacía es la Escuela para Promotores y Respuestas al VIH/SIDA, el cual trata la epidemia, los derechos laborales de personas infectadas y diseño de proyectos. La escuela está dirigida a gobiernos locales, compañías privadas y organizaciones no-gubernamentales. Actualmente trabaja con 35 municipalidades y 3 gobiernos provinciales. Cinco ciudades aprobaron ordenanzas municipales en temas de VIH/SIDA, y las municipalidades de Quito y Guayaquil están actualmente implementando sus propios programas de VIH/SIDA.

3.2.5 Ejes Transversales

Los documentos de programación del PNUD Ecuador mencionan la promoción de igualdad de género, el desarrollo de capacidades nacionales, la promoción de alianzas para resultados y la reformas de las Naciones Unidas como ejes transversales a todas las iniciativas.

3.2.5.1 Género y etnicidad

Los informes nacionales y locales de avance hacia los ODM realizados durante el periodo de la evaluación proporcionan datos socio-económicos clasificados por género y etnias, mostrando atención a temas de diversidad e igualdad de género y proporcionando. Dos informes de ODM se enfocaron exclusivamente en los grupos indígenas y Afro-Ecuatorianos. El PNUD también tuvo un papel de liderazgo en establecer y coordinar el Grupo Técnico Interagencial en temas indígenas y en establecer un Comité de Consejería y Consulta entre las organizaciones indígenas y el UNCT. Si bien se reconoce estas importantes iniciativas, cabe mencionar que aun hay espacio para mejoras en el diseño e implementación de una estrategia consistente y sistemática para apoyar a grupos minoritarios con una visión de largo plazo.

En el 2007 el PNUD inició un esfuerzo interagencial de la ONU en Ecuador para preparar un conjunto de herramientas para transversalizar el enfoque de género en todas las iniciativas de cooperación; en la misma línea, el tema de género está siendo integrado en los programas de respuesta al VIH/SIDA y en iniciativas de desarrollo económico local. Estas son iniciativas dignas de mérito, pero aun están en la etapa inicial. Para ser efectivas, requerirán de esfuerzos continuos y de atención en todos los niveles de la gestión del proyecto.

Más allá de estos informes, la evaluación no encontró evidencia de igualdad de género que esté siendo integrada en el programa.

3.2.5.2 Servicios de apoyo al desarrollo y fortalecimiento de capacidades nacionales

La necesidad de las instituciones estatales en cuanto a garantizar la continuidad de sus programas y operaciones ha producido una fuerte demanda de los servicios administrativos del PNUD, definidos a nivel corporativo como *servicios de apoyo al desarrollo*. La inestabilidad política y la debilidad institucional que caracterizó el contexto nacional durante el periodo de la evaluación requirió en muchos casos, el apoyo externo para garantizar la eficiencia y la transparencia de la administración pública. El PNUD respondió a estas demandas nacionales de una forma eficiente, y al mismo tiempo encontró en este tipo de servicio una fórmula para garantizar su sostenibilidad financiera en un contexto de recursos propios limitados.

Al brindar apoyo al Ministerio de Educación, el PNUD combinó efectivamente la administración de recursos del gobierno con asistencia técnica y con una estrategia de salida efectiva, contribuyendo a una mayor capacidad institucional del Ministerio y a un incremento en la cobertura de la educación básica. El Cuadro 2 muestra los aspectos clave de esta contribución y de los resultados obtenidos.

Cuadro 2. Combinando servicios de desarrollo con desarrollo de capacidades institucionales: La contribución del PNUD al programa Educación Básica para Todos.

Limitaciones de presupuesto para incrementar el número de maestros de acuerdo a la creciente población de estudiantes limitaban la cobertura de la educación básica en Ecuador. En el 2004, cuando el programa Educación Básica Para Todos fue lanzado, el sistema de educación pública tuvo un gran número de maestros en edad de jubilación y cuyos salarios estaban a nivel máximo, en concordancia con la escala salarial existente. La razón entre los salarios máximos y el salario inicial fue de aproximadamente 1 a 2.5. Por lo tanto la creación de incentivos de jubilación representaba una medida esencial para liberar recursos para la contratación de nuevos maestros. Sin embargo, la aplicación de esta medida implicaba retos técnicos y políticos: por un lado el sindicato de maestros era dudoso en aceptar los incentivos, principalmente debido al miedo que estas propuestas no fueran reales y a dudas en cuanto a los tiempos y modalidades para los desembolsos; por otro lado, diseñar y aplicar procedimientos administrativos de pago eficientes fue un reto técnico para el Ministerio de Educación. En este contexto, el Ministerio de Educación solicitó asistencia técnica al PNUD, cuya principal línea estratégica de intervención incluyó: apoyo al diseño de una plataforma de negociación entre las partes interesadas para definir la cantidad, tiempos y procedimientos para desembolsar los incentivos, pero sin la participación directa del PNUD en la negociación; apoyo al diseño administrativo de procedimientos de desembolso; y procesamiento del primer pago de incentivos para probar y refinar los procedimientos diseñados antes de transferir toda la responsabilidad administrativa al Ministerio.

La capacidad del PNUD de encontrar nuevas soluciones y la competencia técnica de su personal fueron evaluadas positivamente por las contrapartes nacionales. Del mismo modo, el compromiso y eficiencia del personal administrativo del PNUD fue reconocido como un factor clave en la implementación del sistema de incentivos: su éxito en procesar pagos por más de USD 16 millones en un solo día disipó cualquier duda por parte de los maestros. Durante todo el proceso, el PNUD trabajó en cooperación estrecha con el Ministerio de Educación. Esto le permitió al ministerio asumir una responsabilidad directa por administrar el proceso en el futuro. Este primer experimento, conducido en el 2006, resultó en 1,900 nuevos maestros en el sistema educativo para el 2007 el cual incluyó 1,458 nombramientos de centros de educación preescolar con el fin de lograr el objetivo de universalizar el primer año de educación general básica.

En el 2007, hubo un incremento en el número de maestros que aceptaron la jubilación voluntaria, y el ministerio administró todo el proceso con completa autonomía, así demostrando la sostenibilidad política y técnica del sistema de incentivos y de los resultados logrados con el apoyo del PNUD.

Si bien el caso arriba mencionado se reconoce como una buena práctica y como modelo de referencia para este tipo de intervención, la ERD identificó iniciativas cuya relevancia, y efectividad para contribuir al desarrollo de capacidades nacionales para una administración transparente y eficiente puede ser mejorada, así como la sostenibilidad de los beneficios generados. En los servicios de apoyo brindados a los gobiernos locales se encontraron resultados mixtos. Como ejemplo, está la administración de los proyectos *Trolebus*⁵⁷ en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. En estos proyectos, el PNUD tuvo un papel importante en procesos de compras, facilitando el intercambio de experiencias con otras ciudades de Latinoamérica donde el mismo sistema ya se había implementado, y brindando acceso a expertos internacionales para la asistencia técnica.

⁵⁷ Un sistema de trenes ligeros utilizados para el transporte urbano.

El PNUD combinó su capacidad de movilizar conocimiento con la provisión de servicios administrativos transparentes y eficientes.

Sin embargo, es importante mencionar que la falta de una estrategia de desarrollo de capacidades para mejorar la eficiencia y transparencia administrativa de los gobiernos locales no resolvió su situación de dependencia de organismos internacionales o del gobierno central para la administración de proyectos similares en el futuro. Particularmente compleja fue la participación del PNUD en un gran proyecto de infraestructura en la ciudad de Quito. En este caso, el PNUD aceptó la oferta de la municipalidad de administrar la compra de bienes y servicios requeridos para construir un túnel para el tránsito vehicular con un presupuesto de más de USD 40 millones. La participación en este proyecto trajo como consecuencias serios problemas legales y administrativos que requirieron de negociaciones complejas para evitar un arbitraje internacional y llegar a un mutuo acuerdo entre las partes. Aunque la dimensión administrativa no es el foco de esta evaluación, el manejo de los riesgos inherentes, el hecho de que la participación del PNUD no estuvo enmarcada en una estrategia más amplia para fortalecer las capacidades administrativas de la municipalidad, y la relevancia de tal proyecto frente a la misión del PNUD siguen siendo preguntas abiertas y objeto de reflexión crítica dentro del PNUD y entre sus socios

Una situación distinta ocurrió en el caso de apoyo del PNUD al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El PNUD empezó brindando asistencia técnica para administrar un préstamo del BID. Inicialmente la intervención del PNUD fue parte de un marco más amplio del programa de reforma del Seguro Social. Estos esfuerzos iniciales contribuyeron al re-diseño de procesos institucionales, creando oportunidades para mayor eficiencia del IESS. En noviembre del 2001 el Tribunal Constitucional de Ecuador declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la ley de Seguro Social, lo cual detuvo el proceso de reformas. En esta etapa, fue diseñada una segunda fase del programa de apoyo al IESS que prácticamente resultó en servicios administrativos para la compra de bienes y servicios.

