



# EVALUACIÓN FINAL DEL MARCO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE ONU - ECUADOR 2019-2022

-Informe final-

Mayo 2022

Nexus Inter-American Consulting S.C.  
Equipo consultor: Patricio Chávez, Evaluador Coordinador; Iván Fernández, Evaluador de apoyo;  
Natalia Arce, Control de calidad

## Acrónimos y siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CE	Comité Ejecutivo de la estructura de gobernanza del MCDSNU
ED	Efectos Directos del MCDSNU
EOL	Encuesta en línea
EE	Equipo de Evaluación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCOM	Grupo de Comunicaciones en la estructura de gobernanza del MCDSNU
GR	Grupos de Resultados en la estructura de gobernanza del MCDSNU
IAEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MCDSNU/UNSDCF	Marco de Cooperación de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
MREMH	Ministra/o de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCR	Oficina de la Coordinación ONU en la estructura de gobernanza del MCDSNU
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU SIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDNA	Evaluación de Necesidades Post Desastre
PMA/WPF	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida"
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
S&R	Grupo de Seguimiento y Evaluación en la estructura de gobernanza del MCDSNU
SERP	Resultados arrojados por una página web
Siglas	Descripción
SNU	Sistema de Naciones Unidas
STPE	Secretaría de Planificación en la estructura de gobernanza del MCDSNU
TdC	Teoría de Cambio

TdR	Términos de Referencia
UNCT	Equipo de país de las Naciones Unidas
UNDSS	Departamento de Seguridad del Sistema de Naciones Unidas
UNESCO	Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNTC	Colección de Tratados de las Naciones Unidas
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas
USD	Dólar

## CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
I.1. El contexto de implementación del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas 2019-2022 en Ecuador	8
I.2. El Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022	13
<b>II. LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR: 2019-2022</b>	<b>15</b>
II.1. Propósito y objetivos de la evaluación:	15
II.2. Criterios y preguntas de evaluación:	16
II.3. Metodología:	17
II.4. Limitaciones de la evaluación:	17
<b>III. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN: AVANCES Y LOGROS DE LOS EFECTOS DIRECTOS (ED) DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR: 2019-2022</b>	<b>19</b>
III.1. Análisis de los indicadores de los Efectos Directos del Marco de Cooperación 2019 a 2022	19
III.2. Los avances del Marco de Cooperación en los años 2019, 2020 y 2021:	23
III.2.1. Los resultados del Marco de Cooperación 2019-2021:	23
III.2.2. Las agencias, fondos y programas (AFP) del SNU participantes en el Marco de Cooperación durante los años 2019, 2020 y 2021 en Ecuador:	24
III.2.3. Las actividades ejecutadas para el logro de los Efectos Directos del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019- 2022	24
III.2.4. Tipos de actividades ejecutadas en el Marco de Cooperación 2019-2022:	25
<b>IV. HALLAZGOS EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN ECUADOR: 2019-2022</b>	<b>30</b>
IV.1. Pertinencia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022	30
IV.1.1. El enfoque metodológico del diseño o planificación del Marco de Cooperación 2019-2022	30
IV.1.2. Consistencia, coherencia y alineación del diseño del Marco de Cooperación 2019-2022:	31
IV.1.3. Los enfoques transversales en la planificación del Marco de Cooperación 2019-2022:	32
IV.1.4. Los grupos priorizados y su participación en la planificación del Marco de Cooperación 2019-2022:	32
IV.2. Eficacia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022	33
IV.2.1. Los resultados logrados en el Marco de Cooperación 2019-2022:	33
IV.2.2. Las líneas estratégicas implementadas en el Marco de Cooperación 2019-2022:	37
IV.2.3. La respuesta del SNU ante la crisis en los años 2019-2022	40
IV.2.4. Los enfoques transversales en la ejecución del Marco de Cooperación SNU-Ecuador 2019-2022:	41
IV.3. Eficiencia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022	46
IV.3.1. Valoración y percepción del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022	46

IV.3.2.	Los grupos de resultado (GR) y los grupos temáticos (GT) del MC-Ecuador 2019-2022:	47
4.3.3.	El seguimiento y la evaluación del Marco de Cooperación:	51
4.3.4.	La gestión de la comunicación del Marco de Cooperación- Ecuador 2019-2022	54
4.3.5.	Los programas conjuntos (JWP) priorizados en la evaluación del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022	54
<b>IV.4.</b>	<b>Sostenibilidad del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022</b>	<b>59</b>
IV.4.1.	Sobre los recursos y el financiamiento del MC 2019-2022	59
IV.4.2.	Sobre la sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país	60
<b>IV.5.</b>	<b>Conectividad del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022</b>	<b>62</b>
<b>V.</b>	<b><i>BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS IDENTIFICADAS EN LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN ECUADOR: 2019-2022</i></b>	<b>64</b>
V.1.	Las acciones realizadas por el subgrupo temático de Desnutrición Crónica Infantil, en el Marco de Cooperación desde el año 2019 a 2022	65
V.2.	El proceso de “Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR” realizado por el conjunto del Sistema de Naciones Unidas en respuesta a la crisis generada por la pandemia del coronavirus en el Ecuador en el año 2020:	68
V.3.	Lecciones aprendidas con la ejecución del MC del SNU-Ecuador 2019-2021	69
<b>VI.</b>	<b><i>CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN-ECUADOR 2019-2022</i></b>	<b>71</b>
<b>VII.</b>	<b><i>RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS-ECUADOR 2019-2022:</i></b>	<b>76</b>
<b>VIII.</b>	<b><i>ANEXOS</i></b>	<b>82</b>
VIII.1.	Anexos 1, 2, 3, 4 y 5	82
VIII.2.	Anexo 6 Tabla de Indicadores del MC	82
VIII.3.	Anexo 7 Base de Datos sistematización POA UNSDCF-Ecuador: 2019, 2020 y 2021	82
VIII.3.1.	1. Gráficas Productos	82
VIII.3.2.	2. Gráficas Líneas de acción	82
VIII.3.3.	3. Gráficas Actividades	82
VIII.3.4.	4. Gráficas Lugares (Provincia y cantones)	82
VIII.3.5.	5. Gráficas Programas	82
VIII.3.6.	6. Gráficas Acciones de Género	82
VIII.3.7.	7. Gráficas Acciones dirigidas a Niños, niñas y adolescentes	82
VIII.3.8.	8. Gráficas Acciones dirigidas a jóvenes	82
VIII.3.9.	9. Gráficas Acciones dirigidas a pueblos indígenas	82
VIII.3.10.	10. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento institucional	82
VIII.3.11.	11. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento de sociedad civil	82
VIII.3.12.	12. Gráficas Acciones relacionadas con cambio climático o sostenibilidad ambiental	82
VIII.3.13.	13. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento-protección de los derechos humanos	82
VIII.3.14.	I. Base General	82

VIII.3.15.	II. Lugares	82
VIII.3.16.	III. Agencias ejecutoras	82
VIII.3.17.	IV. Programas	82
<b>VIII.4.</b>	<b>Anexo 8 Matriz Integrada de JWP analizados.</b>	<b>82</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Tal como se establece en el contrato de servicios de consultoría para la evaluación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador 2019- 2022, dentro de las fases programadas para la evaluación se prevé la elaboración y entrega del informe preliminar de evaluación, mismo que consiste en un documento cuyo objetivo es sistematizar y analizar la amplia información generada en el proceso de investigación evaluativa y derivar un conjunto de hallazgos, buenas prácticas, conclusiones y recomendaciones para futuros procesos de diseño, planeación, ejecución y gestión del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador.

La estructura y los contenidos de este documento se ajustan a lo previsto y solicitado en los Términos de Referencia (TdR) para esta consultoría y comprende, en primer lugar, dos capítulos introductorios y de presentación. Este primer capítulo introductorio en el cual se describe el contexto socioeconómico y político del Ecuador en el cual se desarrolló el proceso de implementación del Marco de Cooperación, así como la descripción resumida de los principales elementos que conforman el MC-Ecuador y que constituyen los campos o ámbitos evaluados del MC.

El segundo capítulo describe de manera sucinta la finalidad, objetivos, alcance, metodología, criterios y limitaciones enfrentadas en la evaluación, bajo la consideración de que en los anexos respectivos el lector podrá profundizar acerca de las preguntas, el método, los instrumentos y las fuentes de información que orientaron la investigación evaluativa.

En los capítulos III y IV se sistematizan los principales hallazgos derivados de la amplísima información documental, cuantitativa y cualitativa. En el capítulo III los hallazgos se organizan a partir del análisis de los cuatro Efectos Directos (ED) del MC-2019-2022, esto es de los ED: *Personas, Planeta, Prosperidad y Paz*, bajo la orientación de las siguientes preguntas: ¿qué resultados, productos, líneas de acción y actividades se ejecutaron en cada uno de los ED previstos en MC en los 3 años que abordó la evaluación (2019 a 2021)? y ¿cuáles son los niveles de logro que se pueden identificar y confirmar en estos 3 años en estos 4 ED del MC? En definitiva, el capítulo III se centra en la indagación de los niveles de avance y eficacia del Marco de Cooperación a través de una descripción de los logros generados en relación con sus cuatro Efectos Directos. Mientras tanto, el capítulo IV aborda y ordena, complementando al capítulo III, los hallazgos derivados de la indagación relacionada con los cinco (5) criterios de evaluación que propone el Sistema de las Naciones Unidas para la evaluación de sus Marcos de Cooperación, esto es, los criterios de *pertinencia, eficacia, eficiencia, sustentabilidad y conectividad*.

En el capítulo V -tal cual se solicita en los TDR de la consultoría- se identifican dos (2) Buenas Prácticas del MC del SNU en Ecuador durante los tres años de ejecución evaluados, considerando como *buenas prácticas* a las acciones o experiencias que cumplen con ciertos criterios que permiten validarlas y sustentarlas como tales; esto es, que hayan sido propuestas como respuestas efectivas para la transformación de problemas de la sociedad ecuatoriana, que hayan sido producto del trabajo conjunto entre las AFP del SNU con el estado y la sociedad ecuatorianas, que sus resultados se verifiquen en evidencias concretas, medibles y de largo alcance; y, que puedan ser susceptibles de réplica o ampliación en futuros Marcos de Cooperación. Es importante indicar, tal cual se establece en el Anexo Metodológico de este informe, que la selección de las dos Buenas Prácticas que se reportan en este informe se realizó con base en la frecuencia de respuestas que otorgaron los Representantes y Directores de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) que fueron entrevistados a propósito de esta evaluación y a los cuales se preguntó cuáles eran -desde su perspectiva- las acciones o productos ejecutados que pueden considerarse como tales, en el Marco de Cooperación del SNU 2019-2022. Al final de este capítulo se presentan 3 lecciones aprendidas que se derivan de los hallazgos de la evaluación.

En el capítulo VI se sistematizan las conclusiones de la evaluación; y, en el capítulo VII, se proponen un conjunto de recomendaciones destinadas a la Oficina de la Coordinación Residente, al Equipo de País del SNU (UNCT) y las Agencias, Fondos y Programas del SNU – Ecuador; y al Grupo Inter agencial de Seguimiento y Evaluación del MC. Es importante indicar que esta versión del informe contiene un conjunto de hallazgos y recomendaciones que ha sido previamente presentado por parte del equipo evaluador (EE) a los equipos técnicos y a oficiales de programa y a los Representantes de las Agencias, Fondos y Programas del sistema de Naciones Unidas en dos sendas reuniones que se realizaron en el mes de febrero y marzo del presente año 2022<sup>1</sup>, y en las cuales se recibieron un conjunto de comentarios y observaciones y cuya síntesis se presentan en el Anexo No. 5 de este informe.

Finalmente, como documentos anexos de este informe, se presentan:

1. ANEXO 1: Metodología para la evaluación del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019-2022
2. ANEXO 2: Teoría del Cambio del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019-2022, reconstruida a propósito de esta evaluación
3. ANEXO 3: Matriz metodológica con criterios y preguntas de la evaluación del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019-2022
4. ANEXO 4: Fichas técnicas de los 5 programas conjuntos (JWP) abordados en la evaluación
5. ANEXO 5: Síntesis de aportes y comentarios de los Representantes de las AFP del SNU
6. ANEXO 6: Matriz de Indicadores de Resultado del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019-2022
7. ANEXO 7: Base de datos de sistematización de POA 2019, 2020 y 2021 UNSDCF Ecuador.
8. ANEXO 8: Matriz de análisis integrado de los 5 JWP abordados en la evaluación.

### ***1.1. El contexto de implementación del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas 2019-2022 en Ecuador***

El Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU-Ecuador 2019-2022 se propone y se ejecuta en un contexto de una relevante transición política y grave crisis económica y social. El gobierno anterior (2017-2021) cuyo Plan de Desarrollo fue el referente para el diseño del Marco de Cooperación de los años 2019-2022, enfrentó varios problemas como un creciente déficit fiscal del 8% del PIB (Min. Finanzas. Deuda Pública.2021), alto endeudamiento externo (63.5% del PIB), denuncias de corrupción, graves conflictos políticos que llevaron a cambiar cuatro veces al vicepresidente de la República, una revuelta popular convocada por las organizaciones indígenas en octubre de 2019 (en cuya solución jugó un papel determinante el Representante Residente del SNU), lo cual, entre otros factores, impidió estabilizar la economía y mantener mínimos niveles de inversión social.

En lo que sigue, a manera de síntesis, con base en fuentes documentales especializadas y en las entrevistas realizadas a los representantes de las agencias, fondos y programas (AFP) del SNU, de las instancias gubernamentales y diferentes actores de la sociedad civil, se pueden resumir cinco factores o problemas centrales que han incidido en la cooperación para el desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Ecuador durante el período 2019-2022:

---

<sup>1</sup> Se trata de la reunión de planificación del UNSDCF-Ecuador 2022-2026 en la que participaron oficiales de programa del SNU realizada en Quito el 23-02-2022; y, el Retiro de los Representantes de las AFP del SNU en Ecuador, llevada a cabo en Puenbo, Ecuador el día 16-03-2022.



- A) Recesión y crisis de la economía: déficit fiscal, alto endeudamiento externo, caída del ritmo de crecimiento (PIB), desempleo y subempleo
- B) Graves problemas sociales: desigualdad, pobreza de los hogares, desnutrición infantil, violencia de género, altos índices de embarazo en niñas y adolescentes, exclusión por condiciones de etnia, orientación sexual e identidad de género.
- C) Migración: alto número de personas refugiadas y migrantes mayoritariamente venezolanos y colombianos.
- D) Pandemia del COVID 19, a partir de marzo de 2020 hasta la actualidad, con graves impactos negativos en todos los ámbitos de la sociedad.
- E) Problemas de gobernabilidad: conflictos políticos, revuelta popular de octubre de 2019, alta rotación de funcionarios públicos, crisis carcelaria, cambio de gobierno.

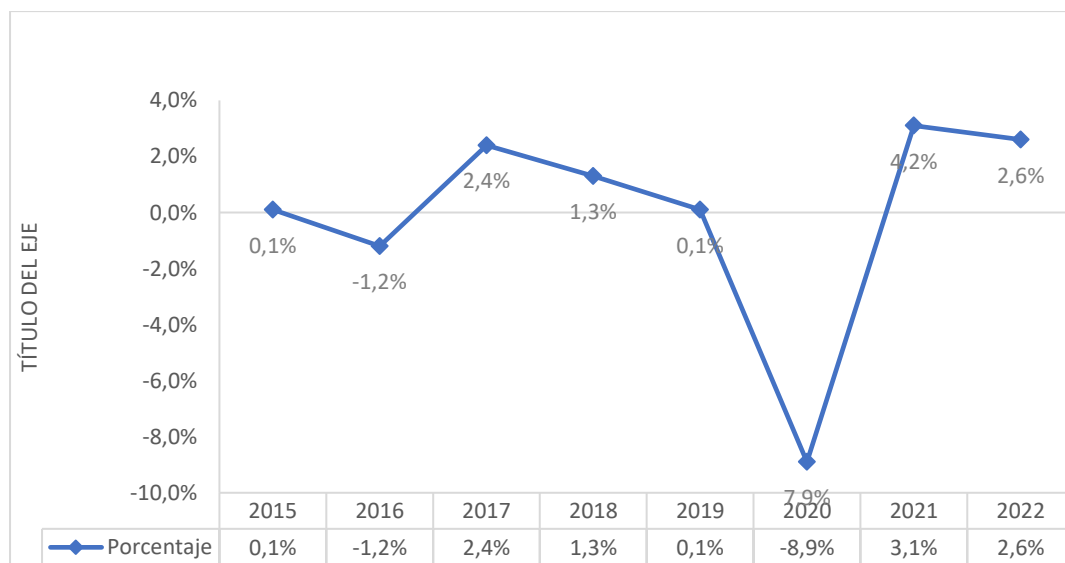
Una breve referencia a cada uno de estos problemas nos permite configurar un escenario complejo en el cual el SNU ha tenido que desarrollar sus actividades, demostrando una alta capacidad de adaptación, flexibilidad y creatividad para afrontar los problemas que se desataron.

**A. Recesión y crisis de la economía:**

Ecuador es un país de ingresos medios, cuyo modelo económico-productivo está basado en la producción y exportación de bienes primarios, principalmente petróleo y productos agrícolas. La tasa promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2007 y 2014 fue de 4,4% anual, por encima del 3,2% de América Latina y el Caribe. El crecimiento fue impulsado por el fuerte aumento del consumo privado (BID. Ecuador 2012-2017), el alza en los precios del petróleo y el incremento significativo de la inversión pública. La economía se desaceleró desde el año 2014, fundamentalmente debido a la caída de los precios internacionales del petróleo, lo cual generó una reducción del 4,5% del PIB en 2015, seguida por una reducción adicional en 2016.

A partir de 2015 se registra un estancamiento de la economía, cuya tasa de crecimiento fue una décima, luego en 2016 entró en recesión registrando una tasa negativa de -1,2%, en 2019 crece en una centésima y en 2020 vuelve a desplomarse en -7,9%, la mayor caída en la historia económica del País (BCE, 2021)

**Gráfico No. 1**



Fuente: Banco Central del Ecuador. Boletín de Cuentas Nacionales. 2021.

En 2020, el inicio de la pandemia del coronavirus en el país agudizó aún más la crisis económica y financiera, el déficit fiscal trepó a más del 8% del PIB. En determinados meses, se dejaron de pagar sueldos y salarios a empleados y trabajadores del sector público, se redujeron las asignaciones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS), se recortó los aportes al IESS, las deudas con los proveedores del Estado escalaban exponencialmente.

Según el Ministerio de Economía, a enero de 2021, la deuda pública ascendió a 63.885 millones, que representa el 63,37% del Producto Interno Bruto (PIB), de los cuales 45.199 millones corresponde a deuda externa y USD 18.685 millones a deuda interna (Ministerio de Economía Y Finanzas. Boletín Deuda Pública.2021). La escalada de la deuda Pública significa mayores pagos de amortizaciones e intereses que estarán supeditados al crecimiento de la economía en los próximos años, pero por las proyecciones realizadas por el Banco Central del Ecuador, CEPAL y organismos internacionales se prevén modestas tasas de crecimiento del aparato productivo.

Según los egresos del Presupuesto del Gobierno Central, base caja, en 2019, se destinaron al servicio de la deuda pública, externa e interna, 9.395 millones y en 2020, en plena pandemia e incluida la renegociación de los bonos internacionales, se pagaron USD 6.731 millones. Ecuador está sobre endeudado y, si no se maneja adecuadamente la economía, podría entrar en default a mediano plazo (Banco Central. Boletín Mensual.2021). En este entorno económico, conseguir financiamiento, a través de la emisión de bonos en los mercados internacionales, va a ser sumamente complejo por el elevado “Riesgo País”.

En conclusión, una economía en recesión, un Estado con problemas económicos, alto endeudamiento externo y baja recaudación tributaria, determina que no se disponga de recursos suficientes para inversión social, lo cual es uno de los principales obstáculos ante la magnitud de los problemas sociales.

#### **B. *Graves Problemas Sociales:***

Los efectos de la recesión económica y de la pandemia del COVID 19, se reflejan en un incremento de los niveles de pobreza y de la desigualdad social durante 2020 y una tendencia a una lenta reducción durante 2021. De acuerdo con datos del INEC (ENEMDU.2021), la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) a nivel nacional en diciembre 2021 es del 33,2%, en el área urbana es de 22,0% y en el área rural es de 57,0%. A nivel nacional, la tasa de pobreza multidimensional a diciembre 2021 es de 39,2%, en el área urbana es 24,3% y en el área rural es 70,7%.

La pobreza por ingresos presentó cambios significativos: en diciembre de 2021 fue de 27.7% a nivel nacional, lo que representa una reducción importante de 5.4 puntos en relación con diciembre de 2020. La pobreza por ingresos a nivel rural fue de 42.4%, es decir continuó siendo muy alta. La pobreza extrema por ingresos a nivel nacional en diciembre de 2021 fue de 10.5% notándose una reducción significativa frente a diciembre de 2020 que fue del 15.4%. La tendencia de los índices de pobreza por ingresos, según género y etnia, demuestran una mayor incidencia en mujeres y en poblaciones indígenas, montubias y afrodescendientes, con la consiguiente pérdida de medios de vida (INEC. ENEMDU.2021).

En diciembre de 2021, el Índice de Gini a nivel nacional es de 0,474, presentando una reducción no significativa estadísticamente en relación con diciembre 2020 (0,498). Es decir, en términos del indicador estamos en presencia de un fenómeno estructural que mantiene y reproduce las condiciones de exclusión social, que solo se pueden enfrentar en el largo plazo con fuertes medidas de redistribución, que no es el presente caso.

Se estima que 7 de cada 10 mujeres ecuatorianas han experimentado violencia a lo largo de su vida, 43% han experimentado violencia por parte de su pareja y un 20% en el ámbito familiar. Otro síntoma de la desigualdad entre hombres y mujeres se evidencia en la brecha salarial (violencia económica). Se estima que en promedio las mujeres ganaron 30% menos que los hombres en 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2021-2026- Consejo para Igualdad de Género).

El limitado acceso a servicios de salud inclusivos y de calidad se refleja en el bienestar de la sociedad, observándose graves problemáticas asociadas a la desnutrición crónica infantil, embarazo adolescente, consumo de drogas, problemas nutricionales, sedentarismo, suicidio especialmente en adolescentes, disminución de la atención prenatal (19%) y de coberturas de planificación familiar (25%), aumento de la mortalidad materna, deficiente atención médica a los pacientes, falta de insumos médicos, entre otros problemas (SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025).

La desnutrición crónica infantil (DCI) es el mayor problema de los niños menores de 5 y de 2 años. En el año 2018, 1 de cada 4 niños tiene desnutrición crónica infantil, indicador que no ha variado desde 2006. Este es un problema social que va más allá del acceso inmediato a alimentos y que tiene sus raíces en la situación socioeconómica de la población relacionadas a los ingresos de los hogares, inadecuadas condiciones de vida de las mujeres gestantes, seguridad alimentaria, acceso a servicios básicos como agua potable, saneamiento e higiene. Todos estos aspectos muestran indicadores de cobertura muy limitadas. Los costos de desnutrición más los costos de sobrepeso y obesidad previamente calculados suman aproximadamente 4.340 millones de dólares (CEPAL-PMA; Informe País Impacto Social y Económico de la Malnutrición.2017).

***C. Crisis generada por el fenómeno de las personas en situación de movilidad humana: población migrante, refugiada y desplazamientos internos.***

En los últimos años, las cifras de personas en situación de movilidad humana han crecido. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA, por sus siglas en inglés) señaló una tendencia al aumento en el número de inmigrantes desde el año 2000: 152,000 inmigrantes, hasta 2017: 399,000 inmigrantes, 2.4% de la población total del país (NN.UU. Internacional Migration Report.2017). Desde 1989 hasta 2017, unas 250.000 personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado; a 60.500 les fue otorgada. El 98% es de nacionalidad colombiana. Las ciudades que mayor población refugiada acogieron fueron: Quito (34%), Esmeraldas (18%), Lago Agrio (14%), Tulcán (13%), Guayaquil (11%), Cuenca (4%), Ibarra (4%). Según información de la OIM en el censo de 2010 se contabilizaron 92.237 colombianos residiendo en el Ecuador. Otra información menciona que para el año 2019 se calcula que 191.537 colombianos habían migrado y residían en el Ecuador (Statista Research Department. 2021).

Por decisión del Secretario General de la ONU, desde abril de 2018 se creó la Plataforma Regional inter agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, que se traduce en el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes -GTRM-, conformado por 53 miembros que incluyen agencias de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, entre otros. El GTRM está liderado por ACNUR y OIM y funciona como espacio para la coordinación de actividades de atención a este grupo vulnerable (Plataforma R4V Ecuador. 2021).

De acuerdo con los datos de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2021), en los últimos años los países de América Latina y el Caribe han enfrentado una de las más grandes crisis humanitarias y de desplazamiento. Se estima que más de 5.4 millones de refugiados y migrantes de Venezuela están afuera de su país de origen y un aproximado de 4.6 millones se ubicó dentro de la región. Asimismo, **hasta el 5 de abril de 2021, la cifra aproximada de refugiados y migrantes de Venezuela en Ecuador ascendió a 431.2072 personas**. Los datos dan cuenta de la magnitud de la crisis humanitaria y la necesidad urgente de continuar monitoreando las principales necesidades de las personas venezolanas (R4V-GTRM; evaluación conjunta de necesidades. Mayo de 2021).

En un diagnóstico realizado por el GTRM (2021), para identificar las necesidades prioritarias, se solicitó a los 2.278 grupos familiares que seleccionen las tres principales necesidades a las que se enfrentan. El 87% de los hogares menciona que el acceso a alimentación es la mayor prioridad, seguido por falta de empleo en un 65% y la falta de albergue o alojamiento en un 53%. Otra categoría que también merece atención corresponde al no acceso a servicios de salud, con un 25%. Según la evaluación del PMA, el 65% de las personas en situación de movilidad humana se encuentran en pobreza y extrema pobreza (WFP-Ecuador. Evaluación de Seguridad Alimentaria. 2021)

Esta situación de crecimiento inusitado de refugiados y migrantes venezolanos, colombianos y en menor medida de haitianos, convierte a esta población en un grupo en condiciones de extrema vulnerabilidad, por lo cual demanda del gobierno y del SNU ingentes recursos para atender sus frágiles condiciones de vida, de salud, de acceso a educación, de empleo emergente, de xenofobia y para todo su proceso de regularización.

#### ***D. Pandemia del COVID 19:***

En estas difíciles condiciones sociales, en marzo de 2020 apareció la pandemia del COVID 19, la cual obligó a paralizar las actividades económicas y sociales dado el impacto en el número de infectados y de fallecidos, en particular en la ciudad de Guayaquil. Entre marzo y diciembre de 2020, se registraron aproximadamente 212.512 casos de COVID 19 confirmados y 14.034 fallecidos. El 10% del total de fallecidos fueron profesionales de la salud. A la par se dejaron de realizar 19 millones de atenciones de salud por otro tipo de enfermedades (SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. Pág.16).

La pandemia evidenció la grave situación del sector salud y su incapacidad para enfrentar este problema inédito para el mundo y para el país. A pesar la rápida movilización de la cooperación técnica internacional, especialmente de las agencias del Sistema de Naciones Unidas que contribuyó con el Plan de Respuesta Humanitaria COVID 19 (abril 2020) y la Evaluación Socioeconómica del PDNA COVID 19, los efectos de la pandemia fueron extremadamente graves: a diciembre de 2020 el PIB sufrió una caída de 7.9%, el Banco Central calculó pérdidas por un poco más de 16 mil millones de dólares (16.3% del PIB), la caída del empleo formal y el aumento del subempleo (solo 3 de cada 10 ecuatorianos tienen trabajo formal).

En este complejo contexto, el SNU ha venido ejecutando el Marco de Cooperación por dos años, viéndose obligado a redefinir sus metas, presupuestos y actividades, las cuales se reflejan en el Plan de Respuesta Humanitaria COVID 19, antes mencionado (SNU; Plan de Respuesta Humanitaria Covid19.2020); y, el Plan para la Respuesta Socioeconómica al COVID 19 (Naciones Unidas-Ecuador) que incluye un componente de atención del COVID-19 en las personas en movilidad humana y sus comunidades de acogida.

### ***E. Problemas de gobernabilidad en el Estado y la sociedad ecuatoriana:***

El sistema político ecuatoriano tiene una característica histórica: la inestabilidad. La causa principal es el extremo fraccionamiento de la sociedad civil y su representación política: 270 partidos y movimientos políticos registrados en el Consejo Nacional Electoral es una muestra de ello y por eso la imposibilidad de lograr acuerdos políticos o alianzas que permitan gobernar en un marco de estabilidad. La conflictividad política es casi permanente. Pugnas entre poderes, impases, desacuerdos entre los movimientos políticos, visión de corto plazo, etc., son problemas de gobernabilidad a los que ha estado sometido el proceso de ejecución del Marco de Cooperación del SNU, entre 2019 y 2022. La alta rotación de funcionarios impide tener un mínimo nivel de coordinación, consecución y estabilidad en las políticas públicas. Un representante de una agencia del SNU indicaba al respecto que tuvo que vincularse con seis ministros de salud durante el gobierno anterior (entrevista del equipo evaluador). Cabe anotar que se cambió al vicepresidente de la República en cuatro ocasiones.

En este marco, en el mes de octubre de 2019 se produjo una movilización y una protesta popular iniciada por el movimiento indígena y a la que se unieron otros actores populares, en protesta por un decreto emitido por el gobierno que eliminaba el subsidio a la importación de combustibles y se incrementaba el precio. El SNU y su representante jugaron un papel importante como mediadores para el retiro del mencionado decreto por parte del gobierno y para bajar las tensiones que habían escalado a un peligroso nivel de violencia y de racismo.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar un grave problema que se ha expresado a nivel nacional: la crisis carcelaria que durante los años 2020 y 2021 ha dejado más de 320 asesinatos entre miembros de bandas delincuenciales. Este no es solo un problema policial, es una crisis total del modelo de gestión del poder judicial, del sistema de prisiones y de responsabilidad interinstitucional del estado.

### ***1.2. El Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022***

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022 fue suscrito y presentado oficialmente el 11 de junio del 2018, como producto de un proceso de diálogo entre el SNU y el Gobierno del Ecuador, a través del cual se definieron las áreas de cooperación para ese periodo.

