

INFORME DE EVALUACIÓN

EVALUACIÓN DEL EFECTO 1 DEL CPD
PNUD ECUADOR.

El Informe de Evaluación contiene los hallazgos y recomendaciones derivadas del proceso evaluativo.

CONSULTOR: Fernando Jambrina R.
27/03/2019

Contenido

SIGLAS / ACRÓNIMOS.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN.....	10
3. PROPÓSITO Y METODOLOGÍA EVALUATIVA.....	11
4. PRINCIPALES HALLAZGOS.....	13
PERTINENCIA / COHERENCIA / DISEÑO.....	13
EFICACIA.....	22
EFICIENCIA.....	44
SOSTENIBILIDAD.....	53
5. CONCLUSIONES.....	58
6. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....	61
7. RECOMENDACIONES.....	62
ANEXOS.....	65

SIGLAS / ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AME	Asociación de Municipios de Ecuador
ATLAS	Internet Management Platform in United Nations
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
C4D	Communication For Development
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CPAP	Plan de Acción del Programa de País (siglas en inglés)
CPD	Country Programme Development
EP's	Empresas Públicas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
OCR	Oficina del Coordinador Residente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSH	Programa de Seguridad Humana
ROAR	Results Oriented Annual Report
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VNU	Programa de Voluntarios de Naciones Unidas

RESUMEN EJECUTIVO

El Outcome 1 del CPD del PNUD en Ecuador se desarrolla en un período de cambio de Gobierno, que es mucho más que eso, supone una transformación en el modelo de Estado que había diseñado el Gobierno saliente. Este es un aspecto muy importante que condiciona e impregna todas las valoraciones que se producen alrededor del Programa. Con el Cambio de Gobierno, se producen cambios institucionales, una reorientación programática en algunas temáticas y un giro en la lógica administrativo-financiera.

Conclusiones

La programación cuenta con fuerte alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo, el UNDAF y el Plan estratégico. Ello le proporciona coherencia con los lineamientos nacionales. No obstante, algunas temáticas importantes como justicia quedaron relegadas y otras como participación política y derechos humanos quedaron con un perfil bajo debido a condicionamientos políticos.

La programación se orienta fuertemente al fortalecimiento de la gestión pública, específicamente hacia procesos de planificación y monitoreo, que es altamente relevante y además lo articula con el trabajo en ODS de forma muy oportuna para canalizarlo también hacia lo local.

En el diseño programático se echa en falta la previsión de herramientas de posicionamiento programático -como por ejemplo en género, migración, generación de diálogo, o comunicación para el desarrollo-. Ello para contar con posicionamientos mínimos acerca del abordaje de estos ejes transversales. También instrumentos de gestión programática más precisos como el monitoreo o la gestión del conocimiento.

Se identifica una buena capacidad del programa para adaptarse a un contexto muy cambiante en lo político y en cuanto a las posibilidades de reorientación programática, poniendo en valor sus capacidades, su posicionamiento y su valor agregado.

Desde el punto de vista de la eficacia, el desempeño es muy notable y altamente positivo. Hubo una grandísima actividad, con un fuerte reconocimiento nacional desde todos los socios, una destacada calidad en la entrega, con fuerte enfoque hacia los resultados y bajo un destacado enfoque de apropiación y sostenibilidad. Si bien hubiera sido de utilidad un mayor trabajo de planificación estratégica sobre las temáticas propuestas en el CPD -previendo resultados y efectos concretos a obtener, líneas de trabajo, socios, articulaciones-, todas ellas fueron abordadas pródigamente y generando buenos resultados.

El trabajo sobre los ODS cuenta con una fuerte apropiación nacional: Decreto, Reporte Voluntario. Las experiencias intensivas de localización en las ciudades más importantes han sido muy exitosas y con enfoque de sostenibilidad: Cuenca, Guayaquil y sobre todo Quito e Ibarra. Pero requiere una acción más coordinada para lo local, con la existencia de un ente expresamente encargado de articular los esfuerzos, incluido desde la acción interagencial. El

monitoreo a nivel local no se produce y se requiere dar el siguiente paso de análisis de información y utilización práctica de la misma.

La transferencia de capacidades para la gestión pública ha sido el principal eje de intervención y del cual se recogen muchos éxitos. El tema de Migración contiene el reto de llevarse a los territorios para una intervención de mayor dimensión y efecto. La participación ciudadana no ha sido objeto de una intervención estratégica, pero si se ha trabajado con la sociedad civil en consulta y participación en las actividades desarrolladas.

El enfoque de género ha experimentado grandes avances, principalmente impulsado por el trabajo en Sello de Género Empresarial y el abordaje con el Ministerio del Trabajo, así como el programa de PNUD/CAF dedicado al *“Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas”*.

El PNUD se encuentra en una posición privilegiada para apoyar procesos estratégicos de alto nivel y generar articulaciones entre múltiples actores. El PNUD cuenta con un alto reconocimiento desde los socios de Gobierno y desde la sociedad civil. Entre los elementos del valor agregado del PNUD que se perciben, se encuentran: transparencia, imparcialidad, eficacia, eficiencia, generación de capacidades, coordinaciones, acción de emergencia, ...

El PNUD presenta un buen desempeño financiero, lo cual implica tanto aspectos de movilización de recursos como de ejecución. Se cuenta con un equipo reducido y compacto, por tanto, parte de su éxito se debe a su capacidad de relacionamiento externo y establecimiento de alianzas. Presenta una buena eficiencia en la gestión programática, donde goza de un gran reconocimiento. Algunas experiencias exitosas de gestión son: Petroecuador, Tranvía Cuenca, PSH, Gestión de Riesgos en Guayaquil. Más allá de los Proyectos del área, se realizaron un grupo de acciones que suponen pequeñas inversiones, pero que son altamente estratégicas y además necesarias en un área de gobernabilidad que debe responder a circunstancias de coyuntura.

El monitoreo es un déficit, no obstante, está condicionado por circunstancias externas, pues desde el Gobierno no existe un referente en este sentido, y desde el UNDAF también se enfrentan limitaciones. A lo interno de la Oficina del PNUD existe un margen de mejora respecto al funcionamiento de los mecanismos de seguimiento y reporte.

La programación muestra una buena sostenibilidad financiera, siendo que el presupuesto es financiado en un 93% por los diferentes Gobiernos -nacional y descentralizado-. No obstante, se encuentra el Gobierno en un período de déficit, lo cual lo dificulta y genera algunas incertidumbres.

La Agenda 2030 es un principal eje de intervención y tiene fuerte sostenibilidad en sí misma como agenda de desarrollo a largo plazo. Ello viene impulsado por un indudable compromiso institucional expresado en un Decreto Presidencial que lo avala, y la figura del vicepresidente que ha sido encargado de su desarrollo. Ello ocurre tanto en el Gobierno central como en los GAD. También tiene un apoyo en las Agendas 2030 o 2040 desarrolladas en algunos GAD. El fuerte énfasis de la programación en la mejora de la gestión pública, sobre todo en aspectos de planificación, también contiene un enfoque de sostenibilidad en sí mismo.

La sostenibilidad social constituye un ámbito por desarrollar. Ha habido muchas y exitosas formas de participación de la ciudadanía en procesos y actividades, pero no tanto la promoción de una estrategia de participación política de los ciudadanos con enfoque de derechos.

Recomendaciones

El CPAP es una oportunidad para sentar posicionamientos y presentar una ruta de cambio más clara que permita a todos los socios un entendimiento común sobre la orientación de la programación. En el nuevo CPD no está previsto este instrumento, no obstante, sería de utilidad redactar unos lineamientos programáticos alrededor de algunos enfoques, por ejemplo: género, migración, generación de diálogo, o comunicación para el desarrollo.

El trabajo en ODS requiere la definición de una hoja de ruta para integrarlo en la planificación local. La estrategia más eficiente es poder llegar a los GAD a través de los mecanismos institucionales disponibles, sin tener que invertir en construir nuevos esfuerzos. Para ello se cuenta con un Decreto Ejecutivo y la voluntad cierta de un conjunto de instituciones con las cuales se ha estado trabajando. Una buena opción es promover la conformación de una alianza nacional con todas estas instituciones, para que constituya una verdadera acción estratégica. En ella deberían participar entre otros: CNE, sector privado, academia, AME, INEC, Congope y los cinco Consejos Nacionales. En ellos se debería tener también la voz directa de los GAD, o al menos de una parte representativa. PNUD se encuentra en posición de promover la existencia de esta Alianza, que pudiera estar liderada directamente desde el vicepresidente del Gobierno, quien tiene el mandato en esta temática.

Los ODS son un conjunto de metas sobre unos indicadores, por este motivo, la acción en monitoreo es esencial. Necesariamente, el INEC debe ser el ente rector que aglutine los esfuerzos en este sentido, a nivel nacional y con la correspondiente articulación con lo local. Y trabajando tanto en la generación de información como en el análisis de datos y uso efectivo y práctico de la información para la definición de planes y programas. Un acuerdo de más largo plazo con INEC sería un factor muy importante, no solo en la relación con PNUD, sino de las otras Agencias del SNU y otros donantes que colaboran con INEC.

Es oportuno identificar enfoques prácticos para puesta en marcha de dinámicas locales relacionadas con el alcance de las metas de los ODS. Ello va a contribuir a su apropiación. En general, los ODS son un compromiso, pero el apoyo a su adopción debe estar acompañado con pequeñas formas de apoyo para su consecución. El sistema de combos que se inició y que despertó el interés de los socios, debería ser continuado.

Se deben capitalizar las lecciones aprendidas en frontera norte para siguientes fases. Los procesos de sistematización de experiencias deben ser de utilidad en este sentido. La definición de una intervención en Frontera Norte debe contener los elementos de lecciones aprendidas de la etapa anterior. Una recomendación en la cual coinciden todos los socios es la de definir una intervención más integral, dado que se trata de un lugar con una problemática compleja y multidimensional. Deben participar las diferentes Agencias desde su expertise -en conjunto con las diferentes instituciones del Estado descentralizadas-, pero también el PNUD desde sus diferentes áreas de trabajo.

Se debe trabajar de forma sistemática y estratégica la participación ciudadana, el enfoque de derechos y la comunicación para el desarrollo, para un mejor enfoque de sostenibilidad social. El PNUD cuenta con herramientas en los tres campos que pueden ser de utilidad para definir un marco conceptual y operativo para Ecuador. Dada la relevancia y presencia en los documentos de programa de la temática de participación ciudadana, y su importancia de hecho en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, se recomienda explorar la comunicación con el Consejo de Participación Ciudadana. Si bien es cierto es una institución complicada por estar politizada, sí es posible un acercamiento e ir explorando colaboraciones conjuntas en aquellos ámbitos de coincidencia de intereses para ir dando pequeños pasos dentro de una estrategia a más largo plazo con la institución.

Se debe apostar por la mejora de los mecanismos de monitoreo en un sentido amplio. Esto es, desde una planificación con una previsión más específica de lo que se quiere hacer, cómo y con quién, así como un planteamiento conceptual. Ello pasando por un mecanismo de seguimiento al avance que implique la celebración de sesiones de análisis del avance para la toma de decisiones. Los reportes deben poner más atención a una batería de indicadores que tengan una verdadera utilidad práctica para medir el avance de la programación. No es necesario inventar nuevos indicadores, sino dar seguimiento a aquellos indicadores institucionalizados que son de utilidad para el programa. El instrumento programático de ATLAS es una herramienta de utilidad si se va alimentando de forma periódica; facilita después los procesos de reporte y los convierte en más eficientes.

Del mismo modo, los procesos de sistematización y gestión del conocimiento son de gran utilidad; no solo a lo interno para sacar ventaja de las experiencias previas, sino también hacia fuera para dar a conocer experiencias del PNUD e incluso poner de relevancia la buena capacidad de gestión y ser de utilidad también en la búsqueda de recursos.

Es preciso realizar un acercamiento a socios locales después de las próximas elecciones locales para renovar su compromiso y la colaboración en las temáticas de interés. Se percibe una mayor articulación y cooperación entre municipios, provocada por la escasez de recursos. Es preciso aprovechar el impulso de esta dinámica para realizar una acción integral definitiva que involucre a todos los sectores de gobierno, incluyendo la academia el sector privado y la sociedad civil.

Grupo Faro cuenta con presencia en 13 provincias. Son una oportunidad. Se puede llegar al terreno juntamente con ellos en el trabajo de localización de los ODS. De este modo, se contribuye además al objetivo de fortalecimiento de la sociedad civil.

Enfoque de Género

Toda la Programación sobre Sello de Género, debería llevar a un rol más relevante de la especialista de género dentro de la oficina. Contar con la recién incorporada Especialista en Género de la Oficina y el renovado compromiso de la Oficina del PNUD alrededor de la transversalización del enfoque de género, suponen una gran oportunidad. Para llevar este compromiso a los más altos niveles, se recomienda que la especialista revise todos los documentos de proyecto que se vayan a aprobar, así como todos los documentos de reporte que se vayan a emitir. También debería acompañar cualquier componente relacionado con

género que contengan los Proyectos. Esto debería ocurrir en el área de gobernabilidad, pero también en las otras áreas de la Oficina, para una total transversalización.

Hay instituciones con las cuales se abre una gran posibilidad de trabajo en género. Una de ellas es Petroecuador que además expresa su apertura e interés en trabajar esta temática y además abre la puerta a la mayor empresa estatal y a todo el consorcio de empresas estatales.

Otras de las instituciones con las cuales se puede realizar un trabajo relevante en género es el Consejo de Movilidad Humana, el Congope, el Ministerio del Trabajo, Senplades o AME. Ello puede constituir además una fuente de recursos provenientes desde las propias instituciones. Por supuesto, esto aplica también para los GAD que muestren este interés.

1. INTRODUCCIÓN

La presente evaluación tiene el objetivo de convertirse en elementos de utilidad para la redirección de la gestión programática. Para alcanzar esta meta, el documento de evaluación articula su exposición del siguiente modo: 1. Breve caracterización del contexto para entender el programa; 2. Objetivos de la evaluación y metodología evaluativa; 3. Análisis evaluativo: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad; 4. Conclusiones; 5. Lecciones aprendidas; 6. Recomendaciones.

Es importante tener en cuenta esta estructura antes de abordar el documento, pues el análisis evaluativo es eminentemente descriptivo, con sus correspondientes valoraciones en cada análisis. Pero las conclusiones y recomendaciones se exponen en los capítulos finales destinados a estos propósitos. De este modo se evitan repeticiones y aumentar la extensión del documento.

Hay una circunstancia de contexto en el curso de la programación que es importante destacar en esta introducción, puesto que condiciona todo el desarrollo programático. En mayo de 2017 -a mitad del actual ciclo programático-, se produjo un cambio de Gobierno en Ecuador. El hecho de tener el PND como un referente programático nacional y la circunstancia del cambio de Gobierno y el cambio de pensamiento de desarrollo para el país, implica tener en cuenta el paso del PND 2013-2017 al PND 2017-2021 dentro del mismo ciclo de Programa del PNUD, asumiendo además un giro ideológico.

Este hecho supone un cambio drástico en el entendimiento de la orientación programática que debe adoptar Naciones Unidas, con propuestas de lineamientos de trabajo nuevos y un nuevo entendimiento en el relacionamiento entre el Gobierno y Naciones Unidas y con la Cooperación al Desarrollo en general. La evaluación tendrá en cuenta estos aspectos y estará atenta a medir la capacidad del Programa para reorientar su programación, acomodarse a las nuevas circunstancias y lograr producir cambios significativos en el nuevo contexto.

La Oficina de País en Ecuador ha asumido recientemente el compromiso del abordaje del enfoque de género como un eje de trabajo principal. Bajo este impulso, se ha contratado una especialista en género que responde a la Representación adjunta. Esto supone un reto y a la vez una oportunidad. El sello interno de igualdad de género exige un rol transversal en los mecanismos internos de la Oficina, y en este mismo sentido se están dando importantes avances. En 2020 se presentará evidencia a la sede de la evolución de la Oficina en este sentido.

Se están dando importantes pasos en este sentido y esta evaluación ha recogido elementos al respecto que se transversalizan en los análisis. Además, los capítulos de conclusiones, lecciones aprendidas y sobre todo el de recomendaciones, ofrecen también elementos referidos a este análisis.

2. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

Pese a su sostenido crecimiento económico en la última década, Ecuador enfrenta desafíos económicos y sociales que requieren de una estructura y gestión institucional fortalecidas a nivel nacional y subnacional. A este respecto, el PNBV impulsado desde el anterior gobierno de Rafael Correa (2007-2017) propuso como objetivo "*democratizar las relaciones entre Estado y Sociedad, lo que implica la consolidación de un servicio civil moderno, orientado por resultados, estructurado de modo meritocrático, y la constitución de un sistema de planificación capaz de articular lo local a lo nacional*" (SENPLADES, 2013-2017). En este contexto, se apuntó a consolidar los procesos de desconcentración y descentralización y definir espacios de concertación, participación y rendición de cuentas con la ciudadanía.

En este preciso lapso se diseñó el Programa del PNUD 2015-2018 y su correspondiente CPAP, firmado con el Gobierno de Ecuador.

Con el nuevo Gobierno de Lenín Moreno (2017), la Constitución fue modificada en el 2018 a través de un Referéndum, proponiendo: 1.- *Muerte civil a los funcionarios públicos culpables de corrupción*; 2.- *Eliminación de la reelección indefinida*; 3.- *Instauración de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio y Modificación del método de elección de los consejeros a votación popular*; 4.- *No Prescripción de los Delitos Sexuales contra Niños y Adolescentes*; 5.- *Prohibición de la Minería Metálica en Zonas Protegidas*.

La lucha contra la corrupción se convierte en su bandera, así como otros aspectos relevantes para el área de gobernabilidad del PNUD como la instalación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o una eventual instalación de una Comisión Internacional de Expertos contra la Corrupción.

Todo apunta a una renovación de la concepción del Estado, con mayor nexo con la sociedad, con más control de la gestión pública, y pretendiendo una mayor estabilidad democrática. El nuevo Gobierno propicia así un giro en el curso del país. El Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017 de la anterior administración, da paso al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. El PND es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, y que permite además articular las competencias entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Un reclamo del nuevo gobierno es la herencia que recibe en términos de salud financiera y de eficiencia-eficacia de la administración. En estas circunstancias, se está produciendo una reducción y fusión de diferentes instituciones y del volumen del funcionariado. Esto afecta al área de Gobernabilidad del PNUD en la medida que su socio principal -Senplades- tiende a desaparecer fusionado con la Secretaría General de la Administración Pública.

El déficit financiero y los fuertes cambios en la orientación de la administración obligan al Programa del PNUD a moverse con los cambios de forma muy rápida para adaptarse al nuevo contexto. El nuevo Gobierno demanda más que el anterior los servicios del PNUD, aunque ahora en un contexto de déficit que se une a un claro retiro de la cooperación al desarrollo en el país, convertido ya en un país de renta media.

3. PROPÓSITO Y METODOLOGÍA EVALUATIVA

La presente evaluación se plantea en el documento de TdR como un ejercicio que valora la contribución del conjunto de proyectos dentro del **Efecto 1** “*Estado de derechos y participación*” del programa país de Ecuador, analizando en forma sistemática y objetiva los progresos hacia el alcance de este efecto y la contribución en el proceso del PNUD y los socios involucrados.

El propósito de la consultoría es *identificar las líneas de trabajo de PNUD Ecuador que han funcionado y que han presentado desafíos en el periodo definido, a fin de utilizar las lecciones aprendidas para mejorar iniciativas futuras y generar conocimiento para aumentar su utilización*. Esta evaluación se planteó al fin del ciclo programático para evidenciar los éxitos, obstáculos y lecciones aprendidas de las intervenciones del PNUD. La evaluación deberá abordar también aquellos resultados inesperados (positivos o negativos) que puedan ser identificados. Con ello se espera obtener una valoración integral de la pertinencia de las acciones del PNUD de cara a la formulación de las iniciativas para un nuevo ciclo de programación país 2019-2022.

La evaluación analiza la pertinencia del Efecto, su eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Éstos son los principales criterios evaluativos, atendiendo a los Estándares de Evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas UNEG, y de acuerdo a los intereses y necesidades que reflejan las preguntas evaluativas propuestas en los TdR. En seguimiento a los acuerdos de París/Accra/Busán para la mejora de la ayuda al desarrollo, también se tienen en cuenta otros criterios en el proceso evaluativo: apropiación, alineamiento, armonización, enfoque de gestión basada en resultados y desarrollo sostenible. Los enfoques transversales -género, derechos, gobernabilidad- también son criterios evaluativos que forman parte del análisis de cada uno de los criterios evaluativos, siguiendo la orientación de los TdR y la lógica del Programa.

Siguiendo los enunciados de los TdR, la evaluación abordará los siguientes aspectos:

- ✓ Avance en el logro y la contribución del PNUD al Efecto 1 hasta la fecha y en base a lo acordado en el Programa País y los recursos movilizados.
- ✓ Valor agregado aportado por la cooperación del PNUD en el marco del Efecto 1, frente al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y demás prioridades nacionales.
- ✓ Contribución del Efecto 1 al Plan Estratégico del PNUD 2014-17 y potencialmente cómo contribuiría al nuevo Plan Estratégico del PNUD 2018-2021.
- ✓ Alianzas estratégicas establecidas por el PNUD y su aporte para el logro del Efecto.
- ✓ Lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan ser consideradas y/o incluidas en el nuevo ciclo de programación.
- ✓ Alcance de los resultados positivos del Efecto 1 en los beneficiarios y los participantes previstos, con particular énfasis en el beneficio de las mujeres.
- ✓ Diseño del Efecto 1, su línea base, sus indicadores y metas, y sus relaciones con el resultado de estado de derecho y participación. Determinar cómo los distintos niveles de resultados (productos y efectos) interactúan entre sí para contribuir al efecto evaluado.
- ✓ Consecuencias que los riesgos y supuestos identificados tuvieron en la realización del Efecto y en la estrategia planteada por el PNUD para realizar el efecto.
- ✓ En el caso de que no se pueda encontrar evidencia de contribuciones claras, analizar las razones que lo explican y extraer lecciones aprendidas.
- ✓ Mecanismos para la generación de conocimiento y sistematización de los productos que facilitaron la visibilización de los logros alcanzados y su réplica.