Una evaluación de este programa, comisionada por la Oficina de País, declara que

“...de lo que ha sido posible establecer en este momento de su desarrollo, el programa no está siendo apoyado por una declaración estratégica expresada en un plan de acción que sirva como punto de referencia para su implementación.”¹³

Esta afirmación fue confirmada por las entrevistas conducidas durante la ERD. Si bien el rol del PNUD en facilitar la continuidad de actividades institucionales fue reconocido, se puso en duda si parte de su misión es la de sustituir funciones institucionales nacionales sin una estrategia más amplia y clara para el fortalecimiento sostenible de dichas instituciones.

¹³ ‘Evaluación de Proyecto ECU/00/002’, p 7.

3.2.5.3 Coordinación de la ONU

La coordinación de la ONU en Ecuador se basa en la “metodología de Agencia líder” la cual ha sido operacional a través de una serie de arreglos de coordinación puestos en marcha en el 2004. La metodología de agencia líder se funda en el principio de que la coordinación es la responsabilidad de todas las agencias, aun cuando el sistema de coordinación sea administrado por el PNUD; en este marco, una agencia es designada para liderar la coordinación de la ONU, con el apoyo activo de la Oficina Coordinador Residente, en cada una de las áreas clave de UNDAF y de los ODM. El liderazgo se basa en los mandatos de cada agencia y sus ventajas comparativas. La misión ADR encontró una percepción general entre los entrevistados que las alianzas del PNUD y coordinación dentro del Sistema de Naciones Unidas ha mejorado durante el periodo bajo revisión; lo cual, está vinculado a la habilidad reconocida del Coordinador Residente de generar espacio para el diálogo y la coordinación sin imponer una agenda mientras se preservan las identidades de cada organización involucrada. La metodología de agencia líder ha sido crítica en el apoyo coordinado que el Sistema de las Naciones Unidas suministró para la formulación de los dos informes de los ODM a nivel nacional, seis a nivel provincial y dos a nivel municipal, así como en apoyo a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

Durante el periodo de evaluación, el Sistema de las Naciones Unidas, bajo el liderazgo del Coordinador Residente, ha respondido de una manera coherente a las solicitudes provenientes del gobierno para contribuir a evitar efectos desencadenantes del conflicto interno armado en Colombia. En el 2004, luego de una solicitud del Gobierno de Ecuador, una misión interagencial de la ONU visitó el área de la frontera entre Ecuador y Colombia para evaluar la situación e identificar posibles áreas de intervención. La misión preparó un informe proponiendo las siguientes líneas de acción: la preparación de un Plan Especial para la Frontera del Norte; reducción de pobreza e iniciativas de seguridad de alimentos para la población local; provisión de servicios de necesidades básicas; protección al medio ambiente; derechos humanos y la administración de la justicia; ayuda humanitaria y asistencia a refugiados; y control de actividades ilegales. El informe estuvo acompañado por la creación de un Grupo Temático Interagencial para coordinar la planificación e implementación de actividades bajo el liderazgo del PNUD. El Grupo Temático Interagencial estuvo formado por: FAO, UNHCR, PAHO/WHO, WFP, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, y UNESCO. Estos esfuerzos de coordinación resultaron en la aprobación del Programa para la Paz y el Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador, en el 2005.

El Programa para la Paz y el Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador intenta romper el patrón de intervenciones fragmentadas que ha caracterizado al sistema de la ONU en el pasado. Actualmente, este programa constituye un esfuerzo hacia la coordinación y planificación en conjunto y representa un paso importante en cuanto a fortalecer la coherencia del sistema de las Naciones Unidas.

La estrategia de implementación del Programa de Paz y Desarrollo para la Frontera Norte de Ecuador está basada en tres fases:

1. El desarrollo de un marco efectivo para la coordinación inter-institucional (2005-2006).
2. Apoyo para construir una visión política (2006-2007) a través del Plan Ecuador y una propuesta para un plan binacional, dos documentos que han sido adoptados recientemente por la SENPLADES y por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Implementación de políticas para generar resultados a nivel local, las cuales están actualmente en fase de activación.

El programa empezó sus iniciativas en el 2005 con una estrategia de mediano y largo plazo, enfocándose en tres niveles de políticas: bi-nacional, nacional y gobernabilidad local. La decisión del PNUD de mantener un perfil bajo en el campo – apoyando a otras agencias que ya estaban trabajando a nivel local – muestra la habilidad de buscar resultados compartidos y evitar la visibilidad individual. Al mismo tiempo, la conexión del PNUD con los más altos niveles del gobierno es reconocida dentro del sistema de la ONU como instrumental en cuanto a abrir las puertas a las esferas de toma de decisiones. Del mismo modo, para algunos países donantes bilaterales, trabajar bajo el paraguas del PNUD/Naciones Unidas es una pre-condición para apoyar programas tales como el Programa de Paz y Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador, el cual aborda temas delicados para las relaciones internacionales.

Al momento de esta evaluación, el programa había logrado resultados en las políticas públicas, apoyando al gobierno en el desarrollo de una visión estratégica y un marco de programación para la frontera norte. El Plan Ecuador se ha convertido en un punto de referencia para la política externa del país, respondiendo al impacto del Plan Colombia con “alternativas pacíficas y soberanas a los intentos de involucrar al país en tal conflicto interno”.⁷³ Para este fin, el Plan Ecuador se está enfocando en mejorar los derechos humanos y la gobernabilidad en la Frontera Norte, disminuyendo las asimetrías en el desarrollo a través de la reducción de la pobreza y el acceso a servicios básicos. El Acuerdo Binacional establece un marco para la planificación de proyectos de desarrollo y mecanismos de coordinación bilateral. Cuatro proyectos diseñados por el Programa de Paz y Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador, y acordados por contrapartes locales han sido ya financiados por la Comunidad Andina de Naciones.

La movilización y la administración conjunta de recursos para la implementación de actividades en la frontera norte constituye un desafío para este enfoque sistémico. En este sentido, la preparación de un plan que vaya más allá de actividades a corto plazo se convirtió en un instrumento clave para fomentar una visión estratégica compartida y una

⁷³ ‘Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010’, p 171.

acción coordinada. Un sistema de monitoreo y evaluación ha sido diseñado y está a punto de ser implementado para dar seguimiento a las actividades. Algunos resultados positivos ya pueden ser visualizados, incluyendo la incorporación de una perspectiva de desarrollo en las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR), la cual no sólo incluye ayuda humanitaria para refugiados, sino también actividades de protección social e integración comunitaria entre la población ecuatoriana y los colombianos desplazados.

La intención del actual gobierno de desarrollar un sistema de planificación territorial para alinear la cooperación internacional a programas y políticas nacionales, confirma la relevancia del enfoque territorial del las Naciones Unidas a la frontera norte y a la vez, hace un llamado a una respuesta más coordinada en el sistema de Naciones Unidas mas allá del caso específico del Programa para la Paz y el Desarrollo de la Frontera Norte de Ecuador.