En el Preámbulo y Declaración Conjunta de Compromiso de Cooperación, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022 (UNDSCF-Ecuador 2019-2022 por sus siglas en inglés) reconoce que el Gobierno de la República del Ecuador y el Sistema de las Naciones Unidas han mantenido una larga trayectoria de trabajo conjunto para la promoción de la paz y el desarrollo en América Latina y en todo el mundo; reafirma su compromiso con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Enfatiza en la determinación de dar pasos firmes para acelerar el cumplimiento de las metas de los Objetivos Nacionales de Desarrollo y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás, con especial atención en las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios; y, afirma que el Gobierno de la República del Ecuador y el Sistema de las Naciones Unidas trabajarán coordinadamente para la implementación y seguimiento de este Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2019-2022.

El Marco se articuló con el Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 “Toda una Vida” (PND), principal instrumento de la planificación nacional de la República del Ecuador, estructurado en torno a tres ejes: 1) Derechos para todos durante toda la vida; 2) Economía al servicio de la sociedad; y, 3) Más sociedad, mejor Estado. Es importante considerar que el PND 2017-2021 fue el primer plan elaborado luego de la aprobación de la Agenda 2030; en virtud de lo cual, sus ejes y objetivos tienen una correspondencia con la Agenda 2030.

El UNSDCF 2019-2022 fue desarrollado por el Equipo de país de las Naciones Unidas (UNCT por sus siglas en inglés) conformado por ACNUR, FAO, OIM, OPS/OMS, ONUDI, ONU Medio Ambiente, ONU Mujeres, ONUSIDA, PMA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNODC, FIDA, IAEA, OACNUDH, OCHA, OIT, ONU-Habitat, UNOPS y UNV. El proceso de formulación se realizó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

En concordancia con las cinco esferas que agrupan a los ODS, el Sistema de las Naciones Unidas en Ecuador definió cuatro áreas de trabajo conjunto en el Marco de Cooperación, estas son:

- I. Personas,
- II. Planeta,
- III. Prosperidad, y
- IV. Paz.

Cada área contiene:

- a. Los desafíos principales incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Análisis Común de País;
- b. El cambio deseado a partir de la visión 2030 del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021;
- c. El efecto directo, como respuesta a los desafíos identificados y sus causas;
- d. Las estrategias de intervención.

El Marco de Cooperación propone una matriz de resultados para cada uno de los 4 efectos directos (ED). Si bien cada efecto directo se alinea con los ODS y con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), no se describen los resultados específicos a lograr en cada ED y, de manera directa propone un conjunto de 41 indicadores con su respectiva línea de base, la meta a lograr y la respectiva fuente de información para su medición. El número de indicadores propuesto para cada efecto directo del Marco son los siguientes:

<b>Tabla No. 1</b>	
<b>Indicadores del UNSDCF- Ecuador 2019-2022</b>	
<b>Efecto Directo</b>	<b>Número de Indicadores</b>
Efecto directo 1: Personas	16 indicadores
Efecto directo 2: Planeta	8 indicadores
Efecto directo 3: Prosperidad	11 indicadores
Efecto directo 4: Paz	7 indicadores
<b>TOTAL</b>	<b>42 indicadores</b>

Para la identificación de los distintos niveles de resultados del Marco de Cooperación 2019-2022 (impactos, resultados, productos, líneas de acción y actividades), tal como se indica en el informe metodológico de esta consultoría, en las fuentes documentales analizadas no se encontró una cadena causal de resultados que, a manera de Teoría del Cambio explícita, permita identificar con claridad los distintos niveles de logro esperados del MC. Razón por la cual, juntamente con el grupo inter agencial de S&E del SNU, el EE realizó un taller en línea para reconstruir participativamente la Teoría de Cambio del

Marco de Cooperación del SNU en Ecuador en el período 2019-2022. Como producto del taller, se logró reconstruir la cadena causal de resultados (Ver Anexo No. 2 de este informe) del cual se derivan los siguientes aspectos:

- a. Los objetivos y los 42 indicadores definidos para cada uno de los 4 Efectos Directos (ED) del MC orientan la **evaluación de resultados** del Marco de Cooperación.
- b. Las categorías que, en los Planes Operativos Anuales del MC (POA), se presentan como “productos”, en realidad orientan y permiten **la evaluación de los resultados** del MC, esto porque, en estricto sentido, no se trata de “bienes o servicios” específicos, sino de logros a nivel de fortalecimiento de capacidades, generación, disseminación y gestión de información, abogacía, apoyo técnico y asesoría para la generación de normas, incidencia en políticas públicas, incidencia en la transformación de códigos culturales para la transformación de problemas sociales (Ej. Violencia, discriminación, etc.).
- c. Para **evaluar los medios** desplegados por el MC y por los distintos grupos inter agenciales para lograr los resultados, se identificarán y analizarán las **líneas estratégicas** establecidas en el documento del Marco de Cooperación 2019-2022 y **las líneas de acción** que se reportan en los POA de los distintos años abordados (2019, 2020 y 2021).
- d. Para la **evaluación de las actividades** específicas del Marco de Cooperación, se identificarán y analizarán las **acciones reportadas en los POA de los 3 años** y que son aquellas que se inscriben en las líneas estratégicas y las líneas de acción para obtener los resultados del MC.

Estos cuatro niveles de logro del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019-2022, son aquellos que se abordan en esta evaluación con base en los criterios y las preguntas que orientan la misma y que se analizan en los dos capítulos de hallazgos (Ver capítulos III y IV de este informe).

## II. LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR: 2019-2022

### II.1. Propósito y objetivos de la evaluación:

El propósito de la evaluación se orienta a “*Valorar el grado de contribución del SNU al país, establecidos en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible Ecuador 2019-2022*”.

Derivado de este propósito, la consultoría realizada por NEXUS Consultores apunta a los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

Evaluar el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible ONU – Ecuador 2019-2022, para valorar el grado de contribución del SNU al país.

#### **Objetivos específicos:**

En consideración de los Términos de Referencia de la evaluación del UNSDCF-Ecuador 2019-2022, se derivan dos tipos de análisis de la investigación evaluativa: 1. Análisis sumativo; y, 2. Análisis formativo.

Si bien el Marco de cooperación se ha diseñado para su ejecución durante cuatro años: 2019 a 2022, debido a las fechas en las que se realiza la evaluación, no se pudo obtener la información relacionada con el año 2022. Por lo tanto, el período de la evaluación comprende la ejecución del MC desde enero de 2019 hasta diciembre del 2021.

La evaluación trata de dar respuesta a la serie de preguntas clasificadas según cada criterio de evaluación, las cuales se sistematizan en la Matriz de Evaluación (Anexo No. 3).

Es importante resaltar que la metodología de evaluación se ajusta a la guía metodológica de las evaluaciones propuesta por el equipo de evaluación de las Naciones Unidas y se sustenta en los criterios metodológicos que han sido establecidos tanto por los Términos de Referencia como por el grupo de S&E del Marco de Cooperación del Ecuador.

## ***II.2. Criterios y preguntas de evaluación:***

En lo que sigue se explica cada uno de los criterios que orientaron esta evaluación. De la misma manera, como un anexo de este informe, se presenta la Matriz de Evaluación (Anexo No. 3) que contiene las preguntas propuestas por los TDR de la evaluación para cada criterio, validadas a partir de la reconstrucción de la Teoría del Cambio realizado con el Grupo de S&E del SNU en Ecuador.

### **a. Pertinencia:**

Se trata de un análisis de consistencia, coherencia, alineación y direccionalidad del diseño o la planificación de los elementos o categorías programáticas del UNSDCF-Ecuador 2019-2022, a la luz de los planes de desarrollo, las prioridades sociales, políticas, económicas y culturales del país y los cambios contextuales, entre otros. El análisis se centra en conocer si las líneas estratégicas, los resultados, los efectos directos y las áreas programáticas planificadas son consistentes con los retos del país, las prioridades nacionales establecidos en políticas y planes nacionales y los compromisos asumidos por el país, el desarrollo sostenible, el medioambiente, y las dificultades de acceso a sus derechos por parte de las personas o grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, exclusión o discriminación y personas con discapacidad en el país.

### **b. Eficacia:**

Indagación y valoración acerca del logro de los impactos (efectos directos), resultados y líneas de acción del Marco de Cooperación, incluyendo aquellos resultados no previstos que puedan haber afectado aspectos del desarrollo nacional y la garantía de derechos de manera positiva o negativa, así como la contribución del SNU a dichos logros y las estrategias en que fueron impulsados o atendidos.

### **c. Eficiencia:**

Analizar la gestión del Marco de Cooperación, las estrategias de implementación de las áreas programáticas y de los efectos directos esperados, los recursos incorporados, los procesos y mecanismos de planificación y monitoreo para el logro de los efectos y productos. El análisis debe incluir la revisión y valoración de los aportes de las agencias y las alianzas estratégicas con otros actores para el logro de los efectos establecidos.

### **d. Sostenibilidad:**

Valorar en qué medida los avances o progresos de las intervenciones del SNU continúan o es probable que continúen en el futuro una vez que la intervención haya finalizado. Tomando en cuenta las



condiciones sociales, económicas y político-institucionales y en base a los hallazgos, proyectar si las capacidades establecidas se mantendrán en el tiempo para dar cumplimiento a sus competencias y roles en el marco de la política pública del país.

**e. Conectividad:**

Orientado a indagar y valorar el grado en que el SNU ha podido aplicar un enfoque de resiliencia que vincula la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación temprana con la creación de capacidad nacional.

**II.3. Metodología:**

En el Anexo No. 1 de este informe se presenta de manera detallada la metodología utilizada para la evaluación del MC-Ecuador 2019-2022. Sin embargo, a manera de síntesis, consideramos relevante indicar que la evaluación se realizó con base en un enfoque mixto cuanti-cualitativo que, utilizando varios instrumentos de investigación, permitió recabar, procesar y analizar datos relevantes, válidos y confiables. A continuación, la lista de las principales fuentes y métodos de evaluación:

<b>Tabla No. 2</b>	
<b>Métodos y fuentes de información de la evaluación</b>	
<b>Método</b>	<b>Fuentes</b>
1. Entrevistas individuales	15 representantes de las Agencias, Fondos y Programas (AFP) del SNU
2. Entrevistas grupales	5 equipos inter agenciales de los programas conjuntos (JWP) abordados en la evaluación
3. Entrevistas individuales	5 coordinadores/as de los y programas conjuntos (JWP) abordados en la evaluación
4. Entrevistas grupales	Organizaciones operadoras de 4 programas conjuntos (JWO)
5. Grupos focales	Beneficiarios de los 5 programas conjuntos (JWP) en las ciudades de Quito, Guayaquil, Tulcán y Manta.
6. Encuesta	Grupos de resultados y grupos temáticos inter agenciales del Marco de Cooperación (MC) 2019-2021. Se obtuvo 61 respuestas (36 % del universo) de los cuales el 56% son mujeres y el 44 % hombres. Las respuestas de la encuesta representan a 14 de las 22 agencias, fondos y programas del Ecuador y al total de los 16 grupos de trabajo inter agencial del MC-Ecuador 2019-2022. Se trató de una muestra representativa establecida con criterios probabilísticos.
7. Análisis documental	Más de 65 fuentes documentales (Ver Anexo 1)

La lista de las entrevistas realizadas, la información detallada de la encuesta a los funcionarios de los grupos inter agenciales del MC, así como la lista completa de las fuentes documentales analizadas constan en el Anexo No. 1 de este informe.

**II.4. Limitaciones de la evaluación:**

En lo que sigue, se presentan algunas limitaciones tanto de orden estructural como de proceso que se presentaron en la evaluación del UNSDCF-Ecuador 2019-2022, así como las medidas que se tomaron para mitigar dichas limitaciones:

**Tabla No. 3**  
**Limitaciones y medidas de mitigación para el logro de los resultados de la evaluación del UNSDCF- Ecuador 2019-2022**

Limitaciones identificadas	Medidas de Mitigación
<b>Limitaciones de orden estructural</b>	
1. No se cuenta con una Teoría del Cambio que permita identificar la cadena causal de resultados que dio origen al Marco de Cooperación 2019-2022	1. Se realizó un taller con el equipo de S&E en el cual, a partir de una propuesta preliminar del EE, se reconstruyó la TdC, misma que permitió validar, afinar y precisar los campos, variables y preguntas de evaluación del UNSDCF-Ecuador 2019-2022
2. Un relevante número de los indicadores de resultado previstos en el Marco de Cooperación no cumplen con los criterios metodológicos como el de pertinencia; relevancia y/o sensibilidad. Razón por la cual, no será posible en todos los casos establecer, con base en esos indicadores, los resultados logrados del MC mediante el análisis del cambio “antes-después” de la ejecución del MC o establecer la atribución causal de dichos cambios.	2. La descripción y explicación de los resultados del MC se realizará con base en el cruce de información cuantitativa -en la medida de lo posible- identificando relaciones de incidencia de las LA y de los Productos en esos resultados; así como triangulando esos datos con la información cualitativa levantada a través de los distintos instrumentos y métodos previstos.
<b>Limitaciones de proceso</b>	
3. Las bases de datos de los subproductos ejecutados para los años 2019 y 2020 presentaban algunas limitaciones de reporte de información.	3. A partir de la información con la que se cuenta (reportes, bases de datos de algunas AFP y datos aun no sistematizados), el EE, en el marco de la evaluación, sistematizó una base de datos de las acciones, líneas de acción, productos y Efectos Directos de los años 2019, 2020 y para el año 2021 se basó en el reporte amplio y completo del año 2021.
4. Debido a los retrasos en el proceso de contratación, el EE tendrá tiempos limitados que no permitirán realizar el trabajo de campo para levantamiento de información en 10 territorios -tal como estaban previstos en los TdR.	4. En trabajo conjunto con el Punto Focal del SNU y el equipo de S&E, el EE se acordó realizar el levantamiento de información primaria y directa – a través de técnicas de investigación cualitativa- en 4 cantones en los cuales se indagaron 5 programas conjuntos (JWA) considerando criterios de diversidad, integralidad, relevancia y pertinencia. Ello permitió dar respuesta a las limitaciones de tiempo de la evaluación.
5. Debido a la pandemia y a las restricciones sanitarias establecidas por el COE Nacional, no se pudo realizar el levantamiento de información solamente con base en reuniones presenciales.	5. El levantamiento se realizó a través de reuniones virtuales, en especial en las primeras semanas del trabajo de campo. Sin embargo, varias entrevistas, en especial aquellas que requirieron una visita “in situ” se realizaron presencialmente.

### III. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN: AVANCES Y LOGROS DE LOS EFECTOS DIRECTOS (ED) DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN EL ECUADOR: 2019-2022

#### III.1. *Análisis de los indicadores de los Efectos Directos del Marco de Cooperación 2019 a 2022*

Tal como se indica previamente, el Marco de Cooperación- Ecuador 2019-2022 propone 4 efectos directos (ED). Si bien cada efecto directo se alinea con los ODS y con los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), no se especifican los resultados específicos a lograr en cada ED, pero si se establecen 42 indicadores con su respectiva línea de base, la meta a lograr y la respectiva fuente de información para su medición.

Para obtener una perspectiva de los impactos del MC, esta evaluación indagó si estos 42 indicadores cumplieron con criterios metodológicos en su diseño, si permitían reportar los avances y logros de las intervenciones del Marco de Cooperación; si existen y están vigentes y actualizadas las respectivas fuentes de información que permitan la comparación “antes-después” de la intervención y, por lo tanto, valorar si, a lo largo de los 3 años de implementación del Marco<sup>2</sup>, hubo cambios significativos -o no- de los mismos en relación con su línea de base.

Como Anexo 6 de este informe, se presenta una Matriz con los 42 indicadores de los Efectos Directos del MC-Ecuador 2019-2022, en la cual se registran los datos más actualizados para cada indicador, tratando de que esta herramienta nos permita analizar si hubo cambios en cada uno de esos indicadores con respecto a su línea de base y si las fuentes de información permiten realizar válidamente este análisis. Los siguientes hallazgos respecto de los indicadores por cada Efecto Directo del Marco de Cooperación se listan a continuación:

#### **Efecto Directo 1. Personas**

Los indicadores que expresan una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base son:

1. Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos): baja de 10.1 (2019) a 7.7 (2020)
2. Tasa específica de nacimientos en mujeres adolescentes de 10 a 14 años baja de 2.6 a 2.2 por c/mil (2018-2020) y de 15 a 19 años baja de 69.5 a 63.5 por c/mil (2018 – 2019). (datos de 2020 provisionales según INEC)
3. Índice de participación de alimentos: sube 84.82% (2019) a 85.9% (2020)
4. Porcentaje de personas con VIH que acceden a tratamiento antirretroviral: sube 27.304 (73%) (2019) a 33.839 (75%) (2020)

Los siguientes indicadores expresan cambios o variaciones negativas en la actualidad con respecto a la línea de base, estos son:

1. Razón de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos: sube de 37.0 (2019) a 57.6 (2020)
2. Porcentaje de mujeres embarazadas tamizadas para VIH: se reduce de 600.349 (2018) a 451.321 (58%) (2020).

---

<sup>2</sup> La indagación de estos indicadores solamente se realizó considerando los cambios de la línea de base hasta el año 2021. Debido a las fechas en las que se realiza la evaluación, no se pudo obtener la información relacionada con el año 2022.

3. Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desagregada social y territorialmente: se reduce de 45.6% (2017) a 38.2% (2020).
4. Número de víctimas de femicidio según año de ocurrencia: 2014:25; 2015:56; 2016:66; 2017:100; 2018:65; 2019:62; 2020:73; 2021:69; 2022 (marzo):25. Total 541 femicidios entre 2014-2022.<sup>3</sup>

Los indicadores cuya información de línea de base no existe o no corresponde al período de ejecución del MC 2019-2022 y/o cuya información actualizada al 2021 no existe y, por lo tanto, no permiten una valoración de su cambio en el tiempo, son:

1. Prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de dos años: 24.8 (2014) a 27.17 (2018). H. 29.8 a 30.84. ---m. 16.6 a 23.40
2. Prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años: 35.38 (2017) a 29.9 (2018)
3. Tasa neta de asistencia ajustada en bachillerato: 72.25 (2016) a 70.80 (2017). Urb. 50.09 a 75.65 (2017). Rur. 32,2 a 61.7 (2017) sin datos al 2020
4. Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años que participan en programas de desarrollo infantil o educación inicial: 44.6 (2016) a 38.8 (2017). No hay datos al 2021. (15-19) 69.55 por c/mil (2018) a 80 por c/mil (2020).
5. Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos. 80.5% (2017). No hay datos para 2021
6. Proporción de mujeres y niñas de 15 años o más que han sufrido en los últimos 12 meses violencia física sexual o psicológica infringida por un compañero íntimo actual o anterior o por un extraño, según forma de violencia y grupo de edad: 60% (2011) a 42.8% (2019).
7. Personas en movilidad humana que reportan ser objeto de discriminación en el ámbito laboral, educativo, comunitario: 60% de la población colombiana y 47.3% de la población venezolana (OIM Reporte 2021).
8. Personas afectadas por eventos adversos de origen natural o antrópico: no existe información actualizada.

## **Efecto 2. Planeta**

El único indicador que expresan una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base es:

1. Número de instrumentos de política pública diseñados y/o implementados a nivel nacional o local para promover la sostenibilidad ambiental del país, en temas de uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Sube: 11 (2017) a 170 medidas de adaptación contra el cambio climático con el apoyo de gobiernos locales, instituciones gubernamentales, no gubernamentales y comunidades. Ministerio del ambiente (2020)

Los indicadores cuya información de línea de base no existe o no corresponde al período de ejecución del MC 2019-2022 y/o cuya información actualizada al 2020 no existe y, por lo tanto, no permiten una valoración de su cambio en el tiempo, son:

1. Proporción de territorio nacional (continental, insular y marino) bajo conservación o manejo ambiental: no se señala línea de base. 16.44 % (2018). 16.45% (2020).
2. Deforestación bruta. No se señala línea de base. Información dispersa para 2016 y 2018.

<sup>3</sup> [https://drive.google.com/file/d/1qywsTnTBFpQZp5D\\_onwN5mhti4HOpx7/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1qywsTnTBFpQZp5D_onwN5mhti4HOpx7/view?usp=sharing). También existe información relacionada en: [www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-fge/](http://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-fge/) y en: [www.funcionjudicial.gob.ec/femicidios/](http://www.funcionjudicial.gob.ec/femicidios/)

3. Porcentaje de mujeres y de representantes de pueblos y nacionalidades indígenas que participan en la planificación y gestión sostenible de los recursos naturales y los bosques, con enfoque de paisaje. No se señala línea de base. No existe información actualizada.
4. Porcentaje de GADM que disponen de un plan de uso y gestión del suelo actualizado y vinculante legalmente. No se señala línea de base. No existe información actualizada.
5. Proporción de cuerpos de agua superficial y subterránea autorizadas para uso de consumo humano en áreas urbanas. Línea de base para 2011.
6. Índice de vulnerabilidad de la población, medios de vida y ecosistemas frente al cambio climático. 28.96/100 (2017). No existe información actualizada.
7. Avances en el logro de las metas nacionales establecidas de conformidad con la segunda meta de AICHI para la diversidad biológica del plan estratégico para la diversidad biológica 2011-2020. No se señala línea de base. Información parcial para 2018.

### **Efecto Directo 3. Prosperidad**

Los indicadores que expresan una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base son:

1. Brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres (15 y más años): baja 36.11% (2018) a 33.5% (2020)
2. Brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres: baja 20.14 % (2018) a 15.28% (2020)
3. Valor agregado bruto manufacturero sobre valor agregado bruto primario: sube 1.29 (2017) a 1.90 (2020).
4. Índice de productividad agrícola: sube 98.9 (2017) a 177.78 (2020)
5. Trabajo infantil (5 a 14 años): baja 8.3% (2019) a 5.69% (2020)

Los indicadores que expresan cambios negativos al 2020-2021 respecto de su línea de base son:

1. Incidencia de pobreza extrema por ingresos. Sube: 8.7% (2017) a 10.55 (2021). H. 8.4% a 14.9%. M. 9.0 a 27.54%
2. Porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva: baja 46.04 % (2017) a 38.2 % (2020).
3. Participación de las EPS en el monto total adjudicado de la contratación pública: baja 49.88% (2018) a 37.8% (2020)
4. Tasa de empleo adecuado (15 y más años): baja 38.8% (2019) a 33.9% (2021).

Los indicadores cuya información de línea de base no existe o no corresponde al período de ejecución del MC 2019-2022 y/o cuya información actualizada al 2020 no existe y, por lo tanto, no permiten una valoración de su cambio en el tiempo, son:

1. Tasa de desempleo juvenil (18 a 29 años): indicadores de 2016 a 2020. Datos fuera del tiempo de ejecución del MC.
2. Incremento del nivel de ingresos de personas en movilidad humana en concordancia con el salario básico unificado. Datos fuera del tiempo de ejecución del MC.

### **Efecto 4. Paz**

El indicador que expresa una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base es:

1. Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos en general: sube 6.6 (2017) a 6.9 (2020).

Los indicadores cuya información de línea de base no existe o no corresponde al período de ejecución del MC 2019-2022 y/o cuya información actualizada al 2020 no existe y, por lo tanto, no permiten una valoración de su cambio en el tiempo, son:

1. Porcentaje de personas autoidentificadas con pueblos y nacionalidades electas en procesos de política electoral, desagregado por sexo: línea de base del 2013. No existe información del último proceso electoral (2021)
2. Crecimiento promedio anual del ingreso propio de los GAD municipales por recaudación de impuesto predial urbano y rural: sube, pero entre 2017 (15%) y 2019 (24%). No hay indicador al 2021.
3. Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales. Línea base del 2014. No existe información del último proceso electoral en el CNE (2021).
4. Proporción de mujeres en cargos directivos: 32 % no se menciona año de línea base. No se encontró información actualizada al 2020.
5. Mecanismos operativos de inversión pública para la igualdad: no hay línea base ni información actualizada en los registros del Ministerio de Economía.
6. Porcentaje de sujetos obligados a presentar informes de rendición de cuentas anuales (incluyendo instituciones y medios de comunicación) que cumplen con la disposición legal: línea base de 2016. Último dato encontrado de 2019.

Como síntesis de lo anterior, desde una perspectiva global, podemos identificar los siguientes hallazgos respecto de los indicadores de impacto del Marco de Cooperación 2019-2022:

1. Del total de 42 indicadores previstos para evaluar los ED del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022, once (26 % del total de indicadores) presentan una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base; ocho (19 %) expresan cambios negativos al 2020-2021 respecto de su línea de base; y, veintitrés de ellos (54 %) tienen información de línea de base que no existe, no corresponde al período de ejecución del Marco de Cooperación y/o la información al 2021 no existe o no está actualizada y, por lo tanto, no permite una valoración de su cambio en el tiempo.
2. En relación con estos 23 indicadores de los ED propuestos para el MC Ecuador 2019-2022, es posible aseverar que adolecen de varias limitaciones metodológicas, en especial en relación con la pertinencia y la actualización de las fuentes de información, a saber:
  - a. Debido a las debilidades y a la falta de actualización permanente del sistema nacional de estadísticas, al no disponer de información actualizada al momento de diseño del MC y del PND (2018) se tomó como línea de base el dato de diversos años anteriores (2011, 2013, 2016 y 2017). Esto impide realizar la comparación con el período de implementación del MC (2019-2022) y, por lo tanto, valorar sus efectos directos.
  - b. Varios indicadores de línea de base son del año 2017, esto porque seguramente se tomaron del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 al cual estuvo vinculado el MC-Ecuador 2019-2022 y en el que se indicaba que la información para evaluarlo se generaría con base en una “encuesta de seguimiento del plan nacional de desarrollo”, instrumento que nunca fue implementado.
  - c. Como es de conocimiento público debido a la pandemia del COVID-19, el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2020 en el Ecuador se realizará a finales de 2022. Razón por la

cual, es posible solamente reportar algunas proyecciones al 2021. De la misma manera, se suspendió la realización de varias encuestas periódicas a nivel nacional (nutrición, sida, condiciones de vida, entre otras) mismas que impidieron actualizar datos y estadísticas para valorar los cambios en los indicadores propuestos.

3. Por otro lado, la mayoría de los indicadores y las metas propuestas en el MC se derivan del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y su logro -o no- responde a la implementación de políticas públicas nacionales, no específicamente a la implementación del Marco de Cooperación del SNU en el país. De la misma manera, no es posible establecer en qué medida no haber logrado las metas esperadas o, más aún, evidenciarse cambios negativos en varios de los indicadores propuestos, se debió a la presencia de factores externos al ámbito de incidencia del SNU, es decir a las movilizaciones sociales del 2019, la crisis social y económica generada por la pandemia del coronavirus o a la crisis migratoria.

En síntesis, con base en el análisis de los 42 indicadores, las fuentes de información, los datos de línea de base y las metas propuestas en la matriz de indicadores de los ED, es posible afirmar que una gran mayoría (al menos el 56 %) de los indicadores de resultados del MC-Ecuador 2019-2022 no cumplen con alguno o varios criterios metodológicos como el de pertinencia (no se pueden medir las variables que se quieren medir, esto es el nivel de logro de los Efectos Directos (ED) del MC); relevancia o atribución causal (los indicadores que varían positivamente o negativamente en el tiempo de ejecución del MC no necesariamente son atribuibles a la ejecución -o no- de las acciones del SNU); y, de sensibilidad (las fuentes de información no están actualizadas y no existe posibilidad de comparación para evaluar cambios en el tiempo y para valorar la contribución de las acciones del SNU u otros factores externos en esos cambios). En relación con los 11 indicadores que sí cumplen con los criterios metodológicos y que presentan una variación positiva verificable en los tiempos de ejecución del MC 2020-2021 con respecto a su línea de base, **es posible considerarlos como referentes para identificar posibles resultados del Marco de Cooperación del SNU durante los años 2019 a 2021**, tal como se hace en el subcapítulo 4.2. de este documento.

### **III.2. Los avances del Marco de Cooperación en los años 2019, 2020 y 2021<sup>4</sup>:**

#### **III.2.1. Los resultados del Marco de Cooperación 2019-2021:**

De acuerdo con las fuentes documentales sistematizadas y analizadas por el EE (Ver Anexo No. 7), **un total de 96 productos fueron reportados en la ejecución del MC durante los años 2019 (22), 2020 (1) y 2021 (73)**. En este sentido, considerando la Teoría del Cambio reconstruida a propósito de esta evaluación, **estos 96 elementos nos permiten identificar y reportar el logro de resultados esperados por**

---

<sup>4</sup> Los hallazgos que se describen en este punto del capítulo se derivan de la generación de una base de datos en documento de Excel, en la cual el EE sistematizaron todos los productos, Líneas de Acción y actividades reportadas por los grupos de resultados del MC en sus respectivos POA de los años 2019, 2020 y 2021, así como sobre la base de un análisis detallado de los Informes Anuales de los años 2019 y 2020 generado por la Oficina de Coordinación Residente y el grupo inter agencial de S&E. Para el año 2021 no se contaba aún con el Reporte Anual para la fecha de redacción de la primera versión de este informe de evaluación, por lo que se tomaron todos los insumos generados por los GR y por la OCR. La información con la que se reportaron los POA en los 3 años no es homogénea, razón por la cual, en algunos años -en especial en el año 2020- no se cuentan con datos o información para algunas categorías analizadas. Para la versión final de este informe ya se contó con el Reporte del SNU 2021 y se pudo confirmar o corregir algunos datos que aquí se reportan.

**parte del SNU en el Marco de Cooperación** del período evaluado, tal como se realiza en el análisis de eficacia del MC.

De este número total, 31 productos reportados (42 %) fueron ejecutados en el marco del ED 1 Personas, 22 productos (30 %) en el ED Paz; y 20 productos (27 %) en los ED Planeta y Prosperidad respectivamente. En el año 2020 se reporta el Plan de Respuesta Socioeconómica como eje central de la implementación de productos, acciones y recursos del conjunto del SNU para ese año.

Los principales resultados generados en cada ED en los años 2019, 2020 y 2021, sistematizados en una base de datos de ED/Productos/L. de A./Actividades por parte del EE (Ver Anexo No. 7) y validados con base en información cualitativa derivada de los testimonios de los informantes clave, se describen en el punto 4.2. del capítulo 4 de este informe.