- ✓ Valor agregado aportado por la cooperación del PNUD en el marco del Efecto 1, frente a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

En términos generales, la metodología propuesta se define como **constructiva**, orientada a recoger recomendaciones y experiencias aprendidas; **participativa**, en la que todos deberán tener voz; **conjunta**, en una relación horizontal y con una visión común; **amplia**, que tratará de recoger una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y los no previstos; y **sensible** a los ejes transversales – enfoques de derechos, género y gobernabilidad democrática– incluyendo un criterio de pertinencia cultural.

La evaluación utiliza metodologías y técnicas determinadas por las necesidades de información, las preguntas que figuran en los TdR, la disponibilidad de recursos y tiempo, y las prioridades expresadas por los interesados.

La metodología de evaluación propuesta contiene las siguientes grandes líneas de trabajo:

- Levantamiento de información: documental, entrevistas y sesiones de devolución. Contempla análisis cuantitativo y cualitativo. Representatividad geográfica, temática y de actores.
- Técnicas de análisis de la información. Triangulación
- Determinación de Buenas Prácticas
- Determinación de lecciones aprendidas
- Criterios de Evaluación

A través de estos análisis, el evaluador da respuesta a las preguntas planteadas en la Matriz de Evaluación, las cuales corresponden con las preguntas propuestas en los TdR. Los criterios evaluativos son organizados bajo tres niveles:

Nivel de Diseño; pertinencia (que incluye alineamiento).

Nivel de Procesos; eficiencia (que incluye armonización y apropiación).

Nivel de Resultados; eficacia / impacto (que incluye cambios producidos –reconstrucción y representación–) y sostenibilidad (que incluye apropiación y fortalecimiento de capacidades).

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

PERTINENCIA / COHERENCIA / DISEÑO

Alineamiento

El Marco de Cooperación de Naciones Unidas **UNDAF 2015 – 2018** en Ecuador, aporta a los Objetivos 1 y 6 del **Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017**:

Objetivo 1: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”.

Objetivo 6: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.

También se contribuye al Objetivo 2, relacionado con el abordaje de género.

Objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”.

En términos de alineamiento, la relación es inmediata. No obstante, los términos del PNBV son muy amplios cuando se habla de Estado democrático y poder popular. El **Efecto 1 del CPD del PNUD 2015 – 2018** propone una acotación al marco amplio propuesto por el PNBV propone centrarse en aspectos más concretos donde las Agencias del SNU están en capacidad de hacer un aporte. El Efecto 1 está perfectamente alineado con el PNBV al punto que se utiliza el mismo enunciado del Grupo de Resultados No. 1 del UNDAF:

“Al 2018, se ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la eficacia en la gestión pública nacional y local, dentro de sus competencias, y a consolidar la participación ciudadana, de acuerdo a los mecanismos constitucionales y los lineamientos de los sectores involucrados, para reforzar la garantía de derechos”.

La propuesta principal del SNU es mejorar la eficacia de la gestión pública -con acción en lo local-, trabajar la participación ciudadana, y una última coletilla que es más difusa y que se puede entender como la inclusión de un enfoque de derechos en la intervención y el trabajo con las instancias correspondientes para garantizar su ejercicio. Se muestra como un enfoque muy oportuno y además focalizado temáticamente. No obstante, la dimensión depende del alcance geográfico que se le quiera dar al trabajo en lo local. Como se analiza posteriormente (ver eficacia), la acción en lo local se enfocó en experiencias piloto en las principales ciudades, donde se ha demostrado una metodología de intervención.

Adicionalmente, el Efecto 1 está alineado al **Plan Estratégico del PNUD 2014 – 2017**:

Efecto 2: Satisfacción de las expectativas ciudadanas de participación, desarrollo, un estado de derecho y responsabilidad con sistemas democráticos más sólidos de gobernanza.

Efecto 3: Fortalecimiento de las instituciones nacionales para proveer acceso universal progresivo a los servicios básicos.

Los Efectos 2 y 3 del Plan Estratégico guardan relación estrecha con el enunciado del Efecto 1 del CPD. De nuevo, se enfoca fuertemente en gobernanza, participación ciudadana y acceso a servicios, lo cual se puede interpretar como la realización efectiva de derechos humanos. Los documentos de Proyecto del área contienen una portada donde se hace evidente este alineamiento y coherencia interna de la programación.

A un nivel más concreto, el **CPD PNUD 2015-2018** propone tres Productos a ser alcanzados, los cuales se expresan alrededor de dos indicadores de Efecto:

Indicador: Número de instituciones de gobierno central y local fortalecidas para diseñar política y normativa, que mejoren su gestión pública con enfoque de derechos.

Producto: Instituciones nacionales y gobiernos subnacionales fortalecidos para la implementación de sistemas eficaces y transparentes de planificación, elaboración de presupuestos y monitoreo.

Producto: Capacidades institucionales y personales sostenibles a nivel local para hacer frente a los conflictos emergentes y/o recurrentes.

Indicador: Número de organizaciones ciudadanas cuyas capacidades para una participación efectiva y exigibilidad de derechos han sido fortalecidas, bajo los lineamientos de los sectores involucrados.

Producto: Mecanismos y marcos regulatorios mejorados para involucrar y fortalecer las capacidades de grupos de mujeres, jóvenes y sociedad civil.

Los dos indicadores se refieren al fortalecimiento de capacidades. El primero orientado a instituciones, alineado con los términos del Efecto 1 respecto a la mejora de la gestión pública y con enfoque de derechos. El segundo orientado a organizaciones ciudadanas para una mejora de la participación y exigibilidad de derechos. Como se aprecia, el enfoque de derechos es un eje integrador de la lógica de intervención propuesta.

Los dos productos del primer indicador se refieren a planificación y monitoreo. El segundo a la gestión de la conflictividad. Sin duda, el primer producto ha sido el principal eje de la acción del Programa, como se explica en el capítulo de eficacia. No obstante, el abordaje de la conflictividad quedó más relegado a intervenciones más concretas.

El Producto del segundo indicador se orienta a fortalecer las organizaciones ciudadanas en sus mecanismos y marcos regulatorios para la participación ciudadana y exigibilidad de derechos. En este caso, aunque la programación ha realizado diversas intervenciones con componente de participación ciudadana, esto no ha sido un propósito estratégico previsto. También se abundará al respecto en el capítulo de eficacia. El Producto del segundo indicador también introduce el trabajo con grupos de mujeres lo cual evidencia la apuesta de la Oficina del PNUD por el enfoque de género para el período 2015-2018.

Se aprecia, en definitiva, un claro alineamiento y una coherencia precisa en la secuencia de efectos entre los diferentes instrumentos marco. No obstante, hay dos elementos propuestos por el PNBV que quedaron fuera del UNDAF, al menos expresamente, que son justicia y

seguridad. Llama la atención porque son líneas de trabajo que desarrolla ONU Mujeres y UNFPA en temática de violencia contra la mujer, particularmente en el trabajo con el Ministerio Público. De este modo, el tema de seguridad ciudadana no fue abordado como tal desde el PNUD, si bien el enfoque de seguridad humana empleado en la frontera norte incluye algunos elementos de esta temática.

Justicia fue una línea de trabajo del PNUD, que tradicionalmente se articulaba y mantenía una fluida relación con el Consejo de la Judicatura. La temática no se aborda en el UNDAF ni en el CPD porque no se consideró una línea prioritaria.

En el caso de la seguridad, el CPD no se refiere como tal, pero sí lo hace respecto a conflictividad. Finalmente, todo el abordaje de conflictividad en la frontera ha contenido el abordaje de seguridad, que incluye la realización de estudios diagnóstico, actividades de abogacía, protección y fortalecimiento de capacidades (ver eficacia).

Destaca la fuerte apuesta por la participación ciudadana y el enfoque de derechos, aunque en la práctica, las organizaciones de sociedad civil en Ecuador demandan una mayor apertura para desempeñar su labor de auditoría social.

Adaptación a los cambios

El contexto altamente cambiante condicionó los abordajes durante el tiempo de la formulación del UNDAF. Mayores cambios ocurrieron cuando se produjo el cambio de gobierno, implicando un giro en la orientación de la visión de Estado, y la posterior publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.

El nuevo Plan de Desarrollo no propone cambios bruscos en la orientación del Eje 3, Más sociedad, mejor Estado. Insiste en la participación ciudadana y el enfoque de servicio desde los servidores públicos. También insiste en la transparencia, que había sido enunciada en uno de los productos del CPD como un enfoque transversal, pero ahora se convierte en un eje principal de la propuesta de trabajo del nuevo Gobierno.

Eje 3: Más sociedad, mejor Estado. Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. Objetivo 8. Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.

También incorpora un Eje 1, orientado a la realización de los derechos humanos, donde se incluye todo el trabajo en abordaje de género-

Eje 1: Derechos para todos durante toda la vida. Violencia de género. Gestión integral de riesgos. Ordenamiento territorial.

De hecho, lo que propone el nuevo Plan de Desarrollo es precisamente más sociedad. Propone colocar al ciudadano en el centro bajo un abordaje de enfoque de derechos y participación. Por un lado, los portadores de obligaciones, servidores públicos que trabajan para una mejor administración y con transparencia; y por otro lado los titulares de derechos que ejercen la ciudadanía con la plena participación y auditoría social. Esto deja abierto un amplio abanico de

acciones para la gobernabilidad democrática, aunque lo hace ya finalizando el Programa de país 2015-2018 y deja poca capacidad de maniobra.

Ello contrasta con la orientación de la anterior administración, en la cual la participación ciudadana quedó al margen de la programación debido a disposiciones gubernamentales y el cierre de espacios para el trabajo de las organizaciones de sociedad civil. El Programa tuvo que adaptarse, y lo hizo de forma oportuna, a las circunstancias de la dinámica política que presentaron dificultades en la planificación del área. Hubo incluso un momento en que el Gobierno expresó su interés en trabajar con Naciones Unidas únicamente en dos materias: cambio climático y nanotecnología. Esto dejaba muy poco margen al PNUD y al Outcome 1.

Construcción de la ruta de cambio.

La intervención se orienta a proveer asistencia técnica a instituciones nacionales y locales para fortalecer la planificación y la gestión pública, promoviendo la inclusión de los derechos humanos y el enfoque de género en los marcos de política pública e instrumentos operativos. Se propone fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y nacionales para facilitar espacios de diálogo que permitan la articulación intersectorial, la prevención de conflictos y a la promoción de una cultura de paz, particularmente en las zonas de frontera.

En este sentido, el CPD propone: consolidar el proceso de reforma democrática del Estado, que incluiría un marco institucional efectivo, una moderna función pública centrada en los resultados y un sistema de planificación capaz de coordinar los intereses locales y nacionales. Efectivamente, esta es la línea de acción que propone esencialmente el CPD en su primer Producto. Además, constituye la principal línea de intervención que efectivamente desarrolla el Programa, de la mano de los ODS, lo cual significa haber aprovechado la programación para integrar la Agenda 2030. Por tanto, la ruta de cambio propuesta fue muy oportuna.

Por otro lado, se propone, consolidar los procesos de desconcentración y descentralización y fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Esta es otra de las rutas que adoptó efectivamente la programación en la práctica, también apostando por la descentralización -sobre todo alrededor de los ODS- y el traslado de capacidades de gestión a través de diversas iniciativas (ver capítulo de eficacia). Los aspectos de participación ciudadana y rendición de cuentas, aunque están expresos en los enunciados de los productos del CPD, en la práctica fueron desarrollados, pero no como una intervención estratégica en sí, sino más bien como un enfoque transversal integrado a través de acciones puntuales que requirieron mayor visión estratégica (ver eficacia).

El CPD también identifica grupos de necesidades específicas que están marginados de los beneficios del desarrollo social debido a la edad, el origen étnico o las cuestiones de género. En este sentido, las acciones de la programación se han enfocado principalmente al enfoque de género, con una fuerte apuesta por el desarrollo institucional de los socios, y menos a aspectos de etnicidad o generacional.

El CPD del PNUD asume también el **Outcome 2 del UNDAF**, relacionado directamente con el Enfoque de Género. *Al 2018, se ha contribuido a fortalecer la capacidad del Estado a nivel*

nacional y local, y de la sociedad civil para reducir las brechas de inequidad en el disfrute de los derechos a la salud, educación, hábitat y vivienda, agua, alimentación, y protección social integral. Propone reducir brechas de inequidad en la realización de derechos básicos. Su estrategia de intervención es trabajar sobre políticas y normas, así como introducir un enfoque territorial. La inclusión en toda esta dinámica de trabajo ha sido impulsada por la contratación de una especialista en género, y mediante el trabajo interno en la Oficina del PNUD, por tanto, con mucho trabajo por delante por desarrollar.

También se identifican en el CPD elementos para abordar las desigualdades y otras condiciones de vulnerabilidad en áreas fronterizas, donde la seguridad humana es un tema clave. Efectivamente, la seguridad humana en la frontera norte -principalmente- es un aspecto abordado en el Programa, bajo un enfoque de conflictividad. Bien es cierto que, tratándose de una problemática multidimensional, requiere también de abordajes multidimensionales, no sólo desde la acción del área de gobernabilidad y no solo dependen del abordaje del PNUD, sino de intervenciones intersectoriales.

Es por este motivo que el CPD, de forma coherente enunciaba que: *Se fortalecerán las capacidades de los gobiernos nacionales y locales para facilitar los espacios de diálogo a fin de permitir la vinculación intersectorial y la participación de las organizaciones de ciudadanos. Se prestará especial atención a la prevención de conflictos y al fomento de una cultura de paz y convivencia armoniosa, especialmente en las zonas fronterizas.* En este caso, se vinculaba la intervención con las organizaciones de ciudadanos, siempre acorde con la línea general de participación y también con la generación de una cultura de paz, pero incluía además el elemento de la generación de espacios de diálogo. En este sentido, el programa también tuvo incidencia, pero más allá del enfoque de frontera, abordando aspectos relacionados con elecciones principalmente y el abordaje de los ODS, entre otros.

Dentro de los indicadores del Grupo de Resultados 1, el UNDAF también incluye un indicador relacionado con género, lo cual da cuenta del interés interagencial por este abordaje en el período 2015-2018. La propuesta concreta es trabajar en políticas y normativas que faciliten la implementación de la Agenda de Igualdad de Género.

3: Porcentaje de instrumentos de políticas públicas y normativas desarrollados para la implementación de la Agenda de Igualdad de Género en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Pero el **UNDAF** también previó un Grupo de Resultados específico para el abordaje de género, el **Grupo de Resultados 3**, con un énfasis en igualdad, discriminación y violencia contra la mujer. El primero de sus indicadores también hace referencia a la incidencia sobre instrumentos de planificación y presupuestarios. El área de gobernabilidad democrática del Efecto 1 del PNUD ha integrado bajo su equipo de trabajo a la acción en género, lo cual lo enriquece y a la vez le propone mayores retos.

Grupo de Resultados 3: No discriminación, igualdad de género y erradicación de la violencia.
“Al 2018, se ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales y ciudadanas para

promover la igualdad de género y la erradicación de toda forma de discriminación y violencia basada en género, etnia, condición de discapacidad, edad y condición de movilidad humana”.

Coherencia con el anterior ciclo de cooperación

En el anterior ciclo de cooperación, el componente de gobernabilidad democrática, contribuyó al fortalecimiento de los procesos de descentralización y planificación/gestión territorial que permitieron consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, teniendo como resultado la apropiación por parte del Gobierno nacional y los Gobiernos locales, de mecanismos de articulación y gobernabilidad multinivel para la planificación, gestión territorial y de la cooperación internacional y el desarrollo de capacidades y de instrumentos de gestión de las capacidades territoriales que permiten alinear la cooperación internacional y la inversión pública con prioridades concertadas entre los actores¹.

El CPD en el Efecto 1 guarda coherencia con el anterior ciclo, pues fortalece y da continuidad a las anteriores líneas de trabajo desarrolladas. La novedad en el CPD 2015-2018 es que se introducen elementos relacionados con la participación ciudadana y los derechos humanos, los cuales han constituido abordajes transversales.

Como lecciones aprendidas, el CPD -en su parte narrativa- identifica la conveniencia de trabajar con un enfoque multinivel que evite diálogos bilaterales con un solo actor o nivel de Gobierno y que permita vincular el trabajo territorial a las estrategias y políticas nacionales. Los éxitos del anterior ciclo de Programa fueron la incorporación de grupos tradicionalmente relegados en los procesos de definición de estrategias de desarrollo. Por otro lado, propone mejorar la incorporación transversal del enfoque de género, y la coordinación programática a nivel territorial de temas como juventud, empleo, migración, cultura y desarrollo y medioambiente.

El CPD 2015-2018 asumió la lección aprendida del anterior Programa, de trabajar más con el nivel descentralizado, y ha sido uno de los énfasis aplicados. Respecto a incorporar grupos tradicionalmente relegados, no se identifica que se haya dirigido un énfasis programático expreso o una orientación estratégica específica al respecto en la programación, pero sí en la incorporación del enfoque de género, sobre el cual se han dedicado grandes esfuerzos desde la Oficina.

Como recomendaciones se expusieron las siguientes: *apostar por la estabilidad y continuidad de la intervención que, en una perspectiva de construcción de capacidades nacionales, asegure los contenidos a largo plazo; apostar por la promoción de políticas públicas con una estrecha relación entre políticas económicas y sociales; fomentar la conformación de redes de colaboración con actores nacionales y extranjeros; y evitar la dispersión de las áreas de trabajo.* Se puede decir que la programación del Efecto 1 se alineó debidamente con las recomendaciones del CPD.

En un contexto cambiante, se identifica que el PNUD ha liderado posicionamientos innovadores en la búsqueda de hacer cosas nuevas dentro del área de gobernabilidad, incluso asumir tareas

¹ Extraído del CPAP 2015-2018

con riesgo político. No adoptó una posición inmovilista y se movió adecuadamente con los cambios.

Se desarrollaron cuatro líneas importantes de trabajo desde el Efecto 1, además de la línea establecida en los Proyectos, y como acciones específicas: conflicto en la frontera norte, elecciones, Petroecuador, y diálogo político. Se analizan en el capítulo de eficacia.

Destaca entre ellos el trabajo desarrollado con Petroecuador, que ha significado abordar aspectos de transparencia y lucha contra la corrupción. Ha supuesto una maniobra audaz y a la vez exitosa, cuya trascendencia todavía no se ha dimensionado completamente, dada su amplitud y potencial.

En términos de pertinencia, el alineamiento a los Planes de Desarrollo es esencial, pero finalmente se trata de planes de Gobierno. El PNUD ha optado por apoyarse más en una visión de Estado a largo plazo, la que proporciona la Agenda 2030, que además goza del completo aval y compromiso del actual Gobierno. Esto le aporta a toda la intervención una fuerte coherencia a lo interno.

El Gobierno mantuvo distancias con la cooperación internacional. En ellos se apoyó para otros roles, como fue la respuesta humanitaria en el evento del terremoto, en el cual fue expresamente reconocido el rol del PNUD. El Gobierno actual ofrece un rol más activo, pero en un momento de recesión económica. Esto se une a un actual momento complicado del principal socio del PNUD en el área de gobernabilidad. Senplades se encuentra en un momento de incertidumbre, después de ser un elemento poderoso dentro de la estructura del anterior Gobierno. Ahora se ha eliminado su rol preponderante e incluso tiende a desaparecer, fusionado con la nueva Secretaría General de la Administración Pública.

También se identifican cambios inminentes en el ámbito de Justicia y la Secretaría de Derechos Humanos. Estos dos elementos se muestran como oportunidades para el Programa, que requerirán seguimiento. El Consejo de Participación Ciudadana no es una institución explorada por muy politizada, pero se entiende desde esta evaluación como un posible socio de interés.

El área de Gobernabilidad del PNUD, con un presupuesto limitado, se ha apoyado en la descentralización de las competencias del Estado para trabajar los territorios, y en la emergencia del Estado y Gobiernos como actores en el financiamiento del Programa del PNUD, pero incluso esto se hace ahora complicado en un contexto de falta de recursos del Estado. Aún así, la evaluación identifica un buen posicionamiento a nivel local, sobre todo con el potencial que significa mantener un diálogo y colaboración con Congope y AME.

Coherencia interna

El Efecto 1 del CPD del PNUD se diseña con un presupuesto de 485,680 USD de recursos ordinarios, siendo 121,420 USD por cada uno de los (4) años del Programa. Se prevén 2,717,000 USD de recursos por movilizar, estimándose 679,250 USD por año. Dentro del Efecto 1 y para fines de la presente evaluación se han considerado 12 proyectos, cuyos presupuestos ascienden a una suma total de USD \$15.464.256,92.