La cohesión y coordinación del sistema de la ONU en el campo aun necesita ser fortalecida. Las visitas de campo de la evaluación revelaron que los actores locales tal vez no estén informados acerca de las diferentes áreas de especialización de las agencias de la ONU, así como también los fondos y los programas. Se ha señalado la necesidad de una *ventanilla única de la ONU* a nivel local que suministre información al público y que canalice las solicitudes. En el caso de Guayaquil por ejemplo, la misma unidad dentro de la municipalidad podría relacionarse con diferentes organizaciones de la ONU bilateralmente, mientras tales organizaciones no necesariamente planifiquen o actúen coordinadamente. El apoyo de UNICEF y del PNUD a la División de Desarrollo Social y Educación es un ejemplo donde las sinergias han sido creadas gracias a las capacidades de gestión de las contrapartes locales más que a la coordinación interna de la ONU.

UNICEF fue la única agencia del sistema de la ONU con la cual, a pesar de una solicitud formal, el equipo evaluador no pudo reunirse durante la misión al país.

3.2.6 Monitoreo y evaluación

El equipo evaluador no encontró evidencia de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación. Las evaluaciones no se llevaron como se esperaba según la política de evaluación del PNUD. Las evaluaciones de proyectos son conducidas regularmente para proyectos del GEF. El área ambiental también comisionó una evaluación de efectos. Las evaluaciones en otras áreas temáticas raramente se realizaron: solo seis evaluaciones de proyectos y una evaluación de resultados fueron realizadas durante los últimos seis años.

El monitoreo no se extiende más allá del control administrativo sobre los gastos de los proyectos. Datos agregados sobre el desembolso por área temática están disponibles en la Oficina de País, pero no se les da seguimiento regularmente. Más de un donante bilateral ha expresado preocupación por las demoras en los informes financieros.

En ausencia de seguimiento cuantitativo y cualitativo de efectos emergentes, la toma de decisiones para la gestión estratégica se convierte en un reto. La implementación de

proyectos es desigual y dependiente de los parámetros de la agencia ejecutora o de la capacidad del coordinador de proyecto, sin ninguna relación con los estándares de calidad de gestión de proyectos del PNUD.

Esta evaluación incluye periodos donde los recursos propios del PNUD que fueron asignados a la Oficina de País fueron sub-ejecutados, debido al superávit generado por los servicios de apoyo al desarrollo brindados al gobierno. Bajo estas circunstancias, llama la atención que la Oficina de País no aprovechó la oportunidad para invertir en una unidad efectiva de monitoreo y evaluación.

3.3 Posicionamiento estratégico

3.3.1 Opciones estratégicas y relevancia de las intervenciones del PNUD durante los últimos ciclos de programación

La Oficina de País en Ecuador demostró tener visión estratégica cuando reconoció las oportunidades ofrecidas por el nuevo ciclo de crecimiento económico y la importancia de asociar este aspecto con el fortalecimiento de las instituciones públicas para impulsar el desarrollo humano sostenible.

La inestabilidad política de Ecuador durante la última década originó la ausencia de un plan nacional de desarrollo y prioridades gubernamentales que fuesen consistentes en el tiempo. En este contexto, la agenda de los ODM fue la lógica política subyacente en las relaciones del PNUD con el gobierno e intervenciones en el país. Como ha sido señalado por uno de los entrevistados, los ODM fueron usados como “una brújula que le permitió a la organización navegar en aguas turbulentas,” en la medida en que la agenda de los ODM no se vió afectada por cambios de gobierno. Como parte de esta opción estratégica, los Informes Nacionales de los ODM sustituyeron al Informe Nacional de Desarrollo Humano en articular el trabajo de abogacía del PNUD

En línea con el UNDAF, el programa de las actividades del PNUD se concentró en cuatro áreas clave:¹⁴

- Incorporar los ODM en políticas públicas e incrementar la efectividad de programas sociales que estén relacionados a los ODM.
- Fortalecer los gobiernos locales para promover la descentralización;
- Promover diálogos nacionales para crear un ambiente que permita la participación ciudadana y el fortalecimiento de instituciones democráticas;
- La definición de un Nuevo modelo de desarrollo sostenible para las Islas Galápagos.

El apoyo interagencial para los esfuerzos nacionales en contrarrestar los efectos del conflicto interno en Colombia, ha resultado ser una importante área de enfoque durante los últimos cuatro años. Respondiendo a una petición explícita del Gobierno, esto resultó en un apoyo de desarrollo a nivel de políticas e iniciativas en las provincias colindantes con la frontera. El PNUD ha estado continuamente involucrado en estas áreas con un enfoque sistémico que mira hacia la acción coordinada y sinérgica del sistema ONU, bajo el liderazgo de la Oficina del Coordinador Residente y en asociación con el Gobierno de Ecuador y la comunidad internacional.

¹⁴ Panorama Estratégico de los Informes Anuales Orientados a Resultados (*Strategic Outlook of the Results Oriented Annual Reports - ROAR*) 2004, 2005 y 2006.

Los gobiernos locales tuvieron la tendencia de asumir un rol más decisivo en la planificación e implementación del desarrollo durante el periodo de evaluación. Esto incidió en la gravitación de la cooperación al desarrollo hacia nichos sub-regionales y municipales donde la estabilidad comparativa respecto al gobierno central ofreció mejores condiciones para la implementación de proyectos y programas. Sin embargo, la opción de concentrarse en tres grandes municipalidades principalmente – Quito, Guayaquil y Cuenca – fue criticada por varios entrevistados. Los entrevistados la percibieron como una estrategia que se enfoca en “tierras más fértiles” para lograr resultados visibles al corto plazo. El informe publicado por INECI en el 2006 destaca que no hay coincidencia entre el mapa de pobreza y el mapa de cooperación internacional, lo cual refleja problemas de distribución y coordinación de la ayuda.

La estrategia de reducción de la pobreza del PNUD se enfocó en abogacía y en apoyar las capacidades de las instituciones nacionales para el monitoreo de la pobreza y la planificación para el desarrollo. La necesidad de iniciativas de generación de ingresos a nivel local no fue igualmente abordada, aunque uno de los resultados esperados del programa de país fue la expansión de un sector privado competitivo y de libre mercado, basado en crecimiento equitativo. Una serie de iniciativas para el desarrollo económico local ha emergido recientemente como un área de enfoque programático de alta relevancia para apoyar al país a diversificar su economía y tener mejor conexión con los mercados regionales y globales.

En relación al desarrollo sostenible, el PNUD se enfocó principalmente en las Islas Galápagos. Aunque digno de reconocimiento en muchos aspectos, la manera en que está involucrado el PNUD en las Galápagos refleja más el compromiso global de conservar la biodiversidad que prioridades políticas nacionales. El reto para el PNUD es el de expandir su visión y las actividades enfocándose en Ecuador como un todo. Al final del 2007, un programa conjunto de la ONU para la conservación y manejo sostenible de la Reserva de Biósfera del Yasuni, ha obtenido USD cuatro millones de financiamiento del fondo de los ODM. Esto muestra atención a temas de relevancia nacional, tales como la deforestación y la biodiversidad en el área del Amazonas y ofrece una oportunidad de mayor articulación en temas de conservación del medio ambiente con el desarrollo humano y el crecimiento económico, especialmente en el área de la explotación petrolífera.

La evaluación confirmó la relevancia del trabajo del PNUD en Ecuador y la capacidad de la organización de adaptarse a las demandas emergentes en un contexto dinámico, pero no encontró evidencia de una estrategia racional que defina las prioridades de implementación sobre el ciclo de programa. Tales prioridades han sido determinadas por la capacidad de los actores nacionales y locales de formular y canalizar sus demandas y por la disponibilidad de recursos financieros de terceros, ya sea a través del gobierno o donantes bilaterales. Esto puede en parte explicar la percepción dentro de la sociedad civil de que el PNUD tiene a veces posiciones ambivalentes. Del mismo modo, algunos entrevistados de la sociedad civil criticaron al PNUD por estar demasiado enfocado hacia el gobierno.

3.3.2 Prioridades gubernamentales y el posicionamiento del PNUD en el Nuevo escenario

El nuevo gobierno, elegido en el 2007, inició un proceso de consolidación del sistema de planificación nacional. Esto llevó a la elaboración de un Plan de Desarrollo de diez años, titulado “Planificación para la Revolución Ciudadana”. El plan está basado en los principios de desarrollo sostenible y desarrollo humano, de la soberanía nacional y la participación ciudadana en el ámbito público.