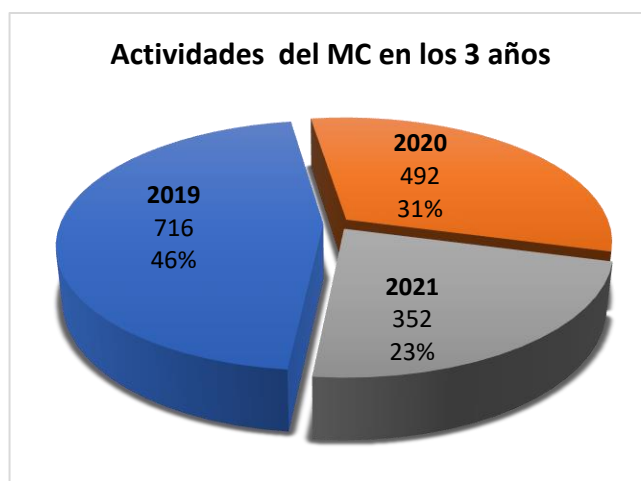
### III.2.2. Las agencias, fondos y programas (AFP) del SNU participantes en el Marco de Cooperación durante los años 2019, 2020 y 2021 en Ecuador:

Debido a las limitaciones de la carga de información de los reportes de los años 2019 y 2020, no ha sido posible identificar con exactitud el número total de AFP que aportan en estos años a los ED del Marco de Cooperación, esto más aún, considerando que en varias y múltiples actividades reportadas participan más de una misma agencia. A diferencia de estos dos años, en el reporte del año 2021 si se establecen con exactitud el número de AFP que participaron en la implementación de productos (Personas: 12 agencias; Planeta: 10 agencias; Prosperidad: 10 agencias; y, Paz: 11 AFP). En el Anexo No. 6 de este informe se intenta una sistematización de las AFP del SNU que ejecutan las actividades durante los tres años, por cada ED.

### III.2.3. Las actividades ejecutadas para el logro de los Efectos Directos del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador 2019- 2022

En relación con las actividades ejecutadas en el MC, los datos indican que en el año 2019 el conjunto de los Grupos de Resultado del MC reportó un total de 716 actividades, en el año 2020 un total de 492 actividades; y, en el 2021, 352 actividades. Lo anterior indica que, en los tres años, fueron ejecutadas un total de **1,560 actividades en el MC del SNU en Ecuador.**

**Gráfico No. 2**



Al considerar la ejecución de las actividades por cada Efecto Directo, los datos señalan que, el ED 1 Personas es aquel que concentra el mayor volumen de actividades en los tres años: 115 de las 330 (35 %



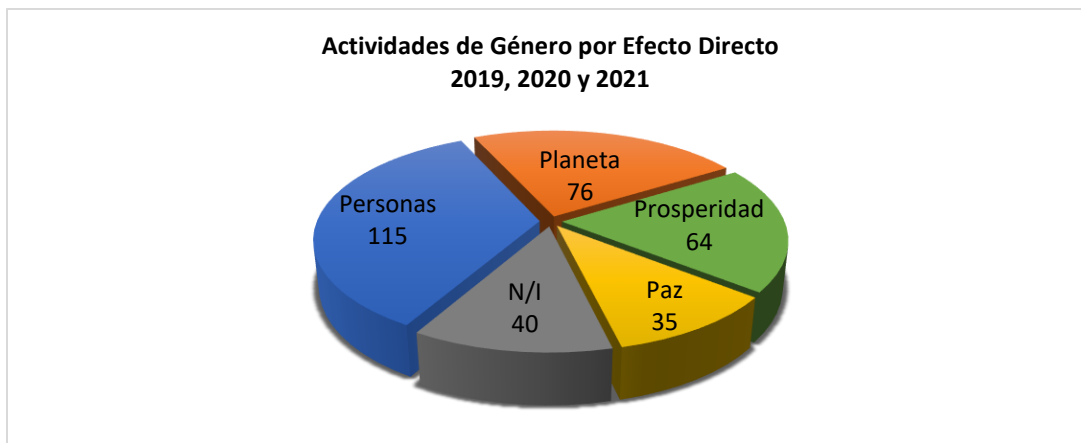
del total), seguido del ED 2 Planeta (23 %), el ED 3 Prosperidad (19 %) y finalmente por el ED Paz (11 %). Es importante indicar que en 40 de las 330 actividades reportadas (12 %) (todas éstas reportadas en el año 2020), no se pudo identificar los ED a los cuales contribuyen, de acuerdo con las fuentes documentales analizadas.

III.2.4. Tipos de actividades ejecutadas en el Marco de Cooperación 2019-2022:

a. **Las actividades relacionadas con equidad de género**

Del análisis realizado se evidencia que 330 actividades del total de 1,560 ejecutadas durante los 3 años del estudio, es decir el 21 %, han sido dirigidas a fortalecer los derechos, empoderar grupos, visibilizar y abordar problemas y contribuir a la equidad de niñas, adolescentes, mujeres y población LGBTIQ+. En este sentido, la mayor cantidad de actividades de género se ejecutaron en el marco del ED 1 personas: 115 de las 330 (35 %), 76 de las 330 (26 %) en el marco del ED 2 Planeta; 64 (19 %) en el ED 3 Prosperidad; y, 35 (11 %) en el ámbito del ED 4 Paz. Un número relevante: 40 actividades con carácter de género no se reportan alineadas a algún ED del MC en el año 2020. Es relevante indicar que, para el año 2021, los reportes de las AFP contienen marcadores específicos de género para cada subproducto, lo que facilitó el conteo y la identificación de las actividades relacionadas con la equidad de género. También mencionar que en el Reporte del año 2021 – a diferencia de otros años- distintas secciones del reporte, en especial aquella relacionada con prevención y atención a la violencia y a la discriminación, presentan un profundo enfoque orientado a las mujeres y a las niñas.

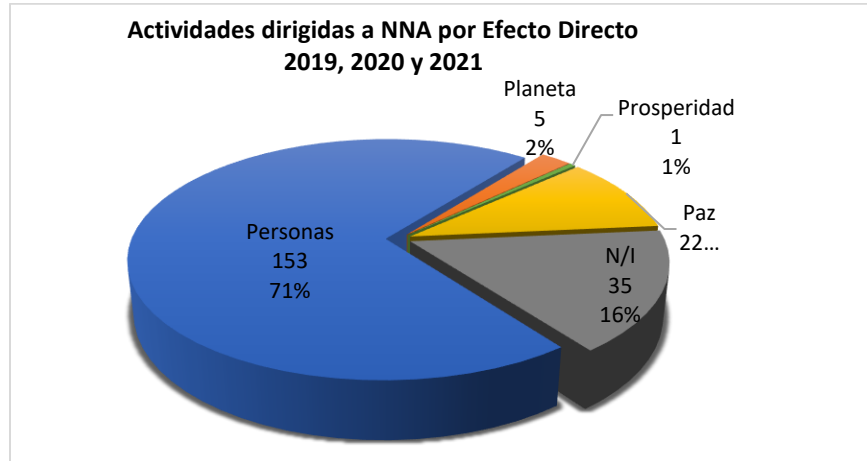
**Gráfico No. 3**



b. **Actividades dirigidas a niños, niñas y adolescentes (NNA)**

El 14 % del total de 1,560 actividades ejecutadas (216 actividades) en el MC del SNU en Ecuador durante los tres años reportados, fue dirigido a visibilizar y enfrentar problemas, mejorar las condiciones de vida y garantizar y fortalecer los derechos de los niños, niñas, adolescentes del Ecuador. De estas 216 actividades, el mayor porcentaje (71 %) se ejecutó en el marco del ED 1 Personas, el 16 % de las actividades orientadas a NNA no se adscriben o vinculan a algún ED específico, el 10 % se reporta en el ámbito del ED 4 Paz; y, el 2 % en el ED Planeta; y, el 1 % en el ED Prosperidad.

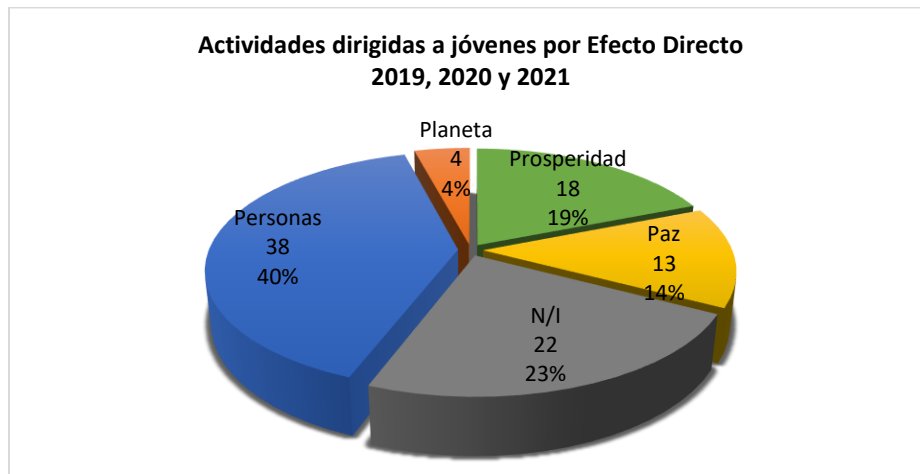
**Gráfico No. 4**



**c. Actividades dirigidas a personas jóvenes**

Solamente 95 de las 1,560 actividades ejecutadas en los tres años – el 6%- se reportan como actividades dirigidas a personas jóvenes. De estas, la mayoría (40 %) fueron ejecutadas en el marco del ED 1 Personas, el 23 % no se reportan como vinculadas a algún ED, el 19 % al ED Prosperidad, el 14 % en el ED Paz y, finalmente, el 4 % en el ED Planeta.

**Gráfico No. 5**

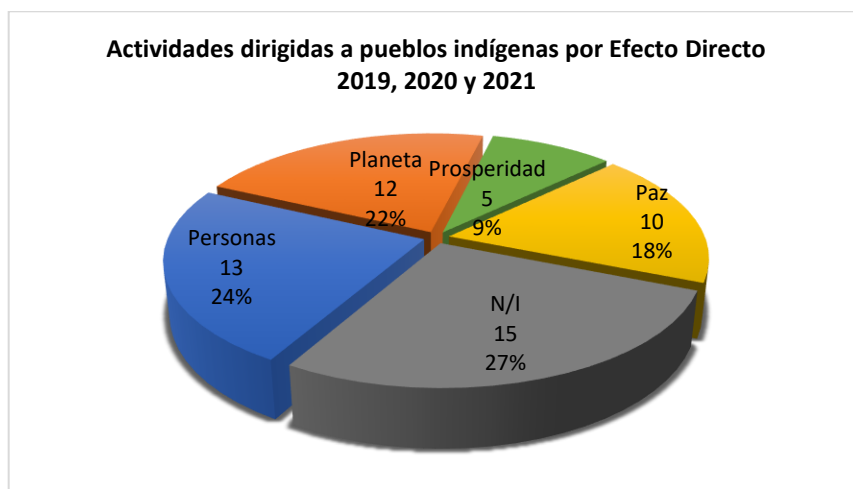


**d. Actividades dirigidas a pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes**

Un total de 55 actividades (4 %) de las 1,560 actividades ejecutadas en los años 2019 a 2021, se reportan como actividades específicamente dirigidas a pueblos indígenas. Un alto porcentaje de estas actividades no se reportan alineadas a algún ED del MC (27 %). Sin embargo, los ED Personas, Planeta y Paz son aquellos en los cuales se ejecutaron la mayoría de las actividades de este tipo (24, 22 y 18 % respectivamente), siendo el ED Prosperidad aquel en el cual se ejecutaron una menor cantidad de actividades dirigidas a esta población.

Con respecto a la población afroecuatoriana, 25 actividades (1,6 % del total) se reportan como actividades orientadas a contribuir a las condiciones de vida de la población afroecuatoriana. Al igual que en el punto anterior, el ED Personas es aquel que reporta mayor número de actividades dirigidas a esta población (28 %), el 24 % en el ED Planeta, el 8 % en ED Prosperidad y el 4 % en el ED Paz. El 36 % de las actividades de este tipo no se alinean a ningún ED del MC.

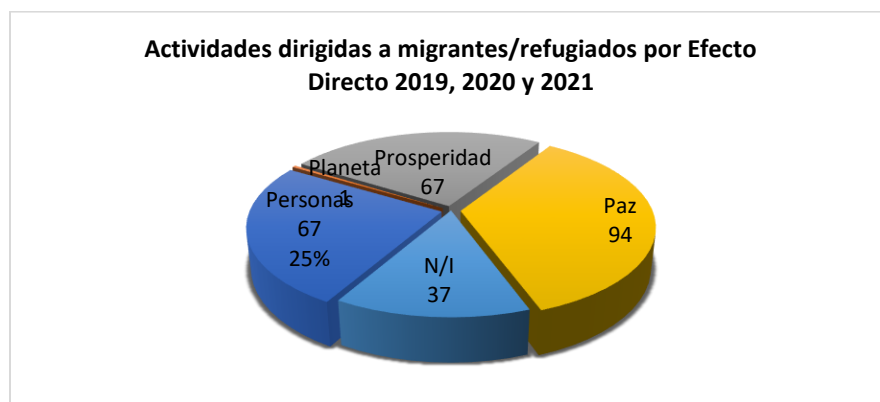
**Gráfico No. 6**



**e. Actividades del MC dirigidas a población migrante y refugiados:**

Un porcentaje muy importante, el 17 % del total de 1,560 actividades reportadas en los tres años de estudio (un total de 266 actividades), se orientaron a contribuir a la mejora de las condiciones de vida, la seguridad alimentaria y a garantizar los derechos de población en situación de movilidad humana, esto es migrantes y refugiados. Si bien un porcentaje significativo de estas actividades (14 %) no se alinea a algún ED, es en el marco del ED Paz que mayormente se ejecutaron estas actividades (35 %), seguido del ED Personas (25 %), y del ED Prosperidad (25 %). En el ámbito del ED Planeta solamente se registra una de las actividades dirigidas a esta población. Derivado del análisis realizado, se puede afirmar que este trabajo relevante en esta materia se relaciona a la sólida articulación del Grupo de Trabajo de Resultados y Migrantes (GTRM) del Sistema de Naciones Unidas.

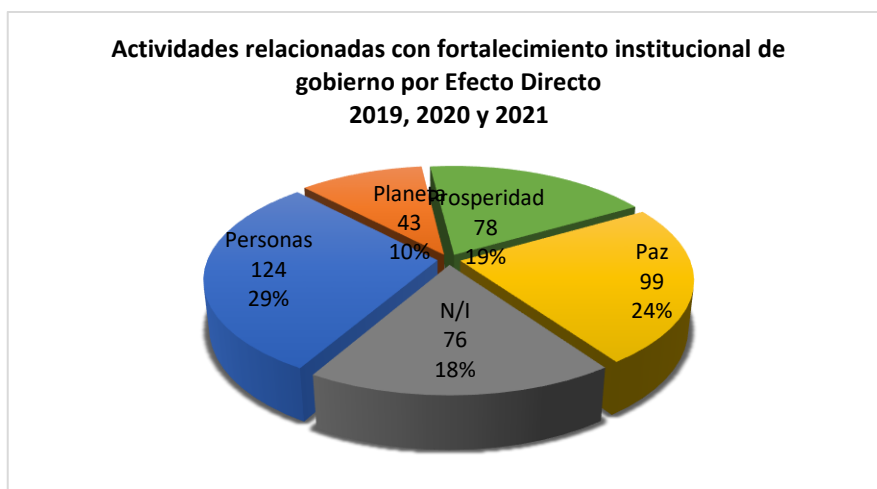
**Gráfico No 7**



**f. Actividades dirigidas al fortalecimiento de las instituciones de gobierno nacional y local**

Un porcentaje bastante relevante, el 27 % del total de 1,560 actividades (un total de 420 actividades) reportadas en los tres años de estudio, se orientaron al fortalecimiento de las instituciones y entidades de gobierno nacional y locales. Si bien un porcentaje significativo de estas actividades (18 %) no se alinea a algún ED, es en el marco del ED Personas que mayormente se ejecutaron estas actividades (29 %), seguido del ED Paz (24 %), y del ED Prosperidad (19 %). En el ámbito del ED Planeta es donde menos actividades se dirigen a este objetivo: 10 %.

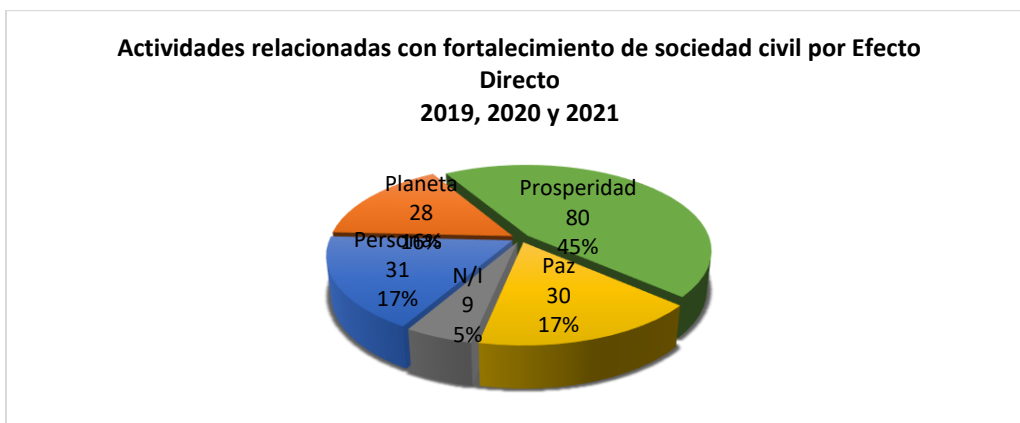
**Gráfico No. 8**



**g. Actividades dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil:**

En relación con las actividades dirigidas a fortalecer a la sociedad civil ecuatoriana, los reportes consultados del MC para los años 2019 a 2021, indican que, de las 1,560 actividades reportadas en estos años, un total de 178 (11 %), han tenido como finalidad explícita este objetivo. Estas actividades fueron fundamentalmente ejecutadas en el marco del ED Prosperidad (45 %), en los ED Personas y Paz un 17 % respectivamente; y, en el ED Planeta un 16 %. El porcentaje restante de actividades (5 %) no se reportan alineadas a algún ED del Marco de Cooperación.

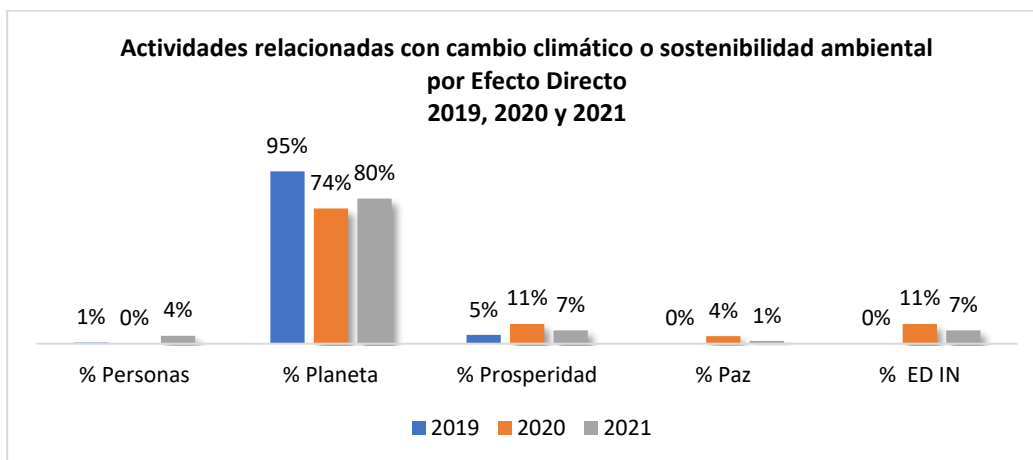
**Gráfico No. 9**



#### h. Actividades relacionadas con cambio climático o sostenibilidad ambiental

Esta evaluación sistematizó y contabilizó las actividades dirigidas a fortalecer la sostenibilidad ambiental y a mitigar el cambio climático en el Ecuador por parte del SNU, y, de las fuentes documentales analizadas se deriva que un porcentaje muy relevante del total de actividades ejecutadas en los tres años, el 31 % que corresponde a 481 actividades, fueron actividades orientadas a esos objetivos por el Marco de Cooperación. Por supuesto, casi la totalidad de estas actividades se ejecutaron en el ED Planeta (87 %), aunque también se reportan actividades en el ED Prosperidad (7 %); y, existen actividades de este tipo que no se reportan como alineadas a algún ED del MC: 4 %.

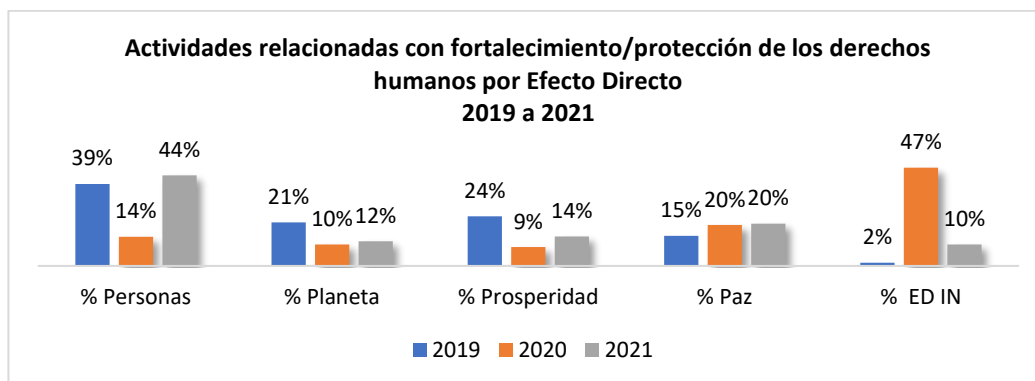
Gráfico No. 10



#### i. Actividades relacionadas con el fortalecimiento y la protección de los Derechos Humanos

Finalmente, en esta evaluación el EE indagó acerca de las actividades dirigidas a fortalecer, proteger y/o difundir los derechos humanos de las diversas poblaciones del Ecuador y, desde una perspectiva amplia del enfoque de derechos humanos, se puede afirmar que un 66 % de las actividades ejecutadas en el Marco de Cooperación durante los años 2019, 2020 y 2021 (1029 actividades de las 1,560) tuvieron la finalidad o los objetivos explícitos, se fundamentaron en contenidos y/o se ejecutaron considerando transversalmente el enfoque de derechos humanos. En este sentido, considerando los ED del MC, la información evidencia que el 31 % de estas actividades fueron ejecutadas por el ED Personas, 18 % en ED Paz, 16 % en el ED Prosperidad; y, el 15 % en el ED Planeta. El 21 % de estas actividades (la mayoría de ellas del año 2020) no se reportan adscritas o vinculadas a algún ED.

**Gráfico No. 11**



#### **IV. HALLAZGOS EN RELACIÓN CON LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN ECUADOR: 2019-2022**

##### **IV.1. Pertinencia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022**

IV.1.1. El enfoque metodológico del diseño o planificación del Marco de Cooperación 2019-2022 La metodología de planificación del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022 (MC-Ecuador 2019-2022) se basa en un enfoque que identifica los efectos directos, la visión, y los desafíos considerando los mandatos del Sistema de Naciones Unidas y las prioridades del país establecidas en Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 “*Toda una Vida*”. Sin embargo, no fue posible identificar la sistematización explícita de una cadena causal de resultados, razón por la cual fue necesaria la reconstrucción de una Teoría del Cambio que permitió identificar los distintos niveles de resultados esperados (Ver Anexo 3 de este informe).

Si bien el diseño del Marco de Cooperación-Ecuador cumple con los requisitos metodológicos establecidos en el documento “*MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: Directrices Internas*” (UNSDCF, 2019), en términos de enfoque de planificación, no se previeron criterios ni instrumentos que permitieran abordar la complejidad y la incertidumbre propias de una sociedad como la ecuatoriana. Esto significa que, en la planificación del MC estuvo ausente la definición de escenarios sociales, políticos, económicos y sanitarios que podían influir en los resultados propuestos, tal como sucedió con la aparición de la movilización indígena de 2019, la crisis generada por el flujo migratorio de la población venezolana; y, la crisis social, sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19. Un enfoque de planificación prospectiva -aunado a los criterios metodológicos de la planeación estratégica- se tornan necesarios para poder identificar, definir y establecer escenarios alternativos a la “*imagen de sociedad deseada*”; pero, más aún a los objetivos de mediano y largo alcance a través de la identificación y el análisis de factores externos e internos que, pueden incidir en la consecución de los resultados previstos y de los productos programados, así como de las problemáticas a transformar que el conjunto del SNU se propone.

#### IV.1.2. Consistencia, coherencia y alineación del diseño del Marco de Cooperación 2019-2022:

El análisis documental realizado en el marco de esta evaluación permite afirmar que los efectos directos, los retos y las líneas estratégicas establecidas en el MC 2019-2022 presentan un alto grado de consistencia, coherencia y alineación entre sí, entre estos con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 “Toda una Vida”. Sin embargo, tal como se señala en puntos previos de este documento, al realizar el análisis de los reportes de seguimiento de los Planes Operativos Anuales (POA) entregados por las distintas agencias, fondos y programas (AFP) que forman parte de los distintos Grupos de Resultado, se evidencia una desagregación muy amplia al alinear y vincular las actividades y los productos reportados en los POA con las categorías de planificación del MC, esto es con los efectos directos, los retos y las líneas estratégicas establecidas para los años 2019-a 2022. Así, para el año 2019, las AFP reportan un total de 22 productos conjuntos, 114 Líneas de Acción y 716 actividades para los 4 ED. Para el año 2020, se reporta 1 producto y 492 actividades; y, para el año 2021, las AFP reportan 71 productos conjuntos y 352 actividades en los 4 Efectos Directos. Sumatoria que indica que en los tres años de ejecución del MC se han ejecutado 1,560 actividades desagregadas en los 4 ED o no adscritas o vinculadas a algún ED.

Sin embargo, el documento final del MC, así como la reconstrucción de la Teoría de Cambio realizada y múltiples testimonios recabados, permiten evidenciar que el MC es aún una sumatoria de las prioridades, los mandatos y los recursos de las distintas AFP en el Ecuador; y, no logra integrar una propuesta estratégica e integral del conjunto del Sistema de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, lo indican varios Representantes de agencias consultadas a propósito de esta evaluación:

*“EL MC es la suma de los esfuerzos de las agencias, cuando realmente el MC debería definir las grandes estrategias que como Sistema queremos abordar y a partir de eso, ver cuál es la contribución de cada agencia a esas estrategias, creo que eso es una debilidad en el diseño, pero también creo que es algo que en el proceso actual se está tratando de corregir; era una falencia histórica de todos los MC que trataban de ser la suma del aporte de las agencias pero con la reforma del SNU esto impide que sea una manera diferente y es lo que se está tratando de hacer en este nuevo MC pero en el anterior fue una gran debilidad, que realmente los grupos de resultados más que contener las estrategias propias de sistema con la integralidad de las agencias resultó ser la suma de esfuerzos de todas las agencias” (Representante AFP del SNU).*

*“El MC es un esfuerzo importante y necesario para optimizar la entrega de la cooperación desde el sistema; [pero] estoy seguro de que debemos optimizar la cooperación, debemos ser más eficientes y articular nuestros esfuerzos. Indudablemente el MC intenta responder a las demandas y las necesidades de los países, pero requiere de una forma más coordinada para los esfuerzos y los cada vez más escasos recursos en el SNU rindan más frutos. Es complejo, no es algo que se logre tan sencillamente y todas las agencias y fondos somos conscientes de esta necesidad de articularnos, a veces lo logramos y a veces no. Es difícil alinearnos y, además, depende mucho de los mandatos, pero también del nivel de empatía y simpatía que hay entre los distintos equipos y los representantes. Hay redes que se construyen o no, hay protagonismos que se van dando en la entrega de la cooperación” (Representante AFP del SNU).*

*“Es necesario tener una visión más estratégica sobre el trabajo conjunto del Sistema de las Naciones Unidas y cómo nuestra actividad puede apoyar la visión global del gobierno sobre el trabajo de la ONU en su país” (Rep. Residente de AFP del SNU).*

#### IV.1.3. Los enfoques transversales en la planificación del Marco de Cooperación 2019-2022:

En la planificación o diseño del Marco de Cooperación, los enfoques de derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental y diversidad (interculturalidad) son enunciados y considerados de manera directa o indirecta en los desafíos principales, el cambio deseado a partir de la visión del 2030, en los cuatro efectos directos y en sus líneas estratégicas. Los enfoques aparecen enunciados de manera heterogénea, con mayor o menor fuerza considerando el Efecto Directo del que se trate y, en relación con la gobernanza, el MC prevé la conformación del Grupo Temático de Género y Derechos Humanos como un *“mecanismo de coordinación [que] tiene como objetivo fortalecer el abordaje e integración de los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en la programación de la ONU”*. Sin embargo, en el nivel operativo, es decir en el seguimiento, en los recursos y estrategias de financiamiento conjunto, en la estrategia de comunicación, en el diseño de los indicadores previstos para evaluar los resultados o en el marco presupuestario no se presentan criterios, indicadores y herramientas metodológicas concretas para la transversalización de estos enfoques. Ni el enfoque de juventudes o intergeneracional ni el enfoque de discapacidad, como perspectivas transversales, aparecen planteados, enunciados o propuestos en ningún contenido, categoría, efecto directo o línea de acción del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022.

#### IV.1.4. Los grupos priorizados y su participación en la planificación del Marco de Cooperación 2019-2022:

El análisis documental del Marco de Cooperación 2019-2022 permite identificar a los siguientes grupos excluidos: primera infancia (niños/as 0 a 5 años), mujeres jóvenes, mujeres jefas de hogar, personas refugiadas y desplazadas, personas en situación de movilidad, población LGBTIQ+, pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios, juventudes urbanas que no estudian ni trabajan, víctimas de trata y tráfico de personas, del reclutamiento forzado y de la explotación sexual, entre otros. Por lo tanto, en términos de la pertinencia en su diseño, es posible afirmar que los grupos priorizados y en riesgo de ser excluidos si se reflejan de manera adecuada en el Marco de Cooperación del cuatrienio 2019-2022 así como en las programaciones operativas anuales de los Grupos de Resultados.