Se muestra como un presupuesto limitado para la dimensión de las tareas esperadas por realizar. No obstante, se trata de una previsión realista, dados los limitados fondos regulares con los que se cuenta y las dificultades en el país para movilizar fondos, con una cooperación internacional contraída -siendo Ecuador un país de renta media-, y las actuales condiciones de recesión económica, que afectan al Gobierno central y por tanto a los Gobiernos descentralizados.

El equipo de trabajo del área es muy reducido -jefe de área y dos oficiales- y esto es acorde en principio con el tamaño del Programa. No obstante, en los últimos años ha experimentado un ciclo ascendente en su ejecución y dimensión, producto de su buen desempeño y éxito en la movilización de recursos. Por la dimensión que está cobrando el Programa y por las exigencias de la intervención, todo apunta a que sería oportuno fortalecerse con personal, eventualmente personal permanente en el sector de la frontera norte, si es que se decide mantener una apuesta intensiva e integral -participando otras áreas de la Oficina y otras Agencias-.

Instrumentos para la gestión programática

El CPD estableció unos parámetros mínimos para algunos instrumentos de gestión, en concreto el monitoreo, la cooperación y la gestión del conocimiento como herramientas transversales en la operación programática. Los tres fueron desarrollados, pero no se puede decir que formaron parte de una estrategia expresa. En el capítulo de eficacia se ofrece un detalle al respecto.

En el caso del monitoreo, se trata de un conjunto de lineamientos sobre cómo gestionar el monitoreo. Los mismos son desarrollados después en el CPAP, resultando ampliados. Se trata de un complejo sistema de mecanismos de seguimiento al programa que resulta muy sofisticado y difícilmente puesto en práctica si tenemos en cuenta la carga de trabajo que de por sí suponen las tareas y dinámicas propias del área (ver eficiencia).

El CPD propone una participación activa en el Grupo de Resultado 1 del UNDAF, con planes bianuales que contienen sus productos específicos e indicadores, reportes anuales. En el grupo debe participar el Ministerio Coordinador -ya no existe esta figura-, con la participación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional -tampoco existe ya-, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y la Oficina del Coordinador Residente.

El CPAP va más allá y propone el establecimiento de metas anuales que serán evaluadas en los informes anuales ROAR, con revisiones cada 6 meses, y con reunión semestral de seguimiento con un Comité Nacional de contrapartes. Lo interesante del CPAP es que se trata de un documento firmado con el Gobierno de Ecuador y en un contexto de fuertes cambios pudiera haber sido un instrumento de utilidad este sistema de alta periodicidad en el seguimiento al Programa. El seguimiento programático permite un mejor desempeño en el trabajo orientado hacia resultados. Si falta este elemento, es más fácil que se pierdan cosas -o incluso necesarias reflexiones- por el camino.

El CPD parte de la Cooperación Sur-Sur y Triangular como una herramienta transversal. Pero su énfasis mayor es en generar diálogo y participación amplios en la medida de lo posible, incluyendo sector privado, academia y sociedad civil. En este sentido, el programa ha sido

prolífico y mostrado fuerte actividad, aunque algo menos con sociedad civil -ver eficacia-. También se refiere a establecer articulaciones con otras Agencias del Sistema, ECLAC, Unión Europea, y la cooperación bilateral y descentralizada. Este relacionamiento ha sido más bien circunstancial.

Para la gestión del conocimiento, el CPD llama al fortalecimiento de bases de datos, sistematización de lecciones aprendidas y la disseminación de productos del conocimiento. En este sentido también hay algunas experiencias exitosas y otras que debieron ser más aprovechadas y difundidas. De ello se expondrá en los capítulos de eficiencia y de sostenibilidad. El CPD propone un mayor relacionamiento con la academia y centros de investigación, y otros socios de la cooperación internacional. En este sentido el Programa también ha obtenido ricas experiencias.

Existen otros enfoques de trabajo propuestos por el propio Programa -derechos humanos, migración y trabajo con sociedad civil-. Los mismos no necesariamente requieren de un posicionamiento en el CPD, pero dada la posibilidad de desarrollar un CPAP, hubiera sido oportuno contar con unas breves notas de posicionamiento programático para cada uno de ellos. Del mismo modo ocurre con el enfoque de género, que se analiza a continuación. Se trata de enunciar brevemente cómo, con quién y de qué modo se espera trabajar estos aspectos. Viene a ser una herramienta de utilidad que nos recuerda un compromiso programático.

Enfoque de Género

En el caso del enfoque de género, se identifican los enunciados programáticos y la existencia del marco adecuado. Cuenta con un Grupo de Resultados en el UNDAF y un Efecto del CPD del PNUD. No obstante, su inclusión ha estado en dependencia de la incorporación de una especialista en el equipo de trabajo a tiempo completo.

La Oficina ha dado saltos cualitativos en el período programático evaluado. Asumió el programa de Sello de Género Institucional y también el desarrollo de la programación del Sello de Género en Empresas. De momento, se trata de dinámicas incipientes. En lo que respecta al sello institucional, la visión es que constituya en la oportunidad para adecuarse al UNSWAP -Plan de acción para todo el sistema sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres-. En esa línea, las transformaciones son estructurales en siete variables: gestión, capacidades, y presupuesto, recursos humanos, programas y proyectos, resultados e impactos, alianzas estratégicas e incorporación del género en momentos de crisis y postcrisis. Se ha desarrollado el trabajo incluyendo la formación a todo el personal de la Oficina y el personal coordinador de proyectos, incluyendo aquellos que pertenecen al área de ambiente y energía, constituyendo un marco de trabajo amplio. No obstante, al igual que otros enfoques transversales, siempre es útil contar con un documento de mínimos que contenga un posicionamiento y una planificación estratégica.

EFICACIA

Principales Líneas de Intervención

Un primer comentario, a modo conclusivo, es que se realizaron muchísimas intervenciones y todas ellas con gran calidad, con enfoque de resultados y con vocación de sostenibilidad. El CPD ofrece unos lineamientos amplios de acción y el CPAP matiza un poco más el ámbito de intervención. En este sentido, hubiera sido deseable un posicionamiento programático más preciso sobre qué se iba a hacer, cómo, y con quién, así como metas generales y metas anuales más precisas para la intervención. Esto facilita el seguimiento programático y la valoración de los avances. Pero es cierto que fueron tiempos de importantes cambios, que tampoco permitieron un posicionamiento temático claro o apacible.

Se realiza el análisis desde las diferentes líneas de intervención propuestas en el CPD, de este modo se consigue comprobar la dirección del Programa hacia los productos e indicadores propuestos en el CPD.

TRABAJO SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA AGENDA 2030 A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

Se analizan dos niveles de intervención alrededor de los ODS, una nacional para su incorporación en los instrumentos de planificación y el debate nacional para el desarrollo; y otro nivel local para la puesta en operación y localización de los ODS, donde se hace efectivo en los sistemas de planificación de gobiernos descentralizados.

También se analiza el componente de monitoreo, que afecta a ambos niveles, los cuales deben estar interconectados para una amplia obtención de datos y reporte nacional.

NIVEL NACIONAL

El enfoque desde el UNDAF es un elemento macro a la hora de aportar un enfoque intersectorial al trabajo sobre ODS, dado que son todas las Agencias del SNU quienes participan en este esfuerzo. El trabajo interagencial no ha tenido un referente en esta dinámica, aunque PNUD ha asumido un relevante liderazgo. Por su parte, la contraparte gubernamental tampoco ha tenido un rol activo en la participación en lo interagencial y tampoco ha asumido un rol de liderazgo. Ha habido muy pocas reuniones conjuntas a este respecto. Por este motivo, lo que se encuentra son acciones aisladas desde las diferentes Agencias, teniendo el PNUD y concretamente el área de Gobernabilidad uno de los roles más activos desde el SNU.

Las gestiones realizadas y la reciente afinidad generada con el actual Gobierno han conseguido que se produzca un alto nivel de compromiso y apropiación alrededor de la Agenda 2030. El presidente del Gobierno ha manifestado su voluntad política emitiendo un Decreto Ejecutivo para incluir los ODS en todos los niveles de la planificación y la gestión pública. La Asamblea Nacional también lo ha adoptado e incluso se conformó una Comisión Parlamentaria que trabaja alrededor de los ODS². No se ha establecido una instancia gubernamental interinstitucional que le dé seguimiento, pero se ha puesto al vicepresidente a cargo de su seguimiento. La experiencia

² <http://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/presscenter/articles/2017/07/21/asamblea-nacional-se-compromete-a-implementar-la-agenda-2030-.html>

en otros países, cuando el vicepresidente lidera una tarea, suele ser muy positiva, por el cargo que ocupa al lado del presidente y la capacidad de toma de decisiones directas.

Una acción previa se realizó en 2014 con un balance sobre el avance del Ecuador en el cumplimiento de los ODM³. Este ejercicio se articuló con la discusión y consolidación de un documento de Posición Nacional sobre los ODS, de modo que los ministerios e instituciones involucrados, incluyendo al INEC, hicieran una revisión de los logros y desafíos en ODM.

Se propició la implementación del Plan de aceleración y apoyo de políticas de los ODS. Algunas tareas que ha incluido son: Monitoreo de la inversión pública del Ministerio de Finanzas; y la Alineación del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 con la Agenda 2030. Se ha conseguido que los ODS se conviertan en una plataforma de visión de Estado a largo plazo -2030-, más allá de un Plan de Gobierno, lo cual tiene una gran trascendencia.

Se ha apoyado que se produjera un Reporte Nacional Voluntario de los ODS⁴. Ello ha significado un fuerte impulso a nivel nacional en cuanto manifiesta el compromiso de Ecuador y señala que se está trabajando en la línea apropiada. El PNUD fue partícipe en este proceso. Para esta tarea se realizaron varios talleres a nivel nacional, lo cual contribuye a la divulgación y a introducir los ODS en el debate nacional.

Senplades ha sido el socio más importante del PNUD, no solo en el trabajo sobre ODS. El anterior presidente del Gobierno gestaba sus políticas en el Senplades, y le otorgaba un fuerte poder en el desarrollo de políticas públicas, pero actualmente no goza de la confianza del nuevo Gobierno. Senplades ha asumido la directiva gubernamental como ente de planificación y en atención al Decreto sobre el alineamiento a los ODS, bajo la dirección del vicepresidente. Senplades se encuentra actualmente en un momento de incertidumbre debido a su próxima desaparición y eventual fusión con la Secretaría de Administración pública.

El trabajo con ODS se ha llevado a otras instituciones con las que PNUD ha trabajado, como el Consejo de Movilidad Humana, que ha incluido a los ODS como parte integral de la Agenda en la temática de Migración. Del mismo modo se ha trabajado con Congope o INEC (se analizan a continuación). Por otro lado, se han propiciado espacios de diálogo sobre los ODS con actores nacionales. Se espera realizar próximamente un Foro Nacional de Universidades para hablar sobre ODS. Se trabajó con actores políticos de cara a las elecciones generales y también recientemente para las elecciones locales⁵. Con la AME, se elaboró una Guía para candidatos municipales, enfocada a los GAD, para que los candidatos sepan que sus planes de intervención están alineados a los ODS y tengan una mejor predisposición a reportar los indicadores. También se ha trabajado con el sector privado y se ha llevado el debate a Foros Internacionales como Habitat III + 2 donde se hizo girar el debate alrededor de la Agenda 2030.

NIVEL LOCAL

³ <https://issuu.com/publisenplades/docs/objetivos-del-milenio-balance-2014>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19627EcuadorVNRReportENVE2018.pdf>

⁵ <http://pactolocalods.un.org.ec/public/docs/cartilla.pdf>

Un reto principal en la localización de los ODS es la vinculación de los GAD con la medición y reporte de los ODS. Si no se lleva a los municipios, no van a poder ser alcanzables las metas nacionales. El reto es cómo llegar a los 221 GAD municipales. Los municipios realizan muchas acciones de desarrollo, pero no identifican la contribución a los ODS. Actualmente se trabaja en identificar las líneas de trabajo de cada municipio para que puedan ser reportados.

La lógica de localización de los ODS debe partir desde una planificación de Estado a largo plazo. Las políticas públicas nacionales son rectoras, y deben contener los lineamientos para que se lleven los ODS a los territorios. Esta lógica de intervención es la que se está impulsando desde diferentes actores y sectores. De momento, constituyen más un conjunto de acciones hacia un objetivo común, pero falta una articulación conjunta que las integre a través de un ente rector.

Con el apoyo del PNUD se lanzó el Pacto Local por los ODS. Se ha trabajado con el Consejo Nacional Electoral para incluir los ODS en los planes territoriales de las localidades. Para esta tarea, se identifica la necesidad de una hoja de ruta para integrarlo en la planificación local con el apoyo de promotores de los ODS, así como del sector privado y la academia.

El PNUD lanzó un curso virtual dirigido a técnicos de GAD en juntas provinciales, cantonales y parroquiales. Participaron 275 personas a nivel nacional. Se impartió por un equipo consultor del PNUD que ha realizado capacitación sobre ODS y su aplicabilidad en la práctica. Se trata de un curso online al cual se da seguimiento desde una plataforma. Se espera realizar siguientes ediciones, pues se cuenta ya con todos los instrumentos para su réplica.

Con AME se ha impulsado la postulación a un concurso de buenas prácticas, con fondos de la institución y con aporte técnico del PNUD. Supone compartir experiencias valiosas entre los gobiernos descentralizados. En Cuenca *Habitat III* se ha lanzado la propuesta conjunta de hacer concurso de buenas prácticas a nivel regional latinoamericano. Este ha sido el primer intercambio con participación de otros países.

Se está trabajando para que en los planes de los nuevos candidatos a gobiernos locales se incluyan los ODS. El cambio con la nueva gestión local tras las elecciones es una oportunidad para introducir más fuertemente los ODS en los PDOT. Algunas provincias ya están trabajando en este sentido. Incluso se generó una guía para incluir los ODS localmente.

Destacan cuatro experiencias en la localización de los ODS, las cuales se analizan a continuación. Su importancia radica en ser la demostración palpable de la eficacia de las acciones en lo local. De nuevo, el reto consiste en ampliar el rango de acción -escalabilidad- y llegar a todos los GAD a través de los mecanismos institucionales disponibles.

Municipalidad de Quito

Anteriormente se trabajó en la evaluación de los ODM y la formulación de una Agenda post-2015. También se trabajó en el alineamiento del Plan Metropolitano de Desarrollo con los ODS para cerrar brechas técnicas -metas, conceptos, línea de base-. Recientemente se ha brindado asistencia técnica a la Secretaría de Planificación de Quito en la vinculación de los GAD con la medición y reporte de los ODS a través de un acuerdo con el INEC, en el marco del Plan de Desarrollo Estadístico para el seguimiento a los ODS.

Se ha trabajado en la actualización del PDOT. El trabajo fue participativo e introdujo aspectos como interculturalidad y Agenda 2030. La propuesta de actualización del Plan está pendiente de aprobación por parte del Concejo.

También se trabajó la creación de la Visión 2040 de la Ciudad de Quito. El Instituto Metropolitano de Planificación Urbana -IMPU- llevó a cabo esta tarea, lo cual le aporta elementos para su seguimiento y la creación de un horizonte a más largo plazo. Se muestran como acciones sostenibles, pues se está armando un banco de proyectos que incluyen los ODS como legado para la siguiente administración. Se perciben efectos permanentes: los ODS se han convertido en lenguaje común en la alcaldía; diferentes dependencias han mejorado sus metas; han escalado sus efectos, pues se ha alineado con la estrategia de resiliencia de la ciudad -que también fue realizado con el apoyo del PNUD-. Una virtud del proceso ha sido su enfoque participativo. Se contrataron consultores para celebrar mesas de trabajo con dirigentes barriales y asambleas barriales, las cuales se alinean a los planes municipales. Todo ello bajo una lógica de política de gobierno abierto que impulsa la municipalidad, siendo la Asamblea de Quito el marco amplio de toda esta planificación.

Cuenca

Se trabajó en apoyo a la localización de los ODS. Ya se había hecho un previo levantamiento de los proyectos que contribuyen a los ODS y se revisaron los que no lo hacían para alinearlos. También se brindó capacitación a todos los funcionarios de la municipalidad, con apoyo de voluntarios VNU.

El GAD Cuenca ha incorporado el marco conceptual de los ODS y cuenta con herramientas para la localización de los ODS de acuerdo a sus competencias. Ahora cuentan con la información en su sistema municipal de reporte. No obstante, no encuentran interlocutor nacional que gestione esa información. La Secretaría de Planificación de la municipalidad hace revisiones trimestrales y se ha dejado todo listo para reportar. El SIPOA debe ser quien se encargue de desagregar el reporte por ODS, pero esto constituye un pendiente que debe ser abordado en una siguiente fase.

Ibarra

En 2017 ya se habían hecho visitas y acercamientos para dar a conocer la Agenda 2030 y valorar cómo se podía hacer una localización de la Agenda en el territorio. Se formularon TdR para firmar una carta de entendimiento para la construcción de la Visión Ibarra 2030 alineada a los ODS. En el proceso se analizó el marco normativo y se contrastó con el marco del GAD.

El documento de Visión Ibarra 2030 tiene la virtud de surgir de un amplio proceso participativo realizado en 40 talleres con diferentes sectores: líderes barriales, juntas parroquiales, pandilleros, juventudes, adulto mayor, instituciones educativas, cámaras de comercio, mercados, asociación de recicladores, ... Por ello, la Visión se inserta ampliamente en la acción social: educación de calidad; protección de derechos; juventud y drogas; agua potable; empleo. Además, se previó un sistema de posterior difusión y réplica en comunidades y barrios. La sociedad civil ha sido partícipe en el proceso, lo cual le aporta apropiación y sostenibilidad, y hace de esta experiencia un modelo de buena práctica a ser exportado.

Se utilizaron metodologías diferenciadas para cada grupo meta, bajo una lógica de diagnóstico y prospectiva sobre diferentes temáticas de interés de la comunidad. El proceso fue acompañado por el apoyo de dos VNU nacionales. El producto de todos estos talleres se aprobó en asamblea cantonal abierta ciudadana. Esto debido a que ya cuentan con un PDOT y el objeto no es sustituirlo, sino complementarlo.

El Plan contiene indicadores tomados de lo que ya se tiene como indicadores de desarrollo municipal, lo cual le da coherencia y apunta a su sostenibilidad. Se establecieron metas geo-referenciadas, lo cual ha mejorado el trabajo de identificación. Cada trimestre se emiten reportes de indicadores del PDOT. De nuevo, un pendiente es el monitoreo, su reporte y su uso práctico.

La percepción generalizada es que muchas de las direcciones de la alcaldía van a continuar trabajando con lógica de ODS, aunque se produzca un cambio en la administración municipal después de las elecciones. No obstante, también se percibe la necesidad de continuar impulsando la Agenda 2030 con diferentes acciones para que siga siendo parte del quehacer cotidiano de la municipalidad. Una opción en este sentido es acompañar la puesta en práctica de alguna de las estrategias municipales. El reciclaje pudiera ser una línea de trabajo. Pueden sumarse otras áreas del PNUD para implementar iniciativas en combos intersectoriales.

El referente dentro de la alcaldía para el seguimiento a los ODS ha renunciado y no habrá alguien dando seguimiento. Este es un motivo más para volver a reforzar el trabajo y evitar eventuales retrocesos.

A pesar del éxito en la participación de los ciudadanos en la iniciativa, se cree que se debe seguir reforzando el contacto con la comunidad para potenciar el ejercicio de la ciudadanía, y favorecer el paso de ser votante a ser ciudadano. Llevar los ODS a las comunidades unido a una sensibilización alrededor del ejercicio de la ciudadanía y la participación. Este déficit se está mejorando con el entendimiento del alcalde del rédito político que supone el acercamiento a la ciudadanía y la comunicación con el ciudadano.

Otra dificultad es la falta de espacios para la coordinación interna entre las diferentes dependencias municipales. Al respecto, se han valorado acciones para que las áreas cumplan con compromisos alrededor de las estrategias sobre los ODS.

Ibarra es la mejor experiencia en localización de los ODS y la demostración efectiva de los efectos de una acción más intensiva. Ibarra ha participado en el Informe Nacional voluntario sobre los ODS como una experiencia exportable. Quito y Cuenca también han aportado desde una fortaleza diferente, pero Ibarra lo ha hecho contribuyendo a todos los objetivos y articulándose con otras instancias del Gobierno central.

Ha habido algunos aspectos concretos que se han visto fortalecidos con la intervención:

- Se ha despertado mayor interés y seguimiento desde la ciudadanía en la planificación de la municipalidad.
- Se ha logrado una mayor cercanía con la gente. Se ha generado un compromiso de las autoridades con este acercamiento.

- Personal de la municipalidad dotada de conocimientos nuevos.
- Se ha alcanzado a 5 parroquias urbanas y 7 rurales con población indígena.
- Se ha fortalecido el rol de la Unidad del sistema de control de la calidad a través de la cual se fortalece el enfoque de servidores públicos que enuncia el enfoque de derechos.

Patronato San José

El Patronato San José es ejecutor de los proyectos sociales de la alcaldía de Quito. Desarrolla 16 programas sociales, como por ejemplo el programa de centros de atención social llamados *guaguacentros* distribuidos en gran número por el área metropolitana.

Se realizó un trabajo de medición del impacto del Patronato en relación a los ODS del área social. Se elaboró un documento que se encuentra en proceso de impresión. Se pretende además dejar plasmada la metodología para que esto se siga haciendo con la nueva administración surgida de las próximas elecciones locales. De nuevo, el reto es el reporte metódico de los indicadores y su utilización práctica.