El renovado énfasis en desarrollo humano se refleja en las inversiones sociales, que crecieron por un 15% en términos absolutos durante el 2007, incrementando a un 6.1% del PIB, en comparación con el 5.3% en el 2006¹⁵. Las políticas sociales apuntan hacia el incremento del valor y cobertura de los programas de transferencia condicional de efectivo, enlazando políticas económicas y sociales en áreas tales como vivienda (bono de vivienda), y micro crédito para personas en desventaja económica.

El nuevo gobierno ha incorporado la metodología de los ODM en el sistema de planificación. Pero el plan Nacional de Desarrollo Nacional va más allá de la agenda de los ODM. El gobierno incluye objetivos relacionados a temas como igualdad social, participación política, respeto hacia la diversidad étnica y derechos colectivos. En la asamblea general de la ONU en Septiembre del 2007, el Presidente Rafael Correa señaló cómo, en su visión, el enfoque hacia necesidades básicas que caracteriza la agenda de los ODM constituye una regresión en el discurso internacional de desarrollo, cuando se compara con el enfoque en los derechos sociales universales y las aspiraciones de cambio social que son inherentes al paradigma del desarrollo humano. El Plan Nacional de Desarrollo incluye *la preparación de un Plan Nacional para la Cooperación Internacional, en conjunto con el PNUD y los ODM*⁵², pero estos son considerados como estándares mínimos y no como metas de desarrollo nacional.

Otra característica clave de la transición ha sido el cambio radical en actitudes del gobierno hacia las instituciones financieras internacionales. En el pasado, las instituciones financieras internacionales han sido consideradas como socias estratégicas. Hoy en día, se les percibe como una amenaza a la soberanía nacional y desarrollo endógeno.¹⁶

Hasta ahora, el PNUD ha podido posicionarse estratégicamente en la transición hacia el nuevo escenario, usando su ventaja comparativa de neutralidad política y su capacidad de convocar actores y movilizar recursos. Aun se le considera como un socio confiable para

¹⁵ Sistema integrado de Indicadores Sociales de Ecuador (SIISE)

⁵² Plan Nacional para el Desarrollo 2007-2010, Página. 275.

¹⁶ Una de las primeras iniciativas públicas tomadas por el Presidente Correa luego de su elección fue declarar al Representante Residente del Banco Interamericano de Desarrollo en Ecuador como *persona non grata*.

el desarrollo por el gobierno, como ha sido evidenciado en el proyecto de cooperación de USD1.8 millones firmado entre el PNUD y la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) en el 2007. El proyecto apunta a establecer un sistema de planificación nacional articulando objetivos nacionales y locales en los sectores económicos y sociales; y, con la participación de los gobiernos locales en forjar un desarrollo humano sostenible que sea justo y democrático. El acuerdo con la SENPLADES es una oportunidad importante para el PNUD de jugar un papel más decisivo y de dar apoyo al gobierno en alinear la cooperación internacional para el desarrollo.

La mayoría de los donantes bilaterales reconocen al PNUD como un agente legítimo en el ámbito del desarrollo. Trabajar bajo el “paraguas” del PNUD ha sido mencionado por algunos donantes bilaterales como un aspecto importante para ganar legitimidad y evitar potenciales riesgos políticos que estén asociados con temas sensibles. El liderazgo del PNUD para obtener apoyo de la comunidad internacional para el Plan Ecuador es un buen ejemplo. Aunque la proximidad del PNUD con el Gobierno es generalmente apreciada, un socio bilateral criticó sus intentos de movilizar recursos para proyectos del Gobierno, percibiendo estos esfuerzos como una sustitución del rol del Estado que afectaría negativamente la apropiación de los programas de desarrollo.

La gestión de conocimiento es reconocida por el gobierno local como un rol importante del PNUD; así como, facilitar el acceso a expertos internacionales, fuentes de recursos y mercados, pues se consideran como ventajas de asociarse con el PNUD en iniciativas locales de desarrollo.

Como ha sido previamente discutido en este informe, los servicios de apoyo al desarrollo han constituido la porción más grande del presupuesto del PNUD. Funcionarios gubernamentales entrevistados por el equipo de evaluación, han expresado la intención de la nueva administración de paralizar este tipo de cooperación. Si este fuera el caso, el PNUD enfrentará nuevos retos, no solamente para re posicionar su asociación con el Gobierno, sino también para asegurar su sostenibilidad financiera.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

1. Durante el periodo evaluado, el PNUD en Ecuador contribuyó al desarrollo de capacidades nacionales y a la continuidad de actividades institucionales mientras el país estaba emergiendo de una profunda crisis económica aunque aún experimentando altos niveles de inestabilidad política y de fragilidad institucional. La imagen del PNUD como un socio confiable, capaz de actuar de una manera decisiva durante tiempos de tensión política, es el resultado de una visión estratégica apropiada a la situación y de adaptabilidad continua a cambios drásticos. La habilidad de moverse estratégicamente en diferentes situaciones y a la luz de las diferentes demandas, es evidenciada a través de la pluralidad de roles asumidos por el PNUD en la promoción del desarrollo humano sostenible: actuando como asesor en el proceso de toma de decisiones y en la planificación; como mediador de conflictos que pusieron en peligro la gobernabilidad democrática, facilitando procesos institucionales a través de asistencia técnica y servicios administrativos; y, movilizandolos recursos para proyectos nacionales.
2. El PNUD fue más efectivo cuando pudo crear sinergias entre distintos actores, aun cuando esto no implicó el manejo y la ejecución de grandes presupuestos. Ejemplos incluyen la re-institucionalización de la Corte Suprema de Justicia, la producción y validación de los informes nacionales y locales de los ODM, y el apoyo brindado a la ciudad de Guayaquil. Sin embargo, la efectividad del desarrollo puede verse comprometida cuando la administración de recursos del gobierno está alineada con las prioridades del gobierno y no con la ventaja comparativa del PNUD. El túnel en Quito es un caso a mencionar.

Por otro lado, cuando el PNUD brindó servicios administrativos que mantuvieron un lazo estrecho con el desarrollo humano y fueron soportados por una clara estrategia de cooperación y de salida gradual, mejoraron las capacidades nacionales y se previno la creación de relaciones de dependencia. El trabajo del PNUD con el Ministerio de Educación es un ejemplo de esta buena práctica.

3. Un enfoque flexible que responda a las exigencias nacionales y locales es deseable y consistente con el principio de apropiación nacional. Sin embargo, es muy probable que muchos grupos sociales y hasta algunos gobiernos locales puedan necesitar apoyo para transformar sus necesidades en demandas formales y para canalizarlas apropiadamente. Un esfuerzo sistemático para llegar a los actores más vulnerables es necesario para contribuir más efectivamente a reducir las disparidades socio-económicas a lo largo del país.
4. La falta de previsibilidad de los fondos de programa limita la posibilidad de definir prioridades estratégicas con una visión de mediano a largo plazo y de implementar el programa de manera consistente.

5. La falta de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación constituye una limitación para la gestión estratégica del programa y para el aprendizaje y la responsabilidad institucional. Esto afecta la memoria institucional y la posibilidad de compartir conocimientos, limitando también la posibilidad de informar el debate público a partir de las experiencias del PNUD en el campo, que se asume como un aspecto clave de la estrategia corporativa para actuar como un agente y facilitador de una red internacional de conocimientos.