Sin embargo, el equipo de evaluación no identificó ni registró suficientes evidencias que permitan afirmar que el proceso de diagnóstico y de planificación y diseño del MC 2019-2022 se realizó con base en la participación de los actores sociales relevantes de las poblaciones en riesgo de ser excluidas, de la sociedad civil, la iniciativa privada y/o la academia. Así, incluso lo indican varios representantes de las AFP consultados en el marco de esta evaluación:

*“...el trabajo que hacemos siempre es para un público objetivo. Se identificó en el Marco de Cooperación esta población a la que se quiere llegar, siempre hubo esta reflexión de con quien estamos trabajando y para quién, dónde estamos aterrizando nuestras acciones a nivel territorial, si estamos trabajando con quien realmente lo necesita o donde mejor se pueden garantizar resultados. Pero, no considero que el MC 2019-2022 haya sido realmente participativo. Si se saluda el esfuerzo que actualmente se está realizando para el próximo MC 2023-2027, al conformar mesas de trabajo y participación en distintos temas” (Representante de AFP del SNU).*

En términos de los mecanismos de protección de los derechos humanos, el Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022, en su Efecto Directo 4 (PAZ) prevé de manera directa que: *“Al 2022, el Ecuador cuenta con instituciones fortalecidas y articuladas que favorecen la gestión pública y la participación ciudadana para la protección de derechos, la consolidación de una sociedad democrática, de paz y de*



*igualdad”; y, propone específicamente dos líneas de acción que son: a. “Asistencia técnica para la implementación y seguimiento de instrumentos de derechos humanos a través de la normativa y la política pública. En particular, el SNU brindará asistencia técnica para la adaptación de la normativa y la política pública a los instrumentos internacionales de derechos humanos y para el seguimiento sistemático de las recomendaciones provenientes de los mecanismos de derechos humanos de la ONU, principalmente, EPU, CRC, CERD y CEDAW”, y, b. “Asistencia técnica y generación de evidencia para el respeto, protección y garantía de derechos humanos. El SNU fortalecerá las capacidades del Estado, de las organizaciones de la sociedad civil, los/as defensores/as de derechos humanos y otros actores, para la prevención, sanción y reparación de posibles vulneraciones de derechos humanos”.*

## **IV.2. Eficacia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022**

### **IV.2.1. Los resultados logrados en el Marco de Cooperación 2019-2022:**

Tal como se indica en el capítulo previo de este informe, a partir de la identificación y análisis de los productos reportados en los POA del MC de los años 2019, 2020 y 2021 y validados con base en información cualitativa recabada en esta evaluación, en términos generales se pueden identificar y reportar los siguientes resultados logrados en el Marco de Cooperación del SNU en estos 3 años de implementación en Ecuador<sup>5</sup>:

#### **Efecto Directo 1. Personas:**

1. Fortalecimiento de capacidades del sector público para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas de atención y protección integral a NNA (salud, educación, alimentación, etc.); de la política integral de salud materno-infantil y de la primera infancia; la política dirigida a enfrentar la desnutrición crónica infantil; el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; la Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes, la prevención y respuesta integral a la Violencia Basada en Género; la atención, respuesta e inclusión de las personas en situación de movilidad humana; la gestión de riesgos y respuesta a emergencias y la recuperación postdesastre; el nuevo modelo de gestión del programa de alimentación escolar.
2. Asistencia técnica y provisión de insumos para la prestación de los servicios esenciales de salud de calidad con un enfoque de atención primaria y reducción de desigualdades en los ámbitos de salud materna-neonatal y salud infantil; salud sexual y reproductiva; VBG; VIH; salud mental; con énfasis en pueblos y nacionalidades y grupos de atención prioritaria y de mayor vulnerabilidad.
3. Se promovió una mayor integración y articulación de la Red Pública Integral de Salud, con la finalidad de que el derecho a la salud sea de acceso universal. Se apoyó para que los servicios maternos e infantiles y los servicios de salud sexual y reproductiva se adapten y se mantengan en situaciones de emergencia. Frente a la emergencia sanitaria y la declaratoria de la COVID-19 como un Evento de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), el SNU del Ecuador trabajó para contener y mitigar

---

<sup>5</sup> La lista de resultados que se presenta no es limitativa ni se agota en los temas, áreas y ámbitos de cada resultado. Se identifican los resultados y los temas que por su dimensión (mayor número de actividades), su cobertura (mayor número de provincias y/o cantones donde se ejecutaron o nivel nacional); y, su confirmación o evidencia con información cualitativa derivada de testimonios de informantes clave de la evaluación.

la propagación de la enfermedad, así como para fortalecer la provisión y el acceso a servicios esenciales de salud. En este sentido, se apoyó el diseño y la implementación del Plan de Preparación y Respuesta del Ministerio de Salud Pública, documento que orientó la respuesta sanitaria nacional. Así mismo, el SNU liderado por la OPS/OMS participó en el fortalecimiento de capacidades de la vigilancia epidemiológica comunitaria y la promoción de la salud, el apoyo en el proceso de vacunación, fortalecimiento de capacidades del Ministerio de Salud, y la entrega de insumos.

4. La generación de evidencia y gestión de la información para la respuesta a la COVID 19, incluido el fortalecimiento del Sistema de Vigilancia Epidemiológica y Comunitaria. La OPS/ OMS apoyó al Ministerio de Salud Pública en la elaboración y actualización de siete versiones de los lineamientos nacionales para la contención y mitigación de la COVID-19; con el equipamiento de la sala de situación de la COVID-19 y en la contratación de funcionarios para administrar las bases de datos a escala provincial y de la red de laboratorios descentralizados del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (INSPI).
5. Diseño, implementación y seguimiento participativo de un piso de protección social y para la reapertura de programas que aborde las necesidades esenciales, reactivo a emergencias; la prevención de embarazo en niñas y adolescentes y fortalecimiento de la educación integral de la sexualidad.
6. Asistencia técnica y fortalecimiento del sector público para reducir la inseguridad alimentaria en contextos de emergencia/ crisis, movilidad humana y confinamiento; el fortalecimiento de capacidades para la recuperación y reactivación nacional y local.
7. Abogacía y apoyo técnico al estado para el diseño e implementación de normas y políticas públicas integrales para enfrentar la desnutrición crónica infantil (DCI); la prevención, respuesta y reparación frente a la violencia contra mujeres y niñas, y femicidio, incluyendo mujeres indígenas y con discapacidad; la prevención de embarazo en niñas y adolescentes y el fortalecimiento de la educación integral de la sexualidad; eliminar las barreras de acceso, permanencia/aprendizaje en el sistema educativo y su articulación con los sistemas nacionales de protección y salud.
8. Incidencia en la promoción de una cultura de paz, para la inclusión y para la prevención de la xenofobia en espacios educativos formales y no formales.

Con base en estas evidencias, es posible afirmar que la ejecución del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador durante los años 2019 a 2021, contribuyó a que los y las ecuatorianas, especialmente los grupos de atención prioritaria e históricamente excluidos hayan incrementado su acceso a servicios y protección social de calidad y mejoren su capacidad de resiliencia, promoviendo la igualdad de género y la reducción de las violencias.

#### **Efecto Directo 2. Planeta:**

1. Desarrollo y socialización de herramientas metodológicas para fomentar la producción y consumo sostenibles, con inclusión social y de género; para apoyar al Estado en la adaptación y mitigación al

cambio climático; la conservación y la gestión sostenible de la biodiversidad y el manejo territorial sostenible; el manejo y gestión de contaminantes y sustancias que afectan la capa de ozono.

2. Asistencia técnica a la sociedad civil y a las comunidades para la participación/fortalecimiento de las mujeres en acciones de género y cambio climático; fortalecer la participación comunitaria en los procesos de la gestión sostenible de los territorios; fomentar la producción más limpia y la gestión integral de residuos y desechos peligrosos que afectan la capa de ozono.
3. Generación de información/evidencia y asistencia técnica para políticas y marcos normativos, con enfoque de género; así como implementación de incentivos financieros y tributarios para la reducción de emisiones.
4. Abogacía e incidencia política para posicionar los temas ambientales en las agendas nacionales (nuevo PND), locales y en el proceso electoral; para la educación con enfoque ambiental; la implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático con la participación de actores locales, pueblos y nacionalidades, mujeres; la gestión de las áreas protegidas, zonas de amortiguamiento y cuencas hidrográficas; la eficiencia energética y el uso eficiente de recursos en procesos productivos y el sector industrial.
5. Apoyo técnico a la generación de normas/regulaciones e incentivos para la producción y consumo sostenible y la formulación de la estrategia nacional de economía circular.

De la misma manera, considerando estos hallazgos, es factible concluir que el Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador con la ejecución del MC en estos años ha contribuido a fortalecer los marcos normativos, políticos e institucionales del país para mejorar la gestión sostenible, participativa y con enfoque de género de los recursos naturales, promoviendo patrones de producción y consumo más responsables, en un contexto de cambio climático.

### **Efecto Directo 3. Prosperidad:**

1. Desarrollo de herramientas y fortalecimiento de capacidades al estado y la sociedad civil para generar cadenas de valor y medios de vida sostenibles para la inclusión económica; la mejora de la productividad y competitividad; la integración y generación de oportunidades económicas para personas en situación de movilidad humana, con énfasis en frontera norte; la integración de estándares internacionales en los ámbitos de inclusión económica y trabajo decente de hombres y mujeres, en el sector público y privado.
2. Asistencia técnica para fortalecer las capacidades, conocimientos y prácticas de empresas privadas para la contratación ética y mercado inclusivo, con foco en mujeres y población en Movilidad Humana; el mejoramiento del acceso a los mercados locales e internacionales; para fomentar el emprendimiento y la innovación; el fortalecimiento de la empleabilidad, reconversión e inserción laboral; la eliminación de barreras de acceso al trabajo decente de población refugiada y migrante;
3. Apoyo en la generación de normativas y de políticas económicas de producción, crecimiento inclusivo e innovación para la recuperación alineadas a la economía circular, con enfoque/género y sostenibilidad; medidas y programas activos y pasivos de empleo y protección social de emergencia; fortalecer el diálogo multiactor entre trabajadores, empleadores y gobierno.

4. Abogacía para generar normas, políticas públicas e instrumentos y fortalecimiento institucional para incentivar el trabajo decente y protección contra el desempleo (informalidad, población joven, salud y seguridad, conciliación laboral y familiar), normativa e instrumentos ampliación de la cobertura de seguridad social, pensiones y salud y promoción de la cultura previsional, con foco en informalidad y regímenes económicos diversos.

En este sentido, es posible derivar que el MC del SNU en Ecuador en estos tres años ha generado acciones relevantes orientadas a la definición de políticas y normas que favorecen la diversificación de la estructura productiva, la generación de trabajo decente y de medios de vida sostenibles, y la inclusión económica de las personas, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

#### **Efecto Directo 4. Paz:**

1. Desarrollo de herramientas y fortalecimiento de capacidades del sector público para mejorar la prevención y respuesta frente a posibles afectaciones de derechos humanos, con énfasis en frontera norte; la alineación de la planificación y presupuestación nacional con la Agenda 2030 y para una transparencia en la gestión pública; la regularización migratoria y procesos de asilo, con enfoque de derechos; la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (Movilidad Humana y comunidades de acogida, LGBTI, pueblos y nacionalidades).
2. Apoyo al sistema nacional para la generación y desagregación de estadísticas para el desarrollo sostenible: Censo de Población y Vivienda, 2022, medición y reporte de indicadores ODS y metas PND; articulación de marcos normativos con estándares de derechos humanos: transparencia, droga, movilidad humana, justicia penal.
3. Asistencia técnica en el abordaje de la temática de drogas (reducción de oferta- seguridad y demanda- prevención y tratamiento); la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en el ámbito comunitario, con énfasis en los grupos de atención prioritaria; la incorporación de estándares internacionales en el modelo de gestión penitenciaria, incluyendo medidas alternativas y socioeducativas para adolescentes, y reinserción social; el fortalecimiento de los sistemas de prevención y protección de derechos a nivel nacional y local, con foco en grupos de atención prioritaria.
4. Abogacía y provisión de asistencia para acceso al asilo, al registro y regularización de personas en situación de Movilidad Humana; la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (comunidades de acogida, LGBTI, pueblos y nacionalidades indígenas).

El Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador a través del Marco de Cooperación durante los años 2019 a 2021 ha generado acciones relevantes orientadas a fortalecer la gestión pública y la participación ciudadana para la protección de derechos, la consolidación de una sociedad democrática, de paz y de igualdad.

#### ***Logros Relacionados con el principio de “No dejar a nadie Atrás” (LNOB por sus siglas en inglés):***

En términos de resultados logrados, fundamentado en las distintas fuentes de información, el EE considera relevante reportar que el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador durante los años 2019-2021 ha generado logros relevantes en relación con el principio de “No Dejar a Nadie Atrás” (LNOB por sus siglas en inglés), como eje transversal de las acciones del conjunto del Sistema de Naciones Unidas en el país.

En este sentido, durante estos años que abordó la evaluación del MC 2019-2022 se ha podido establecer que el Sistema de Naciones Unidas ha centrado su trabajo en combatir la pobreza, promover el desarrollo integral de la primera infancia y avanzar hacia el disfrute pleno de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la cultura, el trabajo y la protección social, sin discriminación alguna. Ha enfatizado acciones orientadas a generar entornos protectores y a asegurar el derecho a una vida libre de violencia. Ha enfatizado en promover herramientas y capacidades para fortalecer sistemas nacionales y locales de protección para la reducción de la violencia contra la niñez, la violencia contra mujeres y niñas, la violencia basada en género, la violencia y discriminación hacia personas LGBTIQ+, hacia personas en movilidad humana y contra la trata de personas, en especial acciones integradas de educación, alimentación y de protección a NNA refugiados y migrantes. Ha promovido el acceso a la información y la libertad de expresión, a la definición de estándares de protección y derechos humanos, la construcción de protocolos de atención para grupos vulnerables y una propuesta de reforma penitenciaria y rehabilitación social.

Un papel relevante en este sentido ha tenido el GTRM que ha generado acciones para fortalecer una planificación de políticas orientada a proteger a personas en situación de movilidad, basada en evidencia, realizando una Evaluación Conjunta de Necesidades (JNA) con carácter multisectorial y el desarrollo de una herramienta de Evaluación Rápida Inter-agencial (ERI), mediante la cual generó relevante información relacionada con las condiciones de vida de migrantes y refugiados.

De la misma manera, durante los años 2020 y 2021 se pusieron en marcha el Plan de Respuesta humanitaria – Equipo Humanitario País, como una estrategia de la comunidad humanitaria internacional para complementar las acciones del Estado ecuatoriano en respuesta a la emergencia, y abordar las necesidades inmediatas de las personas y los grupos más afectados; y el Plan de Respuesta Socioeconómica, que propone una hoja de ruta para proteger los servicios de salud, a las personas, el trabajo y empleo, las pequeñas y medianas empresas y a quienes trabajan en el sector informal; además de apoyar la respuesta macroeconómica y promover la cohesión social y la resiliencia comunitaria, bajo los principios de una recuperación inclusiva y ambientalmente sostenible.

#### IV.2.2. Las líneas estratégicas implementadas en el Marco de Cooperación 2019-2022:

A través de la encuesta se consultó a los miembros de los equipos técnicos inter agenciales cuáles han sido las **líneas estratégicas desplegadas** en el proceso de implementación del MC. En este sentido, la Tabla 3 sistematiza las respuestas y nos indica que las principales líneas estratégicas desplegadas por los Grupos Inter agenciales son: 1. La gestión y socialización de información y conocimiento (el 56 % de los encuestados así lo afirma); 2. favorecer la cooperación y la generación de alianzas (48 % de los encuestados); 3. El fortalecimiento en la formulación de políticas públicas (48 %); 4. El fortalecimiento de capacidades del sector público (48 %); 5. La coordinación de programas y proyectos (44 %); y, 6. El apoyo en la formulación de normativas (35 % de los encuestados así lo indica).

De acuerdo con esta misma fuente de información, las **Líneas Estratégicas que menos se han desplegado** en los grupos de resultado y en otros grupos inter agenciales son: 1. El fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil (71 % de los encuestados así lo indican); 2. El abordaje y erradicación de patrones socio-culturales que favorecen la violencia y otros problemas sociales (75 %); 3. El fortalecimiento de la participación social (77 %); 4. La entrega de servicios y suministros (89 %); y, 4. La mejora de la eficiencia y la calidad de la inversión social (90 %).

Tabla No. 4			
Líneas estratégicas desarrolladas en los Grupos Inter agenciales del MC Ecuador 2019-2022			
Líneas Estratégicas del MC	Si	No	Total
1. Apoyo en la formulación de normativas	21	40	61
	34.4%	65.6%	100.0%
2. Fortalecimiento en la formulación de políticas públicas	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
3. Fortalecimiento de capacidades del sector público	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
4. Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil	18	43	61
	29.5%	70.5%	100.0%
5. Mejorar la eficiencia y la calidad de la inversión social	6	55	61
	9.8%	90.2%	100.0%
6. Fortalecer la participación social	14	47	61
	23.0%	77.0%	100.0%
7. Abordaje y erradicación de patrones socio-culturales que favorecen la violencia y otros problemas sociales	15	46	61
	24.6%	75.4%	100.0%
8. Favorecer la cooperación y la generación de alianzas	29	32	61
	47.5%	52.5%	100.0%
9. Gestión y socialización de información y conocimiento (datos, información, seguimiento, monitoreo, etc.)	34	27	61
	55.7%	44.3%	100.0%
10. Coordinación de programas y proyectos	27	34	61
	44.3%	55.7%	100.0%
11. Entrega de servicios y suministros	7	54	61
	11.5%	88.5%	100.0%
12. Otras	11	50	61
	18.0%	82.0%	100.0%

Desde la perspectiva de los Representantes de las AFP, los mayores esfuerzos de los GR y GO han estado dirigidos a la abogacía, al diálogo político, la gestión de la información, los servicios directos a la población y al diseño de programas y proyectos focalizados. Sin embargo, desde la perspectiva de estos actores, el fortalecimiento de las capacidades del sector público no ha sido efectivamente una línea de acción estratégica en el desarrollo del MC 2019-2022. Casi en su conjunto, los representantes o jefes de oficina entrevistados consideran que el fortalecimiento de capacidades al gobierno y a la sociedad civil siguen siendo tareas pendientes, en términos de acciones y de líneas estratégicas del conjunto del sistema de Naciones Unidas. Así, en lo que sigue, algunos de los testimonios recabados en las entrevistas a los representantes de las AFP.

*“Lo que más hemos logrado es el rol de la abogacía y de diálogo político y ha sido fluido con el gobierno y en muchas de las instancias de gobierno respetan la opinión de NU y lo ven como un actor legítimo, en esto sí se ha hecho bastante...”* (Representante de AFP).

*“... los servicios directos a la población, desde mi punto de vista cae más en tema de asistencia humanitaria, pero sí ha habido que hacerlo porque la situación lo ha demandado sobre todo en temas de migración. Ha sido un gran respaldo y soporte que Naciones Unidas apoye directamente y ahí sí ha habido mucha alianza y articulación con socios locales. Esta provisión de servicios ha sido útil...”* (Representante de AFP).

*“... el diseño de proyectos y programas, también la ejecución, pero cuando uno ve la situación macro, se convierten en situaciones focalizadas y puntuales no muy estratégicas”.* (Representante de AFP).

*“...la generación de datos y evidencias, para la toma de decisiones y para incidir en la abogacía, para que se diseñen y ejecuten políticas públicas basadas en evidencia. En eso UN tiene una legitimidad para levantar ciertos temas de alertas como temas de afectación de la pandemia en los niños en términos de escolaridad, ciertos temas de los que hay que levantar alertas UN ayuda a mejores estrategias de generación de informes técnicos con respaldos que permiten impulsar ciertas decisiones. Publicar esta información también ayuda, es ejercer un poco de presión indirectamente para que los temas se muevan”. (Representante de AFP).*

*“...en materia de fortalecimiento de las capacidades del personal del sector público, de las instituciones del estado y no solamente del gobierno central sino de los niveles municipales, aún nos falta mucho por hacer; es más, creo que quedamos debiendo como sistema, pues ese ha sido un factor central para no lograr la sustentabilidad de lo que hacemos” (Representante de AFP).*

*“...fortalecer a los recursos humanos, al talento humano de las organizaciones de la sociedad, de las ONG, de las operadoras y de los grupos sociales es una de las estrategias que hemos realizado muy poco, ahí hay que trabajar como sistema y cada una como agencia...” (Representante de AFP).*

En coherencia con los datos de la encuesta y de las entrevistas arriba reportados, es preciso indicar que, de manera efectiva, el conjunto del sistema de las Naciones Unidas ha generado relevantes esfuerzos en la línea de gestión y socialización de información y conocimiento. Este hallazgo se puede corroborar, sobre todo, en el reporte del año 2021 en el cual de manera explícita se sistematizan y se reportan varias acciones y productos relacionados con la elaboración de diagnósticos, investigaciones, estudios, sistematización de información y encuestas. Así, para ese año, en el Efecto Directo PERSONAS se reportan 39 productos vinculados a esta línea de acción, 7 en el ED Planeta, 3 en el ED Prosperidad y 6 en el ED Paz, dando un total de 55 acciones/subproductos de amplia relevancia para la gestión de la información que sustentan y de las cuales se derivan otras acciones como el diseño de políticas públicas basada en evidencias. Así, por ejemplo, entre muchos otros:

*Diagnósticos:*

- Modelo de reconocimiento de la red pública de salud.
- Evaluación Conjunta de Necesidades (JNA) con carácter multisectorial del GTRM.

*Evaluación de impactos:*

- Intervenciones para la prevención de embarazo de adolescentes
- Impacto de la pandemia en portadores y portadoras de patrimonio cultural inmaterial con enfoque de género
- Impacto de la pandemia al sector real del país.
- Impacto de circuitos alternativos de comercialización (CIALCO) en los medios de vida de los hogares

*Encuestas:*

- Situación de vulnerabilidad de LGBTIQ+ en contextos de COVID 19
- Bienestar de los Hogares ante la pandemia del COVID 19

*Estudios:*

- Seguridad alimentaria en emergencia
- Femicidios y mujeres diversas

- Situación de NNA frente al cambio climático
- Barreras de Protección Social en personas de movilidad humana
- Monitoreo de flujos sobre la población venezolana en Ecuador

*Estadísticas:*

- Índice de Ciudades Prósperas
- Marcador de la inclusión social y otras estadísticas para el desarrollo sostenible.

IV.2.3. La respuesta del SNU ante la crisis en los años 2019-2022

De acuerdo con la perspectiva de los distintos actores consultados, existe una opinión generalizada de que **la respuesta del conjunto del Sistema de Naciones Unidas ante la pandemia del COVID-19 fue oportuna y adecuada**. Así, 9 de cada 10 miembros de los grupos inter agenciales que respondieron a la encuesta así lo afirman. En esta opinión hay plena coincidencia, tanto de los equipos técnicos de las agencias, como de los Representantes de estas, pero, también desde la perspectiva de los actores gubernamentales entrevistados. En lo que sigue, algunos de los testimonios recabados en la evaluación:

*“La ONU se convirtió en el principal socio del gobierno para responder a la pandemia. Las diferentes agencias activaron sus mecanismos de respuesta inter agenciales como el clúster de salud para armonizar la respuesta a las prioridades del Estado. Desde las diferentes agencias se priorizaron las intervenciones de respuesta ante la pandemia, en consulta estrecha con la agencia líder en salud, para que la cooperación otorgará un valor agregado a la respuesta del Estado”.* (Miembro de Grupo de Resultado).

*“...sí, el gobierno está contento con el apoyo de UN y con la pandemia también pudimos movilizar mucho más fondos para la implementación de actividades, sobre todo la respuesta humanitaria porque sí Ecuador es uno de los países de la región y del mundo más golpeados por la pandemia y como ya antes de la pandemia estaba en una crisis económica y migratoria de venezolanos y altos índices de desigualdad con aumento de pobreza de inseguridad alimentaria, pudimos apoyar esta respuesta y la humanitaria, también la respuesta sanitaria, el trabajo bajo el liderazgo de OPS, con UNICEF, PNUD, UNFPA y otras agencias para tener insumos para el sistema de salud pública y más tarde para facilitar el tema de la vacunación”.* (Representante de AFP del SNU).

*“Sí, porque todo lo que hizo el SNU para contribuir en la emergencia sanitaria te demuestra la flexibilidad que tuvieron las diferentes agencias para afrontarlo, tanto UNESCO como nosotros rediseñamos el currículo educativo que tenían que implementar, te podría ir dando ejemplos, como el PNUD que convocó a las agencias para impulsar un diagnóstico (PDNA) de la situación postpandemia, entonces sí, creo que pudo adaptarse a las circunstancias, tuvo mucha flexibilidad y creo que contribuimos de manera significativa para que el gobierno fuera superando la crisis”.* (Representante de AFP del SNU).

*“...sin lugar a dudas, el gobierno no hubiera podido solo, de ninguna manera, la movilización de los recursos, del personal, de los técnicos y de los programas de las Naciones Unidas hizo posible que los efectos de la pandemia no hayan sido peor de lo que fueron, nos ayudaron mucho, nos permitió dar una mejor respuesta a los ecuatorianos...”* (funcionario de gobierno nacional entrevistado).



*“Con las Naciones Unidas, con las distintas agencias, también la preparación del plan humanitario fue rápida y acertada y logró conjugar los diferentes esfuerzos alineados a lo que eran las prioridades y las necesidades de la población en ese momento. Se trabajó con el COE (Comité de Operaciones de Emergencias) y con nosotros (Cancillería)”. (funcionario de gobierno nacional entrevistado).*

Sin embargo, los/as informantes clave de esta evaluación dan cuenta también de que, **aún falta profundizar un enfoque de prevención a partir de una lectura más social y política del contexto**. Así, lo sintetiza el siguiente testimonio de un representante de agencia:

*“Nos falta mucho el enfoque de prevención. Entiendo que es uno de los temas que se quieren reforzar; el conflicto y las protestas de octubre de 2019 requerían una mejor lectura del contexto porque a veces estamos muy metidos en la parte técnica y es donde podemos perder de vista el sentir de lo que estaba pasando en el contexto y ambiente político. Pudimos tomar acción cuando se pidió apoyo y estar observantes también, es un tema complejo, por toda la situación entre fuerza pública, la ciudadanía, velar por los DDHH, que se cumplan los procesos, también al mismo tiempo de mediar. Sí se tomó acción, pero ya cuando la situación estaba complicada. Con la pandemia, al inicio nadie pudo dimensionar que estaríamos en esta situación y las consecuencias, aunque si hubo la capacidad de adaptarse y tomar acción” (Representante de AFP).*

#### IV.2.4. Los enfoques transversales en la ejecución del Marco de Cooperación SNU-Ecuador 2019-2022:

Existe amplio consenso desde el punto de vista de los actores informantes de esta evaluación que en el desempeño de los Grupos de Trabajo Inter agenciales y en la implementación del Marco de Cooperación de Naciones Unidas en los años 2019 a 2022 si se consideraron el *enfoque de derechos humanos* y el *enfoque de género*. Así, una primera evidencia se deriva de la encuesta aplicada a los equipos técnicos de los GI que indica que el 93 % y el 90 % de las personas que respondieron la encuesta afirman que, si se han considerado el enfoque de derechos humanos y el de género, respectivamente (Ver Tabla No. 5):

<b>Enfoque</b>	<b>Derechos Humanos</b>		<b>Género</b>	
<b>Sí</b>	57	93.4%	55	90.2%
<b>No</b>	4	6.6%	6	9.8%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

Este hallazgo, se corrobora ampliamente con los datos previamente reportados de las actividades ejecutadas por los distintos grupos de resultados para los Efectos Directos en los POA en materia de género y derechos humanos (Ver capítulo III). De la misma manera, este hallazgo se comprueba con los testimonios generados en las entrevistas realizadas tanto a los equipos técnicos de los Grupos Inter agenciales, así como de los representantes de las agencias, fondos y programas. Así:

*“[el SNU] colocó en el debate nacional una problemática, que impide el ejercicio de los derechos de las niñas y niños, e incide en la reproducción intergeneracional de la pobreza, en la opinión pública y en la agenda del Gobierno Nacional. Los mensajes transmitidos y las*

*estrategias propuestas para el abordaje de la DCI reconocen a las niñas, niños y mujeres gestantes como sujetos de derechos, del derecho a la salud, a una vida digna, entre otros elementos...” (Miembro de Grupo Temático).*

*“El enfoque de derechos está muy presente en el trabajo del EHP y de los clústeres. Los desastres tienen un impacto directo sobre la vida de las personas, la acción humanitaria con enfoque de derechos busca aliviar esta presión que sufre la población y que se cumplan sus derechos en situación de emergencia, apoyados sobre los principios humanitarios y de protección de derechos. Por ejemplo: el sector WASH trabaja para promover el acceso a agua limpia; el sector recuperación promueve el empleo de emergencia en situación de pérdida temporal del medio de vida. El sector protección trabaja para prevenir [que] se vulneren los derechos de las mujeres y las niñas en situaciones de emergencia entre otros temas”. (Miembro de Grupo Temático).*

*“Explícitamente [el enfoque de derechos humanos] se incluye en los efectos, resultados y productos del trabajo la atención a población en mayor necesidad y vulnerabilidad, la mirada diferenciada a necesidades específicas, el cierre de brechas, la atención a las desigualdades y la cobertura de las necesidades fundamentales y derechos básicos, con foco en los derechos económicos de las personas y las poblaciones en igualdad”. (Miembro de Grupo de Resultados)*

*“...cada una de las agencias tenemos claramente mapeado esos enfoques y tratamos de respetarlos y tornarlos efectivos, esto se retroalimenta y potencia en los grupos de trabajo...” (Representante de AFP).*

*“...el tema de género es donde mayores avances hubo, el hecho de que se promulgara la ley de violencia contra la mujer donde participaron varias agencias del sistema creo que evidencia esa capacidad que tenemos de abogacía y de incidencia”. (Representante de AFP).*

*“El EHP y el enfoque de todos los sectores mantiene un enfoque de género. Para el caso de Covid19 el sector protección activó varios subsectores, uno de estos fue el de violencia basada en género que sirvió como un espacio de intercambio de información, sobre la incidencia que los diferentes socios estaban realizando. (Miembro de Grupo de Resultados).*

*“El enfoque de género se incluye en los resultados, productos e indicadores en la planificación y acciones [del grupo inter agencial] que: i) se dirigen a mujeres, con foco en quienes están en mayor vulnerabilidad; ii) contribuyen al cierre de brechas de género en el acceso y oportunidades; y iii) incluyen la mirada y enfoque de género en la producción de información, metodologías e instrumentos, normas y políticas públicas propuestas” (Miembro de Grupo de Resultados).*

*“[El GR] trabaja con población LGBTIQ, tomando en cuenta las particularidades y necesidades específicas. Además, se considera las barreras de acceso diferenciada por ser hombre o mujer. Los procesos de capacitación transversalizan el enfoque de género en sus contenidos. (Miembro de Grupo de Resultados).*

*“Todos los documentos normativos que han sido apoyados en el marco del grupo de trabajo contemplan el enfoque de género. Se desarrollo El Manual de Atención Integral a*

*Adolescentes Embarazadas Menores de 15 años (UNICEF UNFPA) que vincula el embarazo a violencia sexual” (Miembro de Grupo de Resultados).*

En relación con el enfoque de sostenibilidad, un amplio grupo -el 62 % de los técnicos de las agencias encuestados- indica que *el enfoque de sostenibilidad* no ha sido considerado en el trabajo de sus grupos y en sus acciones (Ver Tabla No. 6); evidencia que no necesariamente se corrobora con los datos reportados en el capítulo III de este informe (actividades relacionadas con cambio climático y medio ambiente en los POA de los 3 años), pero si con la siguiente información cualitativa:

*“En temas de sostenibilidad ambiental, hay que anotar que [Ecuador] es un país con una grave crisis económica, que es super dependiente de commodities como el petróleo o la extracción minera, medir la sostenibilidad ambiental es difícil, sin embargo, los aportes que hizo el SNU para la COP están más que documentados, en ese sentido de ir avanzando sobre políticas públicas o legislaciones ambientales sí hay un poco de avance, no como en el tema de género...” (Miembro de grupo temático del MC).*

*“Se incluye en varias de las líneas de acción del grupo, particularmente la productiva, el enfoque explícito de producción sostenible y economía circular. No obstante, considero que falta mayor articulación de elementos concretos de sostenibilidad en las miradas metodológicas y abordaje de las intervenciones directas con la población”. (Miembro de grupo temático del MC).*

*“Somos cada vez más conscientes de la importancia de mejorar el enfoque de la sostenibilidad en la entrega de asistencia alimentaria, pero no podría dar un ejemplo concreto de cómo lo estamos haciendo. Es un desafío para los siguientes planes de trabajo...” (Miembro de grupo temático del MC).*

Al indagar acerca de la implementación del *enfoque de juventudes*, en la encuesta un 57 % indica que este enfoque si ha sido desplegado en las acciones del Marco de Cooperación durante los años 2019-2021 (Ver Tabla No. 6). Evidencia que también se corrobora con algunos ejemplos que se brindan en las preguntas abiertas de la encuesta, pero que se matizan en algunas entrevistas de representantes de las agencias. Así:

*“El proyecto SDG de protección social está dirigido a jóvenes en situación de informalidad, trabajó directamente con jóvenes para el diseño de varios de sus productos y levantó sus necesidades para las propuestas de política pública. El proyecto MPTF de empoderamiento económico para población en movilidad ha propuesto jóvenes y mujeres como su población de atención directa”. (Miembro de grupo temático del MC).*

*“...en otros temas como la participación de jóvenes los resultados son discretos, no es que no haya avances, pero no existe una ley de juventud como para ver cómo se está avanzando en ello”. (Representante de AFP de SNU).*

El 64 % de los miembros de los equipos inter agenciales que respondieron a las encuestas consideran que el MC y los Grupos de Resultado no consideraron ***el enfoque de inclusión a personas con discapacidad***

(Ver Tabla No 5). Consideración que, además, se confirma en las entrevistas cuando algunos actores clave afirman lo siguiente<sup>6</sup>:

*“La perspectiva de diversidad, de discapacidades...creo que debemos profundizar, se lo aborda tangencialmente y a veces en algunas acciones específicas, pero no como un eje transversal de las acciones de los grupos de resultados u otros grupos temáticos”* (Representante de AFP del SNU).