MONITOREO

Como se ha expresado, el monitoreo se convierte en el mayor reto en el trabajo con los ODS, que precisamente son compromisos expresados en indicadores y metas, que deben ser medidos para valorar su avance hacia una fecha 2030.

El INEC es la entidad rectora, pero enfrenta la situación de que el seguimiento a indicadores no se realiza desde lo local. Por su parte, Senplades cuenta con una Secretaría de Seguimiento y Evaluación a metas nacionales, pero este seguimiento se refiere únicamente al gobierno central y no incluye la información de los GAD.

Con el apoyo del PNUD, el INEC realizó un diagnóstico inicial de la capacidad del país para medir los indicadores de los ODS, dentro del cual se desarrollaron fichas de indicadores, señalando al responsable de la fuente del dato. El INEC publicó además una propuesta de fortalecimiento del Sistema Nacional de Estadística para la óptima medición del avance de los ODS en Ecuador a través de un Plan de Desarrollo Estadístico en dos Tomos⁶ -está pendiente la publicación de un tercero-. Los esfuerzos son orientados a un trabajo a nivel nacional, pero se quiere llevar esta dinámica al nivel descentralizado de los GAD. INEC ya está abordando este reto, pero requieren de más apoyo y fortalecimiento. El problema ahora es que el Gobierno no cuenta con recursos para la evaluación de las políticas públicas.

Se está trabajando desde el INEC para que los gobiernos locales puedan entregar información sobre los ODS. Para ello, es necesario fortalecer la vinculación de los GAD con la medición y reporte de los ODS. Se han producido buenos avances en este sentido. Un cambio significativo reportado es que antes el INEC solicitaba la información a los GAD, ahora se acompaña a los gobiernos locales en la gestión de información. PNUD, a través de un proyecto conjunto con el

⁶ http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/PLAN_DESARROLLO_ESTAD_para_el_reporte_TOMO_1.pdf; y http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Plan_Desarr_Estad_repot_indic_ODS-Tomo_II.pdf

INEC, ha fortalecido las capacidades de los GAD para la generación de información y articular la transferencia de esta al INEC. Se desarrolló un Plan Estadístico Territorial con el apoyo de la ONG Centro de Pensamiento Estratégico, quien realizó el trabajo técnico. Con los GAD y con parroquias se realiza el seguimiento. Se cuenta con un micrositio que constituye un observatorio y publica toda la información referente a datos y actividad del Grupo de Pensamiento Estratégico sobre los ODS -con la participación de socios relevantes del PNUD como AME, Congope, Grupo Faro e INEC-⁷.

También están trabajando en otro aspecto de especial relevancia, que es el análisis de los indicadores. La producción de datos debe ser después analizada y emitida en forma de conclusiones de utilidad para la formulación de políticas públicas o programaciones específicas. El reto consiste ahora en convertir al INEC en un gestor de la información y no sólo ser un productor de información. Por otro lado, la articulación con los GAD debe apuntar a generar en los GAD una cultura de producción y uso de información útil para la definición de sus políticas y planificaciones locales.

Una buena alternativa es continuar el sistema de combos⁸, como un enfoque multidimensional para abordar la Agenda 2030 y su territorialización. Esta dinámica fue impulsada desde el PNUD y levantó grandes expectativas, pero no tuvo continuidad y no se ha desarrollado una parte práctica.

La relación con el sector privado ha sido mayormente coyuntural. Se produjo una reunión primera con este sector para focalizar esfuerzos hacia la medición de la Agenda 2030. Lo que se pretende son prácticas desde lo privado para avanzar hacia las metas 2030. No ha funcionado por problemas de conciliación de intereses mutuos, pues no sólo se trata de requerir información. Se debe seguir explorando esta vía. También ha habido tres experiencias relevantes: Acompañamiento y apoyo a gremios del sector privado en la construcción de la Agenda Ecuador 2030 Productivo y Sostenible⁹; el trabajo con una red corporativa para el desarrollo sostenible en el sector privado (CEMDES) para la publicación de seis casos de empresas que incorporan los ODS en sus planes corporativos¹⁰; y el trabajo con la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación, con la cual se realizó un concurso para la producción de material comunicacional vinculado con los ODS.

La articulación con AME es otra opción disponible para fortalecer el sistema de monitoreo. Se deben establecer dinámicas que tengan en cuenta indicadores que puedan reportarse desde lo local. INEC está trabajando la elaboración de los indicadores y son la acción inicial para avanzar en el monitoreo de los ODS.

⁷ <https://odsterritorioecuador.ec/actoresnacionales/>

⁸La metodología de combos desarrollada por el PNUD es una estrategia para abordar la Agenda 2030 en los países de la región, en base a las prioridades de desarrollo de cada país. Consiste el 5 pasos, que incluyen la definición de una ruta de cambio, su implementación y su monitoreo y evaluación.
[http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP-RBLAC-ESP%20RIA%20+Combo%20Training%20Manuals%20\(2\).pdf](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Poverty%20Reduction/UNDP-RBLAC-ESP%20RIA%20+Combo%20Training%20Manuals%20(2).pdf)

⁹ <http://ecuador2030.org/>

¹⁰ <http://cemdes.org/pdf/final-final%20doc.pdf>

Todo el SNU participa del impulso a los ODS, pero el trabajo ha sido disperso. No hay homogeneidad en las Agencias del SNU para institucionalizar los ODS en las diferentes instituciones. La reciente evaluación del UNDAF se expresa al respecto del siguiente modo: *UNDAF no tuvo impacto en la articulación del trabajo de las agencias bajo objetivos comunes, aunque es posible sumar los aportes de cada una de ellas, en atención los resultados esperados para cada uno de los efectos.* Resulta una apreciación coincidente con la presente evaluación.

PNUD apoyó a INEC a valorar sus capacidades institucionales y ayudar a canalizar el apoyo de todas las Agencias del SNU. Se debe continuar con esta articulación para no duplicar esfuerzos. Se había hablado de establecer un marco de cooperación con INEC de más largo plazo, pero no se ha producido. Esto se ha debido en parte a que se han sucedido tres cambios en las autoridades de las instituciones.

TRABAJO EN TEMAS DE MIGRACIÓN

La temática de migración busca también transversalizarse y llegar a los GAD a través de las instituciones descentralizadas, principalmente el Consejo de Movilidad Humana y el Congope. Cuenca es un GAD en el que se ha trabajado una experiencia particular.

En el Consejo de Movilidad Humana participan la sociedad civil, migrantes, y las cinco funciones del Estado. Participa el Canciller en los plenos del Consejo y cuenta con dos Leyes marco: Ley de Consejos y Ley de Movilidad Humana. Cuenta además con el apoyo del Viceministerio de Movilidad Humana de Cancillería.

El Consejo centra su trabajo en la formulación y transversalización de la temática de migración en políticas públicas, esto incluye su observancia, monitoreo y evaluación. Cuentan con una agenda de trabajo, pero con carácter declarativo, sin propuesta práctica. Se han centrado en elaborar una agenda que pueda ser transversalizada en lo local y desde diferentes ministerios. Con PNUD se ha trabajado en la consulta de la Agenda para finalmente ser publicada. Previamente se ha realizado un levantamiento de información, diagnóstico y realización. Su contraparte local son los Consejos Cantonales, lo cual les permite un mayor alcance -Manabí y Sucumbíos son experiencias exitosas-. La no aprobación de la Agenda lo ha frenado un poco. Se plantean una siguiente fase de trabajo alrededor de los PDOT.

Con el Consejo se ha trabajado también con candidatos a elecciones locales para incluir mensajes relacionados con migración como elementos del desarrollo. Se pretende ampliar esta dinámica y establecer nexos con otros sectores para una visión más transversal e integral.

El Congope desarrolló el Programa Migración y Desarrollo 2014. El Gobierno Provincial de Pichincha ha sido el articulador. Junto con PNUD realizaron una consultoría para identificar modelos de gestión en movilidad humana y su inclusión en los PDOT. La idea ha sido poder socializar las buenas experiencias en la frontera norte y la frontera sur. En una consultoría de 4 meses se trabajó una Caja de Herramientas para el trabajo local en migración que se entregó a los GAD, pero no lo incluyeron en la práctica. Los GAD alegaron que el formato de Senplades para el PDOT no permite incluir este aspecto. En la práctica han conseguido llegar a 6 GAD provinciales. Se debe incidir para incluir el enfoque en los PDOT de todos los GAD.

Un obstáculo para poner en práctica esta tarea es la alta rotación de personal. Parte del trabajo con la Caja de Herramientas en migración quedó diluido. Se está trabajando en actualizar y relanzar la caja de herramientas en un formato compactado y con un enfoque más práctico, en una nueva ronda de trabajo con nuevas autoridades. Ello en trabajo articulado con el Consejo de Movilidad Humana. La Ley de Movilidad Humana de 2017, y la elección de nuevas autoridades, son una oportunidad para reforzar el abordaje. El Congope no trabaja con organizaciones de sociedad civil, pero sí lo hacen los GAD, por ello esperan acercarse a ellas. Se requiere mayor involucramiento de los GAD en voluntad política y de la sociedad civil organizada. Las universidades también pueden desempeñar un rol importante. El PNUD tiene la capacidad de convocatoria oportuna para poder articular una acción más integral entre los diferentes actores.

Cuenca exporta migración, pero también ha recibido un gran contingente de migrantes retirados de Estados Unidos. En Cuenca se ha trabajado una estrategia vinculada a la movilidad humana y generación de políticas públicas, que incluyó la capacitación de funcionarios. Se desarrolló además un estudio sobre el *Impacto Socioeconómico de la Migración Internacional de Retiro*.

También se lanzó el proyecto *Cuencanízate* referido a la integración de ciudadanos de Estados Unidos retirados. Se trabajó la integración social mediante la publicación de un diccionario de palabras conjuntas como un acercamiento cultural; también en aprovechar el talento de los ciudadanos extranjeros -talento técnico profesional- y aprovechar aquello que pueden dejar.

Además, hay un grupo de actividades que se desarrollaron en el marco de un Proyecto global/regional junto con OIM sobre migración y desarrollo:

- Trabajo en 6 provincias del país para la incorporación en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial 2015-2019 (PDOT) recomendaciones de políticas, programas, metas e indicadores para garantizar a la población en situación de movilidad humana la protección de sus derechos y la incorporación de los enfoques de igualdad de género, generacional, de discapacidades, de movilidad humana y de pueblos y nacionalidades.
- Capacitación sobre transversalización de la movilidad humana a los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Turismo, y a Senplades e INEC en estadísticas migratorias.
- Formación de 10 asociaciones de migrantes y ONG en transversalización de la movilidad humana.
- Capacitación de profesionales de 150 colegios de tres provincias sobre prevención de migración riesgosa.
- Promoción de los instrumentos/herramientas "*Derechos de las Personas en Movilidad Humana*", en conjunto con el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana, "*Directrices para la Integración de la Migración en la Cooperación Descentralizada*", y "*Directrices para la Integración Transversal de la Migración en la Planificación del Desarrollo Local*".
- Participación en reuniones interagenciales preparatorias para el abordaje conjunto del fenómeno de la migración venezolana.

CREACIÓN DE ESPACIOS DE DIÁLOGO

Aunque no consta una planificación estratégica alrededor de la creación de espacios de diálogo, muchas de las líneas de trabajo del área se realizan de hecho a través de generación de espacios de diálogo y debate político. Algunas relevantes son:

- Asistencia técnica a la Senplades para la realización de un Diálogo Nacional para la Equidad y la Justicia Social, con la participación de 150 mil personas. El PNUD brindó un apoyo técnico para el diseño general del proceso, y movilizó capacidades nacionales para dar soporte en la facilitación y la sistematización de diálogos sectoriales conducidos por los distintos ministerios, también se trabajó un enfoque de prevención de conflictos.
- Apoyo a la preparación y realización de la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III efectuada en Quito en 2016. Se acompañó al gobierno en la definición de la posición país para HIII, como instrumento de política de desarrollo urbano inclusivo.
- Apoyo a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) para realizar el seguimiento de los indicadores de las políticas de cooperación internacional, sobre eficacia en el nivel local, a partir de una herramienta desarrollada y transferida por el PNUD.
- Tuvieron gran trascendencia los debates nacional elecciones e inclusión de los ODS, orientados a enriquecer el proceso electoral. Se trabajó junto con Grupo FARO y tuvo ejes temáticos como participación ciudadana, voto informado y debate sobre políticas sociales. Se realizó de cara a las Elecciones nacionales y ahora también para las próximas municipales. El trabajo tuvo el importante acompañamiento del CNE, que le aportó aval.
- Se realizó un Análisis de Escenarios en el marco de los acuerdos de paz con las FARC. Todo ello como parte del trabajo en la Frontera Norte. Fue un trabajo completo, pero no consta la utilización del mismo para definir políticas públicas. Sí se utilizó, no obstante, en otro debate de alto nivel de asesoría a la comisión de la asamblea de seguridad y asuntos fronterizos de la Asamblea Nacional, de reciente creación. También ha sido utilizado en eventos académicos y debates hacia la opinión pública.

SEGURIDAD Y ABORDAJE DE LA CONFLICTIVIDAD

El trabajo se centra en la frontera norte principalmente, siendo que se entiende como el principal foco de conflictividad, pero tiene el problema de ser un lugar remoto y que aborda problemáticas multidimensionales, es por ello que requiere abordajes amplios e intersectoriales. Las experiencias de este período constituyen elementos de diagnóstico para futuras intervenciones, que deben recoger las lecciones aprendidas.

El PNUD ha coordinado el Programa de Seguridad Humana, además del reto que supone en términos de coordinación (ver eficiencia), tuvo a su cargo las acciones de integración económica e inclusión social, así como equipamiento para la producción. Siendo la frontera norte una región complicada y llena de retos logísticos, sociales, económicos y políticos, el reto consiste en la articulación de esfuerzos. Primero a lo interno de la propia Oficina del PNUD en la integración de esfuerzos hacia esta región y segundo en lo referente a conciliar esfuerzos de otras Agencias del SNU o programas de cooperación internacional.

Las Agencias participantes en la programación valoran como un logro en sí mismo el poder contar con la programación, que se debe en parte al liderazgo del PNUD. Pero también señalan el déficit que supone la falta de presencia del PNUD en el territorio. Se requiere presencia con personal especializado, y también identificar los socios con acceso a las voces en el territorio para intervenciones integrales.

Una virtud del PSH ha sido el haber permitido comprender el territorio y preparar condiciones para otras intervenciones como el próximo programa del Peace Building Fund. El trabajo debe ser continuado con mayores acuerdos para la articulación en lo territorial y deben ser

tomadas en cuenta las lecciones aprendidas de la anterior intervención, previo a iniciar la siguiente.

Con el Instituto de Altos Estudios Nacionales se realizó un estudio sobre Análisis de Escenarios, en el marco de los acuerdos de paz con las FARC. Se trata de un estudio diagnóstico y prospectivo sobre la situación en frontera norte. Con unos TdR muy específicos, se desarrolló el estudio con la participación de Senplades. Se utilizó una metodología de trabajo participativa con expertos nacionales y autoridades y líderes locales. El punto de salida son los acuerdos de paz en Colombia y el Plan de integración fronteriza de 2014, el cual delimita ejes de acción: social, desarrollo fronterizo, seguridad, económico, ambiental.

La conclusión del estudio es la necesidad de desarrollo socioeconómico en la zona, acompañado de acciones en seguridad. Deben abordarse como enfoques integrales e intersectoriales en el abordaje de una realidad compleja, con poca presencia del Estado y dificultades logísticas. Se debe trabajar en la instalación de capacidades locales para desarrollar los planes y políticas para generar apropiación y convertirlos en actores del desarrollo. Se sugiere además una presencia física permanente en el territorio para desarrollar programaciones más exitosas.

Constituye un material de consulta importante e inédito, aunque no consta su utilización para definir políticas públicas, pero sí en asesoría, por ejemplo, a la comisión de la Asamblea de Seguridad y Asuntos Fronterizos. También ha sido utilizado en eventos académicos y debates para la generación de opinión pública. Dadas las condiciones rápidamente cambiantes, se requiere una constante revisión del contexto y de los factores de análisis del estudio.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SOCIEDAD CIVIL

Antes de 2008 se trabajaba en participación ciudadana y veeduría social, pero las circunstancias políticas no permitieron una incidencia más fuerte después de esta fecha. Se articularon esfuerzos con el Gobierno central y otros socios, pero menos con organizaciones de sociedad civil. El programa ha tenido en cuenta a la ciudadanía desde el punto de vista de la consulta y participación de los ciudadanos en diversos procesos, pero no tanto como estrategia para establecer mecanismos permanentes de participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

Ecuador cuenta con un marco normativo -Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)- orientado a garantizar el ejercicio de la información. Se cuenta con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que supone una función del Estado. Se orienta a varias tareas de la participación ciudadana: mecanismos de participación; mecanismos de control social; informes de rendición de cuentas; y recepción y trámite de denuncias -estos dos últimos más orientados a la transparencia-. El Consejo es un órgano muy politizado, constituye un desafío para el país que eventualmente requerirá del acompañamiento de la cooperación internacional para desarrollar un trabajo de largo plazo orientado a generar cambios institucionales que mejoren su gestión.

A pesar de las dificultades, en los últimos años se ha logrado trabajar con organizaciones de sociedad civil directamente -Grupo Faro y FFLA- en algunos aspectos clave: la sensibilización sobre ODS con la sociedad civil y el sector privado; trabajo de seguimiento a los ODS y en el

enriquecimiento del proceso electoral y debate sobre políticas sociales, junto con el CNE; y con los partidos políticos.

Con el Grupo Faro se trabajó en la temática de elecciones alrededor de la programación “Ecuador decide”, que promovía el voto informado a través del impulso de debates. Se realizó un fuerte trabajo conjunto. También trabajaron el programa “Del dicho al hecho”, en seguimiento a las promesas electorales de Moreno, incluyendo a la sociedad civil y la academia. Con la Fundación Futuro Latinoamericano FFLA, se trabajó como grupo de pensamiento estratégico nacional que reúne a municipios, INEC y otras instituciones.

Desde la programación del PNUD destacan buenas iniciativas de consulta y participación de la ciudadanía en diferentes intervenciones:

- Desde Cancillería, se ha trabajado en involucrar al sector civil, a la academia y al sector privado en el trabajo sobre ODS.
- La Secretaría de Planificación Quito ha desarrollado un sistema de participación ciudadana, con acceso de grupos minoritarios y el uso de mecanismos de participación como los informáticos. La ciudadanía participa de forma piramidal dentro de la estructura de Gobierno provincial y cada vez son más partícipes, incluyendo el trabajo en presupuestos participativos.
- La creación de la Visión 2040 de Ciudad de Quito fue un proceso participativo y esta participación logró introducir aspectos como interculturalidad y Agenda 2030.
- El Consejo de Movilidad Humana trabaja la participación ciudadana. Los Consejos Consultivos participan como sujetos de derechos en la formulación de políticas públicas. El Plan de reinserción de ecuatorianos retornados se realiza con amplia participación y bajo un enfoque de derechos.
- Todo el trabajo desarrollado en Ibarra para la Agenda 2030 contó con la realización de multitud de talleres con diferentes sectores sociales. Esto supuso una buena práctica cuyos efectos todavía perduran. El producto final se aprobó en asamblea cantonal abierta ciudadana. Hay una más grande apertura hacia la participación ciudadana. Antes la población no era consultada y ahora el Alcalde ha encontrado el valor político y social del contacto con la ciudadanía.
- En Cuenca ha habido diversas iniciativas desde el municipio para la mejora de la participación ciudadana y es algo que tienen muy presente. Se trabaja en contacto con la población -con diferentes sectores y minorías- en procesos cantonales. El Catálogo de Buenas Prácticas de Cuenca incluye este trabajo de socialización y participación. Además, se ha fortalecido el trabajo en comunicación de cara a cambiar la percepción de la municipalidad.
- El fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el Cantón de Guayaquil contó con la participación de las organizaciones e instituciones participantes en el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos. También se trabajó con las comunidades y en el territorio todas las acciones se desarrollaron como fortalecimientos del Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos-Guayaquil. La metodología de trabajo comunitario para realizar mapa de riesgos se ha utilizado después en otras áreas del municipio, especialmente el área de acción social.
- Participación en un espacio multiactor organizado por la sociedad civil para el monitoreo de la Agenda 2030 (<https://odsterritorioecuador.ec/>).

También se han encontrado algunos retos que están siendo abordados:

- El INEC es esencial para demostrar datos sobre el avance de la agenda 2030, institucionalizar los ODS en las diferentes instituciones, pero no se llega a la población. También llegar con el trabajo de medición de los ODS al sector privado, la academia y la sociedad civil.
- Con el trabajo de la AME se identifica debilidad respecto a la participación ciudadana. Se entiende que existe más participación a nivel local y menos a nivel nacional, con una falta de difusión y trabajo en relacionamiento y mensajes con la sociedad.
- Congope no trabaja directamente con las organizaciones de sociedad civil, pero sí desde los GAD. No obstante, se percibe una falta de involucramiento de los GAD en trabajo con sociedad civil organizada que requiere de mayor sensibilización y concienciación. Hay 10% de recursos que deben trasladarse a grupos minoritarios por Ley y podría ser un componente fuerte.
- Universidades pueden realizar un rol importante en la difusión de una cultura de participación ciudadana.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA

Constituye una de las primeras líneas de intervención del Outcome 1 del PNUD. Es perceptible una creciente capacidad de los gobiernos locales en la gestión del desarrollo. Los agentes entrevistados afirman que en general se ha trabajado cada vez más con lo municipal, pero sin establecer un necesario nexo con lo nacional. Actualmente, la tendencia es crear modelos de gestión para articularse con las instituciones centrales descentralizadas y la academia. Se está trabajando más con gobiernos medianos y en lo comunitario, lo que parecen dinámicas beneficiosas. En este sentido, ART e I-Steps fueron iniciativas previas referentes.