4.2 Recomendaciones

1. El PNUD debería responder a la visión de desarrollo del gobierno poniendo mayor énfasis en el desarrollo humano como un proceso de cambio que va más allá de la agenda de los ODM.
2. El PNUD debería responder a la necesidad de mejorar la eficiencia de implementación y la coordinación en el campo con los actores locales, nacionales e internacionales.
3. El PNUD debería adoptar una perspectiva a más largo plazo para la implementación de proyectos y evitar las interrupciones abruptas de iniciativas de apoyo, particularmente en las áreas de derechos humanos, transparencia fiscal y gobernabilidad democrática a nivel local.
4. Mientras continúe actuando como un agente de desarrollo, el PNUD debería diversificar sus interlocutores con el fin de escoger los mejores socios en las intervenciones. El trabajo en los ODM y en la reducción de la pobreza en general, debería ser realizado en estrecha colaboración con el Ministerio de Bienestar Social y con otros actores relevantes a nivel nacional y local, incluyendo el sector privado.
5. El PNUD necesita fortalecer su capacidad de gestión por resultados de desarrollo, incluyendo un sistema efectivo de monitoreo y evaluación. La búsqueda de un mayor enfoque, mejor comunicación interna y sinergia, optimización de recursos, y alianzas efectivas debe ser planificada racionalmente. Existe la necesidad de una serie de indicadores que permitan el monitoreo cuantitativo y cualitativo del trabajo del PNUD y del progreso hacia los resultados esperados.
6. Cuando se brinden servicios de apoyo al desarrollo, estos deberán estar enmarcados en una estrategia clara de cooperación, además de una estrategia de salida para contribuir al desarrollo de capacidades nacionales y evitar crear relaciones dependientes. Dentro de esta línea de pensamiento, es posible que sean necesarios nuevos tipos de servicios, los cuales deberán ser negociados con el Gobierno de Ecuador.

Anexo 1. Personas consultadas

PNUD

Rebeca Grynspan, Directora Regional para Latinoamérica y El Caribe
René Muricio Valdés, Representante Residente
Mauricio Ramírez, PMO RBLAC
Luca Renda, Representante Residente Adjunto,
José Augusto, Gerente, Área de Gobernabilidad,
Enriqueta Baquero, Asociada de Planificación Estratégica
María Elena Enríquez, Área de Gobernabilidad
Cecilia Falconi, Oficial de Programa Área de Desarrollo Sostenible
Natalia García, Oficial de Programa, Área de Reducción de Pobreza
Michel Guinand, Oficial de Programa, Área de Gobernabilidad
Fernando Pachano, Asesor de la Oficina del Coordinador Residente del sistema de Naciones Unidas
Verónica Quintero, Gerente, Área de Reducción de Pobreza
Michael Brown, ATP, Programa de Paz y Desarrollo – Frontera Norte
José Vicente Troya, Gerente, Área de Desarrollo Sostenible

Gubernamental

Dr. René Ramírez, Sub-Secretario General, SENPLADES
Emb. Carlos Játiva Naranjo, Director Ejecutivo, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)
Mauricio León, Vice Ministro de Inclusión Social
Pablo Abad, Director, Departamento de Planificación, Municipalidad de Cuenca
Gustavo Abdo, Director Ejecutivo, Consorcio de Consejos Provinciales de Ecuador
Rubén Acero, Comité Gerencial, Palacio Municipal de Cayambe
Pamela Aguirre, Ministra de Trabajo, Unidad de La Juventud y Género
Ana Albán, Ex - Ministra del Ambiente
Virgilio Andrago, Alcalde, Pedro Moncayo
Guillermo Argüello, Director de Planificación Física e Infraestructura, Municipalidad de Guayaquil
Diego Astudillo, Coordinador de Proyecto, Municipalidad de Cuenca
Franklin Bonilla, Defensoría del Pueblo
Gina Buitrón, Municipio de Pedro Moncayo
Marcelo Cabrera, Alcalde, Municipalidad de Cuenca
Rodrigo Cisneros, Municipio de Pedro Moncayo
Jaime Velasco Dávila, Presidente, Corte Suprema de Justicia
Catalina González, Municipio de Pedro Moncayo
Marivi Latorre, Municipio de Pedro Moncayo
Marianela Navas, Ministerio de Trabajo y Empleo
Fabián Zapata, Gerente del INGALA
Jorge Orbe, SENPLADES
Juan J. Palacio, Jefe, Departamento de Registro y Valoración, Municipalidad de Guayaquil

Juan Patricio Navarro, Secretario Técnico de Plan Ecuador
Manuel García Penafiel, Director Financiero, Municipalidad de Guayaquil
Alexandra Pinchao, Municipio de Pedro Moncayo
Washington Ramos, Director de Educación y Cultura, Municipalidad de Santa Cruz, Galápagos
Guido Rivadeneira, Ministro de Educación (e)
Gonzalo González, Segundo Secretario de la Oficina de Refugiados, MRE Ecuador
Jacqueline Rojas, Presidenta, Asamblea del Cantón de Cayambe
María Elena Rojas, Directora, Programa Nacional de Ayuda, Ministerio de Salud
Juan Andrés Salvador, Director de Asuntos Internacionales, Ministerio del Medio Ambiente
Justo Tobar, Programa de Alimentación Escolar (PAE)
José Tumbaco, Municipalidad de Pedro Moncayo
Esteban Uribe, Ministerio de Educación
Roberto Urquiza, Sub-Secretario de Calidad Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente
Roberto Vernimmen, Director, Oficina de Educación y Acción Social, Municipalidad de Guayaquil
Wilson Villegas, Director de Planificación, Municipalidad de Pedro Moncayo
David Wong, Coordinador del Proyecto “Fortalecimiento de la Municipalidad de Guayaquil”
Leonidas Iza, DINAPIN – CONAIE
Víctor Carrión, Oficial Encargado de la Erradicación de Especies Animales, Parque Nacional Galápagos, PNG
Marco Torres Jaramillo, Coordinador, Oficina de Refugiados, MRE Ecuador

Otras agencias de la ONU, instituciones financieras internacionales y gobiernos

René Mauricio Valdés, Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas
María Dolores Almeida, GTZ
Arno Ambrosius, Embajada de Holanda
Gustavo Endara, Segundo Secretario, Misión Permanente de Ecuador a las Naciones Unidas
Lorena Barba, UNIFEM
Jorge Prospero, Representante de OPS
Edgar Burbano, FAO
Daniel Bustamante, USAID
Mauricio Castillo, UNESCO
Jorge Figueroa, Agregado Político, Embajada de Canadá
Nelson Herrera, Jefe, Sección de Programa, PMA
Joerg Peter Holla, Agencia de Cooperación Técnica Alemana
Marta Juárez, Representante de UNHCR
Christian Lapointe, Embajador de Canadá
Yukihiko Maekawa, Embajador de Japón
Elisabel Matias, UN HABITAT
Edouard Matoko, UNESCO
Gino Miño, Coordinador de Proyecto, Banco Nacional de Desarrollo

Suzanne Muller, Director Residente, Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo (COSUDE)
Martha Ordoñez, Embajada de Canadá
María Lorena Pasquel, Embajada de Canadá
Moni Pizani, Representante de UNIFEM, Ecuador
Helmut Rauch, Representante, PMA
Lily Rodríguez, UNFPA
Mónica Dávila, UNHABITAT
Doris Solís, OMT
Karin Andersson, Programa de Paz y Desarrollo – Frontera Norte
Violaine Amerigo, Coordinador, Programa de Voluntarios
Federico Starnfeld, GTZ
Caliz Vila Baldo, Coordinador General, AECI
Alfonso Tique, Segundo Representante, Banco Interamericano de Desarrollo
Ana María Varea, Coordinadora PPD
Galo Sánchez, Cosude
Eudoxia Tello, KFW
An Desmet, UNV asignada a la PLASA

Organizaciones no-gubernamentales y de la sociedad civil

Mons. Eugenio Arellano, Conferencia Episcopal Nacional
Hernán Collahuazo, Comunidad de Yunguilla
Ana Lucía Córdova, Directora, Auditoría Democrática
Felipe Cruz, Director Técnico Asistente, Fundación Charles Darwin
Giovanni Ginatta, Presidente, Fundación Biocon
Robert Hoefstede, Director Regional, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Julia Luna, Presidente, Junta de la parroquia de Tocachi
Milton Luna, Contrato Social para la Educación
Ramiro Navarrete, Líder, Movimiento de Autonomía, Guayaquil
Alexandra Ocles, Representante de los pueblos Afro ecuatorianos
José Valencia, Director Ejecutivo, Participación Ciudadana

Otros

Jorge Albán, Analista Independiente
Alba Arias, Economista
Jaime Astudillo, Rector, Universidad Estatal de Cuenca
Teodoro Bustamante, Analista Independiente
Jaime Carrera, Observatorio de Política Fiscal
Segundo Coello, Eco Bio Tec
Juan Francisco Cordero, Centro de Servicios de Negocio
Marilyn Cruz, Head Of Laboratory, PNG
Carlos Sandoval, ex consultor del PNUD
Raúl Nieto, Consultor del PNUD, MRE
Patricio Proaño, Ex Director de Modernización, proyecto IESS
Nelsa Cubelo, Analista Independiente
César Arias, Consultor, Sector de Transporte, Municipio de Guayaquil
Eduardo Espinoza, Oficial Encargado de Recursos Marinos, PNG
William Hernández, Fondo Ecuatoriano de Cooperación y Desarrollo

Carlos Jácome, Técnico, Proyecto Ergal, Galápagos
Juan Fernando Malo, Gerente, Confecciones Cuerotex S.A.
Brian Milstead, Jefe del Departamento de Vertebrados
Edwin Naula, Oficial Encargado del Uso Público, Director Encargado, PNG
Juan Navarro, ????