*“No, definitivamente no, [el enfoque de discapacidad] como un enfoque transversal, si como productos y actividades específicas, pero no como un criterio o premisa metodológico que se considere en todo lo que hacemos...”* (Miembro de grupo temático del MC).

Si bien solamente un 48 % de las personas encuestadas afirman que el **enfoque de resiliencia** ha sido considerado en la implementación del Marco de Cooperación 2019-2022 (Ver Tabla No. 6), es relevante que los miembros de los grupos temáticos, a través de las preguntas abiertas de la encuesta y/o de la información que brindan los representantes de las agencias en las entrevistas, múltiples ejemplos de abordaje y desarrollo de este enfoque son referenciados. Así, por ejemplo:

*“El trabajo de respuesta y recuperación considera per se este enfoque, en todas sus acciones. Una contribución sustantiva fue la Evaluación Socioeconómica PDNA Covid19 que le permitió al gobierno contar con una evaluación sobre los efectos e impactos humanos y económicos que la pandemia tuvo en la sociedad”.*

*“Tenemos líneas específicas de apoyo en recuperación temprana y medios de vida en algunos programas, por ejemplo, con población en movilidad humana y mujeres en situación de riesgo. Algunas agencias cuentan con fondos de emergencia para medios de vida, que se activan en casos requeridos”.*

*“A través de un enfoque multisectorial, los socios del GTRM trabajan para promover la prevención/recuperación/respuesta (ejemplos: programa de apoyo psicosocial, de fortalecimiento de capacidades en varios temas, de respuesta a casos de violencia a través de protocolos/rutas estatales, etc.)”.*

*“Brindar alertas que permitan identificar las áreas de gestión sobre las que se necesitan realizar acciones preventivas y correctivas que permita la consecución de los resultados del UNSDCF.”*

---

<sup>6</sup> Luego de la entrega de la versión preliminar de esta informe de evaluación, el EE tuvo acceso al informe y a los documentos del Business Operation Strategy Online Platform (BOS), específicamente al Common Service: Mapping of Talents (Persons with Disability); al Check List para personas con discapacidades; y, a la Consultoría para la Gestión de Alianzas Estratégicas para el mapeo de talentos de personas con Discapacidad, todos estos documentos que presentan criterios, indicadores, Términos de Referencia y Recomendaciones para generar la inclusión de personas con discapacidad al trabajo de las AFP de las Naciones Unidas en Ecuador, asumiendo el principio de “No Dejar a Nadie Atrás”. (United Nations, 2021). Es importante indicar que esta relevante estrategia del SNU en Ecuador no ha sido considerada en el análisis del enfoque transversal de personas con discapacidad debido a que la evaluación se enfoca en la planeación y la implementación del MC-2019-2022.

Tabla No. 6								
Enfoques transversales en los grupos de resultados y grupos temáticos del UNSDCF-Ecuador 2019-2022								
Enfoques	Sostenibilidad		Juventudes		Discapacidades		Resiliencia	
<b>Sí</b>	23	37.7%	35	57.4%	22	36.1%	29	47.5%
<b>No</b>	38	62.3%	26	42.6%	39	63.9%	32	52.5%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

Con base en estas evidencias, y a partir del análisis realizado a los productos y actividades ejecutadas en los tres años que esta evaluación aborda, es posible concluir que, si bien cada agencia tiene un trabajo relevante en la transversalización de estos enfoques desde sus propios mandatos, en términos globales e integrales, aún falta mucho por hacer para establecer criterios, mecanismos, indicadores y herramientas orientadas a garantizar estos enfoques en el conjunto de la estrategia del MC del SNU. Así, lo sintetizan específicamente lo siguientes testimonios:

*“...pero vale la pena una autocrítica, a veces quedan en el enunciado, no siempre es tan sencillo plasmar los enfoques transversales en las operaciones concretas, es mucho más fácil ponerlo en un documento porque el papel aguanta todo. No quiero decir que no se haga, pero no es sencillo, es un aprendizaje permanente y continuo, tanto en el SNU como en las contrapartes, es una permanente lucha de la deconstrucción que tiene que hacer uno como técnico, como agencia y como grupo, tenemos que repensarlo permanentemente”* (Representante de AFP).

*“Definitivamente, se puede mejorar cómo transversalizamos los temas, es un tema bien complicado el de género y el ambiental, tenemos agencias con mandatos especializados en ellos pero lo manejan como temas y también apoyan en el intento de transversalizarlo, pero no es sencillo, a nivel técnico no todo el mundo tiene el enfoque ni las herramientas porque implica un conocimiento y una atención permanente en todo lo que hacemos, cómo internamente reforzamos estos enfoques y evidenciar esta transversalización, es complejo y paradójico al mismo tiempo, porque tienes que abarcar todo y resulta que no estas logrando nada. Hay que mantenerlo así, pero con estrategias y mecanismos técnicos más claras y efectivos para garantizar la transversalidad”* (Representante de AFP).

*“...creo que la estructura de tener los Grupos de Resultados con las P-P-P-P no facilita la integración de temas trasversales porque si dentro no hay gente con esta capacidad de hacerlo es más difícil, tenemos otras estructuras y grupos de coordinación para estos temas, como el grupo de Género y DDHH, pero a veces no hay mucha participación, hay una delegación a nivel más baja de oficiales y por eso hay que fortalecer el trabajo de Género para avanzar con la implementación transversal, pero esto también tiene que ver con el cambio de representante de ONU Mujeres, otros temas transversales donde no hemos visto muchos avances, porque como saben dentro del SNU tenemos que hacer monitoreo sobre jóvenes, discapacidades y género; principalmente sobre discapacidades y jóvenes, no hay una agencia en cuyo mandato estén éstos como prioridad, entonces tenemos que fortalecer el trabajo en estos temas”* (Representante de AFP).

A propósito de esta evaluación, varios representantes de agencias han expresado la necesidad de que la igualdad de género, aparte de constituirse en un enfoque transversal, también debe ser una actividad o componente específico en el Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas, con acciones e indicadores de impacto para evaluar cuáles son los verdaderos cambios que los programas y proyectos conjuntos de las AFP del SNU generan en las mujeres y en las distintas identidades de género. Se percibe, desde estas agencias, que la asignación de recursos del conjunto del Sistema de Naciones Unidas para el trabajo en temas de género aún es limitada.

*“...en evaluaciones que hemos hecho del avance del trabajo de Género en el MC se evidencia que hay voluntad, sin embargo, cuando se definen resultados esperados, actividades, indicadores y se contrasta con la medición al final del año lo que hemos encontrado es que la mayor debilidad en el trabajo de género es la asignación de presupuesto”* (Representante de AFP).

*“en realidad creemos que la igualdad de género debe ser específica, no solo transversal, lograr la transversalización es difícil porque hay la intención o la declaración de compromiso, pero en la práctica faltan recursos o personal o no se definen los indicadores específicos y ONU Mujeres cree que debemos trabajar en transversal, pero con resultados específicos para poder valorar el avance del MC en materia de género porque además es un ODS entero y es importante alinear el MC con la A2030 y el ODS5”* (Representante de AFP).

#### **IV.3. Eficiencia del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022**

##### **IV.3.1. Valoración y percepción del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022**

Derivado de la información cualitativa recabada a propósito de esta evaluación, es posible afirmar que existe una valoración positiva del Marco de Cooperación como un instrumento y un proceso de trabajo conjunto, articulado y que orienta y facilita a las AFP para que mejoren su trabajo de manera coordinada, que permite a las agencias, fondos y programas brindar al gobierno y a la sociedad ecuatoriana una cooperación más eficiente, con mayor capacidad técnica y esto, a su vez, genera una mayor legitimidad del sistema de Naciones Unidas ante el sector público y privado del país. Veamos, en este sentido, algunos testimonios de representantes de agencias, miembros de equipos técnicos y de funcionarios de gobierno nacional involucrados en el desarrollo del UNSDCF-Ecuador 20019-2022:

*“Sin duda, el Marco de Cooperación es un gran paraguas que nos permite integrar recursos, articular esfuerzos y orientar la acción de todas las agencias. Es importante considerar que, si bien cada agencia tiene su propio mandato y sus propias prioridades, con el Marco de Cooperación nos vemos obligados a trabajar de manera conjunta; y, eso es bueno para el país y para la cooperación...”* (Representante de AFP).

*“Al final estamos para apoyar a los estados miembros, y si bien también tenemos nuestros mandatos, un mayor involucramiento y participación conjunta por parte de todas las AFP ayuda mucho, también la implementación de la reforma de la ONU que ha llevado el fortalecimiento de la oficina de la Coordinadora Residente con un equipo más amplio ha ayudado mucho a la capacidad de análisis y de trabajo conjunto”* (Representante de AFP).

*“...estamos siendo retados por el propio secretario general al impulsarnos a buscar los puntos de conexión, hacer sinergias y no trabajar como estancos separados con cada uno de los “outcomes” de cada uno; eso permite el marco de cooperación...”* (Representante de AFP).

*“Porque...se toca la puerta del Gobierno de manera conjunta y no por separado. Por ejemplo, en la formulación de una posible propuesta al PBF, las tres agencias participan conjuntamente en las reuniones con el Ministerio de Gobierno”* (Miembro de grupo temático inter agencial).

*“Tener identificados desafíos comunes y acciones para atender esos desafíos, permite que las agencias y el SNU en su conjunto sepa cuales son las prioridades, que pueda coordinar a partir de esas prioridades acciones conjuntas con el estado y los diferentes mandatos de las agencias”* (Miembro de grupo temático).

*“Una oficina nacional del SNU organizada y con agencias que trabajan de forma articulada, es un sistema (y agencias) que brinda seguridad a los donantes, seguridad en el uso adecuado y estratégico de los recursos”.* (Miembro de grupo temático).

*“... [el UNSDCF]...es una oportunidad para articular las agencias humanitarias con las agencias de desarrollo en concomitancia con los objetivos del país”* (Miembro de grupo temático).

*“... [el gobierno] agradece mucho que todas las organizaciones de Naciones Unidas trabajen juntas, que nos apoyen integralmente y aporten conjuntamente sus recursos, así debe ser la cooperación para el desarrollo”* (funcionario de gobierno nacional).

Sin embargo, también es un consenso de los informantes clave que el Marco de Cooperación no ha logrado aún constituirse en una estrategia integral, integrada a partir de las prioridades del país y del conjunto del Sistema de Naciones Unidas y que sigue siendo una sumatoria de los esfuerzos, mandatos, recursos y acciones de cada una de las Agencias, Fondos y Programas. En lo que sigue, algunos testimonios en este sentido, a manera de ejemplos de lo que se ha expresado por varios informantes en el marco de la evaluación:

*“Aún, el UNSDCF sigue siendo una gran sumatoria de los mandatos, los recursos y las actividades de las agencias. No existe una visión global, unos objetivos generales que orienten la estrategia de las agencias. Primero están las agencias, lo que hacen y lo que sus sedes les indican que hagan y, luego de allí, se suman los recursos que se integran en el Marco [de cooperación]”* (Representante de AFP).

*“...hay que definir prioridades conjuntas, objetivos comunes bien definidos, que nos permitan integrar, orientar nuestras acciones orientadas a las necesidades del país. Y, creo que [eso] aún no se logra. Se listan las acciones, se suman los recursos y se añaden las acciones...eso no es un marco integral [de cooperación], hay que trabajar en eso...”* (Representante de AFP).

#### IV.3.2. Los grupos de resultado (GR) y los grupos temáticos (GT) del MC-Ecuador 2019-2022:

##### **a. Percepción y valoración de los grupos de resultados y los grupos temáticos:**

Los grupos de resultado y los grupos temáticos del UNSDCF-2019-2022 son percibidos por los actores del sistema como un mecanismo idóneo, flexible y eficiente para programar, ejecutar y dar seguimiento

oportuno a las intervenciones que el Sistema de Naciones Unidas realiza a través del Marco de la Cooperación. Así, el 92 % de los funcionarios que respondieron a la encuesta afirma que *es un mecanismo acertado que permite avanzar en la coordinación entre agencias para lograr los resultados del UNSDCF*; y, el 87 % considera que los grupos de resultados y temáticos son *un espacio en el que se establecen sinergias entre las agencias, fondos y programas que integran cada grupo* (Ver Tabla No. 7). Por otro lado, desde sus testimonios, varios actores consultados evidencian que los grupos de resultado son: *“un espacio de articulación de esfuerzos”, “de profundización de perspectivas intersectoriales sobre los problemas del país”, “de visibilización de oportunidades conjuntas, de trabajo coordinado que evita duplicaciones y de eficiencia de recursos”*.

Criterios	Coordinación entre agencias para logros		Sinergia entre agencias		Mejor coordinación con el gobierno		Movilizar de mejor manera los recursos	
<b>Sí</b>	56	91.8%	53	86.9%	50	82.0%	43	70.5%
<b>No</b>	5	8.2%	8	13.1%	11	18.0%	18	29.5%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

El hallazgo arriba descrito, se corrobora con las evidencias derivadas de las entrevistas realizadas a los representantes de las AFP. Así:

*“...sí, el trabajo en grupos inter agenciales de resultados evidentemente aporta más que no tenerlos porque no tenerlos implicaba que cada agencia trabajaba de forma individual, ahora hay mucha más coordinación y claridad a nivel técnico, los Grupos de Resultados te permiten que haya conexión y comunicación, y que se ponga sobre la mesa la programación de las agencias porque esto ayuda a identificar las convergencias de actividades entre agencias, se ven y se hablan las posibilidades de articulación y se piensa en la colaboración. Sí ayuda mucho porque se visibilizan las oportunidades de converger...”* (Representante de AFP del SNU).

*“...puedo que decir que sí ha habido más posibilidad de trabajar coordinadamente, evitando duplicaciones y generar propuestas y programas inter agenciales porque la propia reforma lo exige y hay mecanismos externos que lo impulsan”*. (Representante de AFP del SNU).

*[Los GR y los GO]... son buenos y necesarios porque en esos ámbitos es donde se puede profundizar y generar, no solamente responder a la burocracia con algunos indicadores o llenar matrices, que son cosas que hay que hacer, pero si llegar al consenso de como enfocar los temas, tener una unidad de criterio y enfoque común.* (Representante de AFP del SNU).

*“El de la OCR, puedo decir, es un trabajo impecable, la coordinación y el seguimiento lo llevan muy bien, pero no es fácil. Pero hay que ser flexibles porque a veces los tiempos no dan. En pro de evitar duplicaciones. Por eso creo que hay que buscar apoyos más permanentes a ese trabajo o mecanismos más simples”*. (Representante de AFP del SNU).



**b. Los vínculos de los grupos de resultado y grupos inter agenciales con las contrapartes socias del Marco de Cooperación:**

Al indagar acerca de los vínculos o relaciones que el Sistema de Naciones Unidas han establecido con otros actores socios nacionales en el proceso de implementación del UNSDCF-2019-2022, por un lado, los datos de la encuesta nos proporcionan algunos hallazgos relevantes. Así, el 74 % de las personas que respondieron a la encuesta considera que los grupos inter agenciales si han establecido relaciones con contrapartes/socios del estado y de la sociedad civil en el proceso de implementación del UNSDCF (Ver Tabla No. 8).

<b>Tabla No. 8</b>		
<b>Vínculos externos con contrapartes/socios del Estado o la Sociedad Civil del Ecuador</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>Sí</b>	45	73.8%
<b>No</b>	16	26.2%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

Sin embargo, la contundente afirmación anterior derivada de la encuesta se matiza y se relativiza al obtener los testimonios de los propios representantes de las agencias, en especial cuando se pregunta acerca del vínculo que se ha generado con la sociedad civil. Así, en lo que sigue se presentan algunos testimonios:

*“La interacción es difusa con sociedad civil organizada. Las OSC tienen conocimiento tangencial de lo que es el Marco de Cooperación, están más familiarizadas con el mandato de algunas agencias y buscan relacionarse directamente con ellas y no a partir de un diálogo integrado con el conjunto del SNU a través del MC. Por supuesto, esto también responde a que el Ecuador tiene una Sociedad Civil bastante diversa y atomizada, que permita articular procesos de incidencia y abogacía”. (Representante de AFP del SNU).*

Esta perspectiva de los representantes se confirma con los siguientes hallazgos derivados de las entrevistas realizadas a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en los programas conjuntos indagados a propósito de esta evaluación:

- a. Ninguna de las organizaciones que implementan los cinco proyectos conjuntos conocen y pueden identificar qué es y de qué se trata el UNSDCF-2019-2022 en el país.
- b. La interacción que establecen con los programas conjuntos se realiza a través del vínculo formal (contratos o convenios) o informal con una agencia o un grupo de agencias del sistema de Naciones Unidas. El conocimiento, la identificación e incluso la propia denominación del programa en el que participan se vincula al mandato de esa agencia específica sin integrar -necesariamente- el trabajo conjunto y complementario con las otras agencias que participan en dicho programa.
- c. Las organizaciones participan fundamentalmente como ejecutoras o implementadoras de las acciones que previamente han sido definidas por los equipos inter agenciales que proponen, diseñan y coordinan la ejecución de los programas.
- d. Si bien varias de las organizaciones participan activamente en el diseño metodológico de las propuestas o estrategias de implementación, ninguna ha participado en el diseño preliminar de los objetivos, acciones y/o estrategias de los programas.

**c. La coordinación y el seguimiento técnico de los grupos de resultados y los grupos temáticos del MC:**

Existe un amplio consenso desde distintas perspectivas y actores que en estos años se ha ido consolidando un relevante espacio de coordinación y de seguimiento técnico de los grupos de resultado y los grupos temáticos del Marco de Cooperación. Así, por ejemplo, 56 % de los funcionarios encuestados considera que la coordinación y liderazgo de las agencias líderes es excelente y bueno; el 41 % afirma que existe la comunicación a lo interno del grupo es excelente y buena; el 48 % que la participación y comprometida de las AFP es excelente y buena; y el 54 % considera excelente y buena la utilidad de las reuniones de los GI. (Ver Tabla No. 9).

<b>Valoración de la coordinación del MC</b>	<b>Excelente</b>	<b>Bueno</b>	<b>TOTAL</b>
1. Coordinación/ liderazgo de la agencia líder del grupo	18	16	34
	29.5%	26.2%	55.7%
2. Comunicación a lo interno del grupo	11	14	25
	18.0%	23.0%	41.0%
3. Presencia/participación y comprometida de las agencias	8	21	29
	13.1%	34.4%	47.5%
4. Utilidad la reunión de los grupos para fines de trabajo conjunto y articulado	17	16	33
	27.9%	26.2%	54.1%

**d. Oportunidades de mejora de la gobernanza del Marco de Cooperación del SNU a través del fortalecimiento de los grupos de resultado y los grupos temáticos:**

Los grupos de resultado y otros grupos temáticos son vistos por los actores clave como un espacio de mejora que debe ser fortalecido en los próximos Marcos de Cooperación. Así, por ejemplo, el 59 % de los funcionarios encuestados consideran que *deben fortalecerse las sinergias, la comunicación y los vínculos entre los distintos grupos*; y, que estos espacios son el resultado de *“esfuerzos heterogéneos y desiguales por parte de las AFP participantes”*, que *“demandan sobrecarga de trabajo en especial de las agencias pequeñas que no cuentan con un amplio número de personal”*; dentro de los cuales existe *“superposición de temas, recursos y esfuerzos*; y, en los cuales, *“aún no se ha logrado una priorización de objetivos y esfuerzos”*. En lo que sigue, se describe algunos testimonios que dan cuenta de estos puntos a ser fortalecido en los GR y los GT, en los próximos Marcos de Cooperación:

*“... es un mecanismo respaldando el trabajo articulado sí, [pero] a veces el mecanismo me resulta de mucho trabajo detrás y estoy en todos los grupos y trato de participar. Sí hay compromiso, aunque se siente el compromiso y participación de unas agencias más que de otras. Hay casos donde la participación es intermitente, el mecanismo es complejo, no siempre se dimensiona la carga de trabajo, el tiempo que demanda y planificar. Es un doble rol que tienen oficiales o técnicos que representan los equipos, pero la cantidad de fichas, información y procesos que hay que seguir es muy grande”* (Representante de AFP del SNU).

*El problema es que hay una sobrecarga porque, en definitiva, hay un montón de grupos que a veces tocan los mismos temas, o le dan plus a una cosa u otra. Hay una demanda de tiempo y esfuerzo que hay que tratar de optimizar, hay multiplicidad de grupos, subgrupos y subgrupos que nos complica el día a día porque, al final, somos los mismos los que estamos*

*en un lado y en otro, no quiero decir que se repliquen calcados los grupos, pero hay un nivel de solapamiento que es necesario simplificar.* (Representante de AFP del SNU).

*“Sobre las estructuras de coordinación, tenemos que trabajar y revisarlas porque tenemos Grupos de Resultados de cada pilar del MC y luego hemos identificado subgrupos con temas principales como Desnutrición Crónica Infantil, Protección Social, Cambio Climático, etc., pero también hemos tenido una estructura de coordinación bajo el liderazgo de OIM y ACNUR que es todo el trabajo del grupo de refugiados y migrantes (GTRM). Yo sí veo que hay demasiado y a veces estas estructuras de coordinación son un desafío para coordinarlas. Entonces, sugiero hacer mainstreaming de consolidar todos los grupos también para avanzar con el trabajo humanitario y de desarrollo. Hay demasiados grupos de coordinación pensando en el nexus, pero la coordinación depende del liderazgo de cada grupo, en algunos Grupos sí tenemos un compromiso fuerte del representante, ahí es donde se logran resultados”.* (Representante de AFP del SNU).

*“...considero que hay muchos grupos inter agenciales porque sí demandan mucha atención, nosotros somos una agencia bien pequeña con 4 oficiales de programa y estamos en varios frentes y deberían seleccionarse y ser muy claros en cual es el rol de cada agencia y cuáles son los mandatos, así se le hace mucho bien al país, nosotros estamos liderando el grupo de prevención de embarazo adolescente que es una prioridad para el Ecuador y hemos invitado a la colega la gerente del proyecto del Ministerio de Salud pública a que ella presente las prioridades del Ministerio en este tema y ahí nosotros como agencia sumarnos, ver sinergias en territorios, temáticas de acuerdo a presupuestos, pero no al revés, no tomar acciones individuales porque eso dificulta, para eso debe ser el MC y el trabajo inter agencial”.* (Representante de AFP del SNU).

*“Es desgastante para una agencia como nosotros, hay agencias que tienen suficiente personal y que pueden desplegarse, pero para las pequeñas es un gran reto estar en los diferentes grupos y si no estás presente hay peligro de que se te escape algo que es de tu competencia y deberías saber. Es una atención constante. Hay demasiados grupos operativos y muchos de ellos no se reúnen, se debe pensar en un rediseño”.* (Representante de AFP del SNU).

*“Muchas veces toman un montón de tiempo estas reuniones virtuales o presenciales sin, de verdad, darle un valor añadido al programa operativo de mi agencia, en realidad no vemos beneficios a nivel operativo, si yo tengo que ser efectivo y eficaz en mi trabajo operativo y necesito hablar con otra agencia lo hago bilateralmente y ese tendría que ser el espíritu de la reforma: oficializar, institucionalizar algunos procedimientos y que haya un intercambio de ideas y estrategias”* (Miembro de grupo operativo del MC).

#### 4.3.3. El seguimiento y la evaluación del Marco de Cooperación:

La estrategia de seguimiento, evaluación y reporte implementada para el Marco de Cooperación ha sido consistente y permanente. Así lo reconocen las personas que respondieron a la encuesta, así como otros informantes clave. El 69 % de los encuestados afirma que su respectivo grupo temático o de resultado cuenta con un mecanismo de seguimiento para valorar el avance y para reportar los logros del plan de trabajo del grupo; el 51 % indica que su grupo presenta reportes trimestrales, semestrales o anuales al UNCT; y, el 86 % considera que el formato de seguimiento y reporte es el adecuado (Ver Tablas No. 10 y 11).

Tabla No. 10 Valoración del sistema de seguimiento y evaluación del UNSDCF-Ecuador 2019-2022				
Criterio	Existencia de mecanismo de S&E para valorar el avance y logros		Formato adecuado del sistema de S&E	
<b>Sí</b>	42	68.9%	36	85.7%
<b>No</b>	19	31.1%	6	14.3%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>42</b>	<b>100.0%</b>

Tabla No. 11 Periodicidad de reportes al UNCT		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>Trimestral</b>	10	16.4%
<b>Semestral</b>	12	19.7%
<b>Anual</b>	9	14.8%
<b>Otro</b>	21	34.4%
<b>No se presentan reportes</b>	9	14.8%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

Los datos derivados de la encuesta respecto del tema de seguimiento y monitoreo del MC se enfatizan y corroboran con algunos testimonios de los representantes y de los grupos temáticos:

*“...en materia de S&E, de reporte, de información estamos en proceso. La idea es converger hacia información consolidada y disponible. Casi siempre se trabaja con matrices en Excel, pero sí ha habido un gran trabajo detrás”.* (Representante de AFP del SNU).

*“...ahora los datos y todos los logros son visibles en tiempo real en sitios web, entonces si a veces una agencia dice ‘todo nuestro trabajo no podemos verlo, no es visible’ tenemos que explicarles porque sus equipos no están respondiendo a las solicitudes de mi equipo y a los informes, entonces creo que ahora hemos podido comunicar la importancia de preparar los informes y dentro de las agencias hay un trabajo de facilitación de informes con los mismos indicadores para evitar este doble trabajo. Ahora se puede identificar los logros del equipo de país y donde hay desafíos o donde hemos avanzado”.* (Representante de AFP del SNU).