Destacan dos instituciones en las cuales la transferencia de capacidades ha sido notable, INEC y Petroecuador. También se han dejado capacidades instaladas en los GAD en los cuales se ha trabajado: Cuenca, Guayaquil, y sobre todo Ibarra y Quito, que ya han sido analizados.

En Cuenca se ha trabajado en internacionalización para elaborar el modelo de gestión de la cooperación -modelo de gestión específico y modelo de gestión por procesos-. Utilizando intercambios con otras ciudades se contribuyó a la apertura de espacios con otros actores internacionales. Se realizó capacitación a los funcionarios del municipio de diferentes áreas.

En Guayaquil se han dejado instalados mecanismos de comunicación entre los barrios y la municipalidad, así como sistemas de alerta temprana. En un principio se pensó para 5 barrios y finalmente se ha alcanzado a 11 barrios. La municipalidad también ha fortalecido su posicionamiento sobre la regularización de lotes en lugares de riesgo. Ahora se puede controlar el crecimiento de la ciudad y sus capacidades para brindar servicios. Inundaciones y deslaves. No solo se han fortalecido las capacidades institucionales, pero también de la región. Se ha georeferenciado la información y existe un mapa de riesgos. Esto supone un gran cambio.

La unidad de trabajo que se instaló desde el Proyecto de fortalecimiento de sistema de gestión de riesgos en Guayaquil se mantiene en la municipalidad, así como las dinámicas de trabajo instaladas. Incluso se ha trabajado en su réplica y se ha seguido ampliando a más zonas. Se ha fortalecido al comité de riesgos del cantón donde participan todos los agentes públicos y privados. El sistema de información aglutina ahora la sala situacional instalada en la unidad municipal de gestión de riesgos, que se encarga de procesar la información y prever acción y reacción. Se ha convertido en un Programa Municipal con recursos institucionales. No es un proyecto, sino un programa con apropiación. Los Comités de Gestión de Riesgos comunitario

empezaron por 6 y ahora son 28 y están creando otros 4, en una dinámica de escalabilidad. Toda la cooperación está generada desde la municipalidad en el marco de su programación y ellos coordinan la cooperación, lo cual implica apropiación.

En el caso del INEC, también se reporta un fuerte fortalecimiento de capacidades. Tradicionalmente ha respondido a un sistema reactivo a la demanda de información, pero a partir de 2014 ha pasado a tener un rol activo en el seguimiento a indicadores de 2030. El PNUD ha sido un gran colaborador para que se produjera este cambio.

Con Petroecuador se ha buscado fortalecer su gestión técnica y financiera. La eficiencia en la gestión ha producido un remanente de 3.5 millones de dólares que va a ser utilizado por la institución en continuar el fortalecimiento de capacidades de gestión de la empresa de la mano del PNUD; contratos y transparencia son dos líneas específicas de trabajo identificadas para continuar este fortalecimiento. Incluso se valora extender este proceso de fortalecimiento de capacidades a otras EP, en una eventual colaboración con la Entidad Coordinadora de Empresas Públicas EMCO.

MEJORA DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los socios coinciden en atribuir valor agregado al PNUD en los aspectos de transparencia e imparcialidad. Se percibe como un factor muy positivo en un contexto politizado y de acciones contra la corrupción desde el Gobierno, si bien constituyeron acciones puntuales, más que una estrategia de intervención.

La empresa nacional Petroecuador solicitó, a través del Ministerio de Hidrocarburos, la realización de una evaluación de cinco proyectos hidrocarburíferos nacionales con el fin de fortalecer su gestión técnica y financiera. El Gobierno requirió la cooperación del PNUD, a fin de gestionar la contratación ágil, competitiva y transparente de empresas internacionales especializadas. La evaluación tenía dos propósitos: 1) analizar el desempeño de los proyectos, verificando si se cumplieron a: los términos de referencia elaborados; especificaciones técnicas requeridas dentro de la industria y costos; estándares técnicos y financieros internacionales; 2) determinar la situación actual de los proyectos y, de ser el caso, las medidas que deberán emprenderse para ponerlos en línea con los estándares internacionales, así como la estimación de los correspondientes costos.

El trabajo en Petroecuador no se trataba de una auditoría, sino de una evaluación técnica que viniera a corroborar o desechar los hallazgos de la Contraloría. El PNUD ha sido clave por su reconocimiento de profesionalismo e imparcialidad.

El acompañamiento del PNUD ha sido permanente con un consultor en Petroecuador para el acompañamiento y se hizo un trabajo exhaustivo: han gestionado autocontroles en las licitaciones; la licitación fue cerrada a injerencias y los seleccionados resultaron extranjeros; la ejecución fue meticulosa; se plantearon cronogramas y se cumplieron todos los tiempos. Finalmente se revisaron los borradores de la evaluación, que fueron examinados por la gerencia de Petroecuador. No hubo observaciones porque guardaban la calidad esperada y ha habido un amplio reconocimiento al aval del PNUD.

El proceso de trabajo en Cuenca alrededor del Tranvía también consideró aspectos de transparencia y aprovechó la participación de Naciones Unidas. El comité de seguimiento de Tranvía Cuenca se reunía semanalmente y reportaban los acuerdos que registraban en un acta. Se producía un pleno acceso sobre la información financiera. Constituyen aspectos positivos de la gestión del PNUD -en este caso junto con UNOPS-.

TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Programáticamente, el trabajo más fuerte se ha desarrollado con el Ministerio del Trabajo, a través de la programación de Sello de Género en Empresas. Supone un importante abordaje porque se atienden dos importantes sectores: el Ministerio del Trabajo y su trascendencia por ser el ente rector del ámbito laboral y por su dimensión como institución de Gobierno; el sector privado, por ser un actor esencial para producir cambios sobre las relaciones de género a nivel nacional y local, con grandes, medianas y pequeñas empresas.

También ha sido relevante el trabajo con la Asamblea Nacional para introducir o reforzar el enfoque de presupuestos sensibles a género. Por supuesto, también la intervención con INEC para la desagregación de datos estadísticos.

Ministerio del Trabajo. En 2015 se revisó el abordaje de género y en 2016 se creó un plan de acción que no se desarrolló debido a la dedicación de esfuerzos a la respuesta al terremoto. En 2017 se aprovechó un impulso regional y surge la iniciativa de Sello de Género en Empresas, funcionando desde 2018 en fase piloto. Se enfoca en el fortalecimiento de capacidades del Ministerio y otros tres actores del sector, con el apoyo de comisiones de expertos internacionales. Se trabaja el liderazgo de las mujeres en el ámbito laboral y Sistemas de gestión de la igualdad en las empresas: sensibilizar sobre empoderamiento económico de las mujeres, participación y representación de mujeres en las empresas.

Hubo un trabajo previo. Se participó en un Congreso en Chile para conocer la experiencia de otros países. Llegó una especialista del PNUD para hacer un análisis de mercado, alrededor del programa de certificación y prestigio de la empresa. Se llegó a acuerdos y posteriormente se firmó un plan de inicio. Las autoridades del Ministerio lo aprobaron muy rápidamente porque estaban muy interesados. El Ministerio del Trabajo va a desarrollar la normativa interna para poner en marcha el proyecto. En marzo se ha desarrollado un taller de formación de dos semanas a consultores privados que serán los próximos asesores de género de las empresas participantes en el Programa, incluyendo al Consejo nacional para igualdad de género, Comité Empresarial Ecuatoriano y EMCO -Empresa Coordinadora de Empresas Públicas-. La capacitación ha sido orientada a consultores y consultoras del PNUD, de modo que aseguren la transparencia al momento de asesorar a las empresas que entrarán al piloto. Un problema que están enfrentando es que no tienen claridad sobre si contarán con presupuesto para género en 2019. A esto se une la falta de un modelo financiero de sostenibilidad programática.

Se desarrolló una consultoría en apoyo a la Comisión especializada permanente del régimen económico y tributario y su regulación y control, de la Asamblea Nacional. Se enfocó en el seguimiento de la inversión social en el presupuesto general del Estado con enfoque de reducción de la pobreza y la desigualdad, género e inversión en la niñez y adolescencia.

Con Senplades se trabajó el abordaje de violencia política contra las mujeres en lo local. Se debe trabajar el sistema policial y su marco normativo y el acceso a la justicia. La Subsecretaría de

Planificación Nacional mira estos temas, pero no hay punto focal o referente en género en la institución.

INEC. Se ha trabajado en desagregación de datos por género y en el monitoreo de indicadores relacionados con género. Este trabajo se ha desarrollado con ONU Mujeres principalmente. Los cambios políticos no han permitido abundar en algunas líneas de trabajo.

Desempeño de los Indicadores

El acompañamiento a los indicadores se hace desde la Oficina por parte del punto focal en Monitoreo. En la herramienta online se registra el progreso de dos indicadores de Outcome:

1. Number of central and local government institutions strengthened to design policies and norms that improve their public management with a focus on rights

El indicador no contiene línea de base ni meta, pero cada año se reporta una cantidad de productos derivados de las intervenciones. Se trata de una forma de reporte, no de medición como tal. No obstante, son elementos de utilidad para conocer el curso de la programación.

El CPD preveía un indicador por cada Producto, pero a los mismos no se les dio seguimiento en instrumento alguno. El primero se refiere a instrumentos de planificación, y este es el énfasis principal de los reportes del área. En este sentido, se reportan 19 herramientas de planificación a nivel local, y 11 herramientas a nivel nacional. Ello señala un desempeño muy por encima de la meta prevista. El segundo se refiere a funcionarios y personal técnico de la administración central y locales a quienes se han fortalecido sus capacidades. Los reportes no ofrecen una cifra que compile el trabajo realizado, aunque los reportes ROAR dan cuenta de múltiples procesos de formación desarrollados.

Product Indicator 1.1.1: Number of public institutions (national and subnational) that have functioning planning, budgeting and monitoring systems. Baseline: 0 - Target: 5

Product Indicator 1.1.2: Number of local stakeholders with sustainable institutional and personal capacities to tackle emerging or recurrent conflicts. Baseline: 2,350 people trained - Target: 4,000 people trained.

El segundo indicador del Outcome se refiere al trabajo de fortalecimiento de capacidades de organizaciones ciudadanas

2. Number of citizen organizations whose capacities for effective participation and rights enforcement have been strengthened under the guidelines of involved sectors

En este sentido, se reporta una gran actividad, pero el reporte se refiere más a aquellas actividades en las cuales han participado organizaciones ciudadanas, no tanto a la producción de un fortalecimiento como tal. Se reportan: 74 organizaciones participando en el proceso de diálogo nacional; participación de 15 organizaciones de jóvenes de la frontera norte.

El Producto de este Indicador contiene a su vez un indicador, referido a marcos normativos que vienen a fortalecer a estos grupos. En este sentido, el reporte tiene una referencia a la construcción de 6 planes de vida para nacionalidades indígenas.

Product Indicator 1.2.1: Percentage of functioning regulatory mechanisms and frameworks to involve and strengthen the capacities of women, youth and civil society groups. Baseline: 60% - Target: 75%

En conclusión, se identifica un déficit en el reporte de los indicadores. Claramente, los reportes ROAR dan cuenta de mucha actividad en los aspectos a medir. Pero es también cierto que la programación no realizó un énfasis específico en el fortalecimiento de las organizaciones de sociedad civil. Los esfuerzos fueron más orientados hacia el sector público.

Los Reportes ROAR no ofrecen datos sobre el avance de los indicadores. La reciente Evaluación del UNDAF hace un análisis de lo reportado para el Grupo de Resultados 1. Para los dos indicadores del área de gobernabilidad encuentra un cumplimiento medio, y un mejor desempeño en el primer indicador. Estos son datos referentes al UNDAF -todas las Agencias participantes-, pero coinciden con lo analizado en esta evaluación. De los datos arrojados desde el UNDAF, destaca el rendimiento del indicador 3, referido de forma muy directa a la labor del área de Gobernabilidad del PNUD, para el cual se reporta un 100% de cumplimiento. Se puede intuir que es gracias al significativo aporte del PNUD.

3. Instituciones nacionales y locales cuentan con metodologías y herramientas para la implementación de sistemas eficaces y transparentes de gestión, planificación, elaboración de presupuesto y monitoreo.

Cambios Significativos Identificados

A falta de elementos provenientes de los indicadores que arrojen datos cuantitativos sobre el desempeño de la programación, a continuación se destacan algunos cambios percibidos desde los diferentes interlocutores en el proceso evaluativo. La metodología de teoría de cambio se entiende más apropiada para este tipo de intervenciones, identificando cambios *-el cambio más significativo-*, los cuales, aun siendo elementos de percepción, arrojan también información de interés para valorar avances.

Algunos cambios significativos producto de la intervención son los siguientes:

- Con el Ministerio de Finanzas se ha trabajado en la evaluación de las medidas tomadas en las políticas públicas, en el marco de los ODS. Se ha comenzado a tener presencia permanente en este Ministerio y esto constituye en sí un cambio.
- Se ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la eficacia en la gestión pública nacional y local -Efecto 1-: INEC, Petroecuador, Ibarra, Guayaquil, Cuenca y Quito.
- Sobre todo, en procesos de planificación y cada vez más en procesos de seguimiento y monitoreo, se ha trascendido con muchas de las intervenciones generando procesos escalables y con vocación de sostenibilidad.
- Se ha fortalecido la consulta ciudadana en los procesos de planificación y cada vez es más habitual.
- Los ODS se han convertido en Visión de Estado de largo plazo. Además, se evidencia una genuina voluntad gubernamental y de las instituciones del sector alrededor de la Agenda 2030. Se han trasladado capacidades al personal técnico y funcionariado y se identifica también apertura desde los GAD. Los ODS se han convertido en lenguaje común en las administraciones públicas.
- La Oficina del PNUD ha dado saltos cualitativos en el período programático. Asumió el programa de Sello de Género institucional y también el desarrollo de la programación del Sello de Género

en Empresas, así como el programa regional de PNUD CAF para el fortalecimiento de las capacidades estatales para responder a la violencia de género. De momento, se trata de dinámicas incipientes, incluyendo la formación a todo el personal de la Oficina y de proyectos, pero constituye un marco de trabajo amplio en el ámbito interno.

- Gracias a las diferentes iniciativas de fortalecimiento institucional, el INEC trabaja ahora más en análisis y utilización de la información, no sólo en la generación de la misma.
- Se ha ampliado la dinámica de diálogo y debate social multisectorial, que posiciona al PNUD y consigue introducir temáticas de interés en el debate público.

Consecución de los Productos esperados. Contribución al Efecto 1

La evaluación tiene como tarea determinar si se alcanzaron los Productos previstos y si estos -y en qué medida- efectivamente contribuyeron al Efecto 1 del CPD del PNUD. Los Productos esperados son expresados en el CPD alrededor de dos indicadores de Efecto:

Indicador 1. Número de instituciones de gobierno central y local fortalecidas para diseñar política y normativa, que mejoren su gestión pública con enfoque de derechos.

Instituciones nacionales y gobiernos subnacionales fortalecidos para la implementación de sistemas eficaces y transparentes de planificación, elaboración de presupuestos y monitoreo.

Este es el Producto al que más esfuerzos se han dedicado, ello en gran parte favorecido por el impulso que ha significado el trabajo con los ODS, tanto en términos de planificación como en su monitoreo, y ello tanto en el ámbito nacional como local. A nivel nacional con Senplades como socio principal en planificación, junto con INEC como socio técnico estratégico; a nivel local, con los GAD en la inclusión de los ODS en los PDOT. Siempre con los límites ya mencionados de alcance en cuanto a número de GAD y alrededor del monitoreo. La transparencia no ha sido un eje de acción estratégico en los procesos de planificación, pero sí ha estado presente y se han logrado avances desde diferentes iniciativas.

Capacidades institucionales y personales sostenibles a nivel local para hacer frente a los conflictos emergentes y/o recurrentes.

Ha habido un fuerte énfasis en la generación y transferencia de capacidades a las instituciones socias en todas las iniciativas del área de gobernabilidad. Ello se ha expresado directamente a través de procesos de formación e instalación de nuevas dinámicas de trabajo institucionales, pero también con las buenas prácticas en la gestión programática, que han sido destacadas como una forma importante de transferencia de capacidades. No obstante, el fortalecimiento de capacidades no ha tenido un énfasis específico -como se indicaba- en la atención de conflictos emergentes, excepto en el trabajo particular en la frontera norte. Sí se ha trabajado, no obstante, en la generación de espacios de diálogo y debate público alrededor de temas como elecciones y ODS.

Indicador 2. Número de organizaciones ciudadanas cuyas capacidades para una participación efectiva y exigibilidad de derechos han sido fortalecidas, bajo los lineamientos de los sectores involucrados.

Mecanismos y marcos regulatorios mejorados para involucrar y fortalecer las capacidades de grupos de mujeres, jóvenes y sociedad civil.

El trabajo de fortalecimiento de la participación ciudadana es un pendiente en la programación. De diferentes formas se realizaron esfuerzos, pero no respondieron una articulación estratégica planificada. El trabajo con organizaciones de sociedad civil también estuvo limitado, en este caso por condicionamientos políticos. Se hicieron muchos esfuerzos por realizar procesos participativos donde la sociedad civil se ha visto involucrada, sobre todo en el ámbito de trabajo con los ODS, pero faltó un posicionamiento estratégico al respecto de tal modo que fuera una constante el fortalecimiento de la sociedad para su participación política bajo un enfoque de derechos y ciudadanía.

Sí ha habido grandes progresos respecto a la inclusión del enfoque de género con la contratación de una especialista para el Programa, no obstante, todavía son esfuerzos incipientes y sus efectos serán visibles a mediano plazo.

El Marco de Cooperación de Naciones Unidas en Ecuador, aporta al Objetivo 1 del Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017, que es *“Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”*. El **Efecto 1 del CPD del PNUD** está alineado con este Objetivo 1 y está formulado en los mismos términos que el Efecto Directo No. 1 del UNDAF 2015 – 2018: *“Al 2018, se ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales para mejorar la eficacia en la gestión pública nacional y local, dentro de sus competencias, y a consolidar la participación ciudadana, de acuerdo a los mecanismos constitucionales y los lineamientos de los sectores involucrados, para reforzar la garantía de derechos”*.

Definitivamente, la programación sí ha contribuido de forma sensible a fortalecer las capacidades institucionales para la gestión pública. Este ha sido uno de sus énfasis principales y es ampliamente reconocido por los socios. La participación ciudadana bajo un enfoque de garantía de derechos no ha sido una parte importante de la programación, aunque sí se ha contado con algunas iniciativas en este sentido.

Gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento incluye procesos de sistematización y divulgación de experiencias y logros desde el Programa. La gestión del conocimiento estaba prevista en el CPD como un aspecto a trabajar. En el desarrollo programático se encuentra un buen número de iniciativas al respecto, lo cual es destacable, no obstante, no se percibe que resultaran de un posicionamiento estratégico desde el área, sino más bien constituyeron acciones puntuales y dispersas. En la Oficina del PNUD no se cuenta con un referente programático en este sentido, y tampoco en las diferentes áreas de intervención. Algunas acciones relevantes desarrolladas son las siguientes:

- En el marco del Plan Iniciación Quito, se brindó asistencia técnica para la visibilidad de la experiencia ecuatoriana.
- La experiencia de Ibarra se subió en la plataforma Territorialización de los ODS. El trabajo en desarrollo de la Visión Ibarra 2030 contiene la sistematización, pero las labores de divulgación han sido limitadas. La experiencia Ibarra sí se presentó junto con el Informe Voluntario de avance

de la Agenda 2030. La dirección de comunicación municipal no ha asumido las tareas de promoción de los resultados del proyecto.

- La experiencia de Cuenca ha sido sistematizada. Todo está documentado y entregado. Se está preparando el proceso de divulgación.
- En el trabajo en la Frontera Norte con el PSH, se promovieron ejercicios de buenas prácticas, evaluación y análisis ex post. Se llevó a cabo un proceso de sistematización de experiencias y difusión que provee de elementos útiles para futuras intervenciones.
- En el trabajo del Instituto de Altos Estudios Nacionales, la difusión no estaba contemplada, aun siendo un diagnóstico de gran utilidad práctica.

Acción en Comunicación

La acción en comunicación se refiere a la comunicación social-programática o comunicación para el desarrollo C4D. En el capítulo de sostenibilidad se analiza también como un elemento para la sostenibilidad social.

Si bien hubo diferentes actividades en comunicación, les faltó la orientación hacia la producción de cambios en conocimientos, actitudes y prácticas en la sociedad. Por otro lado, como ya se ha expresado en el capítulo de relevancia, la comunicación no constituyó un abordaje estratégico de la programación, con un planteamiento conceptual y un paquete de acciones específicamente diseñadas en este sentido. Su importancia reside en el acercamiento al ciudadano para transmitirle mensajes que hagan partícipe a la sociedad de la evolución de los procesos de fortalecimiento institucional. Guarda también una estrecha relación con la participación ciudadana y el enfoque de derechos (ver enfoques transversales).