Robert Natiello, IMO
Fernando Ortiz, Representante de Conservación Internacional en Galápagos
Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Nicolás Parducci, Analista Independiente
Teresa Páyalo, Comunidad de Lupaxi
Carlos Peña, Acudir
Franklin Ramírez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Carlos Rojas, Director de Estudios de Postgrado, Facultad de Economía, Universidad de Cuenca

Lenin Párranos Velásquez, Oficina Andina de Cooperación y Desarrollo en Ecuador
Nila Velázquez, Analista Independiente
Franklin Yeacelga, Programa de Paz y Desarrollo – Frontera Norte
Carlos Zapata, Director de Fundar, Galápagos
Claudio Malo, Ex-Ministro de Educación
Claudio Patiño, Cámara de Industriales de Cuenca
Xavier Patiño, Vice Presidente Ejecutivo, Cámara de Comercio de Cuenca

Anexo 2. Referencias

0041869, 'PROINGALA – Evaluación de Medio Término'.

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, 'Evaluación del Programa País Ecuador 1990-2002', Washington, DC, 2004.

Beltrán VA, ECU 94-005, 'Evaluación del Proyecto de Apoyo a la Municipalidad de Guayaquil'.

Beltrán VA, 'Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de los Gobiernos Locales', Evaluación de Logro.

Carrión GH, 'Evaluación Final del Proyecto tecnología de la Información y Comunicación para los Derechos Humanos'.

Informe Completo de Auditoría 2004.

Equipo de País, Informes del Coordinador Residente de la ONU desde 1999 hasta el 2003.

Borja Vega C y Lune T, 'Oportunidades Económicas para Personas Indígenas en Ecuador', Banco Mundial, Febrero 2007.

ECU/00/002 'Modernización del IESS', Evaluación de Proyecto.

ECU/00/G31 'Control de Especies Invasoras', Evaluación de Medio Término.

CU/01/G35 'Derrame de Combustible en Galápagos: Re-institucionalización y Conservación del Medio Ambiente', Informe Final.

ECU/02/G41 'Electrificación en las Islas Galápagos con Energías Renovables/ER GAL', Evaluación de Medio Término.

ECU/99/017 'Estrategia Ambiental de Desarrollo Sostenible', Informe Final.

Enríquez Ortega ME, 'Municipios Transparentes (ECU/03/006), Sistematización del Proyecto', Comisión de Control Cívico de la Corrupción-UNDP, Quito, Enero 2005.

Enríquez Ortega ME, 'Municipios Transparentes Lucha Anticorrupción en el contexto de la descentralización (ECU/02/M13), Sistematización del Proyecto', Comisión de Control Cívico de la Corrupción-UNDP, Quito, Enero 2005.

Enríquez Ortega ME, 'Participación Ciudadana y Control Social: la Experiencia del Cantón Pedro Moncayo', Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.

Evans P, 'Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation', Princeton University Press, New Jersey, 1995.

- GEF-PPD, 'Diez años Sembrando Oportunidades para el Desarrollo Sostenible: Evaluación del PPD-Ecuador', Ecuador, 2004.
- Gobierno Nacional del Ecuador, Sistema de las Naciones Unidas, 'Primer Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio', Ecuador, 2005.
- Gobierno Nacional del Ecuador, Sistema de las Naciones Unidas, 'Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio', Ecuador, Octubre 2007.
- Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), 'Cooperación para el Desarrollo', Ecuador, 2005.
- M.I. Municipalidad de Guayaquil, 'Análisis Comparativo de los Presupuestos de varias Direcciones Municipales, Periodo 2003-2007'.
- M.I. Municipalidad de Guayaquil, 'Recaudaciones de los Impuestos Prediales Urbanos, 2000', Septiembre 2007.
- Meentzen A, 'Políticas Publicas para los Pueblos Indígenas en América Latina, Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia', Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2007.
- Ministerio de Energía y Minas, 'Agenda Energética 2007-2011'.
- Ministerio de Energía y Minas/ERGAL, 'Programa Cero Combustibles Fósiles en Galápagos', 2007.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, 'PLANEX/Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020', Quito, Ecuador, 2006.
- Minteguiaga A, 'La Política Social en el Correísmo: Entre la Voluntad de Cambio, el Peso de la Inercia y la Crisis de Ideas', FLACSO, Quito, Ecuador, 2007.
- Objetivos y Metas del Gobierno, Abril 2007
- O'Donnel D and Villamizar H, 'Evaluación Final del Proyecto Apoyo a la Ejecución del Plan Nacional de Derechos Humanos', Ecuador, Febrero 2002.
- Ospina P and Falconi C (editors), 'Galápagos, Migraciones, Economía, Cultura, Conflictos y Acuerdos', Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, PNUD, Corporación Editora Nacional, Ecuador 2007.
- Proveda Saltos J, 'Análisis de la Inversión Social en el Canto Guayaquil: El Caso de la Dirección de Acción Social y Educación'.
- Hall G and Patrino HA, 'Pueblos Indígenas Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina'.

Secretaria general de la Comunidad Andina, 'Estadísticas De Remesas En Los Países De La Comunidad Andina (2000-2006').

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 'Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 ¡Planificación para la revolución ciudadana!', Quito, Ecuador, 2007.

Sistema de las Naciones Unidas, 'La Frontera Norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador', 2004.

Sistema de las Naciones Unidas, 'Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo', UNDAF, Ecuador 2004-2008.

Sproedt A, 'The Lead Agency Concept and Methodology in Ecuador since its Establishment in 2004', Resident Coordinator Office, Agosto 2006.

Torres A, 'Propuestas de Políticas para la Descentralización Fiscal', in Fernando Carrión (editor) 'La Descentralización en el Ecuador: Opciones Comparadas', FLACSO/SENPLADES et al., Quito, Ecuador, 2007.

UNDP, 'Conservación y Desarrollo Sostenible en las Galápagos', Ecuador, 2007.

UNDP, draft Country Programme Document 2004-2008.

UNDP, 'UNDP Partner Survey 2003'.

UNDP, 'UNDP Partners Survey 2005'.

UNDP and CONESUD, 'Diálogo social y Político en el Ecuador – Balance y perspectivas', Manta, 2004.

UNDP Ecuador, 'Country Cooperation Framework (CCF) 1999-2003'.

UNDP Ecuador, 'Results Oriented Annual Report 2004-2005-2006'.

UNDP-GEF, 'Biodiversity Regional PPR Report - Latin American and the Caribbean', 2006.

UNDP and Gobierno del Ecuador, 'Country Programme Action Plan 2004-2008'.

UNDP-UNPF, 'Multi-Year Funding Framework 2004-2007', UNDP/UNPF Governing Council, 2003.

UN System, 'Common Country Assessment', 2002.

Vacacela M and Moreno R, 'Los Pueblos Indígenas del Ecuador y los Objetivos del Milenio', UNDP UNFPA, Quito, Ecuador, Marzo 2007.