Sin embargo, respecto del proceso de seguimiento del Marco de Cooperación y de los POA de los grupos de resultado y los grupos temáticos, surgen varias limitaciones relevantes evidenciadas por varios informantes clave, en especial los representantes y los equipos técnicos de las AFP del sistema. En lo que sigue, se describen cuatro (4) limitaciones o debilidades -a la vez que áreas de oportunidad- a considerarse en los futuros Marcos de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador, acompañadas con sus respectivos testimonios que expresan una percepción casi generalizada de los informantes clave:

- a. La solicitud excesiva de información sumados a la que solicitan sus respectivas sedes torna complejo el proceso de generación de información y de reporte de las agencias que coordinan los grupos inter agenciales:

*“Para las agencias que lideramos los grupos de trabajo resulta bastante agobiante tener que hacer este informe porque esto se suma a los informes que tenemos que hacer para nuestras propias agencias y los tiempos coinciden porque todo se acumula para fin de año entonces hay que buscar mecanismos donde el Sistema de Reporte de la Oficina del Coordinador Residente sea un poco más ágil o recibamos más apoyo por parte de esta oficina”. (Representante de AFP del SNU).*

*“El año pasado cuando empezó el 2021, tuvimos demasiados procesos de monitoreo e informes, cada 3 meses y el proceso regular del MC, el trabajo del informe del equipo humanitario del país, etc., pero esto viene de Nueva York, no podemos decir que no, hay un ‘reporting fact’ como se dice dentro de las agencias y es muy difícil motivar a los representantes de preparar los informes y hemos tenido que explicarles”. (Miembro de grupo temático).*

- b. La falta de una priorización estratégica de las acciones y productos de los GR y de los GT incide en la necesidad de recabar datos y reportar un muy amplio número de indicadores que no necesariamente son relevantes para la toma de decisiones y la retroalimentación del MC:

*“Si se revisan los grupos de resultados y ven la cantidad de indicadores que tienen te dará una idea de que es sumatorio más que estratégico, eso es lo que dificulta, porque ahora que estoy revisando el informe de personas, cuando veo que tengo que reportar sobre 20 indicadores, me preocupó porque no es efectivo”. (Representante de AFP del SNU).*

- c. La ausencia de una asignación clara de las responsabilidades en los equipos técnicos de las AFP y de los GR y GT en la generación, el procesamiento, análisis y reporte de la información:

*“Algo que me parece todavía más importante es que hay que definir claramente quien es el responsable de sistematizar la información, en este momento nos corresponde a las agencias que lideramos o colideramos algunos de los grupos de resultados y la responsabilidad de la Oficina de la Coordinadora Residente queda muy difuso, nos dan un apoyo más técnico en la elaboración del informe, cuando es un trabajo que debería partir de la oficina del Coordinador Residente”. (Representante de AFP del SNU).*

*“El sistema existe, pero no se ha pensado bien porque hay que pensar en los niveles de responsabilidades, donde la responsabilidad primaria debería de estar en la Oficina de la Coordinadora Residente y no en las agencias que lideran los Grupos de Resultados porque nuestro trabajo tiende a ser más limitado por todo lo demás que tenemos que hacer, en cambio la Oficina es la principal cuentadante de todo el proceso. Creo que es cómo se definen esas responsabilidades a decir que no existe un sistema”. (Representante de AFP del SNU).*

- d. La finalidad del manejo y del reporte de la información que se genera en el sistema de S&E no está clara para todos los miembros de los GR y para la sociedad en su conjunto:

*“El desafío es dónde desemboca esa información y para qué sirve, por un lado, tengo datos y con base en eso sé dónde hacer ajustes, pero a nivel del manejo y gestión de la información hacia afuera todavía hay mucho que hacer, qué ponemos a disposición, saber georeferencialmente donde estamos atacando los problemas, qué agencias trabajan en qué territorios” (Representante de AFP del SNU).*

*“Tratamos de cumplir con la tarea, pero no es una herramienta que podamos revisar para ver cómo alcanzamos metas y contribuimos a los ODS. No nos da tiempo”. (Miembro de grupo temático).*

#### 4.3.4. La gestión de la comunicación del Marco de Cooperación- Ecuador 2019-2022

Desde la información que arroja la encuesta dos datos son relevantes a considerar para futuros Marcos de Cooperación. Por una parte, casi 7 de cada 10 funcionarios encuestados indican que en sus respectivos grupos inter agenciales (grupos de resultado y temáticos) no se han diseñado mecanismos o estrategias de comunicación o difusión de su trabajo; y, por otro lado, casi la mitad de los encuestados (49 %) afirman que sus grupos no han tenido espacios o eventos de análisis de resultados, intercambio de experiencias e identificación de aprendizajes entre los distintos actores sociales involucrados en las intervenciones de su grupo.

Estos datos estarían señalando que -desde la perspectiva de los miembros de los grupos Inter agenciales- aún sigue siendo una tarea pendiente el tema de la gestión de la comunicación del Marco de Cooperación. A estas evidencias se suman dos relevantes testimonios recabados en las entrevistas a representantes de agencias que nos dicen: *“[es necesario] posicionar y comunicar mejor el Marco de Cooperación al conjunto de la sociedad ecuatoriana para que conozca lo que propone y lo que hace el Sistema de Naciones Unidas”.*

A todo lo anterior, se suma un elemento relevante expresado por la propia Coordinadora Residente del SNU en el país y que corrobora la relevancia que debe tener la comunicación y la difusión de los logros del Marco de Cooperación tanto dentro de las AFP del Sistema, como del conjunto de la sociedad ecuatoriana: *“El año pasado hubo una campaña de comunicación sobre logros del 2020 y creo que los Representantes estaban contentos de ver esta visibilidad desde la OCR de su trabajo e hicimos una campaña en redes, en sitio web, se envió el informe a los socios y presentamos al Gobierno, pero podemos hacer mucho más para visibilizar el importante rol que tenemos aquí”.*

#### 4.3.5. Los programas conjuntos (JWP) priorizados en la evaluación del Marco de Cooperación- Ecuador 2019-2022

Tal como se indica en páginas previas de este informe, en la evaluación se previó la indagación de cinco Programas Conjuntos (JWP por sus siglas en inglés) que se implementan en el Ecuador, como una estrategia fundamental para implementar las acciones, los productos y lograr los resultados esperados del Marco de Cooperación 2019-2022. En la siguiente Tabla 12, se sistematizan los JWP abordados, las agencias que participan en su ejecución y los cantones en los cuales se recolectó la información de estos:

Tabla No. 12 Programas Conjuntos y territorios priorizados para la evaluación del MC-Ecuador 2019-2022		
JWP	Agencias participantes	Cantón en el que se analizó la intervención
1. La Educación no puede esperar (ECW)	UNESCO UNICEF ACNUR	Quito Guayaquil
2. Declaración Conjunta de Asistencia en Efectivo de las Naciones Unidas	PMA UNICEF ACNUR	Guayaquil
3. Expandiendo el sistema de protección social a hombres y mujeres jóvenes	OIT ONU Mujeres PNUD UNRSC	Manta

4. Laboratorio de Sueños	PNUD UNICEF	Quito
5. Sistema de Alerta Temprana y Respuesta Rápida	ACNUR OIM UNFPA UNDOC	Tulcán

Los hallazgos que se obtuvieron en relación con este tema y que se describen a continuación, se derivan tanto de los datos que arroja la encuesta a los funcionarios de las AFP, así como de las entrevistas realizadas expresamente a los actores clave que participan en la ejecución de los cinco JWP arriba presentados (equipos inter agenciales, organizaciones implementadoras, funcionarios de gobierno local y poblaciones beneficiarias).

Existe un amplio consenso por parte de los representantes y los equipos técnicos de las AFP de que la planificación, la implementación y el seguimiento de programas y proyectos conjuntos (JWP por sus siglas en inglés) han sido positivos para el trabajo y la cooperación del Sistema de Naciones Unidas y para el logro de los objetivos del UNSDCF-2019-2022 en el Ecuador. Así, el 85 % de los encuestados considera que estos programas conjuntos (JWP) aportan mejor a los intereses del Marco de Cooperación en comparación con el trabajo individual de cada Agencia, Fondo o Programa; el 77 % afirma que los JWP fortalecen la acción de sus respectivas Agencias; el 92 % asevera que los programas conjuntos (JWP) aportaron a la sostenibilidad de los resultados del UNSDCF 2019-2022; el 82 % considera que estos proyectos permiten una coordinación más fácil del Sistema de Naciones Unidas con el gobierno; y, el 71 % afirma que los JWP permiten movilizar e implementar de mejor manera los recursos del Sistema (Ver Tabla No. 13).

Tabla No.13 Valoración de los Programas Conjuntos (JWP)						
Criterio	Aportan a los intereses del UNSDCF		El GI ha fortalecido la acción de su AFP		Aportan a la sostenibilidad de los resultados del UNSDCF	
<b>Sí</b>	52	85.2%	47	77.0%	56	91.8%
<b>No</b>	9	14.8%	14	23.0%	5	8.2%
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>	<b>61</b>	<b>100.0%</b>

Los programas conjuntos inter agenciales (JWP) son valorados positivamente por los actores del Sistema de Naciones Unidas. Así, derivada de la encuesta aplicada a los funcionarios de los equipos inter agenciales, la información relacionada con los JWP indica que:

- El 85 % de los encuestados considera que los programas conjuntos aportan a los intereses del Marco de Cooperación
- El 77 % afirma que estos programas fortalecen la acción de sus respectivas AFP
- El 92 % considera que aportan a la sostenibilidad de los resultados del UNSDCF
- El 82 % asume que estos programas permiten una coordinación del SNU más fácil con el gobierno
- Un 71 % afirma que los JWP permiten implementar de mejor manera los recursos del conjunto del sistema de Naciones Unidas.

En este mismo sentido, la información cualitativa permite también afirmar, además, que estos programas conjuntos (JWP) “potencian los resultados y el impacto de la cooperación”, “fortalecen la presencia y la legitimidad del Sistema de Naciones Unidas frente al gobierno y a la sociedad”; y, que “... son una

*oportunidad para lograr financiamientos internacionales y movilizar recursos [pues], hoy los donantes y los grandes fondos exigen trabajo inter agencial integral”.*

Los elementos más relevantes de los 5 programas conjuntos que fueron seleccionados para ser abordados en esta evaluación se sistematizan tanto en las fichas técnicas de los 5 programas (Anexo No. 4), así como en la Matriz de Análisis Integrado de los JWP (Anexo No. 8 de este informe).

Derivado de estos instrumentos de sistematización, además de la información recabada en entrevistas y grupos focales realizadas a los equipos inter agenciales, las organizaciones implementadoras, funcionarios de gobierno local y representantes de las poblaciones beneficiarias de los JWP abordados, en lo que sigue describimos algunos hallazgos relevantes relacionados con estos 5 programas como estrategias fundamentales de la implementación del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022 a nivel territorial y local:

1. Los 5 JWP se inscriben y contribuyen al logro de una sola área prioritaria establecida en el Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022, el Efecto Directo 1: Personas.
2. Los 5 JWP contribuyen a los siguientes ODS:
  - ODS 1: Reducción de la Pobreza = 3 de los 5 programas
  - ODS 2: Hambre Cero = 3 de los 5 programas
  - ODS 3: Salud y bienestar = 1 de los 5 programas
  - ODS 4: Educación de calidad = 1 de los 5 programas
  - ODS 5: Igualdad de Género = 5 de los 5 programas
  - ODS 8: Trabajo decente = 1 de los 5 programas
  - ODS 10: Reducción de las desigualdades = 4 de los 5 programas
  - ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles = 1 de los 5 programas
  - ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas = 1 de los 5 programas
3. En los 5 JWP intervienen 11 agencias, fondos o programas del SNU de Ecuador: UNESCO, UNICEF, ACNUR, UNDOC, OIM, UNFPA, PMA, OIT, ONU Mujeres, PNUD y UNRSC. El Alto Comisionado de UN para Refugiados ACNUR interviene en 3 de los 5 JWP, UNICEF y PNUD en 2 de los 5 JW. En cada programa participan entre 2 a 4 AFP
4. Las poblaciones beneficiarias de los 5 programas pertenecen a los grupos establecidos en el Marco de Cooperación como grupos prioritarios y en riesgo de ser excluidos. Esto es:
  - Niños y niñas = 3 de los 5 programas
  - Adolescentes = 3 de los 5 programas
  - Jóvenes = 1 de los 5 programas
  - Migrantes y refugiados = 2 de los 5 programas
5. Los montos de implementación de cuatro programas varían de 280,000 USD (Dream Lab, el de menor presupuesto) a 7'400.000 (MYRP, de mayor presupuesto). En un solo caso, el presupuesto ejecutado no fue reportado a esta evaluación.
6. Los 5 programas se ejecutan en 9 provincias del país: Azuay, Carchi, Esmeraldas, Guayas (2 de 5), Imbabura, Loja, Manabí (2 de 5), Pichincha (2 de 5) y Sucumbíos. En estas provincias, las acciones de los programas se ejecutan fundamentalmente en los cantones o municipios capitales o más poblados de los mismos.
7. Todos los programas JWP iniciaron el año 2019. De ellos 2 han concluido definitivamente, 2 de ellos han concluido su primera fase y se encuentran negociando una segunda fase; y, uno de ellos, se encuentra en proceso de ejecución hasta el año 2023.



8. Las contrapartes de los 5 programas son instituciones de gobierno nacional: Ministerio del Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social (en 3 de los 5 JWP), Ministerio de Educación, Defensoría del Pueblo, Secretaría Nacional de Derechos Humanos, IESS, SECAP; pero también operan con la participación directa de instituciones de gobiernos locales como contrapartes: Municipios de Guayaquil, Loja, Machala, CONQUITO.
9. Todos los programas se ejecutan a través de instancias implementadoras que pueden ser organizaciones internacionales o nacionales con amplia y reconocida experiencia en el trabajo social a nivel local (HIAS, World Vision, FUDELA, Plan Internacional, Consejo Noruego, DYA), u organizaciones locales conformadas por los mismos beneficiarios (asociaciones de mujeres, comunidades organizadas a nivel local, Cámaras de Industrias y Producción, organizaciones de jóvenes, Tandari, Lab19, entre otras).
10. Los programas, de manera explícita en sus documentos de diseño o de manera implícita en sus objetivos o estrategias, incorporan los siguientes enfoques o perspectivas transversales: el enfoque de derechos (5 de 5), el enfoque de género (5 de 5); el enfoque de sustentabilidad ambiental (2 de 5). El enfoque intercultural, de juventudes o intergeneracional y el de inclusión a personas con discapacidad solo son abordados por 1 programa de los 5 (indistintamente); y, ninguno de los programas expresamente indica que considera el enfoque de resiliencia, aunque el Sistema de Alerta y Respuesta Temprana, obviamente, aborda en sus objetivos y acciones este último enfoque.

Derivado de las entrevistas y grupos focales a los informantes clave, en especial a los representantes de las poblaciones beneficiarias, pero también a las contrapartes locales -gubernamentales y de la sociedad civil-, se puede concluir que, desde la perspectiva de estos actores, los cinco programas conjuntos (JWP) han generado, en términos generales, los siguientes resultados, a saber:

1. Sensibilización acerca de los ODS y las prioridades sociales del desarrollo nacional: educación, salud, empleo, juventudes, personas en situación de movilidad humana, desigualdad social, entre otros.
2. Cambios en patrones socioculturales que sustentan problemas como la violencia, la discriminación, el patriarcado y la desigualdad.
3. Generación de redes a nivel territorial para la transformación de problemas sociales. Un caso importante es la Red Comunitaria de Derechos Humanos de la ciudad de Guayaquil promovida por la CEDH.
4. Facilitación y simplificación en el acceso a bienes, servicios y prestaciones.
5. Participación efectiva de poblaciones priorizadas en el MC (NNA, jóvenes, mujeres, migrantes y refugiados).
6. Visibilización de la violencia y concientización acerca de la necesaria equidad de género entre los niños, niñas, jóvenes y madres beneficiarias de los programas.
7. Fortalecimiento de la capacitación para el trabajo y la inclusión social por parte de personas jóvenes en comunidades caracterizadas por el empleo informal y por la ausencia de protección social.
8. Maestros, madres y niños capacitados en temas de inclusión social con enfoque de género y derechos.
9. Fortalecimiento de las identidades locales en territorio y promoción de la interculturalidad
10. Generación de una política territorial que combina la ayuda en efectivo temporal con capacitación, autoayudas e inclusión social.
11. Generación de un registro único de beneficiarios para las actividades Inter agenciales en el marco de un programa integrador.

12. Logro de equilibrio (nexus) entre acciones orientadas al desarrollo y el trabajo humanitario a nivel local y con poblaciones excluidas históricamente.
13. Incidencia en la política pública a partir de experiencias en las comunidades participantes (personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, metodologías de inclusión, protección a niños y niñas en situación de violencia familiar).

Con base en las mismas fuentes de información, es factible evidenciar los siguientes factores que han incidido en la gestión positiva y en los logros o resultados relevantes reportados de los cinco programas conjuntos (JWP):

- a. Voluntad política e institucional de los/as Representantes de las AFP que conforman los programas conjuntos: *“...creo que la decisión oportuna, decidida y, sobre todo, convencida de los jefes y los coordinadores de los organismos de Naciones Unidas de trabajar juntos, de juntarse y de compartir recursos y esfuerzos [ha hecho] que este programa sea exitoso y logremos estar complacidos”* (Autoridad de gobierno nacional). *“...los programas funcionan si los representantes de las agencias están convencidos, de [que] no se deben pelear por los recursos, sino que se deben juntar esfuerzos, el convencimiento, la voluntad y la disposición es fundamental...”*. (Miembro de equipo inter agencial).
- b. Formación y experiencia profesional de los miembros de las AFP: Los equipos inter agenciales de los 5 JWP entrevistados en esta evaluación se caracterizan por la interdisciplinariedad, un alto nivel de formación técnica y profesional y la participación de miembros con amplia experiencia de trabajo en proyectos a nivel territorial en varios países del mundo. Así lo ratifican varios testimonios, entre ellos: *“...el equipo, un grupo humano compacto, bien formado, con experiencia en trabajo de campo y resultados en otros países, eso sin duda contribuyó a lograr lo que hemos logrado”* (Miembro de equipo inter agencial).
- c. Liderazgo compartido: *“...aquí tomamos las decisiones de manera conjunta, si bien hay una agencia líder, en realidad todas las decisiones se consultan, se piensan y analizan en equipo...yo pienso [que] si no habría eso, el trabajo no hubiera funcionado”*. (Miembro de equipo inter agencial). A este elemento se suma también la *“comunicación abierta, positiva y respetuosa que [fortalece] el trabajo en equipo”* entre los miembros de los grupos inter agenciales.
- d. Análisis y diagnósticos conjuntos y complementarios: La mayoría de los miembros de los grupos inter agenciales entrevistados coinciden en señalar que su trabajo se realizó con base en estudios previos, análisis diagnósticos y situacionales que sustentaron -con evidencias- el diseño y la formulación inicial de las propuestas (PRODOC) y que permitieron *“definir actividades específicas, aterrizadas a la realidad de los municipios y de las poblaciones con las que trabajamos”* (Miembro de equipo inter agencial).
- e. Trabajo directo, compartido y permanente del equipo inter agencial con las instituciones gubernamentales que fungen como contrapartes de los JWP a nivel nacional y local. Así lo expresan los representantes de gobierno nacional y local entrevistados, por ejemplo: *“trabajamos como equipo, nos reuníamos permanentemente y nos apoyaron siempre...”*; *“nos escuchan, piden nuestra opinión e identificamos juntas las mejores posibilidades para enfrentar los retos”*; *nos sentimos involucrados, identificados, como parte del proyecto, eso hace también que [el gobierno] sea copartícipe y responsable de los resultados que se han logrado...”*.

- f. Operación en territorio a través de organizaciones que cuentan con amplia experiencia en la ejecución de programas sociales y con relevante trabajo comunitario. Tanto desde la perspectiva de las propias agencias, así como de las contrapartes de gobierno y de los propios beneficiarios, la adecuada selección de las organizaciones implementadoras ha incidido de manera positiva en los resultados logrados por parte de los JWP indagados en la evaluación. Así, por ejemplo: *“yo conozco a [...] desde hace muchos años, hemos trabajado mucho con ellos en [esta ciudad] y le voy a decir que son una garantía de que las cosas se hagan y que se hagan bien...”* (Autoridad local de gobierno). *“la gente de [...] nos ayudan nos tratan bien, cuando es de decirnos las cosas, nos dicen, pero siempre saben cómo vivimos...”* (miembro de la población beneficiaria). *“tenemos más de 40 años trabajando en [...], hemos conformado redes de trabajo comunitario, de defensores populares de derechos humanos, con las familias, las madres, los jóvenes de los barrios, y a pesar de que ha cambiado mucho la comunidad por lo del narcotráfico, seguimos aportando -en la medida de lo posible- al cambio de la vida de la gente con la que trabajamos...”* (director de OSC operadora de programa).

Ahora bien la información cualitativa recabada en la valoración de los 5 JWP también da cuenta y permite afirmar que, debido al corto tiempo de implementación de los programas, de los factores externos que han incidido en su gestión e implementación (la crisis política del 2019, la crisis migratoria y la pandemia del COVID-19), las debilidades institucionales de las contrapartes/socios gubernamentales (cambios y rotación permanentes de autoridades y del personal a cargo de los programas, cambios político-institucionales que afectan al sector o la institución de gobierno a nivel nacional, desinterés y no identificación con los fines y objetivos de los programas por parte de ciertos grupos sociales) ***la continuidad y la sustentabilidad de dichos programas y de sus resultados sigue siendo una tarea pendiente.***

De la misma manera, desde una perspectiva global del Marco de Cooperación, tanto los datos que se derivan de los reportes de seguimiento y evaluación anual de los POA así como de los testimonios -en especial de los representantes de las AFP entrevistados-, dan cuenta de que *“los programas conjuntos aún siguen siendo minoritarios entre las agencias y en el conjunto del Marco de Cooperación”*; y, en ese sentido, el diseño, la ejecución y la gestión de este tipo de proyectos (JWP), constituyen un amplio nicho de oportunidades y un vasto campo de acción a abordar en futuros Marcos de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país.

#### **IV.4. Sostenibilidad del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022**

##### **IV.4.1. Sobre los recursos y el financiamiento del MC 2019-2022**

Desde la perspectiva de los representantes de las agencias y de los miembros de los grupos inter-agenciales, la implementación del MC 2019-2021 en el Ecuador, durante y en respuesta a la pandemia, aprovechó al máximo *los recursos del conjunto del Sistema de Naciones Unidas, así como de cada agencia, fondo o programa; e, incluso lograron aportes internacionales adicionales* para el logro de los resultados deseados.

*“todas las agencias, sin ninguna duda, reorientaron de manera adecuada y rápida -en la medida de lo que fue posible- los recursos, sus prioridades, sus equipos y su personal a apoyar a combatir la pandemia, a aliviar la grave situación por la que el país estaba atravesando; y,*

*en ese momento, todo lo que hicimos como sistema fue bien valorado y recibido por el gobierno y por todos los ecuatorianos” (Representante de AFP).*

De la misma manera, los actores gubernamentales consultados consideran que el SNU jugó un rol positivo para movilizar recursos orientados a dar respuesta a la crisis en el Ecuador.

*“...la respuesta de Naciones Unidas fue contundente, apoyaron a las instituciones del gobierno y a la población que más necesitaba. Los recursos [que] aportaron las organizaciones de las Naciones Unidas, la OPS, la UNICEF, la UNESCO, el UNFPA y todas las demás, fueron extremadamente necesarios y bien utilizados para apoyar al país, a los que más lo necesitaban en ese momento...[incluso] a los que más siguen necesitando” (Funcionario de gobierno nacional).*

De todas maneras, ubicar al Ecuador en el segmento de países de desarrollo medio, la derivación de recursos a otras regiones, países y problemáticas, a la vez que fuentes de financiamiento cada vez más escasas, afectan la movilización y consecución de recursos internacionales para el Marco de Cooperación y genera competencias entre las distintas agencias del SNU en el país. En este sentido, se identifica una percepción generalizada de que no existe una estrategia conjunta e integral de movilización de recursos del conjunto del SNU, el financiamiento del MC sigue siendo concebida más como una sumatoria de los recursos de los cuales disponen las agencias o de los que pueden aportar o redireccionar. En lo que sigue, un testimonio muy claro al respecto de este tema:

*“[una] de las grandes debilidades que tenemos es que no hay una estrategia de movilización de recursos que sea de todo el sistema, cada agencia tiene su sistema a través de sus propios mandatos, nosotros podemos redireccionar hasta el 20% de nuestro presupuesto regular para la atención de emergencias y luego tenemos varios mecanismos que nos permiten captar fondos internacionales para la atención de emergencias, en ese sentido, más que ver una afectación negativa en el tema, es que nuestro presupuesto creció gracias a fondos que nos vinieron para atender emergencias como COVID y movilidad humana. Creo que cada agencia tuvo sus propias estrategias de movilización de recursos, hasta donde sé, ninguna de las agencias tuvo problemas financieros, sino que lograron captar recursos adicionales para apoyar al gobierno. Pero sí hay que reiterar que no existe una estrategia conjunta, compartida de todo el sistema de UN” (Representante de AFP del SNU).*

#### IV.4.2. Sobre la sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país

El análisis de la sostenibilidad está relacionado con la indagación acerca de si los resultados o beneficios generados en el MC-2019-2022 tienen la posibilidad de perdurar en el tiempo una vez que se haya retirado la intervención del SNU. El análisis implicó indagar si el MC y sus acciones contribuyeron a la sustentabilidad en tres niveles: i. Destinó recursos para que sus resultados se mantengan en el tiempo; ii. Generó condiciones de orden social, institucional o normativo para que se mantengan en el tiempo (leyes y políticas públicas); y, iii. Generó capacidades (apropiación de información, destrezas, habilidades, conocimientos) en las comunidades para que los resultados se prolonguen a través del tiempo

En este sentido, es relevante retomar el testimonio de un representante de una agencia que participó en la reunión de briefing de los hallazgos preliminares de evaluación<sup>7</sup> y que afirma: *“No necesariamente, la*

---

<sup>7</sup> Reunión de Representantes de AFP del SNU en Ecuador realizada el 16-03-2022 en la ciudad de Puenbo, Ecuador y en la que se presentaron los hallazgos preliminares de esta evaluación.

*sostenibilidad de los resultados del Marco de Cooperación depende de todas las acciones que hacemos, no solo de los programas conjuntos. Además, dependen de factores exógenos al SNU y al UNDAF, relacionados con la política y gestión pública, la normativa existente. La sostenibilidad depende de cuánto hemos podido incidir en esta política pública y eso depende del trabajo temático de cada agencia y conjunto de ciertas iniciativas. Lo que sí es verdad, es que, si nos ponemos de acuerdo en temas de incidencia, podríamos tener mayor alcance” (Representante de AFP).*

En lo que sigue, derivados de la información cuantitativa y cualitativa de la evaluación, sistematizamos los siguientes elementos que, desde la perspectiva de los actores del SNU, se identifican como los factores más relevantes que impiden una mayor sostenibilidad de los resultados y las acciones del Marco de Cooperación 2019-2022 y que si se encuentran en el ámbito de acción de lo que puede generar y realizar el conjunto de las agencias del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador:

- a. Frente a la cada vez más amplia ausencia de recursos y donantes, *la falta de una estrategia integral de movilización de recursos del conjunto del SNU y del MC, misma que evite competencias, duplicaciones y solapamientos de las AFP en la consecución y búsqueda de recursos.*

*“Cada agencia está buscando su propio recurso con una competición muy alta entre agencias sobre todo si son temas que forman parte del mandato de 2, 3 o 4 agencias y se hace evidente, me sorprendería que haya algún director que lo niegue. También porque los mandatos a veces se cruzan, como entre FAO o PMA, los más evidentes, pero hay esta competición y depende de las personalidades de los directores, si quieren hacerse la guerra o hacer proyectos conjuntos, nosotros estamos presentando con OIM, FAO y FIDA, pero no es fácil, no siempre lo es” (Representante de AFP).*

- b. *La debilidad institucional y de capacidades técnicas de las instituciones públicas – a nivel nacional y territorial-, que requieren de manera urgente de una asistencia técnica fuerte, sostenida y conjunta de todas las AFP:*

*“Nos falta estrategia desde UN para promover que existan mayores y mejores capacidades para abordar los temas de desarrollo, para manejar presupuestos. Desde la experiencia y la Cooperación Internacional puedo decir que no siempre el mayor problema es de recursos sino de capacidades para ejecutarlos, muchos programas y proyectos que simplemente en los que se diluye el dinero porque no se ejecutan a tiempo o porque no se obtuvieron los resultados previstos, por eso ahí hay un nicho importante y mucho que hacer, cómo asegurarnos que los recursos se ejecuten de forma eficiente y donde más se requiere, no se trata de pensar de dónde sacar más y más recursos si no se tienen las capacidades” (Representante de AFP).*

*“Un ejemplo de que el esfuerzo Inter agencial no funciona porque depende de una contraparte gubernamental con debilidades institucionales serias: en agricultura, es un ministerio con debilidades y con pocos recursos, aunque tenemos 3 agencias hermanas de UN como PMA, FAO y la FIDA ha sido muy difícil poder lograr resultados que sí cambien la vida de los campesinos o del sistema agrícola porque hemos tenido también varios ministros que no han tenido interés muy alto en la agenda de las UN, en los sistemas alimentarios, tuvimos un viceministro que no tenía interés y ahora lo estamos retomando con el cambio que tuvo el ministerio” (Representante de AFP).*

- c. *La insuficiente capacidad técnica y de viabilidad política de las organizaciones de la sociedad civil con las que las AFP podrían trabajar como socias implementadoras a nivel local y que requieren,*

de la misma manera, un permanente y sostenido acompañamiento técnico para lograr los resultados que el SNU busca en la implementación de sus proyectos y acciones en ese nivel.

*“...trabajamos todas las agencias con las mismas organizaciones, las que tienen mayor capacidad de operar en el territorio, las que pueden y quieren hacerlo con cualquier agencia, razón por la cual deberíamos fortalecer otras para trabajar con ellas”* (Representante de AFP).

- d. La falta de un *posicionamiento conjunto entre todas las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en el país en relación con acciones gubernamentales o de otros actores que atentan contra los derechos de las poblaciones* prioritarias e influyen en el logro de los objetivos del Marco de Cooperación y de los ODS.

*“En [algunos] casos yo no siento que nos hayamos activado tan rápidamente en el sistema para decir”: oye, aquí hay un enfoque de derechos...no siempre aplicamos los mismos enfoques de derechos en todas las respuestas que damos. Hay discrepancias [entre las agencias] porque es un proceso de deconstrucción permanente, no solo en los proyectos para financiamiento sino permanentemente, en los hechos recientes [derrame de petróleo en la Amazonia ecuatoriana] hay vulneración de derechos y no hay enfoque intercultural en el abordaje que se está dando. De hecho, las organizaciones indígenas, con las que dialogamos estrechamente, no están participando en los procesos de mitigación. Todavía están esperando a que se terminen de contar los barriles de petróleo que se derramaron, en el último reporte calculan 1,600, lo cual hace pensar que falta mucho porque en un derrame anterior contabilizaron 16,000 y dicen los pobladores que a simple vista este último fue mayor...”* (Representante de AFP).

*“...pero lo que no se contempla es que a Naciones Unidas no sólo la mira el Gobierno sino también la Sociedad Civil, distintos grupos, entonces, por no quedar mal con uno, se queda mal con otro y lo más grave: no vamos a cumplir con nuestro mandato”* (Representante de AFP).

#### **IV.5. Conectividad del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador: 2019-2022**

La evaluación de la conectividad implica indagar acerca del grado en que el Sistema de Naciones Unidas ha podido aplicar en las distintas acciones y estrategias del Marco de Cooperación, un enfoque de resiliencia que vincula la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación temprana tanto a nivel nacional como en los territorios o en el ámbito local donde se ejecutan.

Un primer dato relevante respecto de este tema -que ya ha sido reportado en puntos previos de este informe- es que un 48 % de los funcionarios de las AFP encuestados considera que sus respectivos grupos Inter agenciales aplicaron en su trabajo y en sus acciones un enfoque de resiliencia que vincula la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación temprana con la creación de capacidad nacional.