- En el trabajo de Sello de Género con Ministerio del Trabajo, el Plan de inicio contiene un componente de comunicación, pero se pudo hacer más énfasis en difusión social alrededor de los beneficios para las empresas, utilizando los medios de comunicación. Este es un trabajo que tiene previsto realizarse en 2019, como lo prevé el PI, a través precisamente del desarrollo de una estrategia de comunicación.
- En el trabajo con Petroecuador, la comunicación está orientada a la visibilidad pública y ruedas de prensa, no tanto a la transparencia y a la participación social. El trabajo con PNUD ha mejorado la imagen de la institución y la confianza y percepción desde la ciudadanía, pero hubiera sido oportuno y relevante establecer un más cercano relacionamiento con el ciudadano, dado que uno de los objetivos de la intervención era mejorar y potenciar la imagen pública de la empresa.
- En el trabajo en Frontera Norte, se considera que la comunicación social debe fortalecerse. Se requirió apoyo social y más colaboración desde el otro lado de la frontera, siendo temas muy complejos.
- En el trabajo en gestión de riesgo en Guayaquil, un pendiente es la acción en comunicación para el desarrollo: conocimientos, actitudes y prácticas. Es una debilidad del sistema nacional de riesgos el trabajo en comunicación comunitaria y la inexistencia de una estrategia comunicacional institucional.
- El Patronato San José puede hacer más en compartir con la sociedad el compromiso hacia los ODS. Los reportes de los ODS deben ser trasladados a la sociedad. En el trabajo de localización de ODS no ha habido campañas de comunicación para llegar al ciudadano.
- Diseño e implementación, junto con la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación (AEI) y la agencia del Municipio de Quito para el emprendimiento (CONQUITO) de un concurso para la presentación de propuestas de material comunicativo innovador que permita la difusión

adecuada de los ODS en Ecuador (<http://www.conquito.org.ec/se-premiaron-las-mejores-propuestas-para-difundir-los-ods/>).

- Creación de material comunicacional impreso y audiovisual (https://youtu.be/_pB7Yiq4hSo) para la abogacía sobre los ODS.
- Desarrollo de eventos de difusión sobre la Agenda 2030 y los ODS: ciclopaseo, conciertos, ferias varias.

Supuestos y Riesgos

El CPD previó dos riesgos para la intervención, uno relacionado con la alta rotación de funcionarios y personal técnico en las dependencias de los socios de Gobierno. Para mitigar este riesgo, propone mantener un diálogo fluido con estos socios y otras instituciones participantes en los procesos, de tal modo que no se dependa de un solo socio. En este sentido, sí se han mantenido muy buenas relaciones con los socios y comunicación permanente. Además, se han previsto los cambios institucionales debido a cambios de Gobierno, que han sido un fuerte condicionante para la programación, renovando los lazos con la nueva administración para continuar las dinámicas impulsadas.

Otro riesgo previsto fue la posibilidad de un evento climático. Durante el curso del Programa ocurrió el terremoto en 2016 que significó dedicar recursos humanos y materiales para atender este evento. Ello ha implicado redireccionar algunos posicionamientos programáticos y de relacionamiento con el Gobierno. El PNUD tuvo buena capacidad de adaptación en este sentido.

Enfoques Transversales

En todo el trabajo sobre los ODS ha habido una inclusión del enfoque de derechos. Probablemente le faltó mayor definición conceptual expresa, pero en la práctica sí se ha hablado de la realización de derechos y servicios básicos, individuales y colectivos; también se ha trabajado fuertemente alrededor de la eficacia y eficiencia de la gestión pública, integrando el enfoque de servidores públicos, que es la otra parte en el enfoque de derechos. No obstante, hubiera requerido mayor énfasis en la participación política de la ciudadanía. Como se ha analizado, ha habido múltiples procesos participativos, pero no ha habido una línea de acción expresa hacia la participación ciudadana, lo cual es relevante también desde el punto de vista del control social. Se cuenta ahora con una Ley de Participación y con la Secretaría de Participación, pero aún no se ha conseguido interpretar correctamente su orientación y potencial.

Enfoque de género. Se han puesto en marcha dinámicas de trabajo muy importantes con algunos socios relevantes en el período programático. El hecho de contar ahora con una especialista en género abre un abanico de posibilidades con las instituciones socias, no solo para trabajar con ellas la transversalización del género en las programaciones, sino también para transversalizarlo a lo interno de las instituciones: Ministerio del Trabajo, INEC, Senplades, Congope, MAE, Consejo de Movilidad Humana, Consejo de Participación Ciudadana, y los GAD con los cuales se tienen experiencias de intervención.

Abordaje intercultural. El CPD hace referencia expresa a la inclusión de las minorías étnicas en la programación. Desde el Outcome 1, como se señaló en el capítulo de relevancia, no ha constituido una estrategia explícita de intervención previamente delineada, aunque sí consta haberse tenido en cuenta en la práctica de manera tangencial o transversal. Se identifican acciones específicas en este sentido, por ejemplo, en Ibarra destaca el trabajo con estos grupos.

EFICIENCIA

Desempeño financiero

El presupuesto del área parte de unos *recursos ordinarios* de 485.680 UDS. Se esperaba movilizar 2.717.000 USD en concepto de *otros recursos*.

El reporte emitido desde la administración del área de gobernabilidad democrática a enero de 2019 (ver Anexo 8) muestra una ejecución de 6.8 millones. El primer dato destacable es este mismo; se ha mantenido un rol muy activo en la movilización de recursos desde el área, lo cual implica necesariamente una ampliación del espectro de intervención programática. También significa una gran capacidad de ejecución, puesto que además se han ejecutado de forma eficaz (ver capítulo de eficacia).

Destaca además un pico de ejecución de 5.5 millones en 2018. Desde 2015 la ejecución fue de 0.5 millones en 2015, 1 millón en 2016 y 0.5 millones en 2017. Esto significa que había una correcta trayectoria de ejecución para alcanzar la meta establecida en el CPD.

En 2018 se incrementa notablemente la ejecución. Ello no quiere decir que haya habido una ejecución apresurada en ese año, sino que responde a la realización de los fondos de Petroecuador, en una gestión muy exitosa con esta empresa estatal. Incluso, de esta gestión ha quedado un remanente de 4 millones que siguen siendo parte del Convenio y que serán utilizados para otras colaboraciones -mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión- con esta entidad, la cual ofrece muchas posibilidades programáticas para el área por su relevante importancia a nivel nacional.

Otro dato por destacar es que se logró movilizar 10.5 millones de fondos nacionales en el período, constituyendo un hito y un gran éxito. No sólo por conseguirse dar un giro muy importante en la historia de la Oficina, que pasa a tener características propias de un país de renta media alta, con un Estado financiador. Además de esto, se produce en un contexto de recesión económica nacional.

Además, se ha logrado movilizar 1 millón de dólares provenientes de otros fondos -otras Agencias y programas de cooperación internacional-. Ello con el mérito de ocurrir también en un claro contexto de retirada de la cooperación en Ecuador.

Producto de la gestión con Petroecuador ha quedado un remanente de 4 millones de dólares. Esto implica dos cosas: una es que se produjo una ejecución altamente eficiente, puesto que se logró producir un altísimo remanente producto del Convenio, además de haber obtenido una clara satisfacción de las partes sobre el desempeño del mismo; el segundo es la posibilidad de utilizar estos fondos remanentes para desarrollar otras intervenciones, que vendrá a financiar el siguiente ciclo programático del área.

Eficiencia en la orientación programática del gasto

Los dos proyectos más relevantes en cuanto a gasto son Petroecuador y Tranvía Cuenca. Ambos consisten en una ejecución delegada y no tanto en una intervención directa. No obstante, es

ampliamente reconocido el rol del PNUD en su gestión, y es indudable su valor agregado como Agencia imparcial, transparente, eficaz y eficiente. Además, y esto se analiza en el capítulo de eficacia, los diferentes interlocutores entrevistados coinciden en su capacidad de generar fortalecimiento de capacidades institucionales a través de esta gestión.

El resto constituyen acciones más focalizadas y estratégicas, con recursos limitados, pero colocados y gestionados de forma eficaz y eficiente. Muchos de ellos trabajados con Gobiernos descentralizados, lo cual lo enviste de oportunidad y coherencia con los enunciados programáticos. Los ODS han sido un canal apropiado para articular el traslado de capacidades en lo local.

	Vigencia	Presupuesto total	Ejecución total
Programa de Seguridad Humana -00087844	2013-2017	683,065.19	619,704.44
Visión Ibarra 2030 - 00106122	2017-2018	98,282.50	96,302.81
Municipio de Guayaquil - Gestión de Riesgos - ECU/01/014	2002-2016	223,546.82	222,992.22
Cuenca - Tranvía - 00108306	2018-2019	1,175,064.95	1,175,064.95
Senplades - aportes proceso transformación del Estado - 00074853	2015-2016	100,000.00	
PI 00100290 - Agenda de desarrollo 2030 y paz en la frontera norte	2016	51,752.97	51,752.97
PI - 00095272 - Fortalecimiento de capacidad internas de gobernabilidad y desarrollo social	2015-2016	220,710.87	220,710.87
Internacionalización de Cuenca - 00087511	2013-2019	162,347.26	155,539.69
Transporte público en el DMQ - componente IMPU - 00034363	1999-2018		
Evaluación técnica cinco proyectos Petroecuador - 00107601	2018-2019	8,069,250.00	3,826,564.80
PI - Apoyo en políticas para los ODS y la gobernabilidad democrática - 00104122	2017	196,788.21	196,788.21
Engagement Facility - resultado gobernabilidad - 00110179	2018 - 2023	210,288.64	210,288.64
PI - Articulación del Plan de Desarrollo Territorial del MDMQ con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible - 00104044	2017-2018	30,620.00	30,620.00

También existe un amplio paquete de acciones estratégicas del área, que no estrictamente responden a un Proyecto concreto, pero que son altamente estratégicas en un área de gobernabilidad que en muchas ocasiones debe responder de forma pronta a requerimientos u oportunidades del contexto. Estas acciones se cargan a Proyectos marco establecidos como Proyectos de Iniciación, que engloban diferentes acciones del área de gobernabilidad en la articulación con un socio.

Eficiencia en la gestión administrativa

La apreciación general es de una buena capacidad de gestión administrativa. De hecho, constituye uno de los elementos del valor agregado que se le atribuye al PNUD. Los socios coinciden en general en este sentido y comienzan a buscar más al PNUD como un apoyo en la ejecución cuando el protocolo de la Ley de Contrataciones del Estado se convierte en un

importante obstáculo o cuando se requiere una acción rápida, por ejemplo, en el abordaje de emergencias.

Ello, no obstante, puede también ser entendido como una debilidad en el sentido de que es ampliamente entendido que la ejecución directa deja menor aprendizaje al socio que la ejecución nacional, que obliga al socio a superar sus debilidades. En lo que respecta a esta evaluación, la apreciación es positiva, puesto que se ha demostrado que en todos los procesos se ha logrado dejar capacidades instaladas en la gestión. PNUD aporta capacidades nuevas con el solo hecho de realizar los complejos procesos de contratación, su acompañamiento y monitoreo. Esto es notable en el trabajo con socios como Petroecuador, INEC, o los GAD de Ibarra y Guayaquil.

Cuenca es la única localidad que presenta algunas objeciones en términos de gestión administrativa, pero no son consideradas relevantes o estrictamente atribuibles a la gestión del PNUD. No se ha cumplido un calendario de pagos, debido a atrasos en desembolsos por razones políticas y falta de acuerdo de las instituciones implicadas. Se reclama mayor capacitación al socio por parte del PNUD para el relacionamiento. Es una objeción que podría ser atendida para éste y los demás socios.

Equipo de trabajo del Área

La cartera de Proyectos del área de gobernabilidad ha ido creciendo de forma notable. Esto es indicador de una buena gestión y una buena visión desde la coordinación para aprovechar espacios y oportunidades en un contexto complejo. Pero también ha significado una mayor carga de trabajo que no ha sido fácil atender y sobre todo la necesidad de tener mayor presencia en el territorio y realizar el acompañamiento a los socios. Esto no significa que no se haya producido, puesto que la percepción generalizada de los socios es de un buen desempeño en el acompañamiento del PNUD.

En algunos proyectos ha habido la posibilidad de acompañarse de un coordinador de proyecto, como en los casos de Ibarra y Tulcán para planificación con transversalización de migración, lo que ha significado un gran apoyo. En ocasiones han utilizado también la figura del VNU, por ejemplo, en Ibarra y en Cuenca, que también han supuesto una ayuda destacable.

Actualmente cuentan con el coordinador del área, dos oficiales y la asistente administrativa. También la Oficina de Ecuador cuenta con la especialista en género, aunque con funciones generales de atención a la transversalización del enfoque de género en la totalidad de la Oficina del PNUD.

Coordinaciones

El área de gobernabilidad, contando con unos recursos limitados y afrontando una programación de gran dimensión que requiere abordajes multidimensionales, precisa de una amplia red de alianzas y coordinaciones, internas y externas. Así lo prevé el CPD y señala la necesidad de articularse con grupos diversos: universidades, sector privado, sector político, gobiernos descentralizados y sociedad civil organizada.

En relación a la coordinación externa, el Programa se ha desempeñado con un alto rendimiento. De todo ello se ofrece un detalle en el capítulo de eficacia. Bajo la lógica de los ODS ha canalizado el trabajo con los GAD, a los cuales ha unido a la academia, sector privado y sector político. Se ha suscitado debate nacional sobre temas específicos y han trabajado con la sociedad civil, con institutos de estudio, y también con empresas públicas.

Se ha articulado con otras Agencias del SNU en programaciones conjuntas como PSH o convergiendo en líneas de trabajo comunes como ONU Mujeres o ACNUR. De hecho, ONU Mujeres destaca como valor agregado del PNUD su capacidad para abrir puertas a líneas de intervención, gracias a su peso específico y trayectoria como Agencia.

Especialmente destacan algunas experiencias de coordinación con ONU Mujeres. En el trabajo con ODS en Ibarra, la municipalidad se articula con ONU Mujeres para el abordaje del acoso callejero. En esta misma línea también con Patronato San José en un programa contra el acoso en el transporte público -BID, ONU Mujeres, AECID-. Del mismo modo en Cuenca en el lanzamiento de productos comunicacionales en contra del acoso callejero.

El área de gobernabilidad requiere de una coordinación a lo interno de la Oficina para complementar abordajes y por una cuestión de coherencia. La articulación entre las áreas de la Oficina ha permitido que tengan apoyo puntual en el desarrollo de programaciones como la de Guayaquil en gestión de riesgo, perteneciente al área de Desarrollo económico inclusivo y gestión de riesgos, de nueva creación en la estructura del PNUD. Con ellos es con quienes se produce una mayor articulación.

El margen de mejora en este aspecto sigue siendo muy amplio, aunque ya no se trata de una gestión específica del área, sino de posicionamiento de la gerencia en la Oficina.

Todo el paquete de trabajo sobre los ODS es un enfoque en el que pueden entrar las otras áreas del PNUD. Algunos proyectos enuncian que se aporta a otros Grupos de Resultados. Gobernabilidad democrática lo aborda desde el punto de vista de la planificación, pero desarrollo económico inclusivo claramente es coincidente porque gestiona aspectos de planificación nacional y local y trabaja los ODS, por ejemplo, el ordenamiento territorial.

De cualquier modo, se identifica que hay posibilidades de apoyar la localización de los ODS a través de la puesta en práctica de aspectos específicos -compos-. Esto resulta interesante para que los GAD puedan encontrar el valor práctico de la implementación de los ODS como marco de planificación y de monitoreo del desarrollo.

La Oficina del PNUD tiende a una programación más articulada a lo interno, más integral, aunque presenta retos. Entre jefes de área todas las semanas se reúnen, pero la coordinación todavía es circunstancial y no responde a una planificación estratégica. Se ha buscado confluencia programática transversal y también en lo territorial, aunque no cuentan con una articulación estratégica sobre el terreno.

En el ámbito interagencial la articulación funciona cuando hay iniciativas que sustenten el trabajo conjunto, pero no responden a una planificación estratégica definida en el UNDAF como una entrega coordinada e integrada si no existen estos estímulos. El Programa de Seguridad Humana fue una experiencia específica interagencial, pero persistieron los retos alrededor de la articulación interagencial, y se trató más de una conjunción de acciones que de una respuesta articulada.

Algunas instituciones socias como INEC, plantean la necesidad de una posición común de Naciones Unidas para no duplicar esfuerzos y articular esfuerzos. Se había hablado de establecer un marco de cooperación conjunto, pero no se ha realizado. Bien es cierto que ha sido una institución sujeta a muchos cambios en sus autoridades recientemente.

Valor Agregado del PNUD

Hay diferentes apreciaciones sobre el valor agregado del PNUD, en su mayoría muy positivas, y sobre el desarrollo de su potencial -trayectoria, capacidades, fortalezas, posicionamiento, expertise técnico-.

- ✓ Hay socios que valoran al PNUD por ser un socio estratégico de primera línea en la ejecución de prioridades del Gobierno, como por ejemplo Senplades, que además destaca la afinidad, la cercanía y el compromiso con la institución.
- ✓ El ropaje que le proporciona el ser una Agencia de NNUU le enviste de legitimidad, aval, transparencia e imparcialidad que son reconocidos y altamente valorados en un contexto politizado. Esta imparcialidad y transparencia se evidencian en intervenciones como Cuenca Tranvía o en la empresa pública Petroecuador.
- ✓ PNUD goza de una capacidad de generar alianzas estratégicas -sector privado, academia y sociedad civil-. Tienen autoridad para generar nexos con otros sectores para una visión más transversal e integral, como reconocen INEC o el GAD de Ibarra.
- ✓ Se reconoce su liderazgo a la hora de coordinar una iniciativa interagencial como la de seguridad humana. Se valora incluso que surgiera la iniciativa gracias al apoyo del PNUD, con permanente acompañamiento técnico -aunque se recomienda mayor presencia física en terreno-, comunicación y buenas metodologías implementadas -incluyendo ejercicio de buenas prácticas, evaluación y análisis post-. En este mismo sentido se reconoce la coordinación de la iniciativa en Ibarra.
- ✓ Incluso cuando se trata de la contratación y gestión de consultorías, la valoración es buena respecto al profesionalismo, eficacia y eficiencia de los consultores y del seguimiento a la iniciativa. Por ejemplo, el trabajo con la Secretaría de Planificación Quito, Petroecuador o el propio Tranvía de Cuenca con UNOPS.
- ✓ El PNUD es ampliamente reconocido por su fortaleza en la gestión administrativo, esto le convierte en una gran alternativa para las instituciones de cara a afrontar procesos de adquisiciones utilizando los mecanismos y regulaciones nacionales establecidos en la legislación nacional. Esto ocurre en Petroecuador, pero también se reconoce en la colaboración con el Ministerio del Trabajo e incluso en el PSH.
- ✓ Un gran número de socios destacan la fortaleza del PNUD para trasladar capacidades. Esto se refiere tanto a su experiencia en desarrollar procesos de formación especializada, como a las fortalezas que son trasladadas mediante la propia gestión programática. Esto es, el traslado de capacidades haciendo, desarrollando programaciones y aprendiendo a través de la práctica. De este modo se cumple uno de los objetivos programáticos principales del Programa que es la mejora de la administración pública. Esto es reconocido desde un amplio espectro de socios, desde Petroecuador -especialmente-, pasando por los GAD de Ibarra, Guayaquil y Cuenca, y otras instituciones del Gobierno central.

- ✓ Liderazgo del PNUD en respuesta de emergencia y en la etapa de reconstrucción - terremoto-. Naciones Unidas y Cruz Roja responden y PNUD desempeña un rol de liderazgo, y muestra la necesaria flexibilidad y rapidez para canalizar y administrar recursos. Esto es destacado desde Congope, GAD Guayaquil y Cancillería.
- ✓ Un valor agregado del PNUD destacado es su rol de impulso y liderazgo de la Agenda 2030 a nivel nacional. Esto quiere decir que se ha convertido en un referente gracias a su gestión a diferentes niveles. Esto es muy notable en el caso del GAD Ibarra.
- ✓ Un valor agregado particular del PNUD que ha llamado la atención es su capacidad de articularse con instancias que tienen presencia en el territorio como el Congope o el AME. Esto ha sido especialmente apreciado desde Cancillería y desde el Consejo de Movilidad Humana. Es algo que esta evaluación defiende como una ventana de oportunidad a ser explotada con mayor énfasis.

Eficiencia en la Gestión

A continuación se destacan tres intervenciones porque son tres retos específicos de gestión que asumió el área de Gobernabilidad y que interesa analizar. A ellos se uniría la experiencia de gestión de Petroecuador como otra iniciativa particular del área, la cual ya fue analizada en el capítulo de eficacia. La conclusión que se emite de las experiencias de gestión específicas del área, incluso éstas que supusieron un mayor reto, es que se trabajó con un alto rendimiento desde el punto de vista de la gestión programática, al punto que los socios han recibido aprendizajes directos de estas gestiones.

El Programa de Seguridad Humana presenta todos los retos de una programación conjunta en la que participan seis Agencias, la cual se convierte en una suma de acciones, más que una intervención integrada. Un problema inicial fue el diseño por unos consultores externos, lo cual le resta apropiación. Se valora la labor de coordinación del PNUD en este complicado contexto de acciones desagregadas que reportan conjuntamente. Las agencias se dividieron líneas de trabajo en las cuales hubo algunas pocas acciones bilaterales entre Agencias, por ejemplo, UNESCO e UNICEF en prevención de violencia en el ámbito educativo; o PNUD y UNFPA que tuvieron acciones conjuntas en temática de trata de personas. Un cuestionamiento recurrente a la programación ha sido el déficit de presencia física en los municipios de intervención, esto es, la necesidad de más oficinas y personal en diferentes localidades estratégicas de la frontera.