Anexo 3. Términos de Referencia

Evaluación de Resultados de Desarrollo En la República de Ecuador

TERMINOS DE REFERENCIA

1. Introducción

La Oficina de Evaluación (OE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) conduce evaluaciones de país llamadas Evaluaciones de Resultados de Desarrollo (ERD) para capturar y demostrar evidencia de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo a nivel de país. Las ERD son llevadas a cabo dentro de las provisiones generales de la Política de Evaluación del PNUD.¹⁷

Los objetivos generales de las ERD son:

- Apoyar de manera substantiva la responsabilidad institucional del Administrador en informar a la Junta Directiva
- Apoyar a una mayor responsabilidad institucional del PNUD frente a los actores nacionales y socios en el programa de país.
- Funcionar como un control de calidad de las intervenciones del PNUD a nivel de país
- Contribuir al aprendizaje a un nivel corporativo, regional y nacional.

2. Antecedentes

Ecuador es un país de ingresos medios enfrentando el reto de consolidar las instituciones democráticas y reducir la desigualdad luego de una década de crisis económica y recuperación de alta inestabilidad política. El Documento de Programa de País 2004-2008 resume el enfoque del PNUD en Ecuador de la siguiente manera:

“El programa apoya a los esfuerzos del nuevo gobierno en reforzar la participación ciudadana y dialogo democrático, combatir la corrupción, reducir la pobreza y la exclusión, y reactivar la economía para crear trabajos y riqueza, así como también mejorar la seguridad del medio ambiente: esta articulado alrededor de tres resultados propuestos por UNDAF: (i) reducción de pobreza a través de un mejor acceso a los servicios sociales básicos y al empleo; (ii) gobernabilidad democrática y transparencia a través del fortalecimiento de instituciones gubernamentales y el proceso de descentralización; y (iii) un medio ambiente sostenible a través de un acceso equitativo a los recursos naturales”

¹⁷ <http://www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf>

La conclusión del ciclo programático presenta una oportunidad de evaluar las contribuciones y limitaciones del PNUD durante y antes del último ciclo programático. Los hallazgos serán utilizados como insumos en el Documento de Programa de País 2009-2011 en el contexto de UNDAF.

3. Objetivos, Alcance y Metodología

Los objetivos de la ERD en Ecuador incluyen:

- Brindar una evaluación independiente acerca del progreso, o la falta de éste, en los resultados esperados dentro de los documentos de programación del PNUD. Donde sea apropiado, la ERD también hará hincapié en los resultados no esperados (positivos o negativos) y de oportunidades perdidas.
- Hacer un análisis de cómo el PNUD se ha posicionado para agregar valor en la respuesta a las necesidades nacionales y a los cambios en el contexto nacional de desarrollo;
- Presentar hallazgos clave, aprender de estos y ofrecer una serie de opciones claras y con miras hacia el futuro para hacer ajustes en la estrategia actual y el siguiente Programa de País.

La ERD evaluará la experiencia del PNUD en Ecuador y su contribución a la solución de retos de desarrollo nacional. La evaluación cubrirá el último ciclo de programación, contemplando el periodo anterior para analizar tendencias y adaptación al cambio. La identificación de evidencia evaluativa existente y posibles limitaciones (falta de registros, memoria institucional, etc.) ocurrirá durante la Misión Exploratoria (véase Sección 4 para mayores detalles acerca del proceso). La metodología general será consistente con las Directrices del ERD preparadas por la Oficina de Evaluación (a la fecha de enero 2007).

Aunque se evaluarán las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo nacional, la evaluación también tendrá un enfoque en dos dimensiones clave: a) el análisis de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo en cada una de las áreas programáticas; b) el posicionamiento estratégico del PNUD. El análisis también tratará de identificar los resultados no esperados relacionados a las intervenciones del PNUD, ya sean éstas positivas o negativas, así como también las oportunidades perdidas.

La evaluación también considerará la influencia de factores administrativos que estén eventualmente afectando el programa. Si durante el análisis inicial estos factores son considerados importantes, serán incluidos en el alcance de la evaluación. Temas relacionados a la existencia de un sistema efectivo de Monitoreo y Evaluación serán abordados sistemáticamente.

Resultados de Desarrollo

La Evaluación de Resultados de Desarrollo implica una revisión completa del portafolio de programas del PNUD durante el ciclo vigente de programación, así como también del ciclo previo.

Esto incluye una evaluación de resultados de desarrollos logrados y la contribución del PNUD en intervenciones clave; progreso en lograr resultados para el programa vigente de país; los factores que influyen en los resultados (el posicionamiento del PNUD y las capacidades, alianzas, y apoyo de políticas); y los logros/ progreso y contribución del PNUD en áreas temáticas (tanto en políticas como en abogacía); análisis de los enlaces transversales y su relación con los ODM. El análisis de los resultados de desarrollo identificará retos y estrategias para futuras intervenciones.

Además de usar la información disponible, la evaluación documentará y analizará los logros en cuanto a resultados esperados y los enlaces entre las actividades, el producto y los resultados. La evaluación calificará la contribución del PNUD a los efectos con un grado razonable de credibilidad.

Se adoptarán una serie de criterios base relacionados al diseño, gestión e implementación de las intervenciones del PNUD en el país:

- Efectividad: ¿Pudo el programa del PNUD alcanzar los resultados propuestos? ¿Cuales fueron los efectos no esperados que se obtuvieron?
- Eficiencia: ¿Con qué grado de eficiencia pudo el PNUD utilizar sus recursos (humanos y financieros) para implementar el programa? ¿Qué podría hacerse para asegurar un uso más eficiente de los recursos en el contexto específico del país?
- Sostenibilidad: ¿Son los beneficios de las intervenciones del PNUD apropiados por las partes nacionales interesadas? ¿Existen condiciones que conducen a la consolidación / continuación de tales beneficios una vez completada la intervención?

Posicionamiento Estratégico

El análisis del posicionamiento estratégico del PNUD incluirá: i) un análisis sistemático de los nichos del PNUD y sus roles en el ámbito del desarrollo y políticas en Ecuador; ii) las estrategias utilizadas por el PNUD para fortalecer su posición; iii) apoyo a políticas e iniciativas de abogacía del programa del PNUD, vis-à-vis otros actores.

La evaluación analizará una serie de criterios base relacionados al posicionamiento estratégico del PNUD, tales como:

- Relevancia de los programas del PNUD: ¿Qué tan relevantes son los programas del PNUD en cuanto a las principales necesidades del país? ¿Pudo el PNUD aplicar la estrategia correcta dentro del contexto político, económico y social de la región? ¿A qué punto serán las necesidades de desarrollo a largo plazo cubiertas dentro de las áreas temáticas? Cuales fueron las carencias críticas en la programación del PNUD?
- Capacidad de Respuesta: ¿Cómo anticipó y respondió el PNUD a cambios significativos en el contexto del desarrollo nacional? ¿Cómo pudo el PNUD responder a las necesidades nacionales de desarrollo a largo plazo? ¿Cuáles fueron las oportunidades perdidas en la programación del PNUD?

- Equidad: ¿Pudieron los programas e intervenciones del PNUD reducir las vulnerabilidades en el país? ¿Fue capaz la intervención del PNUD de influenciar las inequidades existentes (exclusión/inclusión) en la sociedad? ¿La selección de áreas geográficas de intervención fue basada según las necesidades?
- Alianzas de Cooperación: ¿Cómo ha potenciado el PNUD las alianzas dentro del sistema de la ONU, así como también con la sociedad civil y el sector privado?

En el contexto de alianzas de cooperación con el sistema de la ONU y la coordinación de la ONU en general, se hará énfasis en el tema de desarrollo de Programas Conjuntos.

4. Métodos de Evaluación y Enfoques

Recolección de Datos

En términos de colección de datos, la evaluación utilizará un método múltiple que podrá incluir revisiones de documentos, talleres, entrevistas individuales y en grupo (tanto en la Sede del PNUD como también en la Oficina de País), visitas de campo/proyectos y encuestas. La serie de métodos apropiados podrá variar dependiendo del contexto del país y la naturaleza exacta será determinada durante la Misión Exploratoria y será detallada en un Informe de la Misión Exploratoria¹⁸.

Validación

El equipo evaluador utilizará una serie de métodos para asegurarse que los datos son válidos, incluyendo la triangulación. Los métodos de validación serán detallados en el Informe de la Misión Exploratoria.