Luego, cuando a estos informantes se les solicita brindar ejemplos concretos en los cuales se ha contribuido a fortalecer y crear este tipo de capacidades, se precisan algunos muy relevantes, como los que se citan a continuación:

- a. *El diseño y desarrollo del sistema de Alerta Temprana y Respuesta Rápida para la zona de frontera norte.*

- b. *“A través de la asistencia técnica y el acompañamiento a la Secretaría Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, se ha fortalecido el planteamiento de la estrategia para reducir la DCI tanto en su base conceptual, en el fortalecimiento institucional, en la estructuración del financiamiento para la estrategia y en su estrategia comunicacional”.*
- c. *“A través de un enfoque multisectorial, los socios del GTRM trabajan para promover la prevención/recuperación/respuesta (ejemplos: programa de apoyo psicosocial, de fortalecimiento de capacidades en varios temas, de respuesta a casos de violencia a través de protocolos/rutas estatales, etc.)”.*
- d. *“Una contribución sustantiva fue la Evaluación Socioeconómica PDNA Covid19 que le permitió al gobierno contar con una evaluación sobre los efectos e impactos humanos y económicos que la pandemia tuvo en la sociedad”.*
- e. *“La política de prevención del embarazo adolescente a cuya implementación se apoya considera en sus objetivos y componentes este enfoque. Al ser además intersectorial con las 4 carteras de Estado cada una aborda aspectos específicos de prevención, atención, servicios, entre otros”.*
- f. *“Tenemos líneas específicas de apoyo en recuperación temprana y medios de vida en algunos programas, por ejemplo, con población en movilidad humana y mujeres en situación de riesgo. Algunas agencias cuentan con fondos de emergencia para medios de vida, que se activan en casos requeridos”.*
- g. *“Mejorando la capacidad de respuesta en gestión, análisis de información del pilar 3, mejorando la capacidad de manejo de casos y EPP para abordar IPC en pilar 6 y 7”.*

## V. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS IDENTIFICADAS EN LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS EN ECUADOR: 2019-2022

Para la identificación de *Buenas Prácticas* implementadas en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador durante los años 2019 a 2021, tomamos como referente la definición que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2016) asume respecto de lo que considera una buena práctica en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID); así, para este organismo es “una acción o conjunto de acciones (coherentes y orientadas a resultados de desarrollo) que han sido aplicadas en un contexto determinado, definidas en función de una necesidad explícita, determinadas en forma consensuada y participativa, y que han impactado positivamente la realidad intervenida de manera eficiente”. De acuerdo con esta definición, se busca que sus resultados sean sostenibles en el tiempo y que sus procedimientos puedan ser transferibles y replicados a otros contextos. Desde esta perspectiva, una buena práctica en materia de CID implica no sólo que puedan servir de referente para actuaciones futuras, sino que cuenten con el apoyo de los más altos niveles con capacidad de decisión y dirección, lo que permitiría su impulso y respaldo dentro de los lineamientos estratégicos establecidos en un país.

De la misma manera, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 2018), una buena práctica es aquella que ha demostrado que funciona bien y produce resultados, y se recomienda como un modelo a seguir. También se puede definir una buena práctica como: “[...] aquellas actuaciones tendentes a mejorar la calidad de vida, cuyos resultados son observables, duraderos y que se pueden difundir con las adaptaciones precisas” (URB-AL, 2007).

En definitiva, una experiencia puede ser asumida y concebida como buena práctica cuando ha sido desarrollada con base en las siguientes características:

- a. Debe enfocarse a resolver un problema colectivo y, como resultado de las acciones implementadas, debe transformar esta problemática social a través del cambio positivo en las interacciones entre ciudadanos, entre gobierno y ciudadanos y de estos con su entorno.
- b. Tendría la posibilidad de ser replicada en otros contextos, siempre considerando las condiciones específicas para que respondan a las realidades particulares.
- c. Es una experiencia que mejora las condiciones de vida de las personas o de alguna colectividad.
- d. Es una experiencia determinada en forma consensuada y participativa.
- e. Debe confirmar que ha tenido resultados exitosos, observables y duraderos.

Considerando estos cinco elementos; y, sobre la base de las respuestas obtenidas en las entrevistas realizadas a los distintos actores clave que participaron en la ejecución del MC-Ecuador 2019-2022<sup>8</sup>, es posible identificar a las siguientes dos experiencias como buenas prácticas del MC:

- a. Las acciones realizadas por el subgrupo temático de Desnutrición crónica infantil, en el Marco de Cooperación desde el año 2019 a 2022; y,
- b. El proceso de “Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR” realizado por el conjunto del Sistema de Naciones Unidas, con base en la coordinación técnica del PNUD y en respuesta a la crisis generada por la pandemia del coronavirus en Ecuador en el año 2020.

---

<sup>8</sup> La selección se realizó considerando las frecuencias de las respuestas a la pregunta realizada a los Representantes de las AFP: ¿cuál de las acciones o proyectos ejecutados en el MC 2019-2022 usted consideraría como una buena práctica de cooperación del SNU en Ecuador?



### **V.1. Las acciones realizadas por el subgrupo temático de Desnutrición Crónica Infantil, en el Marco de Cooperación desde el año 2019 a 2022**

Por su relevancia, en lo que sigue citamos de manera puntual la descripción que el miembro de un grupo inter agencial realiza sobre el trabajo en materia de desnutrición crónica infantil al ser consultado -a través de la encuesta- acerca de una buena práctica de la cooperación del SNU en el MC-Ecuador 2019 2022:

*“El subgrupo Desnutrición Crónica Infantil ejecutó acciones de abogacía para colocar a la DCI como una prioridad en las agendas de las y los candidatos a la presidencia de la República. Dicho proceso incorporó la suscripción de un compromiso por parte de las y los candidatos, entre ellos el presidente en funciones. Los compromisos fueron: 1. Reducir la desnutrición crónica en los menores de 2 años, en al menos 6 puntos porcentuales durante el período de mandato; 2. Dar continuidad a las acciones estratégicas para la reducción de la desnutrición crónica, como son: i) el paquete priorizado de prestaciones orientadas a la gestante y niños y niñas menores de 2 años; ii) la herramienta de presupuesto por resultados; iii) el padrón y seguimiento nominal y iv) los espacios de articulación nacional y local. 3. Garantizar y proteger la asignación suficiente de recursos para la lucha contra la desnutrición crónica infantil. 4. Establecer una instancia supra sectorial de coordinación de la política pública nacional orientada a combatir la desnutrición crónica infantil, y promover un mecanismo de incentivos a los GAD para la priorización de intervenciones sensibles a la nutrición; 5. Monitorear la evolución de la desnutrición crónica, mediante la medición anual de la prevalencia en menores de 2 y 5 años, con inferencia nacional y provincial. El mayor logro fue haber introducido del abordaje de la DCI como una prioridad para el Gobierno Nacional, lo que se refleja en instrumentos como el PND, la creación de la STECSDI, y la formulación del Plan estratégico para prevenir y reducir la DCI” (Miembro de grupo inter agencial del MC-Ecuador 2019-2022).*

Derivado de los informes de ejecución de los Programas Operativos Anuales (POA) de los años 2019, 2020 y 2021<sup>9</sup>, los siguientes resultados relacionados con este tema fueron reportados por este subgrupo temático de trabajo inter agencial, además de otros grupos temáticos del MC, a saber:

#### **Año 2019:**

En materia de primera infancia, el SNU dio asistencia técnica para la implementación de las Guías alimentarias (GABA), apoyó en el proceso de monitoreo y evaluación del Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición 2018-2025, en el marco de lo cual se coordinaron acciones multisectoriales, como mesas a nivel subnacional; centros interculturales de promoción de la salud y nutrición; prácticas en agua, saneamiento e higiene como determinante importante para la prevención de la desnutrición infantil.

---

<sup>9</sup> Las actividades, productos y resultados que se reportan en esta parte del informe se toman de manera específica y textual de los reportes o informes de los POA, los informes anuales y los appraisal entregados por la Oficina de Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas al equipo de evaluación.

## Año 2020:

La FAO y el PMA dentro del MC apoyaron la construcción de una herramienta informática de seguimiento nominal de grupos prioritarios (niñas y niños menores de cinco años y mujeres embarazadas) que asisten a los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP), para monitorear la entrega oportuna de las prestaciones priorizadas para estos grupos, orientadas a prevenir la desnutrición infantil. La FAO apoyó la instalación de nueve mesas intersectoriales cantonales de la Misión Ternura-PIANE en Tungurahua, para combatir la desnutrición crónica infantil. El Grupo Conjunto sobre Desnutrición, dirigido por UNICEF y el PMA, abogó y logró el compromiso de los candidatos presidenciales -ante el conjunto del país- a abordar la desnutrición infantil crónica. El Fondo ODS sobre Financiamiento (SDG Fund) (PNUD, UNICEF, PMA) brinda asistencia técnica para el desarrollo de un marco de financiamiento nacional con una implementación piloto en desnutrición.

## Año 2021:

El SNU brindó asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, la implementación y el monitoreo coordinados y sostenibles de la política pública de Desnutrición Crónica Infantil y de su modelo de financiamiento a nivel nacional y territorial. Para generar este resultado, se fortaleció y consolidó un mecanismo de coordinación Inter agencial para articular acciones de asesoría técnica e incidencia y abogacía orientadas a fortalecer la política pública de combate a la desnutrición crónica infantil. Se realizó asistencia técnica al Estado ecuatoriano en la estructuración de un Marco de financiamiento integral para la estrategia nacional de combate a la desnutrición crónica infantil, basada en evidencia científica y en experiencias internacionales. Se desarrolló acompañamiento técnico en la elaboración de una metodológica para la conformación de las mesas intersectoriales cantonales para la prevención y disminución de la prevalencia de la desnutrición crónica infantil DCI (se conformaron 5 mesas intersectoriales cantonales en Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, Pichincha, Tungurahua y Manabí). Por otro lado, se desarrolló el proyecto "Reforzamiento de intervenciones materno – infantiles integrales en el marco de la estrategia propuesta para la reducción de la DCI y en el contexto de la Pandemia COVID-19". Se diseñó una estrategia edu-comunicacional en la instancia gubernamental "Ecuador crece sin desnutrición crónica infantil", con metodologías participativas, para abordar de manera explícita la igualdad de género y los beneficios de ésta para el desarrollo rural, el fortalecimiento asociativo, la participación en igualdad para la toma de decisiones y su inclusión en igualdad de derechos dentro de la estructura de gobernanza de las asociaciones.

En las entrevistas a actores clave del MC-Ecuador, en las que se consultó acerca de cuáles de las acciones o programas del Marco de Cooperación ejecutadas en estos años podrían ser identificadas como buenas prácticas, se pudieron evidenciar los siguientes testimonios que dan cuenta de la relevancia y las razones por las cuales esta experiencia puede ser evidenciada como tal, así:

*"Una de las experiencias del Marco de Cooperación ha sido el **subgrupo de la desnutrición crónica**, este grupo se conforma por UNICEF, PMA, FAO, el PNUD y la OPS, conformado durante la campaña electoral de priorizar el tema de desnutrición crónica para abogar con diferentes candidatos y se logró que [estos] firmaran un compromiso para abordar la desnutrición crónica infantil y en el caso del gobierno de Guillermo Lazo, el SNU lo llevó a que lo convirtiera en una de sus grandes prioridades. Si ustedes revisan el compromiso del gobierno de disminuir en 6 puntos porcentuales por año la desnutrición crónica infantil, cifra de UN, no es una cifra inventada por el gobierno, sino que es una cifra que demuestra el esfuerzo que tiene que hacer el Ecuador para efectivamente avanzar significativamente en la*

*lucha contra la desnutrición crónica, lo menciono porque existió la capacidad de las diferentes agencias, luego acordar la estrategia y finalmente sobre esa base que se pudiera como prioridad dentro del plan de gobierno” (Representante de AFP del SNU).*

*“La abogacía que se hizo sobre desnutrición crónica infantil debe destacarse: se analizó el problema, se conformó un grupo entre 5 agencias y se hizo un proceso de abogacía con los 16 candidatos a presidentes en 2021, ha sido un trabajo ejemplar en el sentido de que se logró poner en la agenda con los candidatos, dado que es una problemática que tiene retrocesos en términos de sus indicadores. Entonces, estas 5 agencias lograron trabajar de manera coordinada y coherente con abogacía con los candidatos, con medios de comunicación, academia y sugiriendo la firma de un compromiso y 10 de 16 firmaron y adoptaron los compromisos que sugería el grupo. Ahora se traduce en una Secretaría específica de gobierno que está llevando el tema, es una de las macro metas de presidencia y junta a varios Ministerios. Es muy buen ejemplo”. (Representante de AFP del SNU).*

*“...sí puedo testimoniar que el área de alimentación y nutrición ha sido una iniciativa muy exitosa en la que participamos UNICEF, PMA, FAO, PNUS, OCR y la OPS/OMS; seguramente habrá otras, pero aquí sí participamos activamente y sí ha habido un trabajo en equipos técnicos super articulado, así como en las decisiones de política que se dan en el UNCT o con cualquiera de los representantes. Participé en equipos técnicos antes de asumir la representación durante mis funciones como Oficial a cargo de la oficina y luego como técnico del área, hay un clúster de nutrición y se generaron iniciativas muy interesantes” (Representante de AFP).*

*“creo que logramos como equipo del SNU colocar en la agenda política el tema de nutrición, incidir fuertemente en los lineamientos de política del Estado, no solamente concientizando, sino que, además, el diseño de las políticas, pues se están ajustando a la evidencia científica y a las evidencias internacionales”. (Representante de AFP del SNU).*

*“... además de las actividades específicas [en las que] nos apoyaron, logramos consolidar un acuerdo en cuales eran las acciones de política que debían ser impulsadas para lograr resultados concretos, esta fue una colaboración efectiva del Sistema de Naciones Unidas. El trabajo de los organismos de NU influyó en las políticas públicas que tomamos como gobierno logrando incluso el traspaso de un mandato presidencial a otro. En esa oportunidad coincidimos en que ahora sí, Ecuador tendrá resultados concretos en un tema que es fundamental para el desarrollo del país, ya que había habido muchos intentos que fracasaron, quizá no se logre la meta de 6%, pero será bastante cerca. (Funcionario de gobierno nacional).*

*“Hemos trabajado conjuntamente, apoyamos como SNU al gobierno, a las instancias de salud, al MIES, a la Secretaría de Nutrición en estos procesos de llevar a delante la política. Es un ejemplo claro y concreto de lo que se puede hacer como sistema porque como SNU convocamos a los candidatos previo a la firma del compromiso en una suerte de alfabetización de los equipos técnicos y políticos de cada uno de los partidos para que cuando se hablara de nutrición se dijeran cosas que tuvieran sentido, además hicimos incidencia en comunicación y academia conjuntamente desde el sistema convocamos a estos actores y fue mucho más potente y clara la respuesta cuando se hace de forma colectiva”. (Representante de AFP del SNU).*

**V.2.El proceso de “Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR” realizado por el conjunto del Sistema de Naciones Unidas<sup>10</sup> en respuesta a la crisis generada por la pandemia del coronavirus en el Ecuador en el año 2020:**

El 20 de mayo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional resolvió realizar una primera evaluación de los efectos e impactos de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en el país. La Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” lideró este proceso, y en coordinación con los Gabinetes Sectoriales de lo Social; Económico y Productivo; Recursos Naturales, Hábitat e Infraestructura; y, Seguridad; realizó la evaluación para el período comprendido entre marzo y mayo de 2020, aplicando la metodología del Sistema de Naciones Unidas “Evaluación de Necesidades Post Desastre” (PDNA, por sus siglas en inglés).

A través de la asistencia de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea, más de 100 funcionarios de las instituciones del gobierno nacional, se capacitaron para realizar dicho proceso de investigación. Esto permitió realizar el levantamiento y procesamiento de la información requerida para cuantificar los efectos e impactos de la pandemia, tanto en el ámbito económico como humano. El informe que se generó orientó las prioridades y las decisiones de política pública por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos autónomos descentralizados, y de todas las Funciones de Estado; así como del sector privado y la sociedad civil para contener la crisis económica y proteger a la población más vulnerable.

Los informes de ejecución de los Programas Operativos Anuales (POA) de los años 2019, 2020 y 2021 reportan los siguientes resultados relacionados con este tema, reportes que incluso dan cuenta de acciones realizadas ya en el año 2019, previas al año de la pandemia, y que, por lo tanto, permiten afirmar que, en esta materia, existió un enfoque de prevención en la cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país. Así:

**Año 2019:**

El grupo de resultado “Personas”, brindó asistencia técnica especializada para el fortalecimiento del área de recuperación posdesastre en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y realizó la adaptación de la metodología para la evaluación de necesidades de recuperación post desastre (PDNA *Post Disaster Needs Assessment*).

**Año 2020:**

El grupo inter agencial del resultado “Personas” en trabajo conjunto con otros grupos temáticos y con agencias especializadas del Sistema, coordinó y orientó la Evaluación de Necesidades Post Desastre (PDNA, por sus siglas en inglés) para el período marzo-mayo de 2020, que contiene evaluaciones macroeconómicas y una evaluación digital de las PYMES;<sup>11</sup> un análisis de las brechas en la protección

---

<sup>10</sup> La metodología PDNA es un estándar internacional promovido bajo acuerdo tripartito entre Naciones Unidas (UN), Unión Europea (UE) y el Banco Mundial (BM), utilizado globalmente por los países y las entidades de cooperación y asistencia humanitaria como referente común para articular las acciones post desastre con los actores nacionales.

<sup>11</sup> Para el cumplimiento de la decisión del COE-N, el PNUD actúa como coordinador y asesor general durante la realización de dicho estudio. El Sistema de las Naciones Unidas, a través de las agencias, brinda soporte técnico a los gabinetes sectoriales, el Banco Mundial apoya la valoración de los efectos, la Unión Europea apoyó el impacto humano y la identificación de las prioridades y estrategias para la recuperación en función de esos impactos. Planifica Ecuador, como contraparte oficial del país, ha coordinado junto con los gabinetes sectoriales el ejercicio

social; un análisis del impacto del COVID-19 en la pobreza infantil multidimensional (mencionado por el FMI en el Servicio Ampliado del Fondo como justificación para la expansión de la red de seguridad social); un análisis del impacto de la pandemia en las mujeres; dos diagnósticos rápidos conjuntos de necesidades de la población venezolana en movilidad humana (GWMR); un análisis sobre la dieta y la mitigación de COVID-19; encuesta de hogares sobre bienestar e inclusión educativa y una evaluación del impacto de la COVID-19 en los medios de vida rurales (incluida la pesca) en 12 provincias; entre otros aspectos.

### **Año 2021:**

En este año se reportan actividades de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para la recuperación y reactivación nacional y local (PDNA). Se ejecutó el Plan de Respuesta Humanitaria COVID19 en el marco del Equipo Humanitario de País y se realizó un ejercicio de lecciones aprendidas con socios del Gobierno Nacional y la cooperación internacional. Se brindó asistencia técnica a la actualización de la Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 ECUADOR desde el mes de marzo hasta diciembre. Se acompañó técnicamente al gobierno electo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en base a las evidencias del PDNA y con el objetivo de estructurar dicho Plan para la recuperación, reactivación y desaceleración de los efectos causados por la pandemia por COVID-19. Se dio continuidad al proceso de institucionalización de la metodología CRNA/PDNA en las instituciones y con las nuevas autoridades nacionales, con el fin de que el país se encuentre mejor preparado para realizar Evaluaciones de Necesidades Posdesastre y pueda emprender la recuperación, reactivación de manera informada.

De la misma manera, en las entrevistas a distintos actores clave del MC-Ecuador, se pudieron evidenciar los siguientes testimonios que confirman a la *Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR* como una buena práctica de la cooperación del conjunto del Sistema de Naciones Unidas en el país. Veamos:

*“... la elaboración del documento “Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR”, que fue un trabajo en el que participaron absolutamente todas las agencias. Es un ejercicio muy positivo, nosotros somos los conocedores de la metodología y fungimos como coordinadores de la Asistencia Técnica del SNU a los diferentes gabinetes, no fue un producto del SNU sino de las instituciones de gobierno con apoyo masivo del SNU. Es importante resaltar que no hubo ningún proyecto especial ni financiamiento particular, sino que las agencias contribuyeron mancomunadamente”.* (Representante de AFP del SNU).

*“el acompañamiento y el trabajo técnico que recibimos como gobierno por todos los organismos de las NU para llevar a cabo la evaluación socioeconómica del COVID...un estudio que nos permitió saber cómo debíamos actuar, en qué debíamos trabajar y, sobre todo, que nos indicaba qué poblaciones y sectores eran los más afectados...sin duda, eso lo tengo presente como una de las cosas que más nos ayudó...”* (funcionario de gobierno nacional).

### **V.3. Lecciones aprendidas con la ejecución del MC del SNU-Ecuador 2019-2021**

Con base en las evidencias derivadas de esta evaluación, pero, sobre todo, de la reflexión crítica que pudimos evidenciar por parte de varios representantes y funcionarios de las AFP, en lo que sigue se

---

de evaluación en su conjunto.

derivan un conjunto de Lecciones Aprendidas del proceso de diseño, ejecución y gestión del MC del SNU-Ecuador 2019-2022:

1. En un país como el Ecuador caracterizado por su complejidad, altos niveles de heterogeneidad, débiles redes y niveles de cohesión social y, sobre todo, con altos índices de marginalidad, exclusión social e inequidad, el diseño, la planificación y la gestión normativa y estratégica de un Programa de CID a nivel nacional -como es el MC del SNU- ya no es suficiente. En la actualidad y sobre la base de la constatación de los fenómenos que influyeron en el MC 2019-2022, es preciso que, de manera conjunta con la planificación estratégica, se construya un proceso de planificación y gestión sustentado en un enfoque prospectivo que identifique, prevea, diseñe y monitoree de manera permanente, incluso como parte del sistema de S&E, escenarios de futuro posible que permitan al conjunto de AFP y al equipo de la OCR avanzar de manera preventiva y proactiva a la definición de estrategias que, si bien no garantizan que se eviten los escenarios inciertos (la incertidumbre es un aspecto central a considerarse en la planeación y desarrollo de la CID) si posibilita la mitigación y una mayor prevención cuando estos factores se presentan.
2. Para el trabajo integrado, integral, estratégico y proactivo de las distintas AFP del SNU en el país, en el marco de cooperación, no es suficiente la decisión política de la OCR, la disponibilidad de recursos, contar con un equipos profesionales y técnicos de alto nivel, procedimientos y herramientas metodológicas claras y relevantes, se requiere de la voluntad, predisposición, motivación e identificación de los Representantes de las AFP con las prioridades y el proyecto de país, con las prioridades y un proyecto de un sistema de Naciones Unidas integrado. Y, en este sentido, se evidencian reticencias, predisposición negativa al trabajo conjunto e integrado, pero más aún, competencia por los escasos recursos y la priorización de los mandatos, programas y estrategias de sus propias sedes. Por esta razón, es fundamental un trabajo de la OCR por comunicar, sensibilizar y convencer acerca de las ventajas que reporta un trabajo integrado, estratégico, preventivo y proactivo del conjunto del sistema, no solamente para obtener réditos en términos de confianza, legitimidad y viabilidad de la cooperación que brinda el sistema en el país, sino porque esto efectivamente contribuye al logro de los grandes objetivos y a impactos positivos de la cooperación de las distintas agencias en relación con el logro de los ODS y, en fin, a la consecución de un desarrollo equilibrado, justo y sostenible para el conjunto de la población ecuatoriana.
3. Tal como se ha evidenciado en los hallazgos y como se propone en las recomendaciones, el fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión pública a nivel nacional y local y para la conformación de políticas públicas (y aquí el concepto de lo público como aquello que pertenece a todas las ciudadanas y a los ciudadanos ecuatorianos y no solamente al gobierno) sigue siendo una tarea pendiente de las estrategias y de las líneas de acción del SNU en el MC. Y, este es un factor de alto nivel de incidencia en la sostenibilidad de los resultados y de las acciones del SNU en el Marco de Cooperación. En este sentido, la definición acotada de experiencias y prácticas concretas de fortalecimiento de estas capacidades, en territorios delimitados y sobre la base de sistematización de las mismas, es un campo de trabajo prioritario para las AFP y el SNU en posteriores procesos de implementación de UNSDCF.

## **VI. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN-ECUADOR 2019-2022**

En lo que sigue derivadas de los hallazgos obtenidos, se describen un conjunto de conclusiones que sintetizan la evaluación:

1. Del conjunto de los 42 indicadores previstos para los Efectos Directos del Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022, once (11) presentan una variación positiva al 2020 con respecto a su línea de base; ocho (8) expresan cambios negativos al 2020-2021 respecto de su línea de base; y, veintitrés (23) de ellos tienen información de línea de base que no existe, no corresponde al período de ejecución del Marco de Cooperación y/o la información al 2021 no existe o no está actualizada y, por lo tanto, no permite una valoración de su cambio en el tiempo. Con base en el análisis de estos 42 indicadores, es posible concluir que un número amplio de los indicadores de impacto propuestos por el Marco de Cooperación 2019-2022 adolecen de limitaciones de carácter metodológico en su diseño, esto es, no permiten medir las variables que se quieren medir, es decir el nivel de logro de los Efectos Directos del MC (criterio de pertinencia); los indicadores que variaron positivamente o negativamente en el tiempo de ejecución del MC no necesariamente son atribuibles a la ejecución -o no- de las acciones del SNU (criterio de relevancia o atribución causal); y, las fuentes de información de la mayoría de esos indicadores no existen o no se encuentran actualizadas y, por lo tanto, no permiten una comparación para conocer los cambios en el tiempo de los indicadores y valorar la contribución de las acciones del SNU u otros factores externos en esos cambios (criterio de sensibilidad).
2. El Marco de Cooperación-Ecuador 2019-2022, en términos de la pertinencia de su planificación, es un documento coherente, diseñado con base en un enfoque estratégico que se sustenta en el Análisis Común de País (CCA), que presenta 4 áreas prioritarias de cooperación con sus respectivas visiones, desafíos, retos y líneas estratégicas, consistente y directamente alineadas e integradas a la Agenda 2030 y al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 “Toda una Vida” propuesto por el gobierno nacional. En el nivel estratégico, el MC no previó la definición de escenarios sociales, políticos, económicos y sanitarios que influyeron en los resultados propuestos (movilización indígena de 2019, crisis migratoria y pandemia del COVID-19).
3. El MC careció en su diseño de una cadena causal de resultados, razón por la cual fue necesaria la reconstrucción de una Teoría del Cambio que permitió identificar los distintos niveles de resultados esperados. Las evidencias indican que el MC es aún una sumatoria de las prioridades, los mandatos y los recursos de las distintas AFP en el Ecuador y no logró integrar una propuesta estratégica e integral del conjunto del Sistema de Naciones Unidas. En el nivel programático, el MC evidencia una desagregación muy amplia al alinear y vincular las actividades y los productos reportados en los POA durante los tres años analizados, con las categorías de planificación del MC.
4. Los enfoques de derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental e interculturalidad y los mecanismos de protección de derechos humanos son considerados de manera directa o indirecta en el diseño de los distintos elementos previstos en las áreas prioritarias de cooperación (Efectos Directos) del MC. Sin embargo, en el nivel operativo del MC no se presentan criterios, indicadores y herramientas metodológicas concretas para la transversalización de estos enfoques. Ni el enfoque de juventudes o intergeneracional ni el enfoque de discapacidad son enunciados o propuestos en ningún contenido o categoría del diseño del Marco de Cooperación evaluado.

5. Los grupos priorizados y en riesgo de ser excluidos si se reflejan de manera adecuada en el diseño del Marco de Cooperación y en los respectivos POA de los grupos de resultado. Sin embargo, no hay evidencias para afirmar que el diseño del MC 2019-2022 se realizó con base en la participación de estas poblaciones, de la sociedad civil, la iniciativa privada y/o la academia.
6. Los mayores esfuerzos de los grupos de resultado en el MC se dirigieron a la abogacía, al diálogo político, la gestión de la información, los servicios directos a la población y al diseño de programas y proyectos focalizados. Los representantes de las agencias consideran que el fortalecimiento de capacidades al gobierno y a la sociedad civil siguen siendo tareas pendientes, en términos de líneas estratégicas del conjunto del sistema de naciones Unidas en Ecuador.
7. Los esfuerzos realizados en materia de gestión del conocimiento y de la información han sido también una línea estratégica relevante en el MC del SNU en el Ecuador, en especial en el 2021, año en el que se reporta un amplio número de acciones/subproductos de amplia relevancia para sustentar y derivar otras acciones como el diseño de políticas públicas basada en evidencias.
8. La respuesta del conjunto del Sistema de Naciones Unidas ante la pandemia del COVID-19 fue oportuna y adecuada desde la perspectiva de los informantes clave de la evaluación. Sin embargo, también es un criterio muy amplio desde la perspectiva de estos actores que el conjunto del sistema aún requiere profundizar un enfoque de prevención más proactivo en sus acciones, a partir de una lectura más social y política del contexto.
9. Los enfoques de género y de derechos humanos y, en menor medida el enfoque de juventudes, han sido considerados y desplegados en el diseño y la ejecución de las líneas de acción y los programas conjuntos del Marco de Cooperación 2019-2022. Múltiples ejemplos de acciones y proyectos específicos ejecutados con base en estas perspectivas fueron identificados en el marco de la evaluación. Sin embargo, esta evidencia surge más como un esfuerzo de las agencias especializadas que como un esfuerzo conjunto por diseñar y poner en marcha mecanismos, indicadores y herramientas orientadas a garantizar estos enfoques en el conjunto de la estrategia del MC del SNU.
10. Por el contrario, los enfoques de sostenibilidad ambiental y de inclusión de personas con discapacidad no han sido aun suficientemente desarrollados como perspectivas transversales, de manera suficiente y preponderante, en la puesta en marcha de las acciones y proyectos del MC. De todas maneras, es preciso enfatizar que, en el área de PLANETA se ejecutan y reportan acciones que, obviamente, pueden ser considerados como esfuerzos del enfoque de sostenibilidad, tales como el fortalecimiento de la gestión sostenible de los recursos naturales, la gestión del cambio climático, el manejo ambientalmente racional de las sustancias químicas y la promoción de sistemas de producción y consumo sostenibles, el posicionamiento de los temas ambientales en las agendas nacionales y locales, el fortalecimiento institucional y la articulación nacional y local de la gestión sostenible de recursos naturales entre otros. Sin embargo, en esta evaluación, estas acciones/productos son valorados más como logros del ED Planeta que como estrategias transversales de sostenibilidad ambiental.