Respecto al Tranvía de Cuenca, la asistencia de UNOPS fue requerida desde el MTOP, pero se hizo al margen del GAD, con quienes tiene un pulso político. Se sugirió que PNUD participe a través de UNOPS, quienes no cuentan con presencia física en el país. UNOPS se encontró desde el principio con un rechazo a su presencia. Se trata de recursos del Estado, aunque el Proyecto le pertenece al GAD de Cuenca, lo cual presentó dificultades desde el comienzo.

La primera contratación con una empresa española fue cambiada por otra francesa, que propuso cambios estructurales. Ello supuso atrasos en las obras que afectaron a comercios y se provocó un rechazo social. Se sumaron problemas de comunicación. UNOPS emitía informes mensuales que eran dirigidos al municipio antes que al Ministerio, pero el GAD nunca los respondió. UNOPS identificó un atraso de mes y medio en obras. El MTOP reaccionó y trasladó

a la prensa la información, esto implicó mayores complicaciones y requirió la intervención del Representante del PNUD.

Técnicamente el desempeño fue bueno, pero UNOPS se vio en medio de un conflicto político. UNOPS realizó un trabajo adecuado, pero no en los términos que solicitaba el GAD, que siempre defendió que contaba con toda la capacidad para desarrollar el proyecto. Tuvo aspectos de su asistencia que son bien valorados, por ejemplo, que supo manejar el problema con los transportistas, apoyar el sistema de Integración del transporte en la ciudad y establecer un sistema de alertas tempranas que anticipe dificultades.

El tranvía está listo para iniciar su puesta en marcha en marzo, pero quedan algunos pendientes importantes: se requiere conformar una empresa ferroviaria, con las correspondientes normativas, decretos y ordenanzas; existe una incertidumbre alrededor de su operación de forma fiable; el mantenimiento de los trenes es un rubro considerable, que está siendo apoyado por un intercambio y apoyo técnico del Tranvía de la ciudad de Tenerife en España; se requerirá un acompañamiento técnico temporal que también será brindado a través de este intercambio; el proceso de integración del tranvía a la red vial y a la ciudad se entiende que llevará al menos un año. A cuatro meses de finalizar el convenio, las contrapartes mantienen diferencias y persiste un conflicto con la constructora relacionado con penalidades por finalización, el cual deberá ser dirimido.

En el desarrollo de la Gestión de Riesgos del Cantón de Guayaquil, el propósito fue el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones participantes en el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos. La programación surge como una forma de aprovechar un saldo de 223 mil dólares del Convenio entre el PNUD y el GAD. Hubo coincidencia de intereses. Ya el área de gestión de riesgos y medios de vida del PNUD tenía un proyecto redactado, y la Municipalidad de Guayaquil requería de este tipo de intervención, por tanto, fue de interés mutuo. Eran fondos municipales y ellos decidieron hacerlo.

Se realizaron dos líneas de trabajo: mecanismos de comunicación de los barrios con la municipalidad, con la instalación de sistemas de alerta temprana y pluviómetros; y de gestión municipal mediante el conocimiento del riesgo para el ordenamiento territorial y regularización de lotes en lugares de riesgo.

El resultado ha sido una fuerte apropiación desde las instituciones municipales y de la población. La unidad se mantiene y el proyecto se mantiene y se ha seguido ampliando a más zonas. La metodología de trabajo comunitario para realizar mapa de riesgos se está utilizando después en otras áreas del municipio, específicamente en el área de acción social. Para el trabajo con las comunidades y en el territorio todas las acciones se desarrollaron como fortalecimientos del Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos de Guayaquil.

Monitoreo y Evaluación

En la Oficina del PNUD hay un punto focal de monitoreo, pero es Gerente de Operaciones. No hay un responsable de monitoreo como tal. Esto es un indicador de la importancia que cobra esta gestión a lo interno de la Oficina.

El sistema de monitoreo propuesto desde el CPD se muestra demasiado complejo y poco acorde con las posibilidades reales dentro de la dinámica de la Oficina y del área concreta de gobernabilidad. El monitoreo presentaba una dimensión de seguimiento desde el UNDAF, siendo parte del Grupo de Resultados 1, proponía planificaciones bianuales y acompañamiento del Ministerio del sector, la Secretaría de Cooperación, y la OCR. El PNUD debía presentar informes anuales de avance para cada Outcome.

Una dificultad es la de los cambios ocurridos a nivel institucional en las contrapartes del Gobierno. Hasta 2016 existía la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, con una dirección encargada de monitoreo. En la actualidad se tiene un registro administrativo de los proyectos con el gobierno nacional pero no con los GAD. Además, se trata de un registro administrativo, no del seguimiento de los resultados. Tampoco se ha logrado integrar los proyectos de las Agencias del SNU como se esperaba con el UNDAF. Por otro lado, el terremoto vino a cambiar dinámicas de focalización, e hizo más complejo el seguimiento.

Los Ministerios coordinadores articulaban el trabajo, pero ahora no existen y constituye otra dificultad. Sí existen superministros que se encargan de sectores, pero que no han asumido este rol de monitoreo. Desaparecida la Secretaría Técnica de Cooperación, Senplades es la contraparte técnica, pero hay serias dudas acerca de su permanencia dentro de la nueva estructura de Gobierno, lo cual supone otro obstáculo y es parte de un escenario sin referentes gubernamentales para el monitoreo, tal y como estaba previsto.

El seguimiento del programa propuesto en el CPAP es todavía más complejo. Senplades y Seteci firmaron el CPAP y exigieron incluir algunos instrumentos de monitoreo. El CPAP propone fijar metas anuales, con revisiones a mitad de año para verificar la pertinencia de los programas y proyectos existentes, y los resultados parciales que se van alcanzando. Se prevé una revisión anual enlazada con la revisión anual del UNDAF, una revisión de medio término y una final. Propone conformar un Comité con contrapartes nacionales y los Ministerios de Coordinación, que se reúna semestralmente, y que reporte al Comité Directivo del UNDAF anualmente. El Comité haría un seguimiento general, a nivel de efectos y productos del Plan de Acción. Todo esto constituía un marco de monitoreo demasiado sofisticado y exigente en esfuerzos programáticos, lo cual dista de la lógica generalmente aceptada de construir metodologías simples y eficientes.

Otra dimensión del monitoreo es el que se realiza en la práctica a lo interno de la Oficina. El monitoreo se realiza a través del ROAR, donde se presentan los avances anuales de cada Outcome. Otra herramienta de gestión es el ATLAS, siendo un instrumento mandatorio, pero no se utiliza rigurosamente por los oficiales. La herramienta programática de ATLAS puede ser un buen aliado con utilidad práctica a la hora de elaborar reportes si se logra ir colocando la información de forma puntual. En él se produce un seguimiento a indicadores, aunque no muy riguroso ni exhaustivo.

Un instrumento de interés para medir el desempeño del área puede ser la valoración de otros indicadores reportados por las propias instituciones que pueden arrojar elementos para conocer si el PNUD está trabajando en la línea adecuada. En este sentido, el PNUD impulsó la realización

del último Reporte Voluntario a los ODS. Esta será una fuente principal en el futuro cuando se cuente con datos precisos de los indicadores.

El INEC trabaja en la construcción de los indicadores y su seguimiento. Constituye la fuente oficial y central de datos, lo cual será reforzado cuando se consiga canalizar toda la información desde los GAD.

Se ha trabajado en la construcción de nuevos enfoques para el abordaje multidimensional. Ello llevó a realizar una consultoría con la Universidad de Oxford en 2016 para la creación de un índice de pobreza multidimensional nacional para Ecuador. Se definió un sistema de indicadores para su seguimiento y además se realizó un análisis de los resultados obtenidos.

A un personal limitado para la creciente dimensión del Outcome 1 de Gobernabilidad democrática en el PNUD, se le suman tareas de monitoreo que conllevan gran complejidad. Al contrario, un sistema de monitoreo debe ser factible y práctico. El seguimiento al programa debe ser algo que se integre dentro de las dinámicas propias de la gestión, sin generar nuevas o complejas responsabilidades.

Cooperación Sur - Sur

Como una alternativa a la cooperación tradicional, la cooperación sur-sur supone una forma de hacer más eficientes los esfuerzos de cooperación, en un modelo regional de avance. El CPD propone expresamente acudir a esta modalidad en la medida de lo posible para un país de renta media como Ecuador. Si bien se identifican varias experiencias, no se muestra como una acción estratégica alrededor de la cooperación sur-sur.

En el desarrollo de la programación se identifican varios ejemplos relevantes donde se desarrollaron experiencias sur-sur. El trabajo con AME, dada su naturaleza de trabajo municipal -221 GAD municipales-, es el más pródigo en estas iniciativas. Se reportan intercambios con Colombia y Bolivia y en el trabajo de agenda urbana y ODS. Desde el Ministerio del Trabajo se reporta la participación en Chile y en México en la Comunidad del Sello -género-, junto con el Comité Empresarial Ecuatoriano.

La experiencia en Cuenca, sobre todo en el trabajo de Internacionalización de Cuenca, también reporta intercambios, así como Foros con participación de otros países. En Guayaquil se ha trabajado en sistematización de su experiencia y han brindado y recibido asistencia técnica.

SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad Financiera

La sostenibilidad financiera responde a la pregunta de si los efectos producidos por la intervención contarán con apoyo financiero para continuar en el tiempo. En el caso del Outcome 1 del PNUD en Ecuador, la mayor parte del financiamiento programático -93%- proviene de los socios, por tanto, no existe una dependencia de un financiamiento externo. Eso no resuelve de por sí la sostenibilidad financiera, la cual está condicionada ahora por la solvencia institucional, pero en buena medida queda únicamente pendiente de la capacidad financiera de las instituciones, no de voluntades, lo cual es un buen avance.

En términos generales, las diferentes instituciones continuarán con las tareas y dinámicas puestas en marcha y eventualmente solicitarán apoyo al PNUD para desarrollar algunas líneas de trabajo, y ello lo harán con recursos propios. Esto es sostenibilidad. Del mismo modo, utilizarán recursos propios para sufragar los gastos de personal, de mantenimiento o de logística para operar algunas nuevas dinámicas instaladas. Vemos ejemplos de esto en: Petroecuador, INEC, Congope, AME, GAD Ibarra, GAD Cuenca o GAD Guayaquil.

Por ejemplo, en Cuenca, han avanzado en el trabajo con el Tranvía sabiendo que será necesario subvencionarlo en los primeros años, entendiéndolo como un servicio público. En el primer año presentará un alto costo de mantenimiento.

Por el contrario, hay experiencias que requieren del acompañamiento financiero para su continuidad. Por ejemplo, con la universidad PUCE se desarrolló un curso técnico a profesores expertos en temas específicos y generales, como acreditación a profesores de la universidad sobre los ODS. Se ha institucionalizado el contenido y está listo para una segunda versión incluso en otras universidades. Tienen el material y lo ofrecen como una oferta paralela en la formación docente. No obstante, no lo pueden implementar sin la cooperación.

Un problema es que el país se encuentra en un contexto de déficit presupuestario del Estado. Esto se ha identificado como un limitante para algunos procesos. Algunos son los siguientes:

- En Senplades quisieran avanzar en la lógica de evaluación de políticas públicas, pero admiten tener dificultades presupuestarias para completar estas tareas.
- En el Ministerio del Trabajo desearían avanzar con políticas de género, pero desconocen si podrán contar con recursos para este rubro en el siguiente ejercicio 2019.

Sostenibilidad de los Resultados

En el capítulo de eficacia se muestran muchos ejemplos de fortalecimiento de capacidades a los socios a través de la intervención. Cuando se produce un fortalecimiento de capacidades, se debe entender que además se produce una sostenibilidad de los resultados, aunque no siempre ocurre de este modo. A continuación, se analizan algunos casos en los cuales se estima que este fortalecimiento de capacidades contiene un enfoque de sostenibilidad.

Un primer aspecto principal por destacar se refiere al trabajo sobre la Agenda 2030. Siendo un conjunto de metas a largo plazo -visión 2030- contiene en sí misma un fuerte enfoque de sostenibilidad y vocación de largo plazo, más allá de los períodos de administración gubernamental. Esto ocurre tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos locales que han asumido la Agenda 2030 como meta de desarrollo.

El fuerte trabajo en planificación constituye un elemento de sostenibilidad en sí mismo. Se institucionalizan procesos, con fortalecimiento de capacidades, y se instalan dinámicas en una planificación, lo cual le proporciona apropiación y sostenibilidad. En este caso, el único elemento de riesgo para la sostenibilidad es el de los cambios políticos por cambio de administración que pueden provocar cambios de funcionariado, de planes y de visión de desarrollo.

Todos los procesos desencadenados en Ibarra tienen la utilidad de que se ha despertado mayor interés y seguimiento desde la ciudadanía en la planificación de la municipalidad. Han aprendido a hacer abordajes de temáticas con participación de la ciudadanía y se ha iniciado una dinámica de cercanía con la gente. Se comprueba un compromiso de las autoridades con este acercamiento que va a continuar en el futuro, puesto que los gobiernos locales han valorado el rédito político de esta cercanía con el votante.

En Ibarra se ha conseguido además una apropiación de los ODS por parte de las diferentes dependencias municipales que tiene la solidez suficiente para ser sostenible. Recibieron apoyo para la construcción de indicadores especializados, lo cual les ha fortalecido de forma permanente. Además, se ha alcanzado una dinámica de articulaciones entre dependencias de la municipalidad que antes no existía, como por ejemplo en residuos sólidos. Esto ha sido un legado del Proyecto con PNUD.

En Guayaquil, la unidad de trabajo en riesgo se mantiene, y el proyecto continúa después de haber finalizado la intervención. La creación de comités comunitarios de gestión de riesgos ha sido una exitosa experiencia. Se comenzó con la creación de 6 comités y ahora son 28 y están creando otros 4. Cuentan con reconocimiento local y del ente rector a nivel nacional. Ahora son el cantón que más se articula con el sistema nacional y sus entes rectores, lo cual también les aporta sostenibilidad.

Todo el proceso y sus resultados tuvieron una fuerte apropiación e institucionalización. La municipalidad ha sido rectora de todos los procesos y se ha producido un escalamiento de los efectos. La cooperación está generada desde la municipalidad en el marco de su programación y ellos coordinan la cooperación. Incluso se han ampliado fuertemente sus efectos mediante un proceso de réplica a otras zonas de entorno metropolitano. Se ha geo-referenciado la información lo cual ha permitido contar con un mapa de riesgos más preciso. Un efecto de esta intervención está siendo la suscripción de otro Programa: *Ciudades sostenibles y resilientes*. En él se incluye un plan de acción con 86 líneas de actividad hasta el 2022.

Con Petroecuador, el PNUD ha logrado trasladar capacidades metodológicas para el futuro. Desde la perspectiva interna de la EP, la colaboración con el PNUD ha significado un antes y un después en cuanto a mejora de la eficacia y eficiencia institucional. Además del trabajo en transparencia desarrollado, la EP ha iniciado una dinámica de modernización de sus procesos

internos que será irreversible y cambiará en adelante su modo de gestión interna y su relacionamiento hacia fuera.

En el INEC se integraron nuevas capacidades con vocación de permanencia alrededor de la Agenda 2030: plan de desarrollo estadístico 2030, y capacidades formadas para ello; implementación a nivel nacional; implementación subnacional; análisis de capacidades locales para el seguimiento y flujo de información permanente. INEC aboga por contar con un plan de trabajo con PNUD -y con todo el SNU- con visión estratégica a más largo plazo, lo cual le permitiría ir avanzando en su evolución institucional teniendo un claro horizonte y metas por alcanzar.

En el Patronato San José se trasladaron capacidades para la medición del impacto de los ODS a lo interno, y se ha dejado instalada una metodología para que esto se siga haciendo. La nueva administración debería continuar con el trabajo social, para lo cual será necesario un nuevo acercamiento con la misma.

Las acciones de fortalecimiento del Ministerio del Trabajo en la temática de género tienen la expectativa de poder lograr una trascendencia a nivel interno -n términos de sostenibilidad- y producir un efecto final de avance social. Es un trabajo con visión a mediano y largo plazo. Se alcanzará a las empresas con el Sello, en una estrategia de avance por fases: primera fase con empresas grandes; segunda fase a empresas medianas, aprovechando los aprendizajes de la primera fase. Se espera tener un impacto en 2020. Un problema que está enfrentando el Ministerio del Trabajo en su esfuerzo por integrar el trabajo en género, es que no tienen claridad sobre si contarán con presupuesto para género en 2019.

En 2017 se ha trabajado presupuestos sensibles al género con el Ministerio de Finanzas, la Asamblea Nacional y la Senplades. El trabajo surge de una solicitud del propio Gobierno y se desarrolla junto con UNICEF, PNUD y ONU Mujeres. Se trabajó en el fortalecimiento de capacidades de la Asamblea, específicamente con diputados y asesores, con la intención de dejar instalada una dinámica de trabajo. Se pretende dejar conformada una comisión asesora permanente. Para esta tarea se espera movilizar fondos del BID. Esta supone una iniciativa con vocación de permanencia y sostenibilidad, no obstante, siendo un trabajo con diputados, está sometida a las dinámicas políticas, las cuales son impredecibles.

Además de las experiencias exitosas, también se identifican algunos retos o aspectos a mejorar:

- Un importante reto es la rotación del funcionariado que no permite su adecuada formación. Por ejemplo, el Congope se vio afectado por este motivo en el trabajo realizado en la caja de herramientas en migración. El Congope realiza esfuerzos por paliar esta dificultad, e incluso impulsa una propuesta de actualización de estas herramientas para aplicarlas al nuevo contexto local.
- En el trabajo con el Consejo de Movilidad Humana, la no aprobación de la Agenda ha frenado los procesos en marcha. En una siguiente fase de trabajo, la tarea siguiente será incidir en los PDOT de los GAD como una vía directa para integrar la temática de migración.
- En Ibarra, la comunicación de la programación con las máximas autoridades ha estado relacionada con algunas temáticas, pero no con otras. Se trabajó residuos sólidos con la empresa y no con la dependencia municipal. En el tema de empleo tampoco ha habido impulso desde la dirección de temática social. Bien es cierto que se establecieron mesas de trabajo, las cuales continúan trabajando.

- En Cuenca, la formación del personal técnico de gestión ha producido una transferencia de capacidades, aunque se cuestiona la no existencia de un plan de capacitaciones que hubiera favorecido una entrega más estratégica. Se generaron fortalezas, aunque existen pendientes: integración del tranvía en la dinámica de tránsito de la ciudad, normativa para su regulación, y sistemas de mantenimiento. Será necesario un acompañamiento posterior para garantizar la sostenibilidad de todos los elementos de operación del Tranvía. Por otro lado, los intercambios con otras ciudades para conocer otras iniciativas han sido altamente beneficiosos; Metro Tenerife les va a acompañar por un año en aspectos de mantenimiento.

Sostenibilidad Social

La sostenibilidad social constituye el más importante elemento de la sostenibilidad. Garantiza que los avances que se ha producido en las instituciones están además soportados por la sociedad, que los avala en un primer momento y los exige después, evitando retrocesos de las instituciones.

Por este motivo, está íntimamente relacionado con la participación ciudadana, el enfoque de derechos y la comunicación para el desarrollo. Estos son precisamente tres ámbitos que desde esta evaluación son considerados como aspectos con un margen de mejora, lo cual se explica a continuación. El PNUD cuenta con herramientas metodológicas de trabajo -globales o regionales- en los tres campos, los cuales pueden ser utilizados como material de apoyo en la definición programática.

La participación ciudadana¹¹ ha sido parte de la programación en la medida que se ha hecho partícipe a la ciudadanía en los diferentes procesos, en lo cual ha tenido un rol muy activo, no tanto así en relación a potenciar la auditoría social y el trabajo con las organizaciones de sociedad civil, principalmente causado por unas condiciones políticas que no eran las más propicias para este acercamiento.

El país cuenta con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual institucionalmente propone todos los elementos necesarios para dar ese salto hacia la ciudadanía activa. Entre sus abordajes incluye amplios mecanismos sobre: mecanismos de participación; mecanismos de control social; informes de rendición de cuentas; y denuncias. Un acercamiento a esta institución podrá propiciar un giro a la programación, enriqueciendo su avance.

El enfoque de derechos¹² es parte en la creación de una cultura de ciudadanía, propiciar el paso a ser sujetos activos en la vida institucional, no solo haciendo valer el poder del ciudadano a través del ejercicio del voto, sino también en la participación en procesos de planificación -presupuesto- y ejecución de los mismos -auditoría social-, generando a su vez entre los funcionarios una conciencia de servidores públicos. El hecho de trabajar el programa hacia la mejora de la gestión pública es en sí parte del enfoque de derechos, pero las acciones pueden

¹¹ <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>

¹² <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/los-enfoques-basados-en-los-derechos-humanos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.html>

ser más efectivas si se produce su inclusión de forma consciente y estratégica en la programación.

La comunicación para el desarrollo constituye un canal apropiado para hacer partícipe a la ciudadanía de los avances programáticos y el desarrollo de las iniciativas programáticas. Se orienta al cambio social en cuanto a conocimientos, actitudes y prácticas entre la población a la que está orientada la intervención¹³.

La comunicación para el desarrollo es un medio interesante por utilizar en el trabajo con ODS. A través de campañas comunicativas, se puede llegar al ciudadano de forma que tenga más elementos para la apropiación. Esta apropiación de los ODS de parte de la ciudadanía va a implicar que se realice un seguimiento de su avance y de la labor de la administración pública para su consecución. Las metas ODS se convierten en un compromiso nacional. En este sentido la información que proporciona el INEC es esencial para demostrar datos sobre el avance de la agenda 2030. Toda esta información que se genera debe llegar a la ciudadanía para que se produzca este nexo de participación sostenibilidad social. La comunicación para el desarrollo no fue una herramienta utilizada desde el programa. Se reportan numerosos elementos comunicacionales, pero más orientados a lo comunicativo, no a la producción de cambios en actitudes conocimientos y prácticas -comunicación para el desarrollo-.

Por otro lado, se pudo hacer mejores esfuerzos y más estratégicos -de forma planificada- en la divulgación de los productos programáticos. Esto está conectado con la gestión de conocimiento, del cual se identifican esfuerzos respecto a la generación de información y la sistematización de experiencias, pero no tanto de la posterior utilización de la documentación generada como elementos de utilidad para: la toma de decisiones -programas, planes, políticas, leyes-; la utilización de experiencias previas en planificaciones; o compartir buenas prácticas para ser utilizadas en escalamiento de intervenciones.

La experiencia en Guayaquil se basó en una metodología de trabajo comunitario para realizar un mapa de riesgos. Se produjo una fuerte apropiación desde las instituciones municipales y desde la población involucrada. La iniciativa se ha mantenido en el tiempo y se ha ampliado a más zonas en escalabilidad. No obstante, no se utilizaron mecanismos de comunicación para el desarrollo que lograran llegar a la población general para provocar cambios en actitudes, conocimientos y prácticas en temas de percepción del riesgo o prácticas comunes para evitar los riesgos, logrando educar a la población.

¹³ [https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/civic-engagement/communication-for-development-a-glimpse-at-undps-practice-/Communication%20for%20Development%20A%20Glimpse%20at%20UNDP%C2%92s%20Practice%20\(2009\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/civic-engagement/communication-for-development-a-glimpse-at-undps-practice-/Communication%20for%20Development%20A%20Glimpse%20at%20UNDP%C2%92s%20Practice%20(2009).pdf)

5. CONCLUSIONES

Pertinencia / Coherencia

- La programación cuenta con fuerte alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo, el UNDAF y el Plan Estratégico del PNUD a nivel global. Ello le proporciona coherencia con los lineamientos nacionales. No obstante, algunas temáticas importantes como justicia no fueron asumidas -por diferentes razones apuntadas- y otras como participación política y derechos humanos quedaron con un perfil bajo, aunque esto último obedeció más a circunstancias políticas que a un posicionamiento programático.
- También cuenta la programación con buena coherencia interna respecto a la relación presupuesto – dimensión del programa. La programación se orienta fuertemente al fortalecimiento de la gestión pública, específicamente hacia procesos de planificación y monitoreo, que es altamente relevante y además lo articula con el trabajo en ODS de forma muy oportuna para canalizarlo también hacia lo local.
- En el diseño programático se echa en falta la previsión de herramientas de posicionamiento programático -como por ejemplo en género, migración, generación de diálogo, o comunicación para el desarrollo-. Los documentos de CPD son enunciados muy amplios, debido a una falta de espacio para planteamientos conceptuales o estrategias programáticas. Es de utilidad contar con posicionamientos mínimos acerca del abordaje de ejes transversales y de instrumentos de gestión programática más precisos como el monitoreo o la gestión del conocimiento. Facilita claridad en la intervención, el entendimiento con los socios y el seguimiento del avance hacia las metas.
- Se identifica una buena capacidad del programa para adaptarse a un contexto muy cambiante en lo político y en cuanto a las posibilidades de reorientación programática, poniendo en valor sus capacidades, su posicionamiento y su valor agregado.

Eficacia

- El trabajo del área ha sido muy exitoso en la producción de cambios y avances en las materias de intervención. Se ha hecho mucho y con mucha calidad. Ha logrado abordar todos los temas propuestos en el CPD, pero no siempre con un abordaje estratégico, esto es, bajo una planificación que propusiera líneas de trabajo y metas precisas para cada una de las líneas de acción. Por ejemplo, seguridad y conflictividad, así como generación de espacios de diálogo, transparencia o participación ciudadana, son intervenciones que requirieron mayor articulación estratégica.
- El trabajo sobre los ODS cuenta con una fuerte apropiación nacional: Decreto, Reporte Voluntario, Diagnóstico de la capacidad nacional de medición y propuesta de fortalecimiento del sistema. Las experiencias intensivas de localización en las ciudades más importantes han sido muy exitosas y con enfoque de sostenibilidad: Cuenca, Guayaquil y sobre todo Quito e Ibarra. Pero requiere una acción más coordinada para lo local, con la existencia de un ente nacional expresamente encargado de articular los esfuerzos, para una mayor eficiencia y eficacia de los mismos. A nivel interagencial también se requiere una mayor coordinación alineamiento para una entrega común más efectiva. El monitoreo a nivel local se ha iniciado en algunos GAD, quienes producen información, pero no funciona un sistema que integre toda la información a nivel nacional. Este sería el siguiente paso, así como el análisis de la información para que se convierta en elementos útiles para la toma de decisiones.

- La transferencia de capacidades para la gestión pública ha sido el principal eje de intervención y del cual se recogen muchos éxitos. El tema de Migración contiene el reto de llevarse a los territorios para una intervención de mayor dimensión y efecto.
- La participación ciudadana no ha sido objeto de una intervención estratégica con claridad en su enfoque conceptual -derechos civiles y políticos, participación en la vida política, participación de las mujeres, auditoría social- y de abordaje programático -metas, acciones, monitoreo-. No obstante, sí se ha trabajado mucho con la sociedad civil en consulta y participación en las actividades desarrolladas, lo cual afianza nexos con la sociedad.
- El enfoque de género ha experimentado grandes avances, principalmente impulsado por el trabajo en Sello de Género Empresarial y el abordaje con el Ministerio del Trabajo. Constituye un importante eje de trabajo del área de gobernabilidad.

Eficiencia

- El PNUD se encuentra en una posición privilegiada para apoyar procesos estratégicos de alto nivel y generar articulaciones entre múltiples actores. El PNUD cuenta con un alto reconocimiento desde los socios de Gobierno y desde la sociedad civil, que debe ser capitalizado. Entre los elementos del valor agregado del PNUD que se perciben, se encuentran: transparencia, imparcialidad, eficacia, eficiencia, generación de capacidades, coordinaciones, acción de emergencia,...
- PNUD presenta un buen desempeño financiero, lo cual implica tanto aspectos de movilización de recursos como de ejecución.
- Se cuenta con un equipo reducido y compacto. Parte de su éxito se debe a su capacidad de relacionamiento externo y establecimiento de alianzas. Este es un factor que se puede mejorar en la coordinación a lo interno de la Oficina para sumar esfuerzos entre las áreas.
- Presenta una buena eficiencia en la gestión programática, donde goza de un gran reconocimiento. Algunas experiencias exitosas de gestión son: Petroecuador, Tranvía Cuenca, PSH, Gestión de Riesgos en Guayaquil. Especialmente destaca la colaboración con Petroecuador, por su relevancia, su importancia y lo notable de su eficiencia, realizando el trabajo casi con la mitad de los recursos previstos y recuperando el remanente para futuras intervenciones con la primera empresa estatal.
- Más allá de los Proyectos del área, se realizaron un amplio grupo de acciones que suponen pequeñas inversiones, pero que son altamente estratégicas y además necesarias en un área de gobernabilidad que debe responder a circunstancias de coyuntura.
- El monitoreo es un déficit en la programación surgido desde una planificación que propone un complejo sistema de instancias de seguimiento, con indicadores inapropiados por su enfoque programático para medir el avance de la programación y por sus fuentes de provisión del dato, e imprecisión en la definición de sus metas. Además, se ha visto condicionado por circunstancias externas, pues desde el Gobierno no existe un referente en este sentido, y desde el UNDAF también se enfrentan limitaciones. A lo interno de la Oficina del PNUD existe un margen de mejora respecto al funcionamiento de los mecanismos previstos y respecto al reporte.

Sostenibilidad

- La programación muestra una buena sostenibilidad financiera, siendo que el presupuesto es financiado en un 93% por los diferentes Gobiernos -nacional y descentralizado-

. No obstante, se encuentra el Gobierno en un período de déficit presupuestario, lo cual lo dificulta y genera algunas incertidumbres.

- La Agenda 2030 es un principal eje de intervención y tiene fuerte sostenibilidad en sí misma como agenda de desarrollo a largo plazo. Ello viene impulsado por un indudable compromiso institucional expresado en un Decreto Ejecutivo que lo avala y la figura del vicepresidente que ha sido encargado de su desarrollo. Ello ocurre tanto en el Gobierno central como en los GAD. También tiene un apoyo en las Visiones 2030 o 2040 desarrolladas en algunos GAD. El fuerte énfasis de la programación en la mejora de la gestión pública, sobre todo en aspectos de planificación, también contiene un enfoque de sostenibilidad en sí mismo.

- La sostenibilidad social constituye un ámbito por explorar y profundizar. Ha habido muchas y exitosas formas de participación de la ciudadanía en procesos y actividades del Programa, pero no tanto la promoción de una estrategia de participación política de los ciudadanos con enfoque de derechos. La sostenibilidad social implica un involucramiento de la sociedad y un avance de la misma a la par del desarrollo institucional. Instruir a la sociedad en el concepto pleno de ciudadanía es hacerlos parte de la evolución institucional y política, participando en la vida pública, en cabildos y otros espacios de decisión -en la vida política-, y facilitando el ejercicio de la auditoría social. Ello implica poner a los servidores públicos en la obligación de una gestión transparente, con comunicación y rendición de cuentas permanente a los ciudadanos. La sostenibilidad social aporta solidez al avance en el fortalecimiento institucional pretendido por el Programa.

6. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Pertinencia / Coherencia

- El abordaje en Frontera Norte, siendo una problemática compleja y multidimensional, debe implicar también abordajes integrales e intersectoriales para conseguir un impacto. El trabajo desarrollado a través del Programa de Seguridad Humana ha contribuido con muchos elementos de diagnóstico para futuras intervenciones conjuntas. El PNUD puede contribuir a esta iniciativa desde sus diferentes áreas en caso de una continuidad de la intervención. Implicaría además mayores esfuerzos de articulación interagencial desde el punto de vista del SNU e intersectorial en el caso del Gobierno.

Eficacia

- Ecuador no cuenta con un documento de Visión de largo plazo -se trabajó en uno en apoyo a la Senplades, pero finalmente no se publicó-, pero sí de documentos de Planificación para el Desarrollo que corresponden al mandato de un Gobierno de turno. Los ODS aparecen como una Visión de Estado 2030 que suple esta carencia, lo cual les proporciona sostenibilidad y apropiación. Lo mismo ocurre con las agendas desarrolladas a nivel local como La Visión 2040 de la Ciudad de Quito y la Visión 2030 de Ibarra.

- El Decreto presidencial alrededor de la apropiación de los ODS es una oportunidad inigualable, así como lo es que se haya puesto al vicepresidente del Gobierno en la conducción de esta programación.

- Las instituciones nacionales descentralizadas tienen un gran potencial para llevar el trabajo a los territorios. Son las instancias sobre las cuales debe incidir, al igual que se trabaja con lo local, para producir una entrega total en los territorios. Debe ser una acción conjunta y coordinada de los dos niveles.

Eficiencia

- Cuando se parte de un programa con limitación de recursos y una amplia programación, es esencial el establecimiento de articulaciones y coordinaciones, tanto internas como externas, para lograr efectos con un presupuesto limitado. Esto se hace especialmente evidente en programaciones como la de Frontera Norte, con un contexto muy complejo, que requieren intervenciones integrales y multisectoriales.

7. RECOMENDACIONES

Pertinencia / Coherencia

- El CPAP es una oportunidad para sentar posicionamientos y presentar una ruta de cambio más clara que permita a todos los socios un entendimiento común sobre la orientación de la programación. En el nuevo CPD ya no habrá esta posibilidad, porque no está previsto, no obstante, sería de utilidad redactar unos lineamientos programáticos alrededor de algunos enfoques, como por ejemplo: género, migración, generación de diálogo, o comunicación para el desarrollo.

Eficacia

- El trabajo en ODS requiere la definición de una hoja de ruta para integrarlo en la planificación local. La estrategia más eficiente es poder llegar a los GAD a través de los mecanismos institucionales disponibles, sin tener que invertir en construir nuevos esfuerzos. Para ello se cuenta con un Decreto presidencial y la voluntad cierta de un conjunto de instituciones con las cuales se ha estado trabajando. Una buena opción es promover la conformación de una alianza nacional con todas estas instituciones, para que constituya una verdadera acción estratégica. En ella deberían participar entre otros: CNE, sector privado, academia, AME, INEC, Congope y los cinco Consejos Nacionales. En ellos se debería tener también la voz directa de los GAD. O al menos de una parte representativa. PNUD se encuentra en posición de promover la existencia de esta Alianza, que pudiera estar liderada directamente desde el Vicepresidente del Gobierno, quien tiene el mandato en esta temática.

- Un aspecto de trabajo esencial de esta Alianza sería el monitoreo. Los ODS son un conjunto de metas sobre unos indicadores, por este motivo, la acción en monitoreo es esencial. Necesariamente, el INEC debe ser el ente rector que aglutine los esfuerzos en este sentido, a nivel nacional y con la correspondiente articulación con lo local. Y trabajando tanto en la generación de información como en el análisis de datos y uso efectivo y práctico de la información para la definición de planes y programas. Un acuerdo de más largo plazo con INEC sería un factor muy importante, no solo en la relación con PNUD, sino de las otras Agencias del SNU y otros donantes que colaboran con INEC.

- Es oportuno identificar enfoques prácticos para puesta en marcha de dinámicas locales relacionadas con el alcance de las metas de los ODS. Ello va a contribuir a su apropiación mediante la utilidad pública. En general, los ODS con un compromiso, pero el apoyo a su adopción debe estar acompañado con pequeñas formas de apoyo para su consecución. El sistema de combos que se inició y que despertó el interés de los socios, es una buena forma de avance en esta línea de acción.

- Se deben capitalizar las lecciones aprendidas en frontera norte para siguientes fases. Los procesos de sistematización de experiencias deben ser de utilidad en este sentido. La definición de una intervención en Frontera Norte debe contener los elementos de lecciones aprendidas de la etapa anterior. Una recomendación en la cual coinciden todos los socios es la de definir una intervención más integral, dado que se trata de un lugar con una problemática compleja y multidimensional. Deben participar las diferentes Agencias desde su expertise, pero también el PNUD desde sus diferentes áreas de trabajo.

- Se recomienda plantear un trabajo estratégico en el tema de participación ciudadana, como parte esencial de la gobernabilidad democrática. Para ello se recomienda un acercamiento más estrecho con las organizaciones de sociedad civil y con las universidades, como aliados para trasladar una cultura de participación ciudadana.

Género

- Es oportuno reforzar el compromiso de la Oficina alrededor de la transversalización del enfoque de género a través de una nota estratégica que defina un posicionamiento conceptual y de acción en el siguiente ciclo programático, estableciendo algunas metas precisas. Unido a esto, una tarea de trabajo con todo el personal de la Oficina y los proyectos, incluidos los socios, para compartir una visión y metas comunes.
- Toda la Programación sobre Sello de Género, debería llevar a un rol más relevante de la especialista de género dentro de la oficina. Contar con la recién incorporada Especialista en Género de la Oficina y el renovado compromiso de la Oficina del PNUD alrededor de la transversalización del enfoque de género, supone una gran oportunidad. Para llevar este compromiso a los más altos niveles, se recomienda que la especialista revise todos los documentos de proyecto que se vayan a aprobar, así como todos los documentos de reporte que se vayan a emitir. También debería acompañar mínimamente cualquier componente relacionado con género que contengan los Proyectos. Esto debería ocurrir en el área de gobernabilidad, pero también en las otras áreas de la Oficina, para una total transversalización.
- Teniendo esta visión, la especialista estará en mejor posición para recomendar dirigir acciones o presupuesto de otros proyectos y áreas a lo interno de la Oficina para poder responder a programaciones específicas de género o para acciones o programaciones intergubernales. Ello le proporcionaría una mayor eficiencia a su gestión.
- Hay instituciones con las cuales se abre una gran posibilidad de trabajo en género. Una de ellas es Petroecuador, que además expresa su apertura e interés en trabajar esta temática. Esta línea de trabajo puede poner al PNUD por delante en el ámbito intergubernamental, abriendo la puerta no solo a la mayor empresa estatal, sino también a todo el consorcio de empresas estatales.
- Otras de las instituciones con las cuales se puede realizar un trabajo relevante en género es el Consejo de Movilidad Humana, con quienes existe la oportunidad de introducir el género en la Agenda y también en el trabajo de los Cantones, que es con quienes se coordinan, abriendo una oportunidad de gran dimensión si se explora a profundidad.
- Con el Congope hay una apertura a trabajar en enfoques de igualdad y género. De hecho, van a redactar una nota conceptual al PNUD proponiendo una colaboración dirigida a mejorar la transversalización de género a lo interno de la institución.
- El Ministerio del Trabajo, Senplades y AME son instituciones con las cuales también se pudiera explorar una colaboración desde el PNUD, poniendo en valor la presencia de la Especialista Institucional. Ello puede ser una fuente de recursos provenientes desde las propias instituciones. Por supuesto, esto aplica también para los GAD que muestren este interés.
- A nivel temático, la planificación en género deberá contener la transversalización de los enfoques de construcción de ciudadanía -participación de las mujeres en la vida pública- y de derechos humanos -titulares de derechos/portadores de obligaciones-, como bases para el abordaje de género con la ciudadanía.
- La participación ciudadana de las mujeres a nivel local también es un ámbito que pudiera ser asumido por PNUD porque no parece ser abordado con firmeza por otras Agencias -ONU Mujeres-. La entrada del trabajo en lo local a través de los ODS y otras iniciativas podría dar pie a introducir este trabajo. Probablemente requeriría un estudio diagnóstico previo.

Eficiencia

- Se deben mejorar de los mecanismos de monitoreo. Como sistema, debe partir de una planificación con una previsión más específica respecto a qué se quiere hacer, cómo y con quiénes, así como un planteamiento conceptual. Ello pasando por un mecanismo de seguimiento al avance que implique la celebración de sesiones de análisis del avance para la toma de decisiones. Los reportes deben poner más atención a una batería de indicadores que tengan una verdadera utilidad práctica -medibles, alcanzables, oportunos, relevantes- para medir el avance de la programación. Si no están bien diseñados, pierden utilidad porque no pueden ser acompañados y no arrojan la información necesaria para la toma de decisiones en la corrección del curso programático. No es preciso inventar nuevos indicadores, sino retomar y dar seguimiento a aquellos indicadores ya institucionalizados que son de utilidad para el programa. Los ODS también son un excelente indicador en esta apuesta del PNUD por su implantación en Ecuador. El instrumento programático de ATLAS es una herramienta de utilidad si se va alimentando de forma periódica; facilita después los procesos de reporte y los convierte en más eficientes.
- Del mismo modo, los procesos de sistematización y gestión del conocimiento son de gran utilidad; no solo a lo interno para sacar ventaja de las experiencias previas, sino también hacia fuera para dar a conocer experiencias del PNUD e incluso poner de relevancia la buena capacidad de gestión y ser de utilidad también en la búsqueda de recursos.

Sostenibilidad

- Es oportuno establecer con el INEC un programa de colaboración a más largo plazo, que permita a esta institución contar con una planificación y visión de desarrollo institucional de mayor largo plazo. El INEC se muestra como una institución capaz y con fuerte interés en desarrollarse y crecer.
- Es preciso realizar un acercamiento a socios locales después de las próximas elecciones locales para renovar su compromiso y la colaboración en las temáticas de interés.
- Se debe trabajar de forma sistemática y estratégica la participación ciudadana, el enfoque de derechos y la comunicación para el desarrollo, para un mejor enfoque de sostenibilidad social. El PNUD cuenta con herramientas en los tres campos que pueden ser de utilidad para definir un marco conceptual y operativo para Ecuador.
- Se percibe una mayor articulación y cooperación entre municipios, provocada por la escasez de recursos. Es preciso aprovechar el impulso de esta dinámica para realizar una acción integral definitiva que involucre a todos los sectores de gobierno, incluyendo la academia el sector privado y la sociedad civil.
- Grupo Faro cuenta con presencia en 13 provincias. Son una oportunidad. Se puede llegar al terreno juntamente con ellos en el trabajo de localización de los ODS. De este modo, se contribuye además al objetivo de fortalecimiento de la sociedad civil.

ANEXOS

- I. TDR DE LA EVALUACIÓN**
- II. MATRIZ DE EVALUACIÓN**
- III. MATRIZ SOBRE OTROS ENFOQUES EVALUATIVOS**
- IV. PROTOCOLOS CUESTIONARIOS PARA ENTREVISTAS**
- V. LISTADO DE SOCIOS Y ACTORES CLAVE ENTREVISTADOS**
- VI. DOCUMENTOS DE REFERENCIA**
- VII. MATRIZ DE DESEMPEÑO FINANCIERO**
- VIII. LISTADO DE INICIATIVAS DEL ÁREA**
- IX. LISTADO DE PROYECTOS EFECTO 1 CPD PNUD ECUADOR**