Participación de Actores

Está previsto un fuerte enfoque en la participación, el cual involucra a una amplia variedad de partes interesadas. Entre estas partes están los representantes del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, Agencias de la ONU, organizaciones multilaterales, donantes bilaterales, y beneficiarios directos de los proyectos del PNUD.

5. Proceso de Evaluación

El proceso de la ERD puede ser dividido en tres fases, cada una incluyendo varios pasos a seguir.

Fase 1: Preparación

- Revisión de Documentos – Inicialmente llevada a cabo por la Oficina de Evaluación (identificación, colección y mapeo de documentación relevante y otros datos) y continuada por el equipo evaluador. Esto incluirá documentación general relacionada al desarrollo, así como también una revisión completa del programa del PNUD durante el periodo examinado.
- Mapeo de actores – Esto incluirá tanto los socios directos del PNUD como también los actores que no trabajen directamente con el PNUD, pero que puedan ofrecer

¹⁸ Véase la Sección 5 de este documento sobre el proceso de evaluación

perspectivas analíticas interesantes. El ejercicio de mapeo también indicará las relaciones entre diferentes grupos de actores.

- Reuniones Iniciales – Entrevistas y discusiones en la Oficina Principal del PNUD con la Oficina de Evaluación (proceso y metodología), RBLAC (contexto y programa de país), así como también con otras oficinas según sea necesario.
- Misión Exploratoria – Es una misión a Argentina con el fin de:
 - Identificar y recolectar documentación adicional
 - Validar el mapeo de los programas de país
 - Obtener perspectivas clave de los actores en temas importantes que deban ser examinados
 - Tocar temas logísticos relacionados a la misión principal, incluyendo el tiempo de ejecución
 - Identificar los métodos adecuados para la recolección y análisis de datos
 - Conducir un Taller Inicial donde los objetivos de la ERD, los métodos y procesos serán explicados a los actores.

El gerente encargado de gestionar el proceso por parte de la Evaluación acompañará al Líder del Equipo durante la misión.

- Informe de la Misión Exploratoria: El desarrollo de un informe inicial corto, incluyendo el diseño y plan de la evaluación final, antecedentes a la evaluación, preguntas clave de la evaluación, metodología detallada, fuentes de información e instrumentos y plan para la recolección de datos, diseño del análisis de datos, y formato del informe final.

Fase 2: Llevar a cabo la ERD y Redactar el Informe de la Evaluación

- Misión principal de la ERD – La misión de dos (posiblemente tres) semanas será llevada a cabo por el Equipo Evaluador Independiente y se enfocará en la recolección y validación de datos. El equipo visitará proyectos significativos en el campo tal como lo ha identificado en la misión exploratoria.
- Análisis y preparación del informe – La información recolectada será analizada en el borrador de la ERD por el equipo evaluador dentro de un periodo de cuatro semanas después de la salida del equipo evaluador del país.
- Revisión: El borrador estará sujeto a: (a) correcciones de errores factuales y de interpretación por parte de la Oficina de País del PNUD, RBLAC y el Gobierno), (b) una revisión técnica por la Oficina de Evaluación, y (c) una revisión por expertos externos. La Oficina de Evaluación preparará un registro de auditoría para mostrar cómo estos comentarios fueron tomados en consideración. El Líder del Equipo, con el asesoramiento del Gerente de la Evaluación deberá terminar el informe ERD basado en estas revisiones finales.
- Reunión con actores nacionales– Una reunión con los actores nacionales será organizada para presentar los resultados de la evaluación y examinar maneras de

progresar con la labor en Argentina. El propósito principal de la reunión es de facilitar la responsabilidad institucional de las intervenciones del PNUD a nivel de país y una mayor apropiación del proceso de evaluación, de sus conclusiones y recomendaciones. A la luz de esta reunión, se incluye la posibilidad de incorporar algunos comentarios significativos en el informe final de la evaluación (por el Líder del Equipo Evaluador).

Fase 3: Seguimiento

- Respuestas de la Gerencia: El Administrador Asociado del PNUD requerirá a la oficina de país y a la oficina regional de preparar juntos una Respuesta de la Gerencia a la ERD. Como unidad que ejerce funciones de supervisión, la Oficina Regional será responsable del monitoreo y supervisión en la implementación de las acciones de seguimiento a la evaluación

Comunicación: El informe de la ERD será ampliamente distribuido tanto en versión impresa como electrónica. El informe de la evaluación estará a la disposición del Comité Ejecutivo del PNUD para cuando llegue el momento de aprobar un nuevo Documento del Programa de País. El informe será distribuido en Ecuador y en las oficinas principales del PNUD y copias serán enviadas a entidades evaluadoras de otras organizaciones internacionales así como también a sociedades de evaluación e instituciones de investigación en la región. Adicionalmente, el informe de la evaluación y la respuesta de la gerencia serán publicados en el sitio Web del PNUD¹⁹ y estarán disponibles al público. Su disponibilidad será anunciada en el PNUD y en redes externas.

6. Arreglos de Gerencia

Oficina de Evaluación del PNUD

El Gerente de la evaluación de la OE del PNUD, gestionará la evaluación y se asegurará de la coordinación y enlace con RBLAC y otras unidades que estén involucradas a nivel de la Oficina Principal y gerencia de la Oficina de País. La OE también contratará a un Asistente de Investigación para facilitar la evaluación inicial de documentos y un Asistente de Programa para apoyar en asuntos logísticos y administrativos. La OE cubrirá todos los costos directamente relacionados a la conducción de la ERD. Estos incluirán costos relacionados a la participación del Líder del Equipo, consultores nacionales e internacionales, así como también la investigación preliminar y la emisión del informe final de la ERD. La OE también cubrirá los costos de los talleres para los actores involucrados como parte de la evaluación.

El Equipo Evaluador

El equipo estará constituido por tres miembros más un Gerente de la evaluación y un asistente de investigación:

- Líder del Equipo Consultor, con la responsabilidad de brindar asistencia y liderazgo, y en coordinar la redacción de los borradores y el informe final;

¹⁹ www.undp.org/eo/

- Especialista del Equipo Consultor, el cual se especializa en las áreas a tratar en la evaluación, y será responsable de redactar secciones clave en el informe.
- Consultor Nacional, el cual brindará apoyo al equipo en la recolección de datos y análisis a nivel de país, así como también brindarle apoyo al trabajo de las misiones;

El líder del equipo tendrá una capacidad demostrada en pensamiento estratégico y como consejero de políticas y en la evaluación de programas complejos en el campo. Todos los miembros del equipo tendrán un alto grado de conocimiento en temas de desarrollo en Argentina.

El equipo evaluador recibirá apoyo del Asistente de Investigación el cual estará en la Oficina de evaluación en Nueva York. El Gerente de la Evaluación apoyará al equipo en diseñar la evaluación, participará en la misión exploratoria y brindará retroalimentación para el control de calidad durante la preparación del informe de la misión exploratoria y el informe final. Dependiendo de las necesidades, el Gerente de la Evaluación también podrá participar en la misión principal.

El trabajo del equipo evaluador se orientará por las normas y estándares del Grupo de Evaluación de la ONU y los se adherirá según el Código Ético de Conducta²⁰.

La Oficina de País de Ecuador

La oficina de País asumirá un rol de líder en organizar diálogos y reuniones con los actores sobre los hallazgos y recomendaciones, apoyo al equipo evaluador en enlaces con socios clave, y hacer disponible toda la información necesaria relacionada e las actividades del PNUD en el país. A la oficina también se le requerirá que brinde apoyo logístico adicional al equipo evaluador como sea requerido. La Oficina de País proveerá soporte logístico, pero todos los costos de la evaluación serán asumidos por la Oficina de Evaluación.

7. Productos Esperados

Los resultados esperados de la Evaluación son:

- Un informe de la misión exploratoria (un máximo de 20 páginas)
- Un informe final completo (un máximo de 50 páginas más anexos)
- Un resumen del informe de dos páginas
- Una presentación para el Taller Final para los actores involucrados

²⁰ Las Directrices del Grupo de Evaluación de la ONU (UNEG) “*Norms for Evaluation in the UN System*” y “*Standards for Evaluation in the UN System*” (Abril 2005)