11. El Marco de Cooperación en el Ecuador es concebido y positivamente valorado como un instrumento y un proceso de trabajo conjunto, articulado y que orienta y facilita a las AFP del SNU brindar al gobierno y a la sociedad ecuatoriana una cooperación más eficiente, con mayor capacidad técnica y esto, a su vez, genera una mayor legitimidad del sistema de Naciones Unidas ante el sector público y privado del país. Pero, también es un consenso de los informantes clave que el Marco de Cooperación no ha logrado aún constituirse en una estrategia integral e integrada a partir de las prioridades del país y del conjunto del Sistema de Naciones Unidas y que sigue siendo una sumatoria de los esfuerzos, mandatos, recursos y acciones de cada una de las Agencias, Fondos y Programas.
12. Los Grupos de Resultados y los grupos temáticos son concebidos como un mecanismo idóneo, flexible y eficiente para programar, ejecutar y dar seguimiento oportuno a las intervenciones que el Sistema de Naciones Unidas realiza a través del Marco de la Cooperación. Se considera que se ha avanzado de manera relevante en la coordinación, el seguimiento y monitoreo y en la vinculación entre las agencias a través de estos mecanismos. Sin embargo, se evidencian con claridad un conjunto de limitaciones de los grupos de resultado y los grupos temáticos en relación con las sinergias, la comunicación y los vínculos entre los distintos grupos, con la demanda de esfuerzos heterogéneos y desiguales por parte de las agencias, la sobrecarga de trabajo en especial de las agencias pequeñas y la evidente superposición de temas, recursos y esfuerzos.
13. El proceso y el sistema de seguimiento y evaluación del MC es valorado como un esfuerzo relevante, consistente y permanente. Sin embargo, se reportan también limitaciones relacionadas con la solicitud excesiva de información, la falta de una asignación clara de roles y responsabilidades de los actores involucrados en este proceso y la falta de claridad en la finalidad a la que se orientan los reportes derivados del sistema. Todo ello, básicamente, generado por la falta de priorización de los indicadores que permitan medir de manera estratégica los resultados que se quieren evaluar como acción conjunta e integral del Sistema de UN.
14. La gestión de la comunicación, entendida como un proceso de generación, difusión y socialización de información, aprendizajes y retroalimentación también es concebida como un área de oportunidad que aún no ha sido abordada y capitalizada de manera relevante en el MC del SNU en Ecuador.
15. El conocimiento y la vinculación que establecen las organizaciones de la sociedad civil del Ecuador con el MC y, específicamente con los grupos de resultado se caracteriza por un conocimiento tangencial respecto de lo qué es y lo que hace el conjunto del sistema, por una participación limitada a constituirse en agencias implementadoras de las acciones y por su relación directa con algunas agencias y no a partir de un diálogo integrado con el conjunto del SNU a través del MC.
16. Existe un amplio consenso por parte de los representantes y los equipos técnicos de las AFP de que los programas conjuntos (JWP) han sido positivos para el trabajo y la cooperación del Sistema de Naciones Unidas y para el logro de los objetivos del UNSDCF-2019-2022 en el Ecuador. Los actores del sistema consideran que estos JWP fortalecen las acciones de sus respectivas agencias, aportan al logro y la sostenibilidad de los resultados de la cooperación del sistema de UN, permiten una coordinación mayor del SNU en los territorios a nivel local, garantizan mayor eficiencia en la ejecución de los recursos; y, son una oportunidad de movilizar recursos.

17. Los cinco (5) JWP abordados en el marco de la evaluación han generado relevantes resultados relacionados con: la sensibilización acerca de los ODS, cambios en patrones socioculturales hegemónicos, la generación de redes a nivel territorial, la facilitación y simplificación en el acceso a bienes, servicios y prestaciones y la participación de grupos sociales excluidos y priorizados en el MC, el equilibrio (nexus) entre acciones orientadas al desarrollo y el trabajo humanitario a nivel local; y, la incidencia en política pública. En estos logros generados por los JWP han incidido los siguientes factores: la voluntad política e institucional de las agencias para generar resultados conjuntos, la formación y experiencia profesional de los equipos inter agenciales, el liderazgo compartido, los análisis diagnósticos conjuntos y complementarios; y, el trabajo con organizaciones que cuentan con experiencia en la ejecución de programas y con relevante trabajo comunitario.
18. Sin embargo, la información da cuenta también de que, debido al corto tiempo de implementación de los programas, de factores externos y, sobre todo, a las debilidades institucionales de las contrapartes/socios gubernamentales, la sustentabilidad de dichos programas y de sus resultados aún no está garantizada.
19. La ubicación del Ecuador en el segmento de países de desarrollo medio, la derivación de recursos a otras regiones, países y problemáticas, a la vez que fuentes de financiamiento cada vez más escasas, hacen impostergable la necesidad de diseño y puesta en marcha de una estrategia conjunta e integral de movilización de recursos del conjunto del SNU frente a futuros Marcos de cooperación.
20. La falta de una estrategia integral de movilización de recursos del conjunto del SNU; la debilidad institucional y de capacidades técnicas de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; y, la falta de un posicionamiento conjunto entre todas las AFP del SNU en el país, en relación con acciones gubernamentales o de otros actores que atentan contra los derechos de las poblaciones, son, entre otros, algunos factores que -desde la perspectiva de los actores consultados en esta evaluación-, impiden una mayor sostenibilidad de las acciones y de los logros del Marco de Cooperación y que están dentro del ámbito de incidencia del conjunto del Sistema de Naciones Unidas.
21. La experiencia del trabajo conjunto entre las agencias del SNU con el gobierno para generar la Evaluación Socioeconómica PDNA Covid19, el sistema de Alerta Temprana y Respuesta Rápida, la asistencia técnica y el acompañamiento a la Secretaría Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, la incidencia del SNU en la política de prevención del embarazo adolescente, los proyectos orientados a la población en movilidad humana y a mujeres en situación de riesgo, los programas de apoyo psicosocial, entre otros, son algunas de las acciones que permiten afirmar que el MC-Ecuador 2019-2022 ha desplegado un enfoque de resiliencia que vincula la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación temprana tanto a nivel nacional como en los territorios o en el ámbito local donde se ejecutan.
22. Sobre la base de la información documental y las entrevistas realizadas a los distintos actores clave que participaron en la evaluación, es posible identificar a dos experiencias como buenas prácticas del MC-Ecuador 2019-2022. Estas son: i. *las acciones realizadas por el subgrupo temático de*

*Desnutrición crónica infantil, en el Marco de Cooperación desde el año 2019 a 2022; y, el proceso de “Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 ECUADOR” realizado por el conjunto del Sistema de Naciones Unidas en respuesta a la crisis generada por la pandemia del coronavirus en Ecuador en el año 2020. Estas dos experiencias contribuyen a transformar problemáticas específicas mediante las interacciones del conjunto de las agencias con el estado y con los ciudadanos ecuatorianos; tienen la posibilidad de ser sistematizadas y replicadas en otros contextos; contribuyen a la mejora de las condiciones de vida de las personas o de alguna colectividad; son experiencias construidas en forma consensuada y participativa y han tenido resultados exitosos, observables en evidencias y duraderos.*

23. Con base en las evidencias obtenidas en la evaluación, que permiten identificar y reportar un amplio y relevante número de resultados logrados en los 4 Efectos Directos (ED), es posible concluir que la ejecución del Marco de Cooperación del SNU en Ecuador durante los años 2019 a 2021, ha contribuido a que los y las ecuatorianas, especialmente los grupos de atención prioritaria e históricamente excluidos, hayan incrementado su acceso a servicios y protección social de calidad y mejoren su capacidad de resiliencia, promoviendo la igualdad de género y la reducción de las violencias. El SNU a través de la ejecución del MC en los años 2019 a 2021 ha contribuido a fortalecer los marcos normativos, políticos e institucionales del país para mejorar la gestión sostenible, participativa y con enfoque de género de los recursos naturales, promoviendo patrones de producción y consumo más responsables, en un contexto de cambio climático, ha generado acciones relevantes orientadas a la definición de políticas y normas que favorecen la diversificación de la estructura productiva, la generación de trabajo decente y de medios de vida sostenibles, y la inclusión económica de las personas, con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; y, ha implementado acciones relevantes orientadas a fortalecer la gestión pública y la participación ciudadana para la protección de derechos, la consolidación de una sociedad democrática, de paz y de igualdad.
24. El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas en Ecuador durante los años 2019-2022 ha generado logros relevantes en relación con el principio de “No Dejar a Nadie Atrás” (LNOB por sus siglas en inglés), como eje transversal de las acciones del conjunto del Sistema de Naciones Unidas en el país. En estos años, el conjunto del Sistema de Naciones Unidas ha ejecutado de manera transversal en los 4 Efectos Directos del MC-Ecuador, acciones relevantes relacionados con los derechos de poblaciones excluidas tales como: primera infancia (niños/as 0 a 5 años), mujeres jóvenes, mujeres jefas de hogar, personas refugiadas y desplazadas, personas en situación de movilidad, población LGBTIQ+, pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montuvios, juventudes urbanas que no estudian ni trabajan, víctimas de trata y tráfico de personas, del reclutamiento forzado y de la explotación sexual, entre otros.
25. Es muy importante también indicar que, derivado de las evidencias y testimonios cualitativos de esta evaluación, es posible afirmar que los resultados obtenidos y su contribución a estos posibles resultados del MC, se han logrado incluso a pesar de la presencia de tres factores de contexto previamente analizados, esto es: la aparición de la pandemia del COVID-19, la crisis política de octubre 2019 y la crisis migratoria, fenómenos que obligaron a redefinir prioridades, reorientar esfuerzos y recursos de las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador.

## VII. RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DEL MARCO DE COOPERACIÓN DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS-ECUADOR 2019-2022:

Tal como se indica en la introducción de este informe, derivado de los hallazgos y conclusiones identificadas en esta evaluación, el EE sistematizó y presentó un conjunto preliminar de recomendaciones a los equipos técnicos y a oficiales de programa y a los Representantes de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en dos reuniones que se realizaron en el mes de febrero y marzo del presente año 2022, y en las cuales se recibieron un conjunto de comentarios y observaciones, cuya síntesis se presenta en el Anexo 6 de este informe y que han sido consideradas en esta última versión del presente capítulo.

En lo que sigue se describen las recomendaciones dirigidas a la Oficina de la Coordinación Residente, al Equipo de País del SNU (UNCT) y las Agencias, Fondos y Programas del SNU – Ecuador y al Grupo Inter agencial de Seguimiento y Evaluación del MC:

1. Asegurar que el Marco de Cooperación constituya, tanto en su proceso de planificación, como en su ejecución, gestión, seguimiento y monitoreo, **una propuesta estratégica, integral e integrada con prioridades claras, específicas y sustentadas en el análisis común de país**. Esto implica, por un lado, y en primer lugar, un análisis detenido y renovado de la realidad del Ecuador (versión actualizada del análisis común del país) a partir del cual se identifiquen un número determinado y específico de prioridades del Ecuador (Ej.: profundización de la desigualdad social y económica, exclusión de grupos vulnerables -indígenas, mujeres afrodescendientes y población en situación de movilidad-, efectos del cambio climático, brecha y exclusión educativa, desnutrición crónica, gobernanza, entre otros). Por otro lado, identificar las prioridades, mandatos y líneas estratégicas de las agencias, fondos y programas del sistema e integrarlas de manera articulada, manteniendo la perspectiva integral y estratégica, a esas prioridades del país previamente identificadas. Una perspectiva estratégica implica “evitar la alineación sumatoria de las acciones de las AFP lo que requiere una reflexión y un análisis político respecto de cuales son aquellas grandes prioridades que, al ser abordadas, aportan a la consecución de los ODS”. (Recomendación derivada de la conclusión 11).
2. Los nuevos procesos de planificación del Marco de Cooperación en el Ecuador requieren del **diseño específico de cadenas causales explicativas y de resultados** (Teoría del Cambio o Marco Lógico) que permitan conocer cuáles son los impactos, resultados y productos previstos con las acciones del Sistema de Naciones Unidas, así como también del **diseño de indicadores de efectos y resultados que cumplan con los criterios metodológicos necesarios para su posterior seguimiento y evaluación**, esto es, con los criterios de: relevancia, pertinencia, sensibilidad, atribución causal, entre otros. (Recomendación derivada de las conclusiones 1 y 3).
3. Junto al desarrollo de un enfoque estratégico de la planificación, es preciso también desplegar un **enfoque de planificación prospectiva** del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador. Esto implica, junto al diseño de la visión y de los objetivos estratégicos, anticipándose a los retos y a las líneas de acción de mediano y corto plazo, **definir un conjunto de escenarios futuros posibles**,<sup>12</sup> que permitan abordar la -cada vez más presente- incertidumbre económica, social, política, sanitaria y ambiental del país y definir un conjunto de estrategias

---

<sup>12</sup> Máttar. J; y, Cuervo. M (Coomp.). (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago.

orientadas a mitigar y reducir los riesgos y los efectos de posibles factores que – como la pandemia del coronavirus, la crisis migratoria o los movimientos sociales- afectarán de manera ineludible a los retos y las acciones que se propongan en los próximos Marcos de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Ecuador. (Recomendación derivada de la conclusión 2).

4. **Fortalecer la estructura de gobernanza del Marco de Cooperación a través de la simplificación y dinamización de los grupos** de resultados, grupos temáticos y demás grupos inter agenciales. Esta recomendación tiene varias implicaciones que se describen a continuación (Recomendación derivadas de las conclusiones 1, 3, 5, 11, 12, 13, 14):
  - a. Sobre la base de la definición de las prioridades del país y del conjunto del Marco de Cooperación, identificar las *prioridades dentro de cada grupo de resultados y cada grupo temático*. Priorizar y diseñar un conjunto determinado de *estrategias para cada grupo inter agencial garantizando siempre que se trate de una contribución estratégica de las AFP* y no una sumatoria de las acciones o proyectos previos de las mismas.
  - b. La definición de prioridades dentro de cada grupo inter agencial permite *diseñar un determinado número máximo de indicadores pertinentes, accesibles, sensibles y funcionales que permitirán medir la eficacia, la eficiencia y el impacto del trabajo integral* e integrado del conjunto del grupo inter agencial y no, solamente, los aportes individuales de cada agencia.
  - c. *Mapear y analizar las capacidades de las AFP* para reconocer cuáles son las fortalezas y las debilidades, las capacidades (normativas, operativas y presupuestarias), los recursos y el talento humano con los cuales cuentan cada una de ellas; y, por lo tanto, *identificar la pertinencia y la factibilidad* de que cada agencia forme parte de un determinado grupo inter agencial. No todas las agencias deben formar parte de todos los grupos inter agenciales.
  - d. *Armonizar y simplificar los diferentes procedimientos y herramientas (formatos) de diseño, seguimiento, monitoreo y reporte de resultados, productos, acciones y recursos financieros* para trabajar de manera más coherente y con menos exigencias para las agencias y para las contrapartes de cada grupo inter agencial. Este aspecto facilitará que los grupos de resultado y los grupos temáticos no se conviertan en estructuras burocráticas paralelas que demandan recursos y tiempos excesivos de trabajo. También varios actores proponen que, al inicio de cada año, generar un calendario de trabajo identificando las fechas de los ejercicios y eventos más importantes, para que cada AFP pueda organizarse internamente para participar y cumplirlos.
  - e. *Dinamizar la participación de los equipos técnicos en los grupos inter agenciales* del Marco de Cooperación a través de dinámicas y eventos formales y no formales, espacios de reflexión, de generación de aprendizajes, de intercambio de información para encontrar puntos comunes de perspectiva, análisis, enfoques y construcción de confianza.
  - f. *Establecer canales y espacios de intercambio de información, comunicación y gestión de aprendizajes* entre los distintos grupos de resultados y demás grupos inter agenciales. Esto evita duplicaciones, solapamiento y vacíos de acciones y, sobre todo, generación de aprendizajes a través de la socialización de buenas prácticas y de la sistematización de experiencias.

5. **Mantener y fortalecer el principio de “No Dejar a Nadie Atrás”**, como eje transversal del Marco de Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el país, a través de priorizar -en los cuatro Efectos Directos- las acciones dirigidas a fortalecer y garantizar los derechos de poblaciones excluidas del país (Recomendación derivada de la conclusión 24).
6. **Fortalecer y ampliar los programas conjuntos (JWP)**. La evaluación demuestra la pertinencia, validez, positiva valoración, alta viabilidad y factibilidad y los resultados positivos de generar y desarrollar proyectos y programas conjuntos (JWP) que involucren la gestión y la coordinación de distintas AFP del Sistema de Naciones Unidas. En este sentido, incentivar desde la Oficina de Coordinación Residente y desde las propias representaciones de agencias, fondos y programas el diseño, la ejecución y la gestión de nuevos y más amplios JWP (por sus siglas en inglés) sería una estrategia muy potente para operativizar e implementar el Marco de Cooperación a nivel de los territorios locales, para movilizar y conseguir recursos de donantes que solicitan un trabajo inter agencial; y, para avanzar en el fortalecimiento de capacidades nacionales y locales que sigue siendo un elemento central que atenta contra la sustentabilidad de los logros y resultados de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas en el Ecuador (Recomendación derivada de las conclusiones 16, 17 y 18).
7. Frente a la restricción cada vez mayor de recursos y donantes, a la reorientación de los recursos a otras regiones, países y problemáticas así como para evitar la competencia de las agencias por movilizar y obtener los limitados recursos existentes es preciso **diseñar y poner en marcha una estrategia integral e integrada, previamente planificada y concertada entre las distintos AFP, con participación de los equipos técnicos y bajo la coordinación de la OCR, para movilizar recursos orientados a la implementación del Marco de Cooperación del SNU en el Ecuador**. (Recomendación derivada de la conclusión 19).
8. Esta **estrategia integral e integrada de movilización de recursos** pasa por: i. recuperar a antiguos donantes y cooperantes bilaterales (por ej. La cooperación de los EEUU); ii. fortalecer y ampliar la cooperación con donantes tradicionales (Unión Europea); iii. identificar y establecer vínculos con cooperantes no tradicionales como el propio sector privado ecuatoriano tratando de revertir la concepción tradicional de filantropía por una concepción virtuosa e innovadora de sustentabilidad y responsabilidad social y de inversión en el desarrollo (al respecto en Ecuador la OCR ya ha iniciado una estrategia de trabajo con ese sector clave); iv. ofertar y brindar Asistencia Técnica a los gobiernos nacional y locales en varios temas en los que otros cooperantes y agencias de desarrollo no trabajan y respecto de los cuales muchas agencias tienen un relevante conocimiento y *expertise*; v. concursar y aprovechar los fondos internacionales -tanto los de Naciones Unidas como otros existentes- mediante el diseñar y la propuesta de programas conjuntos (JWP) estableciendo con claridad las agencias que pueden y deben involucrarse en los mismos; vii. apuntar a la consolidación de fondos multi donantes nacionales en los que converjan recursos del gobierno nacional, del sector privado y del sistema de Naciones Unidas; entre otras iniciativas que conformarían esta estrategia (Recomendación derivada de la conclusión 19).
9. **Fortalecer el trabajo integrado en los territorios del nivel local**. Esta propuesta implica, por un lado, un ejercicio técnico orientado a mapear los territorios, los socios gubernamentales, las

organizaciones implementadoras y las poblaciones beneficiarias de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en el país, lo que permitiría conocer dónde, cómo y con quién se trabaja para no duplicar esfuerzos, evitar la ejecución ineficiente de recursos y avanzar en una respuesta inter agencial integrada. Por otro lado, diseñar y consolidar *agendas locales de trabajo inter agencial o integral del SNU en los territorios prioritarios identificados en el Marco de Cooperación*, esto implica: 1. Evitar el trabajo duplicado en los mismos territorios -que generalmente son los mismos municipios en los que existen capacidades instaladas-, orientando los esfuerzos a municipios que más necesitan la cooperación de UN; 2. Fortalecer capacidades técnicas de los gobiernos y, por lo tanto, de las políticas públicas en los municipios que así lo necesiten; y, 3. Ampliar el abanico de organizaciones operadoras en territorios en los que actualmente no se cuenta con contrapartes técnicas para la implementación de las acciones (Recomendación derivada de las conclusiones 11, 12, 15, 20).

**10. Fortalecer la participación de la sociedad civil ecuatoriana en el diseño o planificación del Marco de Cooperación, pero también en la ejecución, el seguimiento y el monitoreo.** Esto tiene implicaciones en dos niveles. A nivel nacional, el conjunto del Sistema de Naciones Unidas, en el mismo proceso de construcción del Marco de Cooperación, podría jugar un *rol de bisagra* para facilitar el intercambio, la comunicación y el diálogo entre varios sectores de la sociedad ecuatoriana, -ya de por sí fracturada socialmente, fuertemente polarizada, con bajos niveles de cohesión social y caracterizada por una muy compleja gobernabilidad- garantizando la real participación e involucramiento de grupos sociales como los movimientos de mujeres, organizaciones de jóvenes, personas con discapacidades, grupos LGBTIQ, el movimiento indígena, defensores de derechos humanos, entre otros. A nivel local, es decir en los municipios o territorios priorizados en el Marco de cooperación, con la convocatoria y la participación de ONG, OSC, colectivos y otras instancias como socios directamente involucrados en la ejecución de los JWP y otras iniciativas inter agenciales, la participación en espacios de diálogo, generación de información, retroalimentación, auditorías sociales, rendición de cuentas y sistematización de prácticas y aprendizajes derivados de la implementación de dichas iniciativas; y, además como actores partícipes en el diseño de proyectos locales que permitan operativizar las iniciativas inter agenciales y canalizar los recursos en esos territorios (Recomendación derivada de las conclusiones 10, 11, 15, 18, 19, 20, 24).

**11. Aprovechar y fortalecer el trabajo con la academia, es decir con las instituciones de investigación y educación superior, tanto a nivel nacional como local o territorial.** El Ecuador cuenta con un relevante grupo de instituciones de educación superior que son -a la vez- instancias de investigación. En el marco de esta evaluación del UNSDCF-Ecuador 2019-2022, ha sido muy acotada la referencia acerca del involucramiento y participación de estas instituciones a lo largo del ciclo de vida del Marco de Cooperación. En este sentido, varios testimonios recabados apuntan a recomendar que la academia ecuatoriana podría jugar un rol relevante en varias instancias de desarrollo del UNSDCF: a. generando información y evidencia científica relacionada con los distintos temas que se aborden en el diseño de las prioridades del MC (Ej. Diseño de indicadores y líneas de base de las acciones y los proyectos); b. La formación de talento humano y recursos profesionales necesarios para la implementación de las acciones, los programas y los proyectos del MC (Ej. nutrición o salud, agrónomos, hidrólogos, sociólogos, antropólogos); c. la generación de una *caja de resonancia* de las iniciativas del conjunto del Sistema de Naciones Unidas en momentos

en los que requiera generar abogacía en temas prioritarios para el UNSDCF, frente al gobierno, a los intereses privados y, a la sociedad en su conjunto; y, d. la prestación de servicios de asesoría, consultoría, investigación, pasantías, servicio social y/o voluntariado en el desarrollo de las acciones y proyectos del MC a nivel local (Recomendación derivada de la conclusión 15, 18 y 20).

12. ***Enfatizar en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales, técnicas y políticas de las agencias e instituciones gubernamentales y de las organizaciones sociales socias del Sistema de Naciones Unidas en la implementación del UNSDCF-Ecuador.*** Esta recomendación se deriva de la evidencia recabada en la evaluación, según la cual existe un déficit muy importante en los resultados que ha tenido el UNSDCF-Ecuador 2019-2022 en materia de consolidación de competencias y habilidades -tanto de los funcionarios como de las organizaciones- para analizar y abordar los problemas complejos del desarrollo, proponer y viabilizar políticas públicas de mediano y largo plazo, manejar y gestionar presupuestos, viabilizar técnica y políticamente los programas y proyectos, garantizar continuidad y relevo en los equipos técnicos, entre otros. Y, si bien este es un fenómeno relacionado a múltiples factores que se encuentran fuera del ámbito de incidencia de las UN, si es un hecho que está incidiendo fuertemente en la sostenibilidad de los logros y resultados que ha generado en otros ámbitos el conjunto de AFP. En este sentido, además de varias recomendaciones que se han señalado previamente, el Sistema de Naciones Unidas en el Marco de Cooperación podría contribuir a esta finalidad mediante la priorización de esta línea estratégica; así como, mediante procesos vinculados a la propia gestión de las acciones y proyectos del UNSDCF, por ejemplo: aprovechar el talento humano nacional y local para prestar servicios de asesoría y consultoría, en vez de consultorías externas que no necesariamente dejan capacidades instaladas en los territorios y los gobiernos donde se desarrollan; no crear estructuras organizacionales paralelas a las instancias de gobierno en las que, cuando finaliza el contrato de asesores externos de mediano y largo plazo, dejan amplios vacíos en la continuidad y la permanencia de los procesos, productos y logros previamente generados (Recomendación derivada de las conclusiones 12, 15, 18, 19, 20, 21).
13. ***Fortalecer los enfoques transversales en el Marco de Cooperación.*** No como esfuerzos, capacidades o expertise independiente de algunas agencias, especialmente de las agencias especializadas; sino a través de mecanismos, procesos, criterios y herramientas técnicas y metodológicas que permitan hacer efectiva dicha transversalización en los objetivos, indicadores, líneas de acción prioritarios del MC. Y, en este sentido, también es un aporte relevante la sugerencia de que -para garantizar que los resultados se cumplan y que se pueda conocer cuáles han sido los cambios en las condiciones de vida de ciertas poblaciones excluidas (mujeres, LGTTBI, jóvenes, personas con discapacidad, etc.)- se deben proponer componentes o contenidos específicos dirigidos a esas poblaciones, con la definición de acciones específicas, la correspondiente y suficiente asignación presupuestaria y con indicadores y líneas de base que permitan evaluar el impacto social del Marco de Cooperación en esas poblaciones (Recomendación derivada de las conclusiones 9, 10, 20, 21 y 24).
14. ***Establecer un posicionamiento ético-político institucional y conjunto de todas las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas en torno a la centralidad del enfoque de derechos para toda la población ecuatoriana, en especial a la población históricamente excluida y en situación de vulnerabilidad.*** Si bien hay consenso de que cada agencia debe responder a sus



propios mandatos, prioridades y valores organizacionales, desde distintas perspectivas se señala la necesidad de que se definan algunos criterios comunes de abogacía, comunicación y de acción para el conjunto de AFP que participan en el UNSDCF, en especial frente a acciones, políticas o normativas que privilegian los intereses de algunos sectores nacionales o internacionales en detrimento de los derechos del conjunto de ecuatorianas y ecuatorianos. En este sentido, el eje orientador es la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sustentables; es decir, es necesario un posicionamiento conjunto- previamente discutido y compartido- del SNU en el país, para actuar en relación con los gobiernos, cuando sus acciones afectan al logro de los ODS (Recomendación derivada de las conclusiones 9, 11, 12, 20 y 24).

## **VIII. ANEXOS**

### **VIII.1. Anexos 1, 2, 3, 4 y 5**

Documento en formato Word contenido en zip "Anexos".

### **VIII.2. Anexo 6 Tabla de Indicadores del MC**

Documento en formato Excel contenido en zip "Anexos",

### **VIII.3. Anexo 7 Base de Datos sistematización POA UNSDCF-Ecuador: 2019, 2020 y 2021**

Carpeta dentro del zip "Anexos", que contiene un documento en formato Excel y una carpeta adicional "Bases de datos" con los siguientes documentos en formato Excel:

VIII.3.1. 1. Gráficas Productos

VIII.3.2. 2. Gráficas Líneas de acción

VIII.3.3. 3. Gráficas Actividades

VIII.3.4. 4. Gráficas Lugares (Provincia y cantones)

VIII.3.5. 5. Gráficas Programas

VIII.3.6. 6. Gráficas Acciones de Género

VIII.3.7. 7. Gráficas Acciones dirigidas a Niños, niñas y adolescentes

VIII.3.8. 8. Gráficas Acciones dirigidas a jóvenes

VIII.3.9. 9. Gráficas Acciones dirigidas a pueblos indígenas

VIII.3.10. 10. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento institucional

VIII.3.11. 11. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento de sociedad civil

VIII.3.12. 12. Gráficas Acciones relacionadas con cambio climático o sostenibilidad ambiental

VIII.3.13. 13. Gráficas Acciones relacionadas con fortalecimiento-protección de los derechos humanos

VIII.3.14. I. Base General

VIII.3.15. II. Lugares

VIII.3.16. III. Agencias ejecutoras

VIII.3.17. IV. Programas

### **VIII.4. Anexo 8 Matriz Integrada de JWP analizados.**

Documento en formato Excel contenido en zip "Anexos".

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (AMEXID-PNUD. 2021). Buenas prácticas de cooperación internacional para el desarrollo entre el sistema de las naciones unidas y el gobierno de México Programa de Cooperación amexcid-pnud. México.
  2. Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Documento de enfoque Ecuador 2012-2017. Evaluación del programa país*. (Washington: BID), 2.
  3. CEPAL\_PMA (2017). Informe de País Impacto Social y Económico de la Malnutrición. Resultados del Estudio Realizado en Ecuador, 2017.
  4. INEC (2021). Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo. Quito.2021
  5. Máttar. J; y, Cuervo. M (Coomp.). (2016). Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago.
  6. Ministerio de Economía (2021). Versión disponible en: [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Presentación-Boletín-de-Deuda-Pública-Enero-2021\\_08032021.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/Presentación-Boletín-de-Deuda-Pública-Enero-2021_08032021.pdf)
  7. R4V-GTRM (2021). Evaluación conjunta de necesidades. Mayo de 2021. En: [www.rv4.info/es/ecuador](http://www.rv4.info/es/ecuador)
  8. World Food Programme (WFP. 2021). Evaluación de seguridad alimentaria del WFP- Ecuador – 2021.
  9. SENPLADES. (2021-2025) Plan de Creación de Oportunidades.
  10. SNU-Ecuador (2020). Plan de Repuesta Humanitaria COVID 19.
  11. SENPLADES (2021). Plan Nacional de Desarrollo 2021-2026- Consejo para Igualdad de Género
  12. Naciones Unidas (2017); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *International Migration Report 2017 Highlights*, (Nueva York: UNDESA-ONU).
  13. Banco Central del Ecuador (2021); <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
  14. Ministerio de Finanzas. Ecuador. (2021). [www.finanzas.gob.ec.deuda](http://www.finanzas.gob.ec.deuda). En: <https://es.statista.com/estadisticas>.
  15. United Nations (2021) Business Operations Strategy Online Platform. Implementation Plan. 01-15-2021.
  16. UNDP. GFDRR. (2013). PDNA: Post Disaster Needs Assisment. NY.